

HERRAMIENTAS EUROSOCIAL

Nº 07/2019

encuentros de **COHESIÓN SOCIAL**

Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América Latina

VV AA



PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América Latina

VV AA



Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosociasocial.eu



Edición no venal.

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

Prólogo	5
MARCO CONCEPTUAL: CONFIANZA Y COHESIÓN SOCIAL	7
Marco conceptual: confianza y cohesión social <i>Cecilia Guëmes</i>	9
DESCONFIANZA Y DESIGUALDADES: AMENAZAS PARA LA DEMOCRACIA	29
Desconfianza y desigualdades: amenazas para la democracia <i>Clarisa Hardy</i>	31
UNA MIRADA INTEGRAL A LA CONFIANZA: POLÍTICAS SOCIALES, GOBERNANZA Y GÉNERO	41
Confianza y Políticas Sociales: una introducción al debate desde América Latina <i>Fabián Repetto y Julián Bertranou</i>	43
Confianza y Gobernanza: una relación potencialmente fructífera para la cohesión social <i>Cecilia Guëmes y Sonia Gonzalez Fuentes</i>	61
Empoderamiento de las mujeres y confianza ciudadana <i>Katía Uriona (Intro. Dominique de Suremain y Ana Pérez)</i>	77
LA CONFIANZA EN EL PROGRAMA EUROsociAL: CUATRO INICIATIVAS EN EL FOCO	91
La confianza en el programa EUROsociAL: cuatro iniciativas en el foco <i>Antonio Rodríguez-Carmona (coord.) y Oficina de Programa de EUROsociAL+</i>	93

Prólogo

Desde sus inicios en 2005, el programa de la Unión Europea con América Latina para la cohesión social, EUROsociAL, ha llevado, en paralelo a su labor apoyo a políticas públicas, una reflexión continua sobre el objeto de su intervención: la cohesión social. Acompañar políticas implica adaptarse al contexto, y adaptarse al contexto implica entender lo que se acompaña. Más aún tratándose de un concepto tan difuso como es la cohesión social. Este proceso de reflexión ha permitido estructurar el marco conceptual del programa EUROsociAL. Asumiendo la definición del Consejo de Europa, y los trabajos de la CEPAL, se definió la cohesión social como un principio orientador de las políticas públicas, que busca el bienestar basado en la igualdad de oportunidades, en la solidaridad y en el sentido de pertenencia. Pero los cambios sociales, políticos y económicos ocurridos tanto en América Latina como en Europa en la última década hicieron necesaria una revisión conceptual, para tener una herramienta de lectura adaptada al nuevo contexto internacional. Así, con el apoyo de *expertise* internacional EUROsociAL propuso en 2017 un enfoque renovado, que hace énfasis en la ciudadanía y el vínculo social, como ejes vertebradores cada vez más relevantes en la construcción de la cohesión social.

Como nos recuerda Clarisa Hardy en su documento, la dimensión subjetiva de la cohesión social cobra cada vez mayor fuerza: *“La política que se nutre solamente de los así llamados “datos objetivos y/o estructurales” de la realidad sin dar cuenta de las subjetividades de quienes los viven va a encontrar severas limitaciones de comprensión y, por tanto, de orientación a la acción y propuestas para acercar la política a la ciudadanía, recuperando la credibilidad perdida”*.

En este sentido, el tránsito del foco de atención, desde el mayor énfasis puesto hoy en la dimensión objetiva de la cohesión social, especialmente el cierre de brechas materiales y el acceso a derechos, hacía una atención más amplia, que incorpore la dimensión subjetiva, aparece como una imperiosa necesidad para adaptar la actuación del Programa.

Una dinámica social emerge como especialmente estructurante en esta dimensión subjetiva: la confianza. Más allá de la reflexión societal que conlleva, sobre la gestión de lo común y el modelo de convivencia, la confianza, y su ausencia (la desconfianza), parece condicionar de alguna manera el éxito o el fracaso de procesos de reforma de políticas.

¿Qué se entiende por confianza? ¿Cómo afecta a la cohesión social? ¿En qué medida atraviesa, de manera directa o indirecta, las áreas de políticas de EUROsociAL? ¿Cómo se está abordando desde el programa? Estas preguntas guiaron la elaboración del documento que se presenta a continuación.

En el primer capítulo, Cecilia Guêmes nos invita a una reflexión sobre la confianza, proponiendo un marco conceptual desde una mirada constructiva a los vectores de la confianza, creando puentes con el concepto de cohesión social. Incorpora también una propuesta para innovar en políticas públicas con nuevos instrumentos, que permiten visualizar, de manera operativa, como reforzar la confianza en la elaboración o implementación de políticas públicas. El capítulo destaca cuatro elementos cruciales: i)

la importancia de las políticas públicas para la construcción de identidad, modelos sociales y sistemas de creencias; **ii)** la necesidad de un relato que de sentido a lo colectivo, a la idea de un nosotros para generar confianza; **iii)** la revalorización y el fortalecimiento de los espacios públicos como espacios para construir la “cotidianidad”, reduciendo la segmentación y la segregación; **iv)** la universalidad como generador de conciencia de las vulnerabilidades sociales, importante para construir la confianza social.

Esta mirada a las vulnerabilidades, y su vínculo con la confianza, es precisamente la que aborda Clarisa Hardy en el segundo capítulo. Partiendo de un análisis de la realidad social en América Latina, con un foco en las desigualdades, transita hacia una reflexión que incorpora la subjetividad, es decir la percepción de estas desigualdades y de cómo afectan a la confianza y la adhesión a la democracia. Hardy propone, a modo de conclusión, una hoja de ruta para abordar los retos interrelacionados de la confianza y de la cohesión social.

El tercer capítulo se interesa más específicamente a las tres áreas de políticas que constituyen el corazón de la actuación de EUROsociAL: las políticas sociales, la gobernanza democrática y las políticas de igualdad de género. A partir del marco conceptual inicial, se reflexiona entorno a las dinámicas de confianza que atraviesan las diferentes líneas de acción, o problemáticas, que se abordan desde cada área.

Fabian Repetto y Julián Bertranou proponen una mirada cruzada entre cohesión, confianza, políticas sociales e instituciones, antes de poner el foco en la conceptualización de las políticas sociales en América Latina y su evolución histórica. Destaca especialmente la mirada complementaria que aportan al marco conceptual de la confianza, incorporando tres características de la provisión de bienes y servicios por parte de las instituciones, y que afectan de manera profunda la confianza de la ciudadanía en el Estado: la previsibilidad, la no discriminación y la no discrecionalidad. Este marco les permite aterrizar la reflexión sobre los retos actuales, o “asignaturas pendientes” de relación entre confianza y políticas sociales, que pueden afectar la cohesión social.

Cecilia Guêmes y Sonia González Fuentes revisan el vínculo entre confianza y gobernanza democrática, como la una mejora la otra y viceversa, y cómo esta relación es potencialmente fructífera para la cohesión social y la estabilidad democrática. Las autoras destacan que el enfoque de la gobernanza ha desplazado el foco de atención de la dotación de capacidades (gobernabilidad) hacia la utilización de esas capacidades, hacia la eficacia estatal, centrándose en el cómo y el para qué. En este sentido se analiza cómo desde el programa EUROsociAL se contribuye a mejorar la eficacia estatal y por ende se trabaja para la regeneración de la confianza. Por último, se sugieren algunas ideas que pueden orientar en la búsqueda de acciones para estimular la confianza, deteniéndose en algunos instrumentos innovadores de política pública.

En la tercera parte de este capítulo, se abordan el empoderamiento de las mujeres y la confianza ciudadana, poniendo el foco en los retos que plantea la democracia paritaria. Katia Uriona, invita, desde un testimonio personal, a “democratizar la democracia”, mostrando como la confianza permite tejer puentes entre lo micro y lo macro, entre lo personal y lo colectivo, para construir colectivamente la cohesión social desde el feminismo.

Por último, el cuarto capítulo de la publicación pone el foco en cuatro iniciativas acompañadas por el programa EUROsociAL+, que abordan la confianza en sus diferentes dimensiones. Sistematizadas por el experto Antonio Rodríguez Carmona, con el apoyo del equipo EUROsociAL+, estas experiencias arrojan luz sobre la importancia de considerar la confianza en el diálogo con las instituciones, y en el diseño de itinerarios de acompañamiento del programa, para apuntalar los resultados de cohesión social.

Confiar es crear certidumbres. Es tejer redes, entre las personas, las comunidades, las sociedades, los Estados. En tiempos inciertos, parece pues que tejiendo confianza se construye la cohesión social. Esta publicación pretende aportar una modesta contribución a esta construcción.

MARCO CONCEPTUAL: CONFIANZA Y COHESIÓN SOCIAL

Marco conceptual: confianza y cohesión social

Cecilia Güemes¹

*“Otros soñaran que estoy loco, y yo con el Zahir”
Borges, El Aleph, 1949*

Introducción

En el cuento de Borges, el Zahir no es solo una moneda sino que implica la historia universal y su infinita concatenación de efectos y causas, algo que se quiere olvidar pero del que voluntariamente resulta imposible huir, algo que con el paso del tiempo ya no se figura con adverso y reverso sino en una visión simultánea.

El concepto de confianza se ha convertido en una especie de Zahir en los últimos tiempos. Término polisémico que se usa como referencia de todo aquello que necesitamos para triunfar y ser felices, explicación de por qué todo funciona bien en otros lugares distintos, a la vez que, como la clave de lo desconocido. Por estas razones se ha convertido en objeto de estudio e investigación en sociología, economía y ciencia política y objeto de deseo para los políticos y los gobiernos.

Su uso generalizado tiene la virtud de visibilizar en el debate político y académico vinculado al desarrollo y la democracia la importancia de la dimensión social de la existencia humana, materias que hasta hace poco se obviaban, ya sea por la complejidad de medirlas dada su naturaleza evanescente, ya sea porque otras cuestiones macro institucionales acaparaban la atención.

En términos teóricos, la confianza es la base necesaria para que el orden social funcione en tanto reduce la complejidad social. Es una apuesta en contextos de incertidumbre y un requisito prefuncional de la realidad moral y de la solidaridad de los grupos (Lewis y Weigert, 1985).

En términos empíricos, los estudios comparados prueban que:

1. las democracias sólidas y vitales cuentan con altos niveles de confianza (Putnam, 1993; Sides, 1999; Herreros, 2002),
2. existe una correlación positiva entre desarrollo económico y confianza (Knack y Keefer, 1997; Stiglitz, et. Al, 2008; Dearmon y Grier, 2009),
3. la eficacia del Estado y el ejercicio de la gobernanza mejoran cualitativamente cuando hay confianza social e institucional (Evans, 1996; Herreros, 2002a),

1. Investigadora y Docente en la Universidad Autónoma de Madrid. Presidenta del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) y miembro de la Red de Politólogas. Líneas de investigación: confianza, políticas públicas y cambio social en Iberoamérica. Mail: cecilia.guemes@uam.es, Twitter: @CeciliaGuemes, Academia: <https://uam.academia.edu/CeciliaGuemes>

4. el bienestar social y la felicidad social depende de los niveles de confianza (Hardin 1992 y Díaz-Vázquez, et. al 2011).

Estando claro su deseabilidad, a lo largo de este trabajo buscaremos desentrañar los rasgos fundamentales de la confianza, puntualizar en sus bases y fuentes, vincularla al concepto (también escudizado) de cohesión social y avanzar algunas herramientas de política pública innovadoras destinadas a atender dimensiones emocionales y sociales de la confianza. Finalizamos el trabajo con algunas reflexiones orientadas a la praxis política.

1. Confianza: ¿Qué es y por qué importa tanto?

En términos generales se puede decir que 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 un otro particularizado y conocido (familiares, amigos, colegas), o un otro anónimo y generalizado (la sociedad, las instituciones).

En sociedades donde la complejidad y la incertidumbre son la regla, **la confianza es una necesidad pre-funcional de las relaciones sociales** en tanto se configura como una apuesta que generaliza las expectativas de comportamiento reemplazando la insuficiente información por una seguridad internamente generalizada. La confianza es una combinación de conocimiento e ignorancia, una indiferencia cuidadosa, una relación social que se da dentro de un marco de interacción que ofrece seguridad y amplía las posibilidades de acción en el presente orientándose también hacia el futuro (Luhmann, 1996).

Cuando los actores se enfrentan a un dilema social o de acción colectiva, pueden con facilidad seguir estrategias de corto plazo o maximizadoras que los dejan a todos en una peor situación que si hubieran tomado otras opciones disponibles. Cuando existe confianza, la situación cambia. La confianza contribuye a vencer el miedo a ser defraudado así como las tentaciones perversas de corto plazo a las que se enfrentan los actores en tanto suspende la duda y conduce a pensar que el o los otros actuarán positivamente. A partir de allí es más probable se comparta información y se inicien actividades que demandan cooperación o colaboración y ello crea una oportunidad para que tanto la persona que confía como la persona en la que se emprendan transacciones complejas o continuadas que incrementen su bienestar (Ostrom y Ahn, 2003).

Sin embargo, en regiones como América Latina donde la cultura de la legalidad es débil y la anomia generalizada, la opción por defecto es no confiar (Bergman, 2009)². La desconfianza, al igual que la confianza, tiene el potencial de reducir la complejidad social y facilitar las interacciones sociales, pero a diferencia de la confianza lo hace sugiriendo un curso de acción basado en la sospecha, el monitoreo, la activación de salvaguardas institucionales que tiende al atomismo (Lewis y Weigert, 1985).

Las preguntas que se abren son: **¿a qué responde la presencia o ausencia de confianza? ¿puede cambiarse?**. Este trabajo va más allá de una reflexión de porque somos como somos (actitud derrotista y paralizante) y apunta a investigar las causas y fuentes de la confianza para poder entender porque en algunos lugares abunda y en otros escasea. El objetivo es indagar cómo podemos ser esos otros que admiramos, que **vías de esperanza** y posibilidades de un futuro diferente existen.

2. En anexo se ofrecen datos actualizados de la confianza en América Latina y Europa.

2. Dimensiones y fuentes de la confianza

La confianza, lejos de ser algo coyuntural e individual es una **realidad social intersubjetiva y multidimensional**, subproducto de las relaciones interpersonales que ocurren bajo ciertas dinámicas estructurales, institucionales y de los imaginarios que colectivamente se forjan en torno dichas relaciones. Es algo que se va gestando de modo inadvertido, inductivo, a-teórico y casi accidental y **en la cual influye indirectamente la desigualdad, la corrupción, las instituciones formales, las políticas de bienestar social y las construcciones colectivas** que configuran las identidades y subjetividades (Güemes, 2006).

La **confianza** se vive como una experiencia única, pero se pueden destacar analíticamente tres **dimensiones constitutivas** dentro de ella que facilitan en contextos de incertidumbre dar el “salto de fe” y suspender la irreductible vulnerabilidad social. En primer lugar, la confianza posee una base **racional** y supone un razonamiento basado en información que interpreta la realidad en base a señales del entorno, aprendizajes formales adquiridos y experiencias vividas. La segunda dimensión es **afectiva** y está 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. Por último, la dimensión **sociológica-rutinaria** se sustenta en la opinión que tenemos de los otros y conduce a sostener la ficción y la expectativa de que todos los otros se comportarán de modos adecuados (Lewis y Weigert, 1985; Möllering, 2006; Raaphorst, 2013).

Es difícil en los casos concretos diferenciar porcentajes de racionalidad, afectividad o sociabilidad de la conducta así como de las expectativas que elaboramos pero, analíticamente, resulta muy útil para comprender los fenómenos y, en términos de políticas públicas, muy útil para mejorar el diseño e implementación de las intervenciones sociales (Güemes, 2017).

Confiar, desde una perspectiva **racional**, supone un **cálculo estratégico sobre los otros** sustentado en un análisis de las características contingentes de las personas en las que se confía como del contexto y tipo de relación. En este sentido, existen al menos tres razones por las que una persona confiaría en otra:

- a. ambos están inmersos en una relación continuada y por eso no se defraudaría al otro en tanto no se sabe cuándo acabará su relación o se espera que no acabe,
- b. ambos están en una relación que puede ser efímera o circunstancial pero son miembros de una red en la que la información sobre una violación de confianza se comunicaría de modo fácil y rápido al resto de miembros de la red y repercutiría negativamente en la reputación de aquel que vulnera la confianza,
- c. existe un tercero, básicamente el Estado, que otorga sanciones a los posibles jugadores oportunistas (Güemes y Herreros, 2019).

El último de los supuestos resulta interesante para explicar porque los niveles de confianza social e institucional son bajos cuando la eficacia estatal es baja. En ambientes donde las normas funcionan, la certeza de la presencia de un tercer actor que vigila y castiga permite suponer las personas evitarán los castigos lo que disminuye la incertidumbre y facilita el “salto de fe”. Confiar es menos costoso y arriesgado. Por el contrario, si el Estado es incapaz de hacer cumplir el acuerdo entre los dos actores, aquel que engaña o se comporta de modo oportunista tiene beneficios más altos y, a la larga, las preferencias pro sociales desaparecerán y los tipos oportunistas predominarán en la población. Esto no significa que cuando existe eficacia de estado todas las personas tengan preferencias pro-sociales y exista un altruismo ilimitado sino que los tipos confiables sobreviven y la opción de confiar se protege (Güemes y Herreros, 2019).

El aspecto **emocional** de la confianza contribuye al desarrollo de la plataforma cognitiva racional de la confianza. Como demostró la neurociencia recientemente: las emociones, los sentimientos y los procesos de regulación biológica desempeñan un papel fundamental en los procesos cognitivos y contribuyen al proceso de razonamiento en tanto calificadores que rodea a un pensamiento. Las emociones tienen una función muy importante que cumplir en la intuición (rápido proceso cognitivo en el que llegamos a una conclusión concreta sin ser conscientes de todos los pasos lógicos intermedios) (Damasio, 1995). Todo sugiere que la intuición es fundamental para la confianza, tanto como el lazo afectivo respecto a quienes forman parte de la relación donde la confianza se entabla (Lewis y Weigert, 1985; Raapaport, 2013).

Destaca en este punto como relevante la socialización vital de los sujetos y la experiencia en ella adquirida. Para algunos autores la confianza es una creencia acerca de la bondad de los otros asociada a valores, al optimismo, a la satisfacción con la vida o a cómo se visualiza el futuro todo lo cual deriva de nuestros padres y primeros educadores (Giddens, 1999; Uslaner, 2002). Aunque la socialización primaria es fundamental, también las experiencias de socialización secundaria que se desarrollan a lo largo de toda la vida y la pertenencia a asociaciones, son relevantes. Estas permiten el desarrollo de aprendizajes prácticos que refuerzan y ayudan a internalizar o actualizar los valores y perspectivas iniciales. Por ello, se suele argumentar que mayor participación en asociaciones aumenta la confianza social en virtud de que los sujetos desarrollan lazos afectivos relativamente horizontales con sus coasociados a quienes ven como muestra representativa de la sociedad y son capaces de extender su confianza particularizada al resto de sujetos, que no conocen pero que intuyen se parecen a sus coasociados (Putnam, 2001).

La desigualdad y los esfuerzos que los Estados hacen para mitigar la misma, también son muy relevantes en el desarrollo de la faceta afectiva de la confianza. En sociedades con desigualdades económicas, los intereses asimétricos que existen entre los sujetos diferentes reducen sentidos de pertenencia y las posibilidades de una idea/acción orientada colectivamente. En su lugar, existe una sensación de injusticia e impotencia generalizada que hace que muchas personas se sientan subestimadas, despreciadas, miradas como inferiores, ridículas y fracasadas, lo que provoca sufrimiento y rencor y echa a perder recursos humanos (Bjørnskov, 2004; Wilkinson y Pickett, 2013:61).

Estudios comparados prueban cómo la desmercantilización de ciertas prestaciones sociales y el gasto público social tienen efectos positivos en la confianza, en la medida en que mejoran la redistribución del ingreso. Sumado a ello, se destacan el valor de los programas sociales universales (especialmente en lo vinculado a salud y educación) como herramientas en virtud de las cuales los gobiernos envían señales a sus ciudadanos, que contribuyen a forjar sentidos compartidos de acceso y oportunidades igualitarias y la sensación de pertenecer a una misma sociedad (Rothstein 2008; Rothstein y Uslaner, 2005; Herreros y Criado, 2009).

En relación al **aspecto sociológico rutinario** la confianza no es una mera reacción a hechos objetivos sino que dependen de la información que tenemos sobre los demás y de cómo se experimentan y significan sus acciones. La confianza depende en buena medida de una representación colectiva según la cual creemos que todos actuarán en modos correctos. Si se percibe que los otros actúan como si también confiaran en uno, esto es: si me siento depositario de confianza, también confío, recíproco.

El modo en que se ve a los otros, depende a su vez de: cómo se imaginan y significan las comunidades y las instituciones sociales, las representaciones del pasado, y los sueños compartidos como colectividad. En este punto, el discurso de los actores y líderes políticos son importantes en tanto comunican nociones, transmiten valores e instalan puntos de vista sobre lo social que permiten a los

sujetos hacerse una idea de la identidad del grupo y de quiénes somos “nosotros” y quiénes son “los otros” (Rothstein, 2000, 2005).

Asimismo, las políticas públicas son fenómenos expresivos y performativos, que no solo reflejan puntos de vista ya existentes sino que contribuyen activamente a construir identidades, modelos de relación social y sistemas de creencias. Los sentidos comunitarios e identidades que las políticas construyen depende de elementos culturales, metáforas y la retórica que utilizan. Diferentes modos de hacer política suponen alternativas de construir la realidad social e influyen en las relaciones sociales y en las identidades sociales (Bates, et al., 1998; Fairclough, 1992)

También importan aquellos acontecimientos históricos que aglutinan a una sociedad y en torno de los cuales se construye un relato grupal (momentos fundacionales, épicos o generales donde se siente lo grupal), como aquellos episodios históricos que la han dividido (fracturas y escisiones sociales y cómo ellas se han subsanado, si es que lo han hecho). El futuro imaginado, los sueños, aspiraciones y esperanzas que los sujetos visualizan colectivamente y les permiten proyectarse como sociedad y articular el destino y suerte individual al colectivo son fundamentales. Sin un relato que de sentido a lo colectivo la idea de “nosotros” se debilita y ganan lugar relatos fragmentados e individuales que hace cuasi imposible prospere la confianza en desconocidos (Rothstein, 2000, Lechner, 2002; De Greiff, 2009; Frykman, 2009).

Como veremos a continuación estas dos últimas dimensiones (afectiva y sociológica) son clave para entender la relación entre confianza y cohesión social.

3. Confianza y cohesión social

La **cohesión social**, estudiada desde perspectivas teóricas, empíricas y experimentales es un concepto controvertido y polisémico. En términos mínimos sabemos remite al bienestar de los miembros del grupo y valores compartidos como la confianza y la igualdad de oportunidades en la sociedad. Literatura reciente puntualiza en la importancia de interrelacionar los tres niveles de los que depende la cohesión:

- a. **nivel individual o personal** (comunicación íntima cara a cara de los individuos, sentido de pertenencia,
- b. **nivel de la comunidad** (lealtades compartidas, apoyo moral mutuo, el entorno social, solidaridad recíprocas, valores compartidos, objetivos comunes, etc.); inclusión, reconocimiento, etc.),
- c. **nivel institucional** (falta de conflicto social, satisfacción con la vida, comportamiento social, confianza y multiculturalidad, reducción de las desigualdades y exclusión) (Fonseca et. al 2019).

Para que exista cohesión social, los individuos deben tener **motivos para querer pertenecer a la sociedad, y las leyes, regulaciones, normas y valores públicos les deben permitir integrarse**. Si la persona se enfrenta a la desigualdad, a la falta de representación, o existe un conflicto profundamente arraigado, es probable que su deseo personal de permanecer en el grupo se desvanezca.

Parte de la literatura sugiere que solo en la medida que creemos otros comparten ciertos valores generales nos sentimos parte del colectivo y se desarrolla confianza y solidaridad. En este sentido, los nacionalistas sugieren que es necesario compartir una cultura nacional, los liberales que solo necesitamos compartir un compromiso con algunos principios liberales básicos de justicia, mientras que los multiculturalistas sugieren que debemos compartir un compromiso para el reconocimiento de la diferencia. Investigaciones actuales demuestran que el nacionalismo liberal y el conservador

están correlacionados negativamente con la confianza y solidaridad, mientras que el multiculturalismo está positivamente relacionado. La clave no estaría en necesitar que los otros piensen igual que uno sino en que todas las maneras de pensar son toleradas en nuestra comunidad y eso es lo que nos hace una comunidad (Breidahl, et al, 2018).

La **experiencia cotidiana** de los actores sociales sería una fuente central en la formación de la confianza social y, por tanto, los espacios públicos (donde acaecen tales contactos informales) serían un lugar de experiencia de la alteridad, de exposición de sí mismo a la mirada del otro, de intermediación de lo público y lo privado, de cruce de suertes o de identificación de un destino compartido (Sennet, 1975, 1978; Wacquant, 2007). Cuando el acceso a tales espacios es generalizado, la socialización pone en contacto sujetos diferentes, lo cual no sólo contribuye a desarrollar la empatía y corresponsabilidad social y moral, sino que además amplía la información sobre el mundo que nos rodea y preferencias ajenas y, por tanto, reduce la incertidumbre y el riesgo de confiar. Por el contrario, si tales escenarios se deterioran, se segmentan o fragmentan, las oportunidades de interacción entre grupos y categorías sociales disminuye y, con ello, se profundizan los contrastes ya existentes acentuándose las fronteras sociales (Lechner, 2000; Katzman, 2007, Svampa, 2004).

Ahora bien, los encuentros espontáneos entre ciudadanos diferentes son improbables cuando existen altos niveles de **segmentación y segregación** en espacios de socialización informal tradicional como la escuela o el barrio. La segmentación y segregación escolar y urbana tiene efectos socialmente nocivos, al crear fronteras sociales más rígidas, convierten la desigualdad en exclusión, los sujetos quedan expuestos a experiencias de socialización que refuerzan las tendencias hacia el cierre social, la estigmatización y la violencia (Vranken, 2001). El espacio colectivo se re-semantiza según una percepción del mundo polarizada y la confianza social pierde asidero, mientras que los lazos fuertes y endogámicos ganan terreno (Güemes, 2016)

Estando claro que las estructuras de poder atraviesan las relaciones sociales y las tensiones políticas comprometen solidaridades generalizadas, en este sentido la literatura ha intentado problematizar cómo la heterogeneidad social afecta la confianza analizando el papel de las diferencias de género y la diversidad étnica.

En referencia a lo primero, la desigualdad de género conspira contra el desarrollo de la confianza y de la cohesión social en la medida que instaura una desigualdad objetiva a la vez que subjetiva, una percepción de inferioridad y abandono injusto en una mayoría: las mujeres. Definible como un sujeto histórico, campo de fuerza no homogéneo en que confluyen organizaciones, actores políticos y redes de pensamiento-información-acción, el feminismo abanderó un proyecto de nueva sociedad donde se transformen las prácticas sociales y se cierren brechas abiertas. La denuncia de la violencia sexual y física y el consecuente reclamo de integridad y seguridad, se acompaña de la visibilización de violencias simbólicas, económicas y políticas. Avanzar en superar estas brechas debe constituirse en una prioridad para construir sociedades igualitarias en donde la confianza social pueda florecer y reclaman un esfuerzo continuado que integre nuevas herramientas de política pública capaces de transformar una cultura profundamente arraigada y persistente (Güemes, 2019).

En relación a la diversidad étnica, tradicionalmente se sostuvo que disminuye la probabilidad de confianza. La posible explicación a ello residía en suponer que la heterogeneidad cultural enfrenta visiones diferentes, genera actitudes defensivas y resistencia al otro y fomenta el desarrollo de confianzas particularizadas y lazos fuertes al interior de los grupos mayoritarios y minoritarios pero no entre ellos (Alesina y La Ferrara, 2002).

Sin embargo, investigaciones actuales han probado que la relación entre diversidad étnica y confianza está mediada por la desigualdad y por la eficacia estatal y no tendría un efecto reductor sobre la

confianza si se tienen en cuenta indicadores de pobreza, desigualdad y desempeño estatal. Los llamamientos hacia la homogeneidad y el comunitarismo miran hacia el pasado y, por lo tanto, son reaccionarios; pero además desconocen que el tipo de cohesión que hace funcionar al mundo moderno no depende del conocimiento mutuo o las similitudes con el otro, sino de una serie de normas que son entendidas y aceptadas por todos (Portes y Vickstrom, 2012).

Es la denegación sistemática de oportunidades a amplios sectores sobre la base de su raza, origen étnico o su país de origen la enemiga de formas superiores de cohesión basadas en reglas universalistas e imparciales, no la diversidad en sí. Cuando los Estados son eficaces en aplicar las leyes y sus instituciones son consideradas legítimas existen incentivos para confiar en el otro, aun cuando este es diferente. El Estado castiga por igual a quien defrauda la confianza (Herreros y Criado, 2009).

He aquí la responsabilidad del Estado en mejorar su eficiencia, garantizar la imparcialidad y justicia en la implementación de la ley y en la construcción de escenarios igualitarios que eviten el desarrollo de confianzas endogámicas y den lugar a contactos informales lo realmente fundamental para confianza. Repetimos, esos espacios de encuentro entre desiguales en un marco de eficiencia estatal son relevantes porque ayudan a: a) disipar prejuicios y perder el miedo al diferente; b) que los más aventajados ganen capacidad empática respecto de los que menos tienen, reforzando sentimientos de obligación moral y solidaridad hacia ellos; c) que los sujetos pertenecientes a las clases sociales más bajas o marginados sociales generen redes de capital social útiles a futuro que les permitan trascender ciertos guetos sociales y culturales aumentando sus posibilidades de ascenso y mejora social (Bourdieu, 2001; Portes y Landolt, 2000).

En síntesis, **sentirse parte de una misma comunidad moral con un destino compartido** (lo que no significa homogeneidad cultural) **genera la solidaridad que es esencial en la construcción de la confianza social y de la cohesión social**. Las políticas públicas tienen mucho que aportar en esto. **El Estado y las políticas públicas son** garantes de la existencia y cuidado de los espacios de socialización donde la confianza se construye además de ser proveedores de servicios públicos claves para asumir colectivamente los riesgos sociales y configurar sentidos colectivos en torno a una suerte compartida.

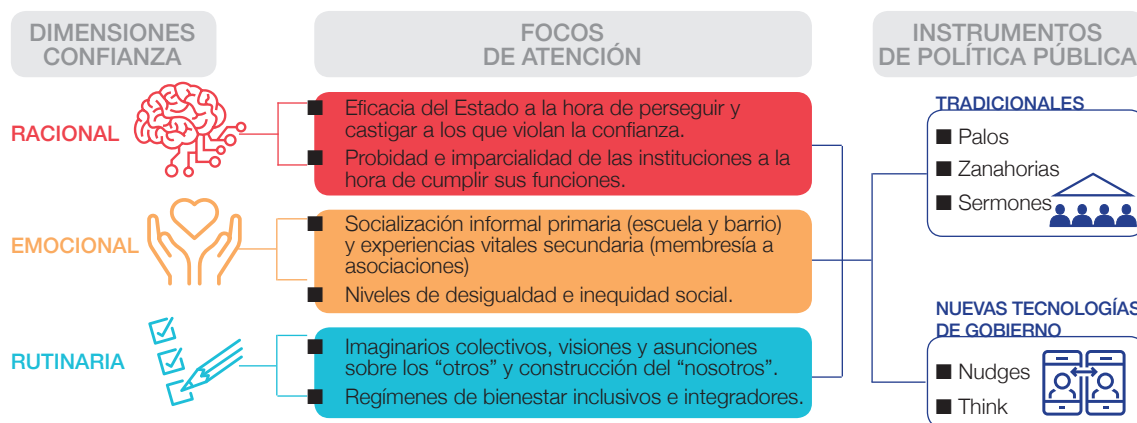
4. Nuevos instrumentos de política pública para abordar la desconfianza y la cohesión social

Asumir a las políticas públicas como factores clave para explicar la emergencia/destrucción de la confianza convierte a los fenómenos sociales en situaciones menos azaroso abriéndose un escenario de cambio y esperanza para sociedades donde la confianza es baja y la cohesión social un desafío pendiente.

En términos generales, los estudios sobre confianza demuestran cómo las políticas de bienestar universal son preferidas en tanto tratan equitativamente a todos aquellos que se encuentran en condicionales similares, no estigmatizan ni degradan ciertos colectivos beneficiarios de ayuda o asistencia social, conectan las prestaciones a derechos ciudadanos y están exentos de decisiones discrecionales y manejos clientelares. Así, quienes reciben beneficios sociales no se sienten apartados ni receptores de la caridad de los más pudientes, a la vez que la clase media y quienes pagan más impuestos no experimentan la sensación de que sus recursos no tienen retorno y que las políticas solo están orientadas a los pobres. La universalidad genera conciencia sobre la interdependencia social, los riesgos individuales como la salud, el desempleo, la pobreza, se asumen social y no individualmente y la política pública envía una señal que habla de una suerte compartida, de una sociedad (De Swaan, 1992; Rothstein, 2000 y 2008, Rothstein y Stolle, 2007; Green, et. al 2006).

La clave política es focalizar en aquellos aspectos que en cada sociedad están comprometiendo la cohesión social como son las migraciones, la desigualdad económica, las violencias y fracturas histórico-sociales aún pendientes de cerrar, el acceso a servicios públicos generalizado, etc. Esta tarea invita a reflexionar en los mecanismos de diseño e implementación de las políticas públicas y en cómo enriquecer el repertorio de herramientas y tecnologías de gobierno de lo social.

Confianza, cohesión social y políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

Los **instrumentos de política** se diferencian tradicionalmente según la fuerza que utiliza la autoridad y el grado de constreñimiento que envuelven los esfuerzos del gobierno, clasificándose entre **palos, zanahorias y sermones**. Los palos son las regulaciones que buscan influenciar en las personas mediante la formulación de reglas y directivas que funcionan como mandatos para quienes los reciben. Es el instrumento más tradicional que usan los gobiernos. Las zanahorias son herramientas económicas que implican quitar o dar recursos materiales para inducir comportamientos deseados, y se asocia a ciertas medidas que no son obligatorias como son los incentivos, premios, beneficios o exenciones fiscales. Los sermones son instrumentos de información que ponen énfasis en la prevención de los malos comportamientos y en la estimulación de buenas conductas, visibilizando y generando conciencia sobre las consecuencias de ciertos comportamientos (Bemelmans, Rist y Vedung, 1998).

Estos tres tipos de instrumentos parten de entender al ciudadano (a quién va dirigida la 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 individual sobre la conducta, y al debate grupal sobre lo adecuado y deseable en una sociedad. Aumentan el repertorio de instrumentos y permiten entender como las personas piensan y actúan en el mundo real y, a partir de ello, son útiles a la hora de generar diseños, seleccionar cursos de acción, definir la población objetivo en base a sus características más peculiares e implementar una política pública (Güemes, 2017; Güemes y Wences, 2019).

Entre ellas interesa destacar dos. En primer lugar, las **nudges** (traducibles como empujoncitos) son iniciativas que, sin coacción, guían las decisiones individuales hacia lo que se considera la correcta dirección, de acuerdo a como los mismos individuos lo juzgan, y siempre preservando la libertad de elección y sin hacer daño a otros (Thaler y Sunstein, 2009). No se trata de obligar (palos) o incentivar (zanahorias) sino más bien está dirigida a razonar y persuadir (sermones) y dirigir sigilosamente nuestra conducta hacia objetivos de bienestar.

En segundo lugar, la estrategia *think* sugiere que los gobiernos deben crear 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 (John et al., 2011). La persuasión sería la herramienta blanda de la gobernanza que permitiría influir en los comportamientos y transformar hábitos compartidos. Para ello, los espacios deliberativos deberían diseñarse de manera tal que, por un lado, sean capaz de involucrar a los ciudadanos de diferentes grupos sociales (incluyendo grupos marginales) y, por el otro, dispongan de las condiciones que hagan posible el debate afable y abierto a opiniones contrapuestas.

Para ilustrar el enfoque ofrecemos un par de ejemplos de *nudges* asociados a mejorar la integración y cohesión social sea fomentando la integración de inmigrantes o etnias minoritarias en instituciones del Estado, o facilitando la realización de trámites para acceder a servicios públicos o la propia ciudadanía servirán.

El primer es una intervención en Reino Unido que busca aumentar la diversidad étnica en la policía. La intervención consistió en cambiar el correo electrónico que recibieron los solicitantes elegibles antes de tomar el examen de acceso. En dicho mensaje se hicieron los siguientes ajustes: a) se eliminó cualquier lenguaje que fuera innecesario y pudiera haber causado ansiedad, b) se utilizó un lenguaje más positivo (se comenzaba el correo electrónico con: “¡Felicidades!” y se finalizaba con un: “¡Buena suerte!”), y c) se agregó una oración: “Antes de comenzar la prueba, me gustaría que tomara un tiempo para pensar por qué quiere ser un agente de policía. Por ejemplo, ¿qué significa ser un agente de policía que significa lo más importante para usted y su comunidad?” El propósito de esta oración fue hacer que los candidatos reflexionaran sobre sus valores y consideren su presencia en la fuerza policial como algo socialmente valiosa. Los resultados muestran un aumento del 50 por ciento en la probabilidad de pasar la prueba para los solicitantes pertenecientes a minorías, sin efecto en los solicitantes blancos. Esto sucede porque los ejercicios de afirmación de valores operan reduciendo la amenaza de caracterización negativa de una identidad social, mejora la autoestima y contribuye a que los candidatos reflexionen cómo sobre sus valores contribuyen al logro del bienestar general (Linos, et. al, 2017).

El segundo ejemplo pone el foco en reducir la complejidad de trámites burocráticos para acceder a prestaciones sociales, incluso a los trámites de nacionalización. El acceso a servicios sociales y la nacionalización para quienes cumplen los requisitos son claves en la integración de inmigrantes y refugiados. En términos prácticos ello demanda, además de compromiso político, un esfuerzo de las burocracias para asegurar esos derechos. En esta línea, hacer que las aplicaciones se acceso sean lo más amigables posibles es importante. Ello se logra por ejemplo a partir de formularios electrónicos que se autocompletan o que no requieran tanta información. También es relevante capacitar a los funcionarios públicos en temas de diversidad e incrementar su sensibilidad cultural, ofrecer herramientas extras a los recién llegados. En Austria, Alemania y Portugal existen ejemplos de iniciativas de este tipo como ilustra el informe elaborado por Papademetriou y Benton (2016).

En relación a estrategias reflexivas (*think*) que buscan la integración cambiando cosmovisiones y creando relatos colectivos acerca de “quienes somos nosotros”, “lo que representamos” y, en consecuencia, “lo que hacemos”, su éxito depende de cambiar las expectativas sociales, no solo las actitudes individuales y, una vez logrado ello, dar a conocer el cambio en el contexto de modo de catalizar y reforzar nuevas normas y comportamientos (Alexander-Scott, 2016).

Con el objetivo de luchar contra la violencia y la desigualdad de género, en los últimos años han surgido numerosas organizaciones de hombres que trabajan en cuestiones relacionadas con nuevas masculinidades en donde se debate la sexualidad masculina, los roles de género, la violencia masculina, la paternidad responsable y promover nuevos modelos para la equidad entre los

géneros. Algunos ejemplos son: el Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias (CORIAC) y Salud y Género A.C. en México, Puntos de Encuentro en Nicaragua, ECOS y el Programa Papai en Brasil, CISTAC en Bolivia, ETHOS en Uruguay, el Instituto Promundo en Brasil, etc.³

El Programa H y M es una intervención comunitaria que nace en Brasil y sirve de buen ejemplo en este punto. Dicho programa se centra en sesiones de educación entre pares facilitadas por hombres jóvenes y mujeres líderes, que busca involucrar a la juventud en reflexiones críticas sobre el género y ayudarla a desarrollar habilidades para actuar de una manera más empoderada y equitativa. El programa se centra en las actitudes personales, apunta a debilitar las normas negativas y promover nuevas normas descriptivas, al trabajar con miembros de la comunidad para evaluar sus propias actitudes y capacitarlos para difundir los mensajes en toda la comunidad (Ricardo et. al, 2010).

Los beneficios potenciales de aplicar estas herramientas a los desafíos de cohesión social y la confianza son altos. Retos como la inmigración y la desigualdad de género reclaman intervenciones estatales en pos de mejorar la interacción social entre locales y recién llegados, ampliar mapas mentales sobre el otro, reducir prejuicios, alentar expectativas en los excluidos o segregados, construir empatía y reconocimiento a partir de experiencias vivenciales compartidas, reducir la segregación urbana y social promoviendo conexiones sociales en lugares de trabajo, escuela o comunidad, mejorar el acceso a los servicios públicos de los inmigrantes reduciendo por ejemplo desde la administración los trámites que se requieren para acceder a servicios públicos (Benton, et. al, 2018).

Conclusiones

Como sugerimos desde un inicio, la confianza no es algo que se pueda promover directa o linealmente sino que supone trabajar en escenarios sociales donde la misma ocurre y generar condiciones para que florezca.

Su relación con la cohesión social es ineludible, ambas reclaman transformar condiciones macro estructurales. La igualdad, eficacia estatal, imparcialidad y transparencia en la provisión de servicios garantizando servicios, así como, los espacios públicos donde el encuentro con el otro ocurra y permita visualizarse como un nosotros antes que otros, son la meta.

Esta meta entronca con los objetivos del Programa Euro-Social, donde se destaca la importancia y necesidad de un relato que de sentido a lo colectivo y a la idea de un nosotros para generar confianza desde una asociación estratégica de las relaciones UE-AL en torno a la cohesión social. La revalorización y el fortalecimiento de los espacios públicos como espacios para construir la “cotidianidad”, reduciendo la segmentación y la segregación y la universalidad de prestaciones sociales como generador de conciencia de las vulnerabilidades sociales son piezas claves del programa para promover la cohesión social y también vectores fundamentales para la confianza.

Existen motivos para la esperanza aunque el desafío sea grande. Como destaca el propio programa, las dimensiones determinantes en la estructuración de los patrones de desigualdad social en América Latina: desigualdades de género, étnicas y raciales, relacionadas con el ciclo de vida (infancia, juventud y vejez) y territoriales, son resistentes pero no imposibles de cambiar y las políticas públicas son fenómenos que contribuyen activamente a construir identidad, modelos sociales y sistemas de creencias.

3. Véase http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=1154&Itemid=322 [Último acceso el 21/01/19]

Mientras a cohesión social y la confianza, son tanto un fin en sí mismo, como un medio para lograr resultados; las políticas públicas son el camino para iniciar modificaciones profundas de la estructura social, en relaciones de poder y jerarquías económicas y simbólicas, así como, en las representaciones y los valores y no solamente la economía y los derechos.

El objetivo de este trabajo fue delinear los contornos de un fenómeno omnipresente que se antoja tan fundamental como evanescente, a la vez que aportar líneas de acción donde, desde las políticas públicas, se trabaje la confianza en sus diferentes dimensiones. Para ello es necesario integrar al repertorio actual de acciones herramientas de gobierno novedosas que centren el foco en aquellos aspectos más profundos de la conducta (emocionales y sociales) pero paradójicamente menos atendidos y que son claves para entender al confianza y la cohesión social. Pues por más que nos esforcemos en no pensar en ellos, como el Zahir reaparecerá.

Bibliografía

- Alexander-Scott, M. B. (2016). DFID Guidance Note: Shifting Social Norms to Tackle Violence Against Women and Girls (VAWG). Londres: VAWG Helpdesk.
- Bates, R. F. (1998). The Politics of Interpretation: Rationality, Culture and Transition.. *Politics and Society*, 603-642.
- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R., & Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick (USA) London (UK): Transaction Publishers.
- Benton, M., Silva, A., & Somerville, W. (2018). *Applying Behavioral Insights to Support Immigrant Integration and Social Cohesion*. Bruselas: Migration Policy Institute Europe.
- Bjørnskov, C. (2006). The multiple facets of social capital. *European Journal of Political Economy*, 22, 22-40.
- Bourdieu, P. (2001). El capital social. Apuntes provisionales.. *Zona Abierta*, 83-87.
- Breidahl, K., Holtug, N., & Kongshøj, K. (2018). Do shared values promote social cohesion? If so, which? Evidence from Denmark. *European Political Science Review*, 10 (1), 97-118.
- Brugué, Q., & Feu, J. G. (2018). Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática. *Revista de Sociología e Política (Brazil)*, 26 (67), 129-152.
- Chalaby, O. (2017 йл 27-octubre). A nudge for equality: the platform fighting bias with behavioural science. *Apolitical*, https://apolitical.co/solution_article/nudge-equality-platform-fighting-bias-behavioural-science/.
- Damasio, A. (2015). *El error de Descartes. La emoción, la razón y el cerebro humano*. Barcelona: Planeta.
- De Greiff, P. (2009). El esclarecimiento de la verdad, confianza y la norma de derecho. En M. Bergman, & C. Rosenkrantz, *Confianza y Derecho en América Latina* (págs. 217-236). México: CIDE-FCE.
- De Swaan, A. (1992). *A cargo del Estado*. Barcelona: Pomares Corredor.
- Dearmon, J., & Grier, K. (2009). Trust and development". *Journal of Economic Behavior & Organization*, 71, 210-220.
- Díaz Vázquez, R., Portela Maseda, M., & Neira Gómez, I. (2011). Bienestar y felicidad: relación con la renta y el capital social en países europeos. *Revista Galega de Economía*, 20, (núm. extraord.), 1-21.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Great Britain: Polity Press.
- Fonseca, X., Lukosch, S., & Brazier, F. (2019). Social cohesion revisited: a new definition and how to characterize it. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32 (2), 231-253.
- Frykman, J. et. al (2009). Sense of Community. Trust, Hope and Worries in the Welfare State. *Ethnologica Europaea*, 39 (1), 7-46.
- Giddens, A. (1999). *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid: Ed. Alianza.

- Green, A., Preston, J., & Janmaat, G. (2006). *Education, Equality and Social Cohesion*. Basingstoke: Palgrave.
- Güemes, C. (2016). Confianza, *Revista Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, 132-142.
- Güemes, C. (2016). *Trátame suavemente. Confianza Social en América Latina, con la lupa en Argentina*. San José de Costa Rica: Flacso, Secretaría General.
- Güemes, C. (2017). Nudge en América Latina? Incidir en comportamiento individual, obtener resultados colectivos. *Reforma y Democracia*, 68, 43-74.
- Güemes, C. (2019). *Mujeres en Iberoamérica: Herramientas de gobierno para un cambio que ya ha comenzado*. Documento de Trabajo N° 2/2019. Madrid: Fundación Carolina.
- Güemes, C., & Herreros, F. (2019 online first). Education and trust: a tale of three continents". *International Political Science Review*, <https://doi.org/10.1177/0192512118779184>.
- Güemes, C., & Wences, I. (2019). Comportamientos incumplidores, reflexiones sobre las emociones, motivos y contextos que hay detrás y los posibles remedios políticos. *Revista Paper*, 104 (1), 77-99.
- Hardin, R. (1992). The Street-Level Epistemology of Trust. *Analyse & Kritik* (14), 152-176.
- Herreros, F. (2002). *¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, CEACS.
- Herreros, F. (2002). Republicanismo, Capital Social y Democracia. *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)* (117), 293-312.
- Herreros, F., & Criado, H. (2009). Social trust, social capital and perceptions of immigrant. *Political Studies*, 27, 337-355.
- John, P., Smith, G., & Stoker, G. (2009). Nudge nudge, think think: two strategies for changing civic behavior. *The Political Quarterly*, 80 (30), 361-70.
- Katzman, R. (2007). La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes. *Revista Pensamientos Iberoamericanos*, 177-205.
- Knack, S., & Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1251-1288.
- Lechner, N. (2002). La recomposición del Nosotros: un desafío cultural. *PNUD, Desarrollo Humano Chile*.
- Lewis, D., & Weigert, A. (1985). Trust as a Social Reality. *Social Force*, 63 (4), 967-985.
- Linos, E., Reinhard, J., & Ruda, S. (2017). Levelling the playing field in police recruitment: Evidence from a field experiment on test performance. *Public Administration Review*, 95 (4), 943-956.
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Barcelona: Anthropos.
- Möllerling, G. (2006). *Trust beyond risk The leap of Faith*. Oxford: Elsevier.
- Nielsen, T., & Kepinski, L. (2016). *INCLUSION NUDGES: Practical Techniques for Changing Behaviour, Culture and Systems to Mitigate Unconscious Bias and Create Inclusive Organisations*. Inclusion Institute.
- Ostrom, E., & Ahn, T. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 1, 155-233.
- Papademetriou, D., & Benton, M. (2016). *Towards a Whole-of-Society Approach to Receiving and Settling Newcomers in Europe*. Migration Policy Institute, Vision Europe Summit.
- Portes, A., & Landolt, P. (2000). Social Capital: Promise and Pitfalls of Its Role in Development. *Journal of Latin American Studies*, 32 (2), 529-547.
- Portes, A., & Vickstrom, E. (2012). Diversidad, capital social y cohesión. *Revista Española de Sociología*, 83-107.
- Putnam, R. (2001). La comunidad próspera. El capital social y la vida pública. *Zona Abierta*, 94-95, 89-104.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raaphorst, N. (2013). Public officials' expectations about citizens' unknown intentions and behaviour The role of trust in the public encounter. *Paper prepared for the NIG Annual Work Conference*. Enschede, The Netherlands.

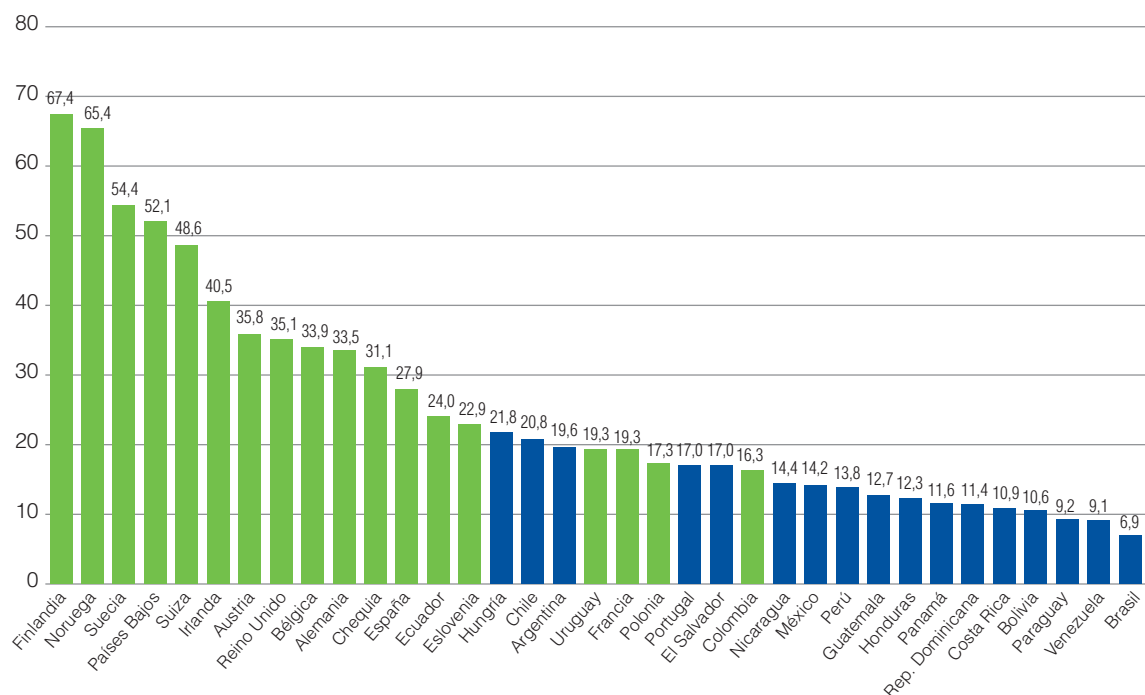
- Ricardo, C., et. al. (2010). *Program H and Program M: Engaging young men and empowering young women to promote gender equality and health*. Brazil: PAHO/Best Practices in Gender and Health.
- Rothstein, B. (2008). Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital? *QOG Working Paper Series 16*.
- Rothstein, B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2000). Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories. *Journal of Theoretical Politics*, 12, 477-501.
- Rothstein, B., & Stolle, D. (2008). How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics*, 40 (4), 441-467.
- Rothstein, B., & Uslaner, E. (2005). All for All. Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58, 41-72.
- Sennet, R. (1978). *El declive del hombre público*. Barcelona: Ediciones Península.
- Sennet, R. (1975). *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Ediciones Península.
- Sides, J. (1999). It takes two: The reciprocal relationship between Social Capital and Democracy. *Working Paper Institute of Governmental Studies. University of California*.
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2008). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Disponible en: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.
- Svampa, M. (2004). Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social “ hacia arriba”: socialización, sociabilidad y ciudadanía. *ESPIRAL*.
- Uslaner, E. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories.. En M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, & E. Vedung, *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation* (págs. 21-58). Transaction Publishers.
- Vranken, J. (2001). *No Social Cohesion without Social Exclusion?* Antwerp: Research Unit on Poverty, Social Exclusion and the City, University Antwerp.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: S XIX.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2013). Sociedades disfuncionales ¿por qué tiene importancia la desigualdad? *Dossier La Vanguardia “El mundo de las clases medias”*.

Anexos

Confianza en Latinoamérica y Europa

Gráfico 1. Confianza social diferenciando por países seleccionados en América Latina y Europa.

Año 2017 y 2016 (últimos años disponibles)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Latinobarómetro y Encuesta Social Europea.

Nota: Pregunta: "¿se puede confiar en la mayoría de las personas?". En el caso de Latinobarómetro las respuestas son dicotómicas: sí o no, mientras que en la Encuesta Social Europea se abre una escala de 1 al 10 para expresar preferencias. En el gráfico se agrupan las posiciones 7, 8, 9 y 10.

Tabla 1. Latinoamérica. Confianza Social. Evolución por países años 1996 a 2017

Países/ Años	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017	Desviación estándar por países
Argentina	22,9	18,3	23,2	10,7	15,6	22,2	17,8	15,4	29,8	24,6	14,4	19,7	19,0	24,1	28,9	26,6	22,7	19,0	19,6	5,0
Bolivia	17,4	13,6	20,7	17,2	13,7	28,0	21,2	13,8	19,6	23,4	21,5	23,2	26,4	18,8	21,3	11,9	20,4	26,4	10,6	5,0
Brasil	11,1	4,8	4,6	4,1	2,4	3,1	3,7	4,1	5,6	5,4	5,7	8,6	7,6	10,2	8,9	4,8	7,4	7,6	6,9	2,4
Colombia	22,9	31,7	19,9	17,7	13,5	17,5	13,4	21,9	19,5	20,5	9,5	14,8	20,1	20,5	19,3	15,2	15,6	20,1	20,8	4,7
Costa Rica	11,0	29,8	33,6	11,1	12,4	13,9	10,6	7,7	14,7	17,9	8,5	23,8	22,1	18,8	18,7	15,3	16,8	22,1	16,3	6,9
Chile	17,7	17,6	14,8	13,4	14,6	13,3	9,9	19,3	13,7	11,8	9,3	16,2	15,5	18,0	16,7	12,3	10,8	15,5	10,9	2,9
Ecuador	19,8	17,0	21,6	16,3	17,7	23,8	19,7	18,7	17,2	29,6	11,9	35,7	20,2	16,8	24,4	13,8	21,5	20,2	24,0	5,5
El Salvador	23,0	29,6	21,3	14,9	14,3	20,6	12,3	16,0	24,6	17,6	20,8	29,6	30,1	26,4	28,3	21,0	18,1	30,1	17,0	5,8
Guatemala	28,0	29,3	26,2	14,4	11,1	14,1	18,3	14,2	20,0	34,0	32,1	24,4	31,8	18,9	21,3	14,3	16,4	31,8	12,7	7,6
Honduras	24,6	28,3	16,1	9,6	12,1	15,0	17,9	20,4	13,4	23,9	17,1	22,2	20,3	21,7	33,0	19,8	15,7	20,3	12,3	5,8
México	20,8	42,8	39,8	34,6	36,1	22,0	18,9	16,7	24,7	30,3	20,1	20,1	25,0	26,7	23,6	18,0	16,1	25,0	14,2	8,2
Nicaragua	20,3	34,8	10,5	9,0	30,5	16,8	17,8	11,9	10,7	21,2	21,0	22,6	20,4	16,9	15,7	24,0	16,6	20,4	14,4	6,6
Panamá	24,8	19,8	18,1	15,7	24,0	27,9	24,9	20,3	15,9	14,1	24,6	21,6	20,2	21,4	22,2	19,3	23,9	20,2	11,6	4,2
Paraguay	23,4	8,5	13,2	17,8	17,2	5,8	7,2	6,0	14,0	13,8	6,1	10,9	16,9	13,8	22,5	10,6	18,2	16,9	9,2	5,4
Perú	13,4	13,1	12,9	10,4	12,9	14,5	15,0	16,0	15,0	23,5	14,3	14,2	17,5	14,5	18,4	14,0	18,2	17,5	13,8	2,8
Rep. Dominicana	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	12,9	23,6	28,5	21,5	37,0	36,4	31,3	36,0	16,3	12,7	36,4	11,4	10,2
Uruguay	33,0	30,9	33,9	22,9	23,6	35,9	35,0	24,5	34,2	32,4	29,1	26,3	30,3	30,9	22,6	20,9	21,9	30,3	19,3	5,3
Venezuela	11,3	11,0	15,9	15,4	16,6	11,9	13,3	16,9	25,7	30,4	27,1	23,7	23,0	24,0	26,1	22,1	14,8	23,0	9,1	6,4
Media AL	20,3	22,4	20,4	15,0	17,0	18,0	16,3	15,4	19,0	22,4	17,5	21,9	22,4	20,8	22,7	16,7	17,1	22,4	14,1	2,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro.

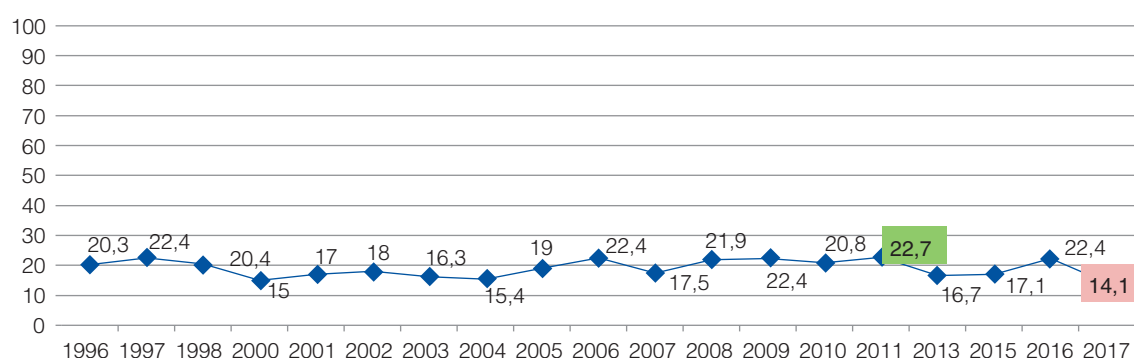
Tabla 2. Europa. Confianza Social. Evolución por países años 2002 a 2016

Confianza Social	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Austria	31,6	31,5	30,7	sd	sd	sd	28,9	35,8
Belgium	28,2	27,6	29,9	29,8	28,4	31,0	28,2	33,9
Switzerland	41,1	42,1	44,4	41,9	41,5	41,2	41,6	48,6
Czechia	19,9	19,1	sd	28,5	26,5	20,7	20,8	31,1
Germany	23,3	25,8	25,09	26,3	23,7	27,1	29,8	33,5
Denmark	67,1	64,0	69,39	67,3	65,7	69,3	69,5	sd
Spain	27,3	25,2	26,0	24,2	25,1	27,6	24,3	27,9
Finland	59,3	58,6	61,4	58,3	60,6	61,4	66,1	67,4
France	18,6	20,3	18,6	17,4	16,2	16,5	21,6	19,3
United Kingdom	29,5	30,0	35,7	35,1	35,7	34,1	35,8	35,1
Hungary	15,6	14,0	20,3	16,1	19,6	27,6	18,3	21,8
Ireland	39,1	45,7	35,1	36,8	32,2	32,5	33,9	40,5
Netherlands	42,6	46,0	44,0	48,3	51,1	50,1	48,7	52,1
Norway	61,5	62,2	66,3	61,9	63,3	64,3	62,0	65,4
Poland	12,1	11,4	16,4	18,5	21,9	18,0	16,6	17,3
Portugal	14,5	12,9	17,8	12,6	12,4	12,6	13,8	17,0
Sweden	51,8	52,3	55,3	56,3	56,0	49,5	54,1	54,4
Slovenia	17,7	20,0	20,9	21,0	17,0	25,3	16,9	22,9
Media europea	32,5	33,2	34,8	33,9	34,2	35,0	34,3	36,8
Desviación Estandar	18,0	18,7	18,0	18,2	18,7	17,4	18,9	18,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de European Social Survey.

Nota: se agrupan los valores 7, 8, 9 y 10 en la escala de 1 a 10 que pregunta por confianza en los demás.

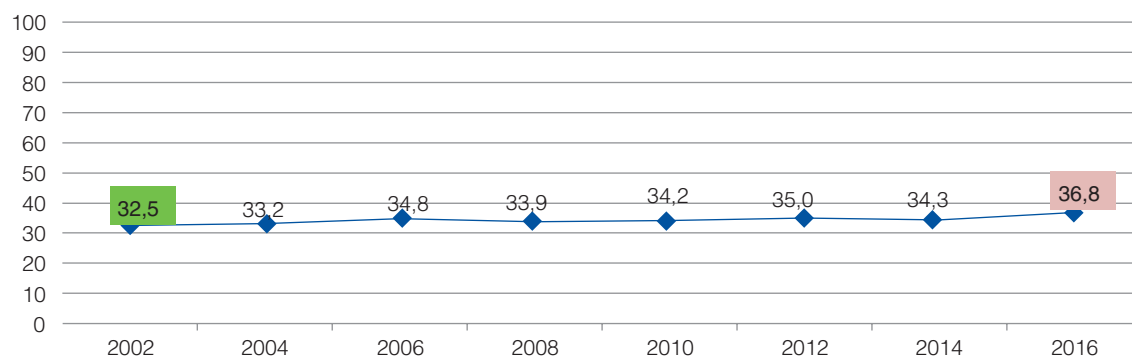
Gráfico 2. Evolución de la Confianza Social en América Latina (media 18 países). Años 1996-2017



Fuente: elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro.

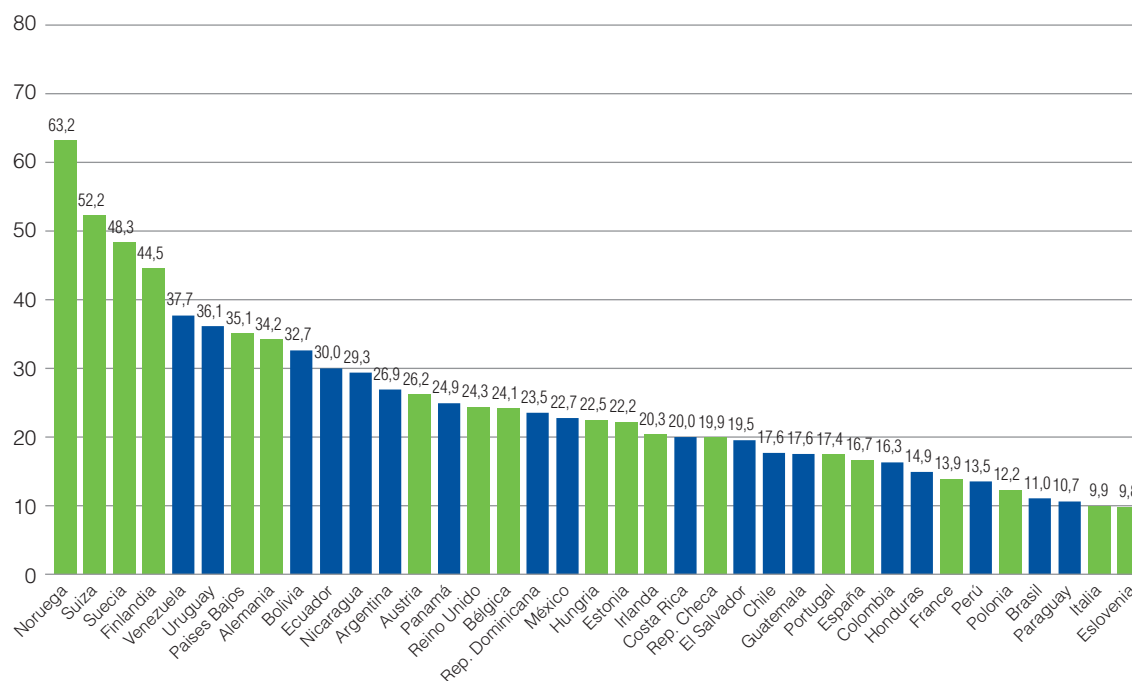
TEJIENDO CONFIANZA PARA LA COHESIÓN SOCIAL: UNA MIRADA A LA CONFIANZA EN AMÉRICA LATINA

Gráfico 3. Evolución de la Confianza Social en Europa (media 18 países) Años 2002-2016



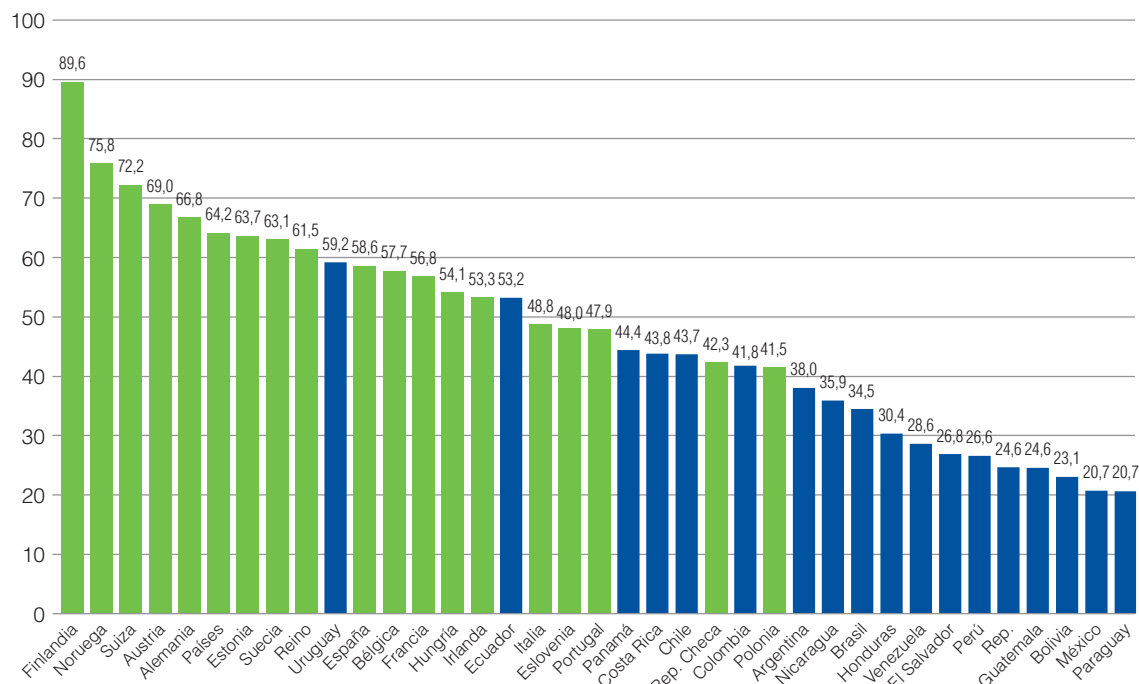
Fuente: elaboración propia en base a datos de Encuesta Social Europea.

Gráfico 4. Confianza en el parlamento diferenciando por países seleccionados en América Latina y Europa. Año 2017 y 2016 (últimos años disponibles)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Latinobarómetro y Encuesta Social Europea.

Gráfico 5. Confianza en la policía diferenciando por países seleccionados en América Latina y Europa. Año 2017 y 2016 (últimos años disponibles)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Latinobarómetro y Encuesta Social Europea.

Tabla 3. Confianza institucional. Distinción por tipos de institución y por países. Año 2017

Confianza institucional	Confianza en Congreso	Confianza en Gobierno	Confianza en Poder Judicial	Confianza en Policía	Confianza en Fuerzas Armadas	Media confianza institucional por Países
Argentina	26,9	31,6	25,2	38,0	50,0	34,3
Bolivia	32,7	38,8	24,1	23,1	40,3	31,8
Brasil	11,0	8,1	27,8	34,5	52,4	26,7
Chile	17,6	25,1	17,4	43,7	49,7	30,7
Colombia	16,3	16,9	21,7	41,8	56,3	30,6
Costa Rica	20,0	25,6	44,0	43,8	sin dato	33,3
Rep. Dominicana	23,5	28,2	22,3	24,6	43,2	28,4
Ecuador	30,0	39,1	27,3	53,2	65,9	43,1
El Salvador	19,5	12,9	22,7	26,8	35,5	23,5
Guatemala	17,6	20,2	28,5	24,6	36,0	25,4
Honduras	14,9	17,6	19,7	30,4	40,4	24,6
México	22,7	15,1	23,8	20,7	51,6	26,8
Nicaragua	29,3	43,3	33,0	35,9	46,5	37,6
Panamá	24,9	19,5	22,5	44,4	sin dato	27,8
Paraguay	10,7	14,7	15,0	20,7	39,7	20,1
Perú	13,5	18,8	18,6	26,6	44,3	24,3

TEJIENDO CONFIANZA PARA LA COHESIÓN SOCIAL: UNA MIRADA A LA CONFIANZA
EN AMÉRICA LATINA

Tabla 3. Confianza institucional. Distinción por tipos de institución y por países. Año 2017 (cont.)

Confianza institucional	Confianza en Congreso	Confianza en Gobierno	Confianza en Poder Judicial	Confianza en Policía	Confianza en Fuerzas Armadas	Media confianza institucional por Países
Uruguay	36,1	39,5	42,4	59,2	61,2	47,7
Venezuela	37,7	31,2	26,6	28,6	34,8	31,8
América Latina	22,5	24,9	25,6	34,6	47,1	30,9
Desviación estándar	8,3	10,5	7,7	11,3	9,2	

Fuente: Elaboración propia según datos de Latinobarómetro, año 2017.

Tabla 4: Confianza institucional. Distinción por tipos de institución y por países. Año 2016

Países	Confianza en el Parlamento	Confianza en la Policía	Confianza en el Sistema Legal	Confianza en los Partidos Políticos	Media confianza Institucional por países
Austria	26,2	69,0	53,1	13,1	40,3
Belgium	24,1	57,7	36,2	11,3	32,4
Switzerland	52,2	72,2	58,8	24,8	52,0
Czechia	19,9	42,3	33,7	11,8	26,9
Germany	34,2	66,8	49,9	13,0	41,0
Estonia	22,2	63,7	43,4	8,0	34,3
Spain	16,7	58,6	19,1	4,0	24,6
Finland	44,5	89,6	73,4	25,0	58,1
France	13,9	56,8	29,7	3,9	26,1
United Kingdom	24,3	61,5	46,5	9,7	35,5
Hungary	22,5	54,1	37,1	12,6	31,6
Ireland	20,3	53,3	37,7	11,4	30,7
Italy	9,9	48,8	24,3	4,1	21,8
Netherlands	35,1	64,2	52,4	23,3	43,7
Norway	63,2	75,8	74,7	31,0	61,2
Poland	12,2	41,5	14,8	4,2	18,2
Portugal	17,4	47,9	19,5	5,7	22,6
Sweden	48,3	63,1	54,4	19,9	46,4
Slovenia	9,8	48,0	14,8	3,3	19,0
Media Europa	27,2	59,7	40,7	12,6	35,1
Desviación estandar	15,2	12,0	18,1	8,4	12,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de European Social Survey.

DESCONFIANZA Y DESIGUALDADES: AMENAZAS PARA LA DEMOCRACIA

Desconfianza y desigualdades: amenazas para la democracia

Clarisa Hardy¹

Algunos años atrás fui invitada por EUROsociAL a reflexionar sobre la realidad social de América Latina a propósito de un libro que había escrito en ese entonces y que presentamos en algunos países, *“Estratificación Social en América Latina. Retos de Cohesión Social”* (LOM Ediciones, 2014). Por esos años América Latina concentraba prioritariamente sus esfuerzos en la pobreza y era el apogeo de los programas de transferencias condicionadas a los que varios países de Europa —y en especial la cooperación europea— miraban con atención y hasta sobredimensionada admiración.

Lo anterior ocurría justo en un período en que la irreductible pobreza había comenzado a ceder y las tendencias mostraban que se estaba reduciendo. Si bien todavía permanecían millones de hogares en condiciones inaceptables de exclusión era evidente que había tantas o más millones de personas que estaban iniciando caminos de mayor inclusión y sobre las que nada se sabía, ignoradas además por las políticas públicas de entonces, en casi toda Latinoamérica.

Precisamente esa realidad me había llevado desde 2011 a preguntarme dónde están, quiénes y cómo son aquellos que estaban logrando vencer sus condiciones de pobreza. Pregunta que se me había impuesto por la paradoja de que a medida que la pobreza se reducía recrudescían las movilizaciones ciudadanas y la conflictividad social se esparcía por las calles en las principales ciudades de la región.

Tímidamente el análisis de las clases medias empezaba a ser parte de las reflexiones de algunos cientistas sociales, mientras las empresas de marketing lideraban cuantiosos estudios sobre estos nuevos estratos para promocionar distintos productos a estos potenciales consumidores. En rigor, el mercado era más “sensible” a esta nueva reconfiguración social de nuestras sociedades que los gobernantes y las políticas públicas, como lo han demostrado los fenómenos políticos en curso.

Con una metodología que me proporcionó el PNUD —organismo que me apoyó en el estudio que daría origen al libro que publiqué un par de años después de la investigación²—, logramos

1. Clarisa Hardy, Presidenta Instituto Igualdad; coordinadora y docente del Diploma *Desarrollo y Cohesión Social* para el Magister de Políticas Públicas de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile; ex Ministra de Planificación y autora de varios libros, el último de los cuales sirve de antecedente a este artículo **Estratificación Social en América Latina. Retos de Cohesión Social**, LOM Ediciones, Chile 2014

2. Metodología que habiéndose creado en el PNUD (por los economistas López-Calva y Ortiz-Juarez) fue posteriormente adoptada también por el Banco Mundial y que hoy es de amplio uso en todos los estudios disponibles sobre la realidad social de América Latina.

establecer que hablar de clases medias en general no explicaba suficientemente la nueva dinámica de las sociedades en América Latina. De la caracterización de mi estudio se concluía que eran aún pequeños los sectores medios propiamente tales en la inmensa mayoría de los países de América Latina mientras emergían nuevos estratos medios precarios o vulnerables, con inseguridades económicas pero que, por haber dejado atrás su pobreza, tenían expectativas nuevas y al mismo tiempo mucho temor a recaer en la condición de la que habían salido.

En el trasfondo de esta estratificación social que permitía identificar distintos sectores sociales —sectores de pobreza, crecientes sectores no pobres vulnerables, pocos sectores medios más consolidados y un muy reducido estrato de segmentos ricos—, se encontraba el fenómeno persistente de la desigualdad, expresada en los ingresos de los hogares y en las remuneraciones del trabajo. Fenómeno que permitía concluir que había fundados argumentos para los temores de estas nuevas capas medias vulnerables ante la incertidumbre laboral, la baja calidad de los empleos y los menguados salarios.

Y todo lo anterior, en un cuadro en que los accesos a la educación y salud denotaban desigualdades pronunciadas de calidad según fuera la provisión pública (a la que accedía la mayoría) o privada (reducido a una minoría) de estos servicios. Siendo transversal la mayor desigualdad de las mujeres en todas estas dimensiones.

No existían entonces, ni ahora, caminos ciertos y seguros de abandonar la pobreza de una vez y para siempre. Y el riesgo de empobrecer como un fantasma siempre presente más la insatisfacción de expectativas de estos nuevos sectores medios precarios por la insuficiente oferta pública y de peor calidad y con un mercado privado de servicios de difícil acceso, era el clima subjetivo que alimentaba demandas crecientes al sistema político y movilizaciones sociales, especialmente en las áreas urbanas. Estudiantes de la educación media y terciaria, trabajadores, mujeres, consumidores, habitantes de zonas contaminadas y sujetas a catástrofes climáticas, eran las distintas formas en que se expresaban temores y expectativas frustradas.

En ese cuadro el sello social europeo de cohesión social empezó a ganar terreno en el discurso público de buena parte de los países latinoamericanos y el progresismo se hizo presente en las opciones políticas de muchos gobiernos de la región levantando banderas ya no sólo de derrota a la pobreza sino a la desigualdad que estaba a su base. Pero tal retórica chocaba con instituciones débiles, con inexistentes pactos fiscales que permitieran contar con recursos fiscales suficientes y con sistemas tributarios de baja carga impositiva y altamente regresivos. La retórica de inclusión chocaba con respuestas poco coherentes con ella y la insatisfacción social fue creciente, al tiempo que se complejizaban fenómenos de inseguridad, violencia y corrupción.

Esta caracterización de la realidad social, por cierto con manifestaciones muy diferenciadas entre países, se ha ido acentuando estos años, consolidando tendencias que son observables por datos objetivos y subjetivos de la realidad, con importantes cambios en el escenario político regional. Haber pasado del discurso de superar la pobreza al de avanzar en el combate a la desigualdad, haber transitado de la propuesta asistencialista a la de derechos, haber prometido bienestar y empleo con el crecimiento, así como movilidad social con la educación, son parte de la cuenta que mayorías ciudadanas le están cobrando a sus gobernantes, partidos políticos y parlamentarios, terminando por dañar la confiabilidad en el sistema democrático y sus instituciones.

Débiles instituciones y muchas de ellas en crisis, desigualdades en distintas dimensiones y desconfianza en las relaciones interpersonales, sociales y hacia la institucionalidad pública y privada, son el cuadro que resume los fenómenos que acompañan las actuales dinámicas sociales y económicas de América Latina, con graves amenazas para la democracia.

La construcción de la cohesión social y la recuperación de niveles aceptables de confianza son tareas pendientes de una región que debe asumir los retos de proteger y profundizar la democracia a tan sólo tres décadas de regímenes dictatoriales cívico-militares que asolaron gran parte de la región hasta los años noventa.

Fenómeno que no siendo exclusivo de América Latina y del que no es ajeno Europa tiene una gran diferencia: mientras en los países europeos el sello de la cohesión social es parte de una cultura que aún con riesgos y amenazas a su ejercicio la propia ciudadanía defiende, en América Latina no hay un recorrido experiencial de cohesión social ni una cultura dominante en los valores de comunidad, lo que hace mucho más difícil el panorama de recuperación de confianzas y de institucionalización de una democracia sólida. Todo ello, agravado por los malos vientos de la economía mundial que, forjados en los países desarrollados, termina una vez más por recaer en los hombros de los países en desarrollo.

Pero por difícil que sea, no es posible abdicar de dar la pelea por enfrentar estos obstáculos y caminar hacia una senda de mayores conquistas de derechos políticos, económicos y sociales para los latinoamericanos.

En las siguientes páginas abordaremos sucesivamente un análisis de la realidad social de América Latina actual, de cómo ella es percibida y de cuáles son los retos para avanzar en una estrategia de desarrollo inclusiva y sostenible, como es el compromiso que se ha asumido por la comunidad mundial con la Agenda 2030. Pero tanto o más importante, el reto de reconquistar plenamente la democracia, la convivencia y la paz, con pleno respeto de los derechos humanos sin los cuales es inviable imaginar siquiera sociedades que superen sus condiciones de fragmentación y exclusión.

Nuestra realidad social: desigualdades y las emergentes clases medias precarias³

La tesis central del libro de mi autoría al que hice referencia en las líneas introductorias, sigue plenamente vigente. A casi 5 años de su publicación se está reafirmando la tendencia que los datos de entonces mostraban, de un proceso persistente —si bien muy lento y con retrocesos— de avances contra la exclusión, pero que da paso a formas de integración social desigual, con todo lo que ello genera en frustración de expectativas.

Después de dos décadas previas de frustrantes resultados, se ha estado avanzando en la erradicación de la pobreza y extrema pobreza durante los 15 años transcurridos desde el 2002 al 2016, volviéndose a experimentar una ralentización en la disminución de la pobreza los dos últimos años (2017 y 2018) e incluso un aumento en la extrema pobreza.

Del 44% de la población bajo la línea de la pobreza en 2002 al 29.6% en 2018 sin duda el esfuerzo es visible. Expresado en número de habitantes, de las 220 millones de personas pobres a inicios de este nuevo siglo han dejado esa condición 44 millones de personas en el año 2018, con un total de 182 millones de habitantes que aún viven en situación de pobreza en América Latina.⁴

No sólo se trata de una importante disminución de pobreza en términos absolutos y relativos, sino además de un cambio cualitativo en ella pues, aún si existen sectores de extrema pobreza que están

3. Salvo que se indique lo contrario, en este apartado se usan los datos cuantitativos que provienen del último *Panorama Social en América Latina* de la CEPAL, 2018. Entidad que basa sus análisis a partir de las encuestas de hogar de los países latinoamericanos.

4. Sin embargo, el aumento de la extrema pobreza desde 2015 y su estancamiento los dos últimos años ha implicado un alza de personas que viven en tal condición, de 46 millones a 63 millones de personas en pobreza extrema desde el 2014 al 2018.

marginalizados de los derechos sociales esenciales, la combinación de transferencias monetarias directas con prestaciones sociales básicas (especialmente en salud y educación) en programas de protección social en casi todos los países de la región, han permitido que la pobreza cambie de rostro: más escolarizada, con acceso a servicios sociales y mejores condiciones de vida.

Es éste el fenómeno social más importante en el nuevo milenio y el que marca las tendencias en la formación de las así llamadas clases medias emergentes. Como resultado del proceso sostenido de reducción de la pobreza de los últimos años se aprecia la conformación de nuevos segmentos, sectores sociales emergentes que, sin ser pobres, experimentan altos grados de vulnerabilidad. Son las nuevas capas medias, cada vez más numerosas y que, por contraste con los sectores pobres que están definidos como los sujetos preferentes de las políticas sociales y de los programas de protección social públicos, están mayormente desprotegidos y se ven amenazados ante situaciones críticas que no controlan, especialmente (aunque no exclusivamente) por pérdida de empleo o bajos ingresos.

Desde el punto de vista de su caracterización, aunque estas familias según sus ingresos están ubicadas por sobre la línea de pobreza, comparten muchos rasgos de los sectores pobres en cuanto a niveles de escolaridad y calidad educacional a la que acceden, estructura y composición familiar, empleos y condiciones laborales, sin contar con los apoyos de las redes de protección social del Estado, ni con protección social contributiva por las características de sus empleos.

Esta nueva realidad de vulnerabilidad que se da junto con los procesos de disminución de pobreza, se explica en las características del mercado laboral en la región y, sin duda, es el fruto de la peor de sus expresiones, la inequidad distributiva de los ingresos del trabajo.

Si el primer rasgo destacable de las tendencias de nuestras sociedades es la emergencia de nuevos sectores medios vulnerables, el segundo es el que se refiere a los rasgos de segmentación del mercado laboral con sus inequidades distributivas, y las implicancias de la educación en esta situación.

La crisis mundial del 2008 golpeó a nuestras sociedades que, desde inicios del 2000, habían logrado nuevos impulsos en la generación de empleo, interrumpiendo esta auspiciosa tendencia. Y si bien desde el 2009 nuevamente América Latina empezó a recuperar el empleo, éste de nuevo se ha estancado recientemente y su calidad sigue siendo discutible dados los bajos salarios y los rasgos propios del empleo informal. Todo lo cual tiene impactos negativos en la protección social contributiva que le está asociada, agravando la situación de estos segmentos de clases medias. Ello, además, en un cuadro de notorios cambios demográficos y de revolución tecnológica: la robotización está dejando de ser un fenómeno marginal que empieza a producir cambios visibles en los empleos que se crean y destruyen.

De tal modo que las dificultades de las economías limitan la creación de empleos, se mantienen persistentes brechas de calidad con la coexistencia de empleos precarios (en promedio la informalidad afecta a lo menos a un tercio de la fuerza del trabajo), largas jornadas laborales y brechas entre empleos socialmente protegidos y desprotegidos, sin seguros de desempleo, ni prestaciones sociales. Todo lo cual se resume a su vez en los bajos ingresos del trabajo, en las brechas salariales y en las desigualdades económicas en los hogares.

En cuanto a las desigualdades en las remuneraciones del trabajo, los recientes datos de la CEPAL nos revelan que el 41.7% de los ocupados mayores de 15 años tienen ingresos laborales inferiores al salario mínimo, porcentaje que es mayor entre el segmento de 15 a 24 años de edad y sobre los 65 años. Y mucho mayor entre las mujeres trabajadoras que en hombres: casi la mitad de las

mujeres ocupadas tienen ingresos inferiores al salario mínimo (48.7%) y en el caso de los hombres es el 36.7%.

Si bien la brecha salarial de género es menor cuanto más descalificado es el trabajo (en promedio en los países de la región es un 5.5% en detrimento de las mujeres), sube a casi el 20% entre los trabajadores hombres y mujeres en servicios y comercio y al 16.1% en los ámbitos profesionales y científicos. Este último tipo de ocupación va tender a mantener la brecha de género si analizamos la participación en la educación superior, en que habiendo una presencia de género relativamente paritaria en las universidades, ella es abiertamente minoritaria en las carreras científicas y técnicas.⁵

A pesar de que se ha incrementado la tasa de participación laboral femenina, se mantienen las brechas entre hombres y mujeres en el mercado laboral. En parte, porque el aumento de la participación femenina se da especialmente entre las mujeres de mayores ingresos y de mayor nivel educacional, o bien porque no han prosperado políticas públicas de cuidado que permitan a las mujeres poder abandonar ese trabajo doméstico invisible y no remunerado.

Y la asimetría entre hombres y mujeres, no sólo está presente en una menor tasa de participación laboral femenina, sino que igualmente es mayor la tasa femenina de desempleo.

En cuanto a las desigualdades económicas en los hogares, América Latina se mantiene como la región más desigual del mundo después de África subsahariana que le sigue. Según los datos de la OCDE el promedio de índice de Gini de los países que integran la organización es 0.30 (promedio en el que se incluyen los altos índice de Gini de países como Chile y México que están entre los 10 países con la peor distribución del ingreso del mundo), lo que contrasta con el Gini 0.47 de Latinoamérica.

Sin embargo y a pesar de este panorama, hay que reconocer el esfuerzo que se ha hecho en América Latina en que de un Gini 0.53 en 2002 se pasó a un Gini 0.47 en 2017. Disminución que se explica sobre todo por la primera mitad de los últimos 15 años (reducción en un promedio anual de 1.3% entre 2002 y 2008), perdiendo dinamismo la reducción de la desigualdad en los años siguientes: disminuyendo el Gini en un promedio anual de 0.8% entre el 2008-2014 y sólo en 0.3% entre 2014-2017. Con este lento desempeño la desigualdad latinoamericana seguirá manteniendo un triste liderazgo mundial.

A las marcadas desigualdades laborales y en los ingresos se suman aquellas que se dan en la esfera de las prestaciones sociales, especialmente en la educación y la salud.

El incremento de los accesos al sistema educacional, aún con rezagos importantes en la educación inicial y preescolar, así como en la educación superior o terciaria, se produce sin haber logrado avanzar en la actual desigualdad de calidad educacional a la que tienen acceso los estudiantes según la situación económica de sus hogares, siendo de todos modos deficitaria la calidad educacional a nivel nacional en todos los países, juzgado por las pruebas estandarizadas internacionales.

Baja calidad educativa en general y desigualdad de acceso a una diferenciada calidad educacional según la capacidad económica de las familias es un mal escenario para los retos que va a enfrentar el mundo del trabajo con los veloces avances tecnológicos que estamos viviendo. Y sin duda,

5. Los países en que hay mayor porcentaje de graduados en carreras científicas, técnicas, ingenierías y matemáticas (CTIM) como México (27.9%), Colombia (2.7%, El Salvador (22.2% y Chile (201.1%) resulta que las mujeres que se gradúan en dichas carreras corresponden en el caso de México al 31.3%, Colombia el 33.1%, El Salvador 26.3% y Chile el 18.2% (esta última es la más baja participación de mujeres graduadas en profesiones científicas y técnicas de toda América Latina). En los países en que esta brecha se acorta considerablemente es en Panamá (49.0% de mujeres graduadas de CTIM), Uruguay (47.6%) y Argentina (43.3%).

estarán más castigados los estudiantes de sectores pobres y medios vulnerables una vez que transiten hacia el trabajo desde la educación de peor calidad a la que tienen acceso.

Situación que también se aprecia en el acceso a prestaciones de salud que segmentan una oferta de calidad dependiendo de la capacidad de pago de los hogares, sobre todo en enfermedades complejas y catastróficas, cuando aún en muchos países de la región, en zonas rurales y con población indígena, persisten enfermedades por falta de saneamiento y agua potable, y las tasas de mortalidad y morbilidad materno infantil así como desnutrición siguen presentes

Las transformaciones demográficas y el progresivo envejecimiento de las sociedades tensiona a los países, no sólo porque la menor fecundidad y mayor esperanza de vida cambia los equilibrios demográficos, sino por la ocurrencia de algunas tendencias previsibles en la composición y magnitud de la fuerza de trabajo, en las demandas sobre el sistema de salud y previsional (Seguridad Social), en los roles de los distintos grupos etarios y en sus formas de inserción social.

La subjetividad en una sociedad desconfiada por la desigual distribución del poder⁶

Así como el análisis de los estudios sobre la situación socioeconómica de los hogares en América Latina⁷ nos revela que el rasgo distintivo que acompaña históricamente a la región es la desigualdad, los estudios de opinión que dan seguimiento a las percepciones de los ciudadanos dan cuenta de otro rasgo distintivo latinoamericano, la desconfianza.

América Latina tiene el lamentable doble record de ser la región más desigual del mundo (como se constata en el apartado anterior) y, a su vez, la más desconfiada según los informes Barómetro que se aplican en distintas regiones. Mientras en América Latina 8 de cada 10 ciudadanos desconfían del otro, en los países nórdicos la situación se invierte y confían en el otro 8 de cada 10 ciudadanos.⁸

Pero no sólo es una región biográficamente desconfiada, al menos desde que existen registros con estos estudios en la primera mitad de los noventa, sino que dicha desconfianza ha ido acentuándose con el paso del tiempo.

En su mejor momento, los partidos políticos, el Congreso, el poder judicial y los gobiernos concitaron la confianza de menos de la mitad de la población en los 18 países latinoamericanos encuestados entre 1995 y 2015, teniendo su mejor desempeño al inicio de estos estudios, coincidiendo con la esperanza depositada en los procesos de democratización de los noventa⁹. Pero con el pasar de los años la confianza hacia estas instituciones de la democracia empezó a declinar, llegando a ser inferior a un tercio de los habitantes en los últimos años, con particular desconfianza hacia los partidos políticos (solo 13% de los encuestados declara confiar en ellos) y Congreso (21% de los encuestados confía en sus parlamentos).

Esta evolución negativa en la confianza es expresiva de una percepción de la democracia defraudando las expectativas de una mejor vida. Mediciones que fueron hechas en períodos en que América Latina estaba creciendo y reduciendo pobreza, una vez que se superó el estancamiento de los noventa, y en que la población esperaba ser beneficiada con los frutos de la bonanza. Ya no son

6. Salvo que se indique lo contrario, los datos que se desarrollan en este apartado provienen del Latinobarómetro 2018.

7. Las encuestas de hogar que se aplican regularmente en los países (anualmente o cada 2 años) para dar seguimiento a los indicadores de pobreza y desigualdad con fines de diseño y evaluación de políticas públicas.

8. Latinobarómetro (2015). *La Confianza en América Latina 1995-2015*.

9. Esperanza que nació tras la herencia de regímenes dictatoriales que, además de conculcar libertades civiles y políticas, había pauperizado masivamente a las sociedades.

sólo los pobres que esperaron por años salir de la pobreza, sino nuevos estratos medios que viven el temor de regresar a aquellos tiempos peores mientras el progreso del país no los invita a la mesa. A los temores de perder el trabajo, a los bajos ingresos y a las exigentes jornadas laborales que poco tiempo dejan para la vida familiar, se suma la deficiente oferta de servicios sociales que frustra las expectativas de calidad a la que se aspiraba, especialmente en la educación prometida como fuente de movilidad social.

Y si esta subjetividad desconfiada estaba presente cuando la economía crecía y la pobreza empezaba a reducirse, podemos anticipar lo que pasa cuando en recientes años la actividad económica se resiente al igual que los progresos en la reducción de la pobreza.

Se instala así la desconfianza en lo público asociada a una creciente percepción de desigual distribución del bienestar y, por lo mismo, percibiéndose el poder político como antagónico al interés ciudadano. No es sólo una desigual distribución económica, sino también de poder.

En otro plano, este fenómeno también se produce en los niveles de confianza interpersonales, en que los niveles de confiabilidad decrecen a medida que se produce una distancia del otro, visto como distinto y/o con poder. Así como los mayores niveles de confiabilidad en las personas se da con los pares (colegas de trabajo 70%, vecinos 63%, connacionales 53%), las mayores desconfianzas son hacia el distinto (extranjero 28%, indígena 45%) y hacia quien ejerce algún grado de poder (funcionario municipal 33%, telefonista de una central 22%).¹⁰

Estos altos niveles de desconfianza en lo público y en las relaciones personales hablan de un fenómeno preocupante de la actual realidad latinoamericana que tiene que ver con el debilitamiento de la democracia y de la convivencia.

El último Latinobarómetro 2018 es el que arroja los peores resultados en todos los indicadores desde que se aplica este estudio hace 23 años. Y por segundo año consecutivo, la confianza interpersonal alcanza un mínimo histórico con un promedio para América Latina del 14% (países como Brasil y Venezuela muy por debajo del promedio, con un 4% y un 8% respectivamente). Y otro tanto ocurre con las instituciones en que los niveles de desconfianza hacia ellas siguen creciendo.

Una mirada panorámica a todos los indicadores que se evalúan en el Latinobarómetro permite encender luces de alerta sobre lo que está ocurriendo con las subjetividades de los latinoamericanos, especialmente por el hecho de que a diferencia de las mediciones hasta el 2015, el crecimiento se están ralentizando al igual que la pobreza reduce su ritmo de reducción, con lo que se acentúan los temores de las capas medias y se castigan las expectativas de amplios sectores vulnerables. Todo lo cual redundará en un debilitamiento de la democracia, con prácticas extendidas de corrupción y la penetración de la violencia en la vida cotidiana.

A modo de síntesis, el cuadro actual de las subjetividades al que nos enfrentamos puede ser caracterizado de la siguiente manera, según los datos del último Latinobarómetro 2018:

- Después de un alto apoyo a la democracia en los noventa (en 1997 llegó a tener un respaldo del 63%), ésta declina hasta llegar al 48% en 2018. Menos de la mitad de la población latinoamericana expresa su adhesión explícita a la democracia. Al mismo tiempo, aumenta la indiferencia hacia la democracia como régimen político que revela su peor resultado desde 1995, con casi uno de cada tres ciudadanos latinoamericanos (28%) indiferentes hacia cualquier régimen político. Estos nuevos sectores indiferentes ante cualquier régimen político y que se alejan o

10. Latinobarómetro (2015). La Confianza en América Latina 1995-2015.

desconfían de sus instituciones, sumados a los que abiertamente adhieren a un régimen autoritario y que representan el 15% de la población, son los que potencialmente están disponibles para salidas políticas de corte autoritario aún si en una nueva variante de autoritarismo con elecciones, como es la experiencia más reciente en algunos países de la región.

- No sólo pérdida de adhesión a la democracia, hacia el régimen democrático y desconfianza en sus instituciones, sino que además se masifica la insatisfacción hacia el ejercicio de la democracia, con gobiernos percibidos al servicio de los menos y no ocupados de gobernar para el bien de todo el pueblo. En la última década (desde 2008 al 2018) el desencanto con la democracia ha crecido en 20 puntos porcentuales, llegando a ser sólo un 20% de los latinoamericanos los que manifiestan satisfacción con la democracia. Y esto es consistente con el hecho de que sólo el 18% de los ciudadanos encuestados cree que hay plena democracia en sus países y un 68% percibe que la democracia está con problemas, sean éstos grandes o pequeños. Estudios cualitativos realizados en algunos países¹¹ dan pistas en esa dirección, apuntando a un malestar que está radicado en la esfera de la desigualdad de trato, en las relaciones de subordinación, en la existencia de privilegios y discriminaciones por razones de origen, así como en las prácticas verticales y abusivas que reglan las relaciones entre quienes tienen y no tienen poder. En suma, la fragilidad de la adhesión a la democracia está radicada en las distintas expresiones de la desigualdad.
- A lo anterior se suma una percepción de extendidas prácticas de corrupción que afectan a los poderes públicos, involucrando a gobiernos, parlamentos y sistema judicial, así como a los partidos políticos que, junto con el Congreso, son las dos instituciones que gozan de la menor confianza ciudadana. La percepción de corrupción estaba considerada como uno de los principales problemas de sus países por los encuestados del Latinobarómetro cuando la economía vivía buenos momentos. En los estudios más recientes, la corrupción como problema prioritario ha cedido paso a la inquietud por la economía, lo que implica una naturalización de la corrupción y no que ésta haya disminuido. En efecto, 4 de cada 10 latinoamericanos están dispuestos a pagar el precio de la corrupción para solucionar problemas, nos dice el Latinobarómetro del 2018. En la subjetividad de la ciudadanía las prácticas de corrupción están asociadas al ejercicio del poder y esto sin distinciones en todo el espectro político desde la derecha a la izquierda, como lo hemos visto en varios países de la región en que hay altas figuras políticas acusadas, procesadas y condenadas por escandalosos delitos de corrupción.¹²
- Finalmente, pero no menos importante, una creciente percepción de violencia que sacude los espacios públicos y privados. Ha recrudecido el crimen organizado y sus redes con el narcotráfico, convirtiéndose en una seria amenaza, no sólo para la sociedad, sino además para la gobernabilidad democrática, como lo evidencian las escalofriantes cifras de víctimas y las redes de la narcopolítica en varios de los países de nuestra región. Pero la violencia no se detiene ahí. Ella se extiende a las relaciones intrafamiliares y en las escuelas (percibidas como la más dañina de las violencias, como es el caso de la violencia al interior de los hogares hacia las mujeres y la niñez, y el bullying escolar) y la vida cotidiana en las calles (violencia callejera que es percibida como la más frecuente a la que se está expuesto)¹³. Comienza a normalizarse la violencia como modo de convivencia para dirimir conflictos interpersonales, sociales y políticos.

11. Varios estudios del PNUD en Chile y algunos estudios académicos son reveladores de estas percepciones.

12. En total 18 ex presidentes y ex vicepresidentes involucrados en casos de corrupción en Guatemala, El Salvador, Honduras, Panamá, Ecuador, Perú, Brasil, Argentina y Uruguay, siendo los más llamativos –si bien no los únicos– los casos asociados a la empresa brasileña Obredecht que extendió sus redes de soborno por América Latina (ver Marta Lagos *El fin de la tercera ola de la democracia*, 2018).

13. El 59% de los encuestados percibe la violencia intrafamiliar hacia la mujer, el 60% a la violencia intrafamiliar hacia la niñez y el 43% al bullying como las más dañinas del país. Y el 35% de los encuestados percibe la violencia en las calles como la más frecuente donde viven, seguida de la violencia intrafamiliar con un 26% (Latinobarómetro 2018).

A modo de conclusión: retos abiertos

El cuadro descrito explica el nivel de deterioro de las confianzas en todos los ámbitos. Subyace a todos estos fenómenos el sentimiento de miedo fruto de la inseguridad. Y el miedo derivado de las inseguridades ha sido el caldo de cultivo de salidas populistas, por un lado, y de corte autoritario, por otra.

Una sociedad en que los reclamos ya no son de los más pobres, sino de grandes mayorías sociales o ciudadanas que tienen en común las asimetrías de poder en todos los planos: sin duda está presente el clásico conflicto entre ricos y pobres, o entre empresarios y trabajadores, pero también entre empleados y desempleados e, irrumpiendo con fuerza, entre mujeres y hombres (o mujeres y patriarcado), así como entre “nativos” y “foráneos” (expresados por las fuertes olas migratorias, especialmente si son afrodescendientes, así como por demandas indígenas).

Esta dinámica subjetiva de conflictos que también han sido explorados por distintos estudios en varios países —y cuya lectura oportuna hubiera anticipado algunos movimientos que han explotado, como ha sido el caso de la masiva oleada feminista y sus demandas en 2018— debería estar marcando la reflexión política y de políticas públicas con tanta o más fuerza que los habituales datos del coeficiente de Gini, las estadísticas de empleo, las métricas del crecimiento económico y los índices de desarrollo humano.

Los retos de avances contra la desigualdad, de recuperación de las confianzas en las instituciones democráticas y en las relaciones sociales atañen sin duda a la esfera política con tanta o más fuerza que a las políticas públicas. Y la política que se nutre solamente de los así llamados datos “objetivos y/o estructurales” de la realidad sin dar cuenta de las subjetividades de quienes los viven va a encontrar severas limitaciones de comprensión y, por tanto, de orientación a la acción y propuestas para acercar la política a la ciudadanía, recuperando la credibilidad perdida.

Retomando las conclusiones del libro con el que inicié este artículo, y a modo de terminar estas notas con una salida a estas complejas realidades, son tres los contenidos de una agenda para avanzar en nuestros pendientes retos de cohesión social.

En primer término, retos institucionales. Desde inadecuados sistemas electorales que afectan la representatividad de la diversidad social y con especial detrimento de las mujeres, hasta pobres mecanismos de participación, insuficientes procesos de descentralización y falta de transparencia, son responsables de modalidades diferentes de concentración del poder político que limitan, más que la deliberación ciudadana, su incidencia en las decisiones que hacen a sus destinos. De modo que las prácticas de las instituciones políticas y de sus dirigentes terminan por serle ajenas a la ciudadanía que, finalmente, percibe a una elite política tan parecida a las elites sociales y económicas con las que debe lidiar, siempre en desventaja, en la vida cotidiana. Garantizar la independencia y autonomía de los poderes públicos (poder ejecutivo, legislativo y judicial) y la vigencia de mecanismos institucionalizados y democráticos de control y fiscalización que regulen conflictos de interés y tráfico de influencias; legislaciones efectivas y realmente punitivas para separar la política del dinero y atajar las prácticas de corrupción, entre otras, son parte del arsenal de medidas urgentes para avanzar en la recuperación de la credibilidad de instituciones y del régimen democrático. Este ámbito no puede quedar fuera de las prioridades de la cooperación europea para América Latina.

En segundo término, retos programáticos de desarrollo inclusivo y sostenible. Las actuales percepciones ciudadanas no pueden ser entendidas como la sola consecuencia de la pura lógica de las instituciones y prácticas políticas, si no se asume que la concentración del poder político es parte de las relaciones de poder económicas y sociales en nuestras sociedades. La política, más allá

de estilos y prácticas propias, es sólo el reflejo de un fenómeno más estructural de desigualdades que, de no ser abordado, no permitirá terminar con las formas y mecanismos de generación y reproducción del poder político. Si no se afrontan las desigualdades de todo orden fundadas en factores adscriptivos, la generalizada retórica de partidos y gobiernos sobre igualdad de oportunidades, superación de la pobreza e inequidades, sólo podrá provocar creciente desafección ¿de qué méritos y esfuerzos podrá hablársele a las mujeres, a los indígenas, a los residentes de comunas populares y a los habitantes en zonas rurales si, a pesar de crecer los países, generar empleos y aumentar las coberturas educacionales, terminan por tener peores ocupaciones, remuneraciones y educación que los hombres, los no indígenas, los residentes urbanos y los que han tenido el privilegio de vivir en comunas de altos ingresos? Junto a la centralidad que ha adquirido en las orientaciones de la cooperación europea para América Latina la formulación e implementación de sistemas de protección social fundados en derechos, hay que priorizar los avances universales en calidad de la educación y repensar la educación en función de los acelerados cambios en la información y tecnológicos. Asimismo, instalar como eje central de las políticas públicas la dimensión del trabajo y la calidad del empleo. Sin dejar de mencionar la necesaria reformulación de la seguridad social en su doble dimensión de salud y pensiones que no puede disociarse de las políticas laborales. Asimismo, una agenda por la inclusión de las mujeres que, adoptando la prioridad de terminar con la violencia de la que son víctimas, no eluda la urgencia de la inclusión económica en igualdad de condiciones con los hombres, relevando también políticas públicas de cuidado como un componente de la protección social.

En tercer término, política fiscal y gasto social progresivos. Ha habido un importante esfuerzo en la región en materia de gasto social en este milenio y ello es visible evaluado por cualquier indicador de progreso: el gasto social per cápita del gobierno central como promedio de los países latinoamericanos se ha duplicado entre el 2000 y el 2016 y el gasto social en relación al PIB en las partidas de protección social, educación y salud ha aumentado un 31%. Por cierto, hay una gran dispersión de estos indicadores en los países, como es el caso de los que tienen mayor gasto social per cápita como Chile y Uruguay (con US\$ 2.387 y US\$ 2.251 respectivamente) y los que están debajo de los US\$250 de gasto social per cápita (Nicaragua, Guatemala y Honduras). Pero a pesar de estos avances se está lejos de la realidad de países que han exhibido importantes logros en materia de cohesión social: si tomamos España que ha sufrido importantes recortes en el gasto social y que exhibe menores niveles que otros países europeos resulta que el gasto social per cápita español más que triplica el gasto social del país que exhibe el mayor per cápita de América Latina, que es Chile¹⁴. Sin políticas tributarias que recauden más y que sean progresivas los actuales esfuerzos redistributivos del gasto social seguirán siendo limitados. No sólo no habrá correcciones en la desigual distribución de ingresos antes y después de impuestos (fenómeno que muestra el gran contraste entre América Latina en que el Gini antes y después de impuestos casi no varía, de los países OCDE en que la reducción del Gini es notoria después de impuestos), sino que además no habrá recursos suficientes para financiar los derechos sociales garantizados para la inclusión laboral, educacional y de seguridad social de todos y todas para cumplir con las metas de la Agenda 2030.

14. En 2016, fecha para la que existen datos más recientes, el gasto social como porcentaje del PIB en América Latina era de 11.1% y en esas mismas fechas el promedio OCDE era de 21%, es decir, el doble. Y el contraste entre países es muy grande desde el 6.9% de Guatemala, pasando por el 9.3% de Ecuador y El Salvador, hasta el 16.1% de Chile y el 16.0% de Uruguay. En cuanto al gasto social per cápita y por contraste con los países latinoamericanos, España tiene US\$ 7.129, Italia US\$ 9.279 y Francia US\$ 12.221, sin dejar de mencionar los que son más altos, como Luxemburgo US\$ 16.974, Noruega y Dinamarca sobre US\$ 13.500 (fuentes: CEPAL 2018 y EUSTAT 2016).

**UNA MIRADA INTEGRAL A LA CONFIANZA:
POLÍTICAS SOCIALES, GOBERNANZA
Y GÉNERO**

Confianza y Políticas Sociales: una introducción al debate desde América Latina

Fabián Repetto¹ y Julián Bertranou²

Introducción en “clave de cohesión social”

Reflexionar en torno a confianza y políticas sociales desde la perspectiva de América Latina implica abrir el argumento hacia cuestiones centrales de la vida contemporánea: democracia, capitalismo, relaciones sociales, institucionalidad (entre otras macro-categorías destinadas a interpretar fenómenos altamente complejos).

Un concepto ha ganado protagonismo en las últimas décadas, con potencial para enhebrar muchas de aquellas categorías: el de *cohesión social*. Sin entrar en el recorrido amplio y diverso que el mismo ha tenido desde su alumbramiento a la luz de la segunda mitad del siglo XX europeo, sí resulta pertinente acompañar textual a Chiodi (2013) cuando lo revisa a la luz de tres componentes:

“El primer componente es el de la igualdad de oportunidades e inclusión social. El mismo guarda relación con las diferencias existentes en el cuerpo social debido a las cuales hay personas y grupos que no acceden a (y/o no disfrutan de) los mismos bienes y oportunidades disponibles para otras personas y grupos. Estamos hablando, por tanto, de la existencia de condiciones de desigualdad y exclusión social, así como de diferencias económicas y en materia de ejercicio y goce de los derechos consagrados universalmente por los textos constitucionales. Cuando estas diferencias son leves y la sociedad y el Estado intervienen para eliminar las barreras que impiden la igualdad de oportunidades para todos y la inclusión de grupos excluidos, se puede decir que se está avanzando hacia mayores niveles de cohesión social.

El segundo componente refiere al buen nivel de convivencia en el interior de la sociedad. Implica la capacidad de convivencia, ajustada al derecho, de ciudadanos y ciudadanas con ideas, ideologías, valores, creencias religiosas, estilos de vida y visiones de futuro diferentes. Dicha capacidad se ubica en algún punto de un amplio espectro entre las guerras civiles (máximo grado de conflicto) y los reinos de la utopía, en los que rige la armonía y todo está perfectamente determinado (máximo grado de concordia). Puesto que las tensiones y los conflictos son normales en cualquier sociedad y en todo momento histórico, el primer extremo debe evitarse a toda costa, en tanto que el segundo es irrealizable. Una sociedad

1. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales (FLACSO México). Dirigió el Programa de Protección Social de CIPPEC, y ocupó, entre otros cargos institucionales, el de Sub-Coordenador del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente). En la actualidad es experto internacional en materia de políticas sociales.

2. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como Profesor e Investigador en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y en la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS). Ha sido coordinador del proyecto de Gobernabilidad Democrática del PNUD Argentina. Anteriormente fue director de Cooperación y Desarrollo Socioproductivo de la Subsecretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la provincia de Mendoza

mantiene o avanza hacia mayores niveles de cohesión social cuando sabe encauzar sus conflictos logrando que no degeneren en violencia y divisiones insalvables. Aspectos esenciales de este componente son el reconocimiento del “otro” y el sentimiento de pertenencia, es decir, el despliegue de un sentido de “conectividad social”, en cuyo marco los ciudadanos comparten valores y compromisos básicos.

El tercer componente está asociado al buen grado de confianza de la ciudadanía en sus gobernantes y en la administración pública. Este tiene carácter transversal y puede considerarse una suerte de condición para que los ciudadanos manejen sus existencias con cierto grado de tranquilidad. En sociedades cada vez más complejas como las actuales, las relaciones entre administrados y administradores se asemejan a una relación entre partes y contrapartes. Los ciudadanos saben que el voto popular no equivale al control de la gestión pública. Por otra parte, la demanda ciudadana de que la gestión pública cumpla con altos estándares de equidad, honestidad y transparencia lleva a que la población esté cada vez menos dispuesta a delegar en sus administradores todas las decisiones que atañen a la vida colectiva. Una sociedad cohesionada o que mejora la cohesión social, en este sentido, es también aquella en la que no cunde la desconfianza y el desencanto, donde no hay divorcio entre ciudadanos, clase política y administradores públicos sino, al contrario, un buen balance entre ciudadanía activa, delegación y control ciudadano e intenciones y actuaciones de los representantes y de las instituciones públicas. La cohesión social depende en gran medida de la legitimidad de las instituciones, y se ve amenazada cuando estas no son representativas. Asimismo, supone la amplia implicación de los ciudadanos en las cuestiones públicas (que en este enfoque no solo son las gubernamentales), su participación tanto en los procesos de toma de decisión como en la gestión y control de las actuaciones”.

Una forma complementaria de acercarse al concepto de cohesión social es a través de los tres niveles que plantea Güemes (2019): individual o personal; comunidad; institucional.

Cabe ahora centrar la mirada en América Latina. Ya entrado el siglo XXI, la CEPAL (2007) y sus expertos ayudaron a contextualizar y revisar el debate europeo de cohesión social, acorde a la compleja historia y presente de la región. Sojo (2019) sintetiza esa trayectoria y su propia visión afirmando: “Para captar plenamente el dinamismo de su construcción como regla de convivencia (la política) y los medios mediante los cuales se logra (las políticas), y para rescatar el papel de los actores y su interacción, proponemos definir la cohesión social como ‘la dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de inclusión/exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a su definición y al modo en que ellos operan (...) La cohesión social, por tanto, encara un doble desafío muy complejo: llegar a constituirse como parte de ‘lo político’ y reforzarse con ‘políticas’ que sean un medio, que la habiliten, y contender con ‘políticas’ que la coartan y dificultan”. La propia autora va más allá de los ámbitos de política-políticas, incorporando en sus análisis el espacio de lo microsocioal. Construye a partir de tales reflexiones el concepto de “cohesión social democrática” (ver Esquema 1).

Estas notas requieren, justamente enfocando en la perspectiva latinoamericana en la cual Sojo enmarca sus aportes, llamar de entrada la atención sobre un hecho incuestionable: América Latina constituye un mosaico de sub-regiones, países y colectivos sociales altamente heterogéneo. Más allá de una similar raigambre cultural y vínculos con las metrópolis antes y después de los procesos independentistas de un par de siglos atrás, el presente nos muestra una Región donde los componentes y niveles de la cohesión social expresan la consolidación de trayectorias históricas muy disímiles. Esto habrá de impactar —y ser a su vez impactado— en el dialéctico vínculo entre confianza y políticas sociales.

* * *

Luego de esta introducción, el documento se organiza en cuatro secciones. La primera de ellas se concentra en abordar aquellos elementos del debate sobre la Confianza que resultan pertinentes al objeto de reflexión sobre su vínculo con las políticas sociales. En la segunda el angular analítico se enfoca en la

compleja relación entre Confianza, relaciones interpersonales e instituciones públicas. En la tercera, el eje está puesto en una perspectiva conceptual de las políticas sociales, con una mirada más específica al modo en que la misma se expresó históricamente (con sus variantes) en la heterogénea América Latina. Finalmente, en la cuarta sección se retoman los principales aspectos conceptuales para sugerir y explorar una serie de tópicos actuales donde la relación entre Confianza y Políticas Sociales se encuentra tensada, afectando por ende la posibilidad de alcanzar grados crecientes de cohesión social democrática.

1. Reflexiones en torno a la Confianza

La consideración de la confianza en la discusión más amplia sobre el desarrollo y la democracia en los últimos 30 años, no opaca el hecho de que el término describe relaciones sociales que han sido estudiadas por décadas y que han sido nombradas utilizando conceptos como el de legitimidad o el de lazo social (Weber, 1964; De Ipola, 2002).

En abordajes más recientes (Putnam, 1990; Fukuyama, 1995), la confianza adquiere un significado especial como fenómeno que contribuye a ‘observar’ el capital social y que, de manera consecuente, contribuye a explicar cuestiones estructurales, por ejemplo el nivel de desarrollo o la vigencia de una sociedad democrática. En tanto expectativa dentro de una sociedad, derivada de una conducta cooperativa por parte de otros miembros de la misma, en estos abordajes la confianza se constituye en un mecanismo que activa la iteración previsible de los comportamientos humanos, con un desenlace (en principio) favorable en términos de construcción de estructuras sociales de integración. Este carácter de variable ‘independiente’ debería completarse con una reflexión sobre el carácter ‘dependiente’ de la confianza respecto incluso de los mismos marcos estructurales y sus relaciones sociales que aparecen *prima facie* como dependientes: el incremento del bienestar material y la difusión de valores y prácticas democráticas. En este contexto de interdependencias muy complejas, la confianza como predisposición ante relaciones sociales y como relación social, se construye por y a la vez construye, aquellas dimensiones habitualmente utilizadas para la comparación entre las distintas sociedades.

La confianza se funda en la interdependencia y en la reciprocidad, aun como simple expectativa de comportamiento. Se nutre de la experiencia previa y se alimenta de manera permanente de la iteración de las relaciones sociales, que puede dar lugar a extensas ‘cadenas de acción’ intertemporales (Kaufmann, 1985) que consoliden organizaciones sociales más complejas. En este otro sentido, la confianza no sólo es una predisposición, sino una relación social, una práctica social, que tiende a confirmar la vigencia de un marco institucional de coordinación de acciones (Acuña y Chudnovsky, 2013).

Si fuese posible una clasificación de los objetos o focos de confianza, se podría distinguir entre la confianza interpersonal, con amplia base en las relaciones intersubjetivas en el nivel familiar y comunitario, la confianza en organizaciones (empresas privadas y organizaciones civiles, por ejemplo), y la confianza en las instituciones públicas (en el sentido en que el concepto puede abarcar tanto organizaciones públicas con capacidad y agencia, como reglas de juego formales e informales en el sentido de North, 1993). Se inscribe esto en la misma línea que el planteo de Güemes (2019), para la cual la confianza se asocia a una expectativa positiva sobre el comportamiento esperado de otros, sean estos individuos, colectivos sociales o instituciones. En este sentido, la confianza es una predisposición a involucrarse en acciones sociales basada en la previsibilidad de los comportamientos que quedarán involucrados en las mismas.

La confianza interpersonal podría pensarse como dependiente de atributos y trayectorias subjetivas e intersubjetivas, pero se despliega en el contexto de una amplia trama de reglas y de organizaciones tanto públicas como privadas. Las normas sociales y las normas del derecho positivo dotan de marcos de referencia para la acción interindividual, generando prácticas fuertemente asociadas al

segundo de los componentes de la cohesión social apuntado por Chiodi: el buen nivel de convivencia en el interior de la sociedad. Asimismo, las organizaciones tanto privadas (asociaciones civiles, comunidades religiosas, entre otras) como públicas (agencias estatales), despliegan dispositivos preventivos o sancionatorios que tienden a reforzar la expectativa favorable a la acción interindividual. Las personas han internalizado la vigencia de estas organizaciones (en su faz también sancionatoria) y sus reglas, así como han internalizado las posibles ventajas y satisfacciones de la profundización de las interacciones humanas.

La confianza (o desconfianza) interpersonal entonces, está también estructurada por el Estado (sus leyes, organizaciones y políticas públicas), en la medida en que los individuos han internalizado su vigencia y su capacidad para asegurar la reciprocidad y la interdependencia social dentro de un marco normativo consagrado. De manera consecuente, la confianza en las empresas y organizaciones civiles, también depende de las prácticas de las mismas, y de manera indirecta, de la presencia estatal como garantía de cumplimiento de normas públicas, de interdependencia y de expectativa positiva.

Así como la confianza interpersonal está impregnada de estatalidad (O'Donnell, 2010), la confianza más directa en el accionar de las organizaciones públicas es un elemento central a la hora de analizar la relación entre confianza y políticas sociales. Esto interpela, a su vez, la efectividad de las organizaciones públicas. La reducción de riesgos y la construcción de condiciones razonables (no sólo mínimas) de reproducción de la vida cotidiana son factores de cohesión social y de predisposición a la interacción social. Y el papel del Estado vía sus instituciones y políticas públicas resulta fundamental para que dichos procesos acontezcan. Se sintetizan, en este sentido, el primer y tercer componente de la cohesión social según lo esbozado por Chiodi: la igualdad de oportunidades e inclusión social y el buen grado de confianza de la ciudadanía en sus gobernantes y en la administración pública.

2. Confianza e Instituciones Públicas

En la medida en que la predisposición y la expectativa favorable se materializan en largas cadenas de interacción, la confianza se institucionaliza y sirve de plataforma para la activación de otras relaciones. La reiteración de las interacciones es alimentada por respuestas públicas y privadas basadas a su vez en acumulaciones de bienestar o en interdependencias de larga trayectoria. La confianza es tanto causa y efecto de estas dotaciones materiales y de estas interdependencias estructurales (políticas y económicas).

El vínculo de la confianza con la estatalidad es bifronte, como lo hemos mencionado. Por un lado, es el producto del grado de internalización de la vigencia de la institucionalidad estatal en la regulación de las relaciones sociales y en la regulación de las estructuras descentralizadas de producción de riesgo, en el sentido de Filgueira (2007). En la medida en que existe como expectativa favorable una determinada presencia estatal, se desarrolla una eventual confianza para el involucramiento en diversas interacciones.

El juego social resultante de esta confianza intersubjetiva ejerce una influencia en la legitimidad del Estado, que no es sólo procedimental, sino también sustantiva. Bañón y Carrillo (1997: 59-60) siguen esta línea argumentativa: "La legitimidad del sistema político depende en parte de la administración. Si bien es cierto que la legitimidad de la administración depende de la legitimidad del sistema en su conjunto, también es aceptable la proposición contraria (...) Se hace necesaria una administración capaz de dotar de eficacia al sistema político en el desempeño de sus funciones, ya que en caso contrario puede contribuir a la crisis de legitimidad del sistema político (...) Es decir, las políticas

públicas son también la política, no se puede legitimar el ejercicio del poder sin administrar su implantación material”. El aporte de toda política pública que cumpla con altos estándares de diseño e implementación a la legitimidad del sistema político en su conjunto, implica reconocer no sólo la dimensión técnica de “cómo” hacer las cosas, sino también la dimensión política de “para qué” (asociado a la deliberación y argumentación política) se ponen en marcha determinadas decisiones estatales.

Desde esta perspectiva, la legitimidad procedimental (que deriva de la institucionalidad formal democrática) y la legitimidad sustantiva (asociada al apoyo de los gobernados a los gobernantes por el efecto material y simbólico de las acciones estatales en la vida de aquellos) son complementarias y no antagónicas, tal como sí sucedió durante décadas en América Latina en la etapa de la segunda posguerra, bajo la impronta de la centralidad estatal (Cavarozzi 1991).

Por otro lado, y más allá de que el punto anterior supone la expectativa de una eventual intervención de las organizaciones públicas ante la eventual resistencia al cumplimiento de las normas consagradas, otra dimensión de análisis es el *accionar directo* de estas organizaciones en la *producción de bienes, servicios e imágenes o símbolos*, y en el caso de las políticas sociales, en el marco de la estructura de dispositivos institucionales y sus políticas, servicios y programas que le dan sustancia.

Existen dos facetas a analizar en este punto del *accionar directo* de las organizaciones públicas. En una primera faceta, las organizaciones públicas como proveedoras de bienes y servicios públicos o de *mérito* (Filgueira, s/f). La previsibilidad en esta provisión, que implica criterios de cantidad, accesibilidad, asequibilidad, calidad y pertinencia, tiene un doble efecto: por un lado, genera una expectativa favorable y consolida la legitimidad de las organizaciones públicas y la confianza en las mismas; por el otro, aporta a dotaciones de capital humano que son importantes también para el desarrollo de una confianza más general en la comunidad y en su sistema político.

La provisión de los bienes y servicios públicos acorde a los criterios asociados a su previsibilidad (a partir de los dispositivos de políticas públicas en general y sociales en particular), tiene la potencialidad de promover —junto a otras dinámicas y prácticas eventualmente complementarias— la imagen de cohesión social y de pertenencia a una comunidad, así como la interdependencia en las relaciones sociales. De forma contraria y con foco en lo social, la imprevisibilidad en la prestación de bienes y servicios sociales (de salud, de educación, de la seguridad social, de cuidado, entre otras expresiones), mina la legitimidad y la cohesión social.

La tensión previsibilidad-imprevisibilidad, así como la regulación de la producción descentralizada de riesgos, se expresa espacialmente en los territorios donde habitan los ciudadanos de un país. Una aproximación a aquellas situaciones donde la vigencia del orden estatal es disputada y la actuación de sus organizaciones, muy limitada o nula, la expuso muy bien O'Donnell (2008), al referenciarlas como “*zonas marrones*”. En muchos casos, no es la ausencia total de orden o servicios públicos lo que existe, sino una intervención estatal *intermitente, selectiva y contradictoria* (Auyero y Berti, 2013).

Como segunda faceta, las organizaciones públicas, en su accionar, transmiten *valores e imágenes* que son internalizadas por los ciudadanos en términos de cómo perciben su pertenencia (o no) en condiciones de igualdad en una sociedad, afectando de manera sustantiva aquellos componentes y niveles de la cohesión social. Existen algunas prácticas que lesionan la legitimidad y la confianza en el Estado y en la comunidad, a la vez que expresa grados importantes de desconfianzas entre personas y grupos sociales sin que el Estado parezca capaz de reconstruir la confianza interpersonal básica. Llamemos la atención sobre dos de dichas prácticas: discriminación y discrecionalidad. Su mera enunciación da cuenta de importantes “fallas de Estado”, en tanto un despliegue de su

universalidad jurídico-formal (y sus expresiones de política pública) debería poder expresarse precisamente en sus reversos: la no discriminación y la no discrecionalidad.

La discriminación en la elaboración y aplicación de normas operativas y la forma en que las organizaciones públicas se relacionan con los ciudadanos y las comunidades, es una de estas familias de prácticas, que frecuentemente se consolida en la estigmatización y desvalorización de determinados grupos sociales (discriminación por origen social, etnia, cultura, género, preferencia sexual, entre otros). Estas normas y las prácticas públicas consecuentes crean marcos de desigualdad en el trato e imaginarios de no pertenencia a la comunidad con status de ciudadanía social, que minan la confianza de estos grupos en las organizaciones estatales. En relación con estas 'desvalorizaciones', frecuentemente legitimadas en las normas pero aún más en las prácticas informales, la construcción de condiciones legales, institucionales y materiales de igualdad vía intervenciones de raigambre universal sería el camino para promover avances en términos de confianza y cohesión.

Otra práctica frecuente es la discrecionalidad y la falta de imparcialidad del Estado o de las agencias públicas en particular, en la provisión de sus bienes y servicios; falta de imparcialidad que no debe confundirse con la falta de neutralidad (característica de cualquier estatalidad). El comportamiento discrecional o 'parcializado' (por ejemplo a través de focalizaciones extremas que dejan sin bienes y servicios a poblaciones muy similares a quienes sí los reciben) debilita la confianza en la regularidad y previsibilidad de las intervenciones públicas, activando la oportunidad o la necesidad de instaurar mecanismos 'intermedios' que re-establezcan enlaces entre alguna variante "mediada" de legitimidad pública (más sustantiva que procedimental) y la provisión de los bienes y servicios.

El clientelismo emerge como un concepto de enorme relieve en este punto del argumento. Una posible conceptualización entre varias disponibles: "...por clientelismo se entiende una relación de intercambio entre individuos —no entre grupos sociales organizados— en el contexto, aunque no excluyentemente, de redes político-partidarias. Estos intercambios vinculan a un *patrón* y a un *cliente*, articulados a través de una mediación (*mediador*) política personalizada, y establecen un circuito de reciprocidad probable entre "favores" y apoyo político (votos, asistencia a actos, etc.). Además de fundarse en asimetrías de poder y en la desigualdad de recursos, las relaciones clientelares son particularistas porque no se establecen sobre bases universales sino en vínculos personales, y son informales porque ninguna instancia investida de poder formal aparece como garante del cumplimiento de los arreglos entre los participantes de las redes" (Alonso, 2007:2). Trotta reafirma, al definir el clientelismo político "...como un mecanismo de dominación y sujeción política operado por sujetos que ocupan un lugar jerárquico superior" (2003:24).

Previsibilidad, no discriminación y no discrecionalidad, son dimensiones valóricamente positivas que se presentan en distintos grados según tiempo y lugar, estructurando la relación que los ciudadanos tienen con las instituciones públicas. La relación de los ciudadanos con éstas (e indirectamente con el Estado en su conjunto) no es uniforme, ya que depende no sólo del perfil de cada una de estas agencias, sino de cómo se sitúa cada grupo social en relación con la operacionalización de las mencionadas dimensiones, definiendo de esta manera el perfil de confianza que expresan en estas organizaciones. El Estado (y sus organizaciones) se presenta con múltiples caras: como protector y proveedor con algunos grupos o en momentos, o como estigmatizador y represor de otros grupos o por momentos (O'Donnell, 2008). Un desafío crucial para que el Estado construya/reconstruya/fortalezca confianza consiste en homogeneizar los estándares (incluso variando sus métodos) en las que se operacionalizan estas dimensiones respecto de todos los ciudadanos, garantizando acceso a los servicios sociales con lógica de bien público (de alta calidad), en contextos de una amplia integración de la diversidad cultural.

Un aspecto a subrayar en el cierre de la sección tiene que ver con la generación de confianza. En el trabajo marco ya referenciado (Güemes, 2019), se mencionan fuentes motivacionales de esta generación, basadas en la clásica tipología de intereses, normas sociales y emociones (Elster, 1990). Indudablemente, la relación de confianza en las organizaciones con responsabilidad en el diseño/gestión de la política social depende de dosis de cada una de estas fuentes motivacionales. Es importante, sin embargo, no desestimar la importancia de la provisión “virtuosa” de bienes y servicios públicos (previsibilidad, no discriminación y no discrecionalidad) como una fuente clave de confianza; una provisión con tales características conlleva un alto potencial para reforzar una base racional en la construcción de confianza y cohesión social.

3. Políticas Sociales: base conceptual y una mirada a su trayectoria en América Latina

3.1. Una aproximación conceptual

Sintetizando lo antedicho, y con la cohesión social (y sus componentes) como un marco valórico de referencia, puede afirmarse que la confianza como fenómeno social ejerce influencia sobre distintas facetas de nuestra vida interpersonal, comunitaria e institucional. Y en lo que a esta breve nota se refiere, tiene un efecto en (y es afectada por), la trama de relaciones y dispositivos que conforman lo que conocemos como las políticas sociales. Estas constituyen un subconjunto de las políticas públicas, entendidas como la decisión y la acción de una instancia estatal ante un tema/problema que forma parte de la agenda gubernamental³.

El concepto de “política social” no tiene un límite preciso, como bien lo expresó Titmuss oportunamente: “El término política social no es una expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública, los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda” (1974:37). El propio autor lo extiende en otros momentos de su obra hacia la ligazón con otras áreas de acción pública y la considera como un redistribuidor de ingresos, por lo cual incorpora aspectos tales como la política fiscal, la política de empleo e ingresos, así como la administración de los sectores sociales (cfr. Bustelo y Minujin, 1997). Sin pretensión de agotar el universo de definiciones, sí vale acompañar a Cecchini y Martínez (2011) cuando definen a la política social como las estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un determinado territorio (localidad, región, país). El concepto abarca todas las intervenciones que afectan directamente el bienestar de la población, las instituciones y sus relaciones, los servicios de salud y educación, los subsidios y beneficios monetarios y en especie, la seguridad social y las pensiones, las medidas en torno al mercado de trabajo, la recaudación fiscal progresiva y las políticas redistributivas.

En línea con un aporte previo (Andrenacci y Repetto, 2006), al ensayar una mirada analítica sobre estos conjuntos de intervenciones habitualmente considerados de política social, se pueden identificar tres grandes funciones o modalidades. Las mismas, en la práctica, tienen efectos combinados aunque sean conceptualmente diferenciables (ver Cuadro 1).

En primer lugar, lo que podríamos llamar una **política del trabajo**. Como se sabe, la generalización del trabajo asalariado en los países capitalistas convirtió a las “relaciones salariales” en el modo

3. Esto no implica que necesariamente tiene que ser un organismo estatal el que lleve adelante las acciones concretas, ya que las mismas pueden ser delegadas a instancias privadas (con o sin fines de lucro), pero sí indica que al menos en la etapa decisional se ejerció la autoridad del Estado para darle a determinada intervención la legalidad y autoridad formal que implica todo acto estatal.

predominante de vida de los sectores no poseedores de capital⁴. La política social transformó este modo de participación en la división social del trabajo en *un status garante de condiciones de vida*, asegurando al asalariado contra las irregularidades del ciclo económico (desempleo) y los riesgos individuales de la vida activa (enfermedad, vejez, muerte). El Estado capitalista ha regulado e intervenido históricamente, de dos maneras, esta condición de vida de los asalariados: por un lado, estableciendo las formas que puede adquirir y las condiciones bajo las cuales se pueden establecer las relaciones salariales (regulación jurídica de contratos de trabajo); por el otro, generalizando sistemas de seguros capaces de atender económicamente a los riesgos del ciclo económico y de la vida activa.

Un segundo conjunto de intervenciones de política social lo constituye **la política de servicios universales**. Si bien la instrucción básica, la atención de salud y la infraestructura social fueron siempre preocupaciones de los niveles públicos de los países capitalistas, su transformación en sistemas accesibles a todos los habitantes del Estado-nación fue un proceso gradual cuyos orígenes se encuentran más allá del siglo XIX. Destacan los siguientes servicios: Los *sistemas educativos*, que tienen funciones de socialización cultural e instrucción práctica capaz de configurar a los individuos y grupos al espacio cultural del Estado-nación y al mercado de trabajo generalizado. La *salud pública* debe, por su parte, garantizar un mínimo universalmente accesible de prestaciones y cuidados básicos a los individuos, además de hacerse cargo de intervenciones (higiene pública, prevención de epidemias, etc.) que, por su dimensión, no pueden correr por cuenta de individuos y grupos. Por último, la *provisión pública de infraestructura social* (condiciones de vivienda, saneamiento, abastecimiento, transporte y seguridad, fundamental pero no exclusivamente urbanas), es tan antigua como la existencia de organizaciones políticas, y desde fines del siglo XIX en particular, el Estado desarrolla o regula un conjunto de servicios de infraestructura social clave en la reproducción cultural y económica de los individuos, garantizando al mismo tiempo el acceso a la mayor parte de la población y salvando relativamente las diferencias entre riesgos y rentabilidades de las inversiones.

Aunque las políticas del trabajo y de los servicios universales regularon, en los países capitalistas, unas condiciones de vida mínimas relativamente comunes para ciudadanos y residentes legales, esto no suprimió (aunque sí transformó) las nociones sociales de necesidad y vulnerabilidad, las cuales suelen entenderse bajo el apelativo socialmente relevante (aunque conceptualmente laxo) de “pobreza”. Así, la **política asistencial** es un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los “pobres” en sentido contemporáneo: aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales.

Cuadro 1. Las tres funciones básicas de la política social en los Estados capitalistas contemporáneos

Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Políticas de generalización de las relaciones salariales y de regulación del empleo y gestión del desempleo.	Políticas de provisión de servicios de educación y salud pública por regulación o gestión directa y/o del Estado.	Políticas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios; y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo para grupos de riesgo.
Regulación del contrato de trabajo tendiente a consolidar ingresos monetarios y condiciones de vida.		
Sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando los riesgos de la vida activa.	Políticas de provisión de servicios infraestructura social básica por regulación o gestión directa y/o del Estado.	

Fuente: Andrenacci y Repetto (2006).

4. Ver a este respecto los trabajos clásicos de Polanyi (1992) y Castel (1997).

Lo que importa de esta mirada identificatoria de las grandes “funciones” de la política social es que permite comprender de qué modo estas últimas son elementos clave de las formas que adquiere, en el mundo capitalista, la ciudadanía (concepto vital en el debate de la cohesión social). La política social es, en definitiva, un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma (con el Estado como agente institucional con mayor o menor importancia relativa según los casos), las cuales pautan los modos en que se produce el proceso de integración social. Estas intervenciones establecen o coestablecen (de acuerdo a sus diferentes intensidades y modalidades) condiciones mínimas o básicas comunes de reproducción y socialización para los individuos y grupos que coexisten en el espacio territorial de un Estado-nación. El impacto de las mismas sobre la confianza de los individuos en las instituciones públicas es sin duda significativo.

Este esquema debe ser considerado como genéricamente válido para el mundo capitalista, aunque sin lugar a dudas presenta modelos nacionales y/o regionales diferenciados según una variedad de cuestiones: los modos de funcionamiento del mercado de trabajo, el carácter de la estructura y la estratificación social de los capitalismos locales, las características del régimen político, la capacidad presupuestaria relativa de los Estados nacionales, las tradiciones religiosas y culturales, la fuerza relativa de los actores clave o, simplemente, los tiempos de consolidación histórica de la política social.

Una forma posible de “leer” estas funciones de la política social se asocia a las tres dimensiones valóricas exploradas previamente al referirnos al vínculo entre Confianza e instituciones públicas. Puede afirmarse, en rasgos generales que relajan los matices teóricos y empíricos, que “la política de servicios universales” es aquella que aúna de modo más virtuoso la tríada previsibilidad, no discriminación y no discrecionalidad. Mientras la “política del trabajo” mantiene esos rasgos pero sólo limitado con un criterio meritocrático a los trabajadores formales y sus núcleos familiares, “la política asistencial” es aquella donde dichas dimensiones muestran su cara más adversa. Estas diferencias, estilizadas al extremo en las líneas precedentes, matizan también los nuevos debates sobre la protección social.

En tiempos más recientes, con la base conceptual, histórica e institucional de tipologías como las presentadas o similares, ha cobrado creciente fuerza precisamente el debate sobre la protección social. Sin ingresar aquí en el modo que Europa la interpreta, sí es fundamental reconocer la impronta que dicho concepto viene ganando en América Latina.

A efectos de que ilustre aspectos empíricos a abordar en la siguiente sub-sección, es posible aquí analizar distintos enfoques de la protección social, entre los que se pueden identificar cuatro que, de alguna manera, han marcado el debate reciente sobre el asunto, en lo conceptual y en lo concreto. Sus diferencias conceptuales tienen una gran importancia en el conjunto de políticas y acciones concretas que se derivan de ellas (y por ende en su impacto en la confianza), por lo que es recomendable analizarlas al menos brevemente siguiendo a Cecchini y Martínez (2011). Es necesario señalar que estos enfoques son estilizaciones analíticas, y que, especialmente en la práctica, sus componentes y definiciones tienden a mezclarse en una miríada de combinaciones, en particular cuando se toma en cuenta las ya marcadas notorias heterogeneidades entre los países latinoamericanos.

En primer lugar, se puede mencionar el entendimiento de la **protección social basada en el empleo formal**. Esta perspectiva, predominante durante buena parte del siglo XX en países de desarrollo alto y medio, vincula las políticas sociales con la protección social contributiva y con una noción de “sociedad de trabajo”. Propone mecanismos de protección a los trabajadores cuando, por circunstancias inesperadas, se ven en una situación de vulnerabilidad. Tales circunstancias pueden ser la pérdida de trabajo y la consecuente situación de desempleo, accidentes laborales o enfermedades crónicas. También incluye la protección durante determinadas etapas del ciclo de vida, principalmente durante la adultez mayor a través de sistemas de pensiones y jubilaciones.

En segundo lugar, se puede referir a la **protección social entendida como red de seguridad frente a situaciones de emergencia**. A partir de la identificación de las nefastas consecuencias que los ciclos económicos generan sobre las personas en situación de vulnerabilidad, se buscó remediarlos a través de la construcción de redes de políticas articuladas entre sí y vinculadas con el acceso gratuito a servicios sociales de corte tradicional (educación y salud). Estas redes se pensaron como intervenciones compensatorias para garantizar un ingreso mínimo y otros activos a través de transferencias focalizadas y temporales, diseñadas exclusivamente para aumentar el bienestar de los grupos pobres durante los períodos de crisis económicas.

En tercer lugar, se puede hacer referencia a la **protección social como asistencia y acceso a la promoción**. A través de este enfoque, se buscó intervenir en el largo plazo para combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza y las pérdidas agregadas en el bienestar de las familias y sus integrantes. Se inicia una conceptualización de la pobreza como un fenómeno más complejo y dinámico, de múltiples entradas y salidas en el tiempo, que, por lo tanto, requiere de intervenciones más persistentes para su superación.

Finalmente, la **protección social puede entenderse como garantía ciudadana**. Se enfoca en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a partir de cuatro principios: a) igualdad y no discriminación; b) participación y empoderamiento; c) rendición de cuentas y d) transparencia. En el cumplimiento de estos principios, se desarrollan estándares jurídicos que obligan al Estado, de forma irrenunciable, universal y progresiva, a satisfacer los requerimientos que se desprenden de los DESC. De esta manera, la titularidad de derechos se convierte en garantía y fundamento de la ciudadanía.

3.2. La heterogénea trayectoria en (la heterogénea) América Latina: una panorámica

Frente a este esquema genérico, la especificidad de América Latina se expresa, por lo menos, en dos cuestiones fundamentales: (1) las modalidades, el alcance y la intensidad del avance de la economía capitalista en los diferentes países, con la matriz de sujetos sociales que esto implica; y (2) el modo y la cronología en que el Estado latinoamericano gestiona la política social, a partir de la primera cuestión (Andrenacci y Repetto, 2006).

En efecto, un aspecto clave a destacar es que en América Latina la economía capitalista (con diferencias y parciales excepciones entre países) sólo incorpora “plenamente” a una parte de la población, de manera fuertemente asimétrica, y se extiende sólo parcialmente sobre el territorio y sobre los sectores de la estructura económica de los países. Como se sabe, por el modo en que América Latina se inserta en la economía-mundo del siglo XIX (proveedora de materias primas y consumidora de bienes industriales), el capitalismo y las relaciones asalariadas que le son inherentes sólo se reproducen en las principales áreas urbanas (y dentro de éstas, en determinados sectores), y en núcleos productivos agrícolas y mineros, vinculados al comercio internacional, que funcionan en gran parte como “enclaves” capitalistas.

Las economías urbanas y los enclaves exportadores no están del todo aislados del resto de la estructura económica, pero su vinculación no alcanza a transformar en “plenamente” capitalistas a estas últimas. El resto de la estructura económica latinoamericana, generalmente rural o urbano-marginal, se caracteriza por mantener modalidades de intercambio, sólo parcialmente monetizadas y con relaciones de producción fuertemente clientelares.

La matriz de sujetos sociales que corresponde a esta estructura socioeconómica presenta entonces inflexiones bien particulares. Las organizaciones de asalariados tienen una lógica urbana y una extensión restringida, mientras que los sectores campesinos tienen singulares dificultades para

organizarse y romper con las estructuras de sujeción clientelar. Las élites, al contrario, son reducidas, tienden a integrar a una pluralidad de sectores, y mantienen un control relativamente impermeable de la estructura estatal y de los “beneficios” de las políticas públicas.

En esa matriz, la “gobernabilidad” (entendida como estabilidad política relativa del Estado nacional) históricamente dependió de la habilidad de las élites para mantener unidad relativa, incorporar parcialmente, por estrategias de cooptación, a los sectores urbanos medios y asalariados, y desactivar la conflictividad en ámbitos rurales. Cuando esas estrategias de unidad y cooptación se resquebrajaron, el Estado fue asaltado por coaliciones de diferente índole guiadas por el interés de apropiarse de los beneficios de las políticas públicas. En muy pocos lugares la estabilidad provino de una ampliación gradual y estable del acceso de los actores clave a recursos de poder social, político y económico, léase, una “gobernabilidad democrática”.

Esta dinámica le otorgó una particular inestabilidad a la estructura política y a las modalidades de políticas públicas, y dentro de ellas al complejo de política social, tal como se resume en el Cuadro 2. Obvia mencionar que en ninguno de los tres períodos históricos allí reseñados se registran casos de países donde uno sólo de los tipos haya predominado. En tanto su lógica de construcción es de “tipo ideal” en el sentido weberiano, lo que en la práctica se registró en cada uno de los países latinoamericanos fue una combinación de las diversas expresiones de la política social.

Cuadro 2. La política social latinoamericana en perspectiva histórica

Períodos	Tipos		
	Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Estado clásico (circa fines del s. XIX hasta los años 1930)	Consolidación de un mercado de trabajo dual (urbano-rural) con fuerte disciplinamiento de la mano de obra a sus condiciones de funcionamiento. Regulación mínima de las formas contractuales, tendiente a garantizar sólo la reproducción básica de la fuerza de trabajo. Seguros sociales asociativos y mutualistas, escasamente regulados por el Estado y restringidos a algunos sectores urbanos.	Secularización de la educación básica con imperativos de homogeneización sociocultural y expansión parcial de la cobertura pública en educación. Profesionalización y desasistencialización de la salud pública sólo en áreas urbanas. Surgimiento de intervenciones tendientes a resolver problemas de infraestructura social básica en el marco del rápido proceso de crecimiento urbano.	Secularización parcial de los dispositivos asistenciales y convivencia de los enfoques de la caridad y la beneficencia.
Estado social (circa años 1930 hasta los años 1980)	Políticas de expansión parcial de las relaciones salariales formales. Regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar la tutela pública de las condiciones de trabajo en sectores restringidos. Sistemas de seguros sociales fuertemente estratificados por sectores. Subsistencia de un sector rural y urbano-marginal relativamente extenso.	Expansión universalizante del sistema de educación pública e inclusión de políticas adaptativas a las necesidades productivas. Creación de una red de salud pública subsidiada y/o provista directamente por el Estado, pero con fuertes limitaciones territoriales. Servicios de infraestructura social básica gestionados directamente por el Estado, con alcance territorial restringido.	Estatización parcial de la asistencia social en mecanismos de transferencias de bienes, servicios coyunturales a individuos y sujetos rurales y urbano-marginales.

Cuadro 2. La política social latinoamericana en perspectiva histórica (cont.)

Períodos	Tipos		
	Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Estado neoclásico (circa años 1980 hasta inicios siglo XXI)	<p>Políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al cuentapropismo, el desempleo y la informalidad, abandonando a la dinámica teóricamente automática del mercado de trabajo la regulación de los agregados de empleo.</p> <p>Políticas de desregulación y flexibilización contractual con tendencia a la reducción de costos salariales y la precarización contractual.</p> <p>Remercantilización de la cobertura de los riesgos de la vida activa en forma de cuasimercados de gestión privada y regulación pública en salud y previsión social.</p>	<p>Descentralización del sistema educativo hacia los niveles subnacionales, con problemas crecientes de financiamiento y fragmentación entre jurisdicciones.</p> <p>Revisión de las competencias públicas de salud, descentralizando y autarquizando instituciones en un contexto de multiplicación de la demanda.</p> <p>Servicios de infraestructura social básica privatizados, con una regulación pública focalizada en la garantía de tasas de ganancia y una notoria laxitud en el control de la calidad de las prestaciones.</p>	<p>Políticas de “combate a la pobreza”: multiplicación y masificación de programas sociales focalizados; con objetivos que combinan el sostén de la subsistencia física básica con dispositivos de neutralización de potenciales estallidos sociales.</p>

Fuente: Andrenacci y Repetto (2006).

Sintetizado el derrotero histórico hasta entrado el siglo XXI, no resulta apropiado ahondar en el detalle específico de cada una de estas tres etapas. Sí es menester, a objetos de este trabajo, detenerse en la última etapa y su transición heterogénea a diversas expresiones de una nueva etapa de la política social latinoamericana, época en la cual cobra protagonismo el concepto transversal de protección social (y sus diversas expresiones ya presentadas).

No puede obviarse, para ello, una parada analítica en el momento histórico al que hemos dado en llamar la etapa del “Estado social”, la cual se desarrolló en América Latina con muy variable cronología, en tanto es sobre este esquema general que se produjeron las reformas pro-mercado que caracterizaron en tiempos más recientes al Estado neoclásico. El “Estado desarrollista” (con pocas excepciones y muchas variantes en cuanto a su fortaleza y capacidad de promover inclusión, la versión latinoamericana del “Estado social”), aunque amplía sustantivamente el acceso de individuos y grupos a los beneficios de las políticas públicas, no había logrado romper, de modo concluyente, con la estratificación en fuertes asimetrías socio-económicas y políticas (asociadas en muchos casos a aspectos étnicos y/o de género).

En los casos nacionales de mayor incorporación relativa de sectores sociales a los beneficios de las políticas públicas, las coaliciones de intereses adquirieron sesgos corporativistas que privilegiaron una seguridad social de lógica estamental, en detrimento una ampliación efectiva de servicios sociales universales. En otros casos, en donde la estatización de los servicios sociales resultó residual, el rol del Estado en materia social quedó casi limitado a un tipo de acciones centradas clientelariamente en la pobreza y gestionadas de un modo escasamente profesional.

Esta trayectoria, fuertemente asociado a la protección social ligada al trabajo formal, derivó en instrumentos como seguros sociales y legislación sancionada ante las demandas de mejoras laborales de los trabajadores formales organizados. En los hechos, esto significó prácticas estratificantes en cuanto a la cobertura, en la medida en que los instrumentos sólo estuvieron disponibles para aquellas personas en situación de empleo formal, a veces con prestaciones diferenciadas según la rama

de actividad y/o la pertenencia al sector público o privado (Filgueira y Filguiera, 2002). De esta manera, se excluyó a grandes agregados sociales, particularmente a los trabajadores rurales y a los pobres urbanos no asalariados. Es en este contexto en el que la CEPAL (2006) señala la promesa incumplida del pleno empleo: aquella convicción de que a través de esa situación se lograrían consolidar los derechos asociados a la ciudadanía social en América Latina y el Caribe.

¿Qué modelos de ciudadanía corresponden a estos modelos de política social y sus desarrollos históricos en la región? Filgueira (1998), discutiendo con diversos autores que proponen análisis comparativos de la política social latinoamericana, ha sugerido que la región podía agruparse en tres conjuntos de países, según variables que identifican los “régimenes de bienestar” de sus Estados sociales⁵. Proponía identificar países de “universalismo estratificado”, países “dualistas” y países “excluyentes”. En el caso de los primeros, un Estado relativamente fuerte y coaliciones sociales de base relativamente amplia logran incorporar a una parte importante de la población a los efectos de política social (entonces, “universalismo”) pero este acceso está fuertemente diferenciado en tipo y calidad de los beneficios (así, “estratificado”). En los países dualistas esta estratificación tiende a excluir a, *grosso modo*, la mitad de la población nacional. En los excluyentes, por último, los beneficios de la política social son el privilegio de una minoría.

Sobre esta integración social parcial y estratificada, resultado y al mismo tiempo productora de una política social incapaz de resolver las desigualdades estructurales que diera lugar a un tipo de ciudadanía restringida y muy desigual por sectores y territorios, sobrevino “la reforma de política social” de segunda mitad de los ‘80 y sobre todo de la década de 1990, ubicada en la etapa que hemos dado en identificar como de “Estado neoclásico”. El fracaso de esa reforma en afectar sustantivamente esas desigualdades y promover más y mejor ciudadanía, disminuyendo los diferenciales de acceso entre los diversos sectores de la sociedad, es lo que vuelve a colocar al universalismo en el debate acerca de los futuros modelos de política social de la región.

En esta etapa final del siglo pasado, mientras el grueso del gasto social seguía concentrado en la seguridad social y en menor medida (no por eso menos importante) en los servicios paulatinamente descentralizados de Salud y Educación, se colocaron en el centro de atención los programas no contributivos y focalizados en quienes viven en situación de pobreza e indigencia, desde una perspectiva de protección social donde, con el paso de los años y a partir de un énfasis inicial en la emergencia, fueron derivando al menos en su diseño hacia funciones de asistencia y promoción. Se generó por entonces, de modo embrionario y en particular a través del conocido formato de los programas de transferencias condicionadas, un germen de coordinación entre la oferta pública de los programas de corte asistencial con servicios de índole universal.

Desde entonces, ya entrado el siglo XXI, la región ha experimentado transformaciones políticas muy dinámicas, cuyo análisis fino escapa a los fines de este trabajo. En muchos de sus países, se registró una década de gobiernos de centro-izquierda, hasta mediados de la década actual aproximadamente. En el presente, el péndulo parece haberse desplazado hacia la centro-derecha. En el marco de esos movimientos para nada homogéneos en sus sistemas políticos, ¿qué ha acontecido con las políticas sociales?

El propio Filgueira afirmaba, en tiempos contemporáneos al final del ciclo progresista recién mencionado, que se estaba desarrollando un nuevo momento en las políticas sociales latinoamericanas: “Es un momento expansivo que combina criterios de necesidad, contribución y ciudadanía, y se imbrica con un modelo abierto y de orientación exportadora, pero con participación renovada del Estado” (2015:50). Y agrega más adelante: “Con el fin del siglo XX, diversos vectores de cambio comienzan

5. Cobertura de la seguridad social, nivel de gasto social e indicadores seleccionados de pobreza, educación y salud.

a dar un nuevo empuje en las políticas sociales, y sobre todo en la protección social. La ampliación de la cobertura mediante la focalización amplia, los subsidios a los modelos contributivos y la ampliación de las prestaciones en rango y variedad, se combinan en esta etapa con tendencias a mejorar la adecuación de las prestaciones a las características locales. En muchos casos esto dio lugar a un movimiento ambiguo, favorable al universalismo en ciertos instrumentos, pero incompleto y con tendencias encontradas, que sustentan la segmentación del acceso y de la calidad” (*Ibidem*: 81).

4. Tópicos de tensión entre Confianza y Políticas Sociales en América Latina

4.1. Breve síntesis del camino recorrido

Hemos recorrido hasta aquí un camino conceptual e histórico con embrionarios puentes argumentales. Veamos sus aspectos fundamentales:

- a. Se destacaron tres componentes críticos de la cohesión social: igualdad de oportunidades e inclusión social; buen nivel de convivencia en el interior de la sociedad; y buen grado de confianza de la ciudadanía en sus gobernantes y en la administración pública.
- b. Se llamó la atención sobre el hecho que la cohesión social democrática no se limita a la dialéctica entre política y políticas, sino que incluye también el espacio de lo microsocioal.
- c. Transitando desde la cohesión social a la confianza, se colocó el acento en que los focos de confianza se pueden distinguir entre aquella relacionada a las relaciones interpersonales, aquella asociada a organizaciones sociales y privadas, y aquella vinculada a las instituciones públicas. La confianza se interpretó, en este marco, en su doble expresión de variable independiente y dependiente.
- d. Quedó plasmada la importancia de la estatalidad en esos diversos focos de confianza, aspecto ligado a la doble cara de la legitimidad del Estado vía sus políticas públicas: procedimental y sustantiva.
- e. El accionar concreto de las organizaciones públicas (aquí interpretadas como sinónimo de estatales) se expresa en la provisión de bienes —extensible, en tanto concepto, a servicios—, sean estos públicos o meritorios. En su carácter virtuoso, se destacaron tres características: previsibilidad (asociado a su vez a cantidad, accesibilidad, asequibilidad, calidad y pertinencia); no discriminación; y no discrecionalidad.
- f. Las políticas sociales, cuyo concepto es difuso pero estrechamente relacionado con el impacto de las acciones (u omisiones) estatales en el bienestar de la población, se despliega a través de tres modalidades fundamentales: política del trabajo; política de servicios universales; y política asistencial. Los debates recientes sobre protección social dialogan con las categorías antedichas.
- g. Cada una de esas modalidades y sus vínculos con expresiones más o menos recientes de la protección social, impactan de modo diferencial en la estructura de las sociedades donde se despliegan, afectando a los diversos componentes de la cohesión social y los focos de confianza previamente presentados.
- h. En la historia del último siglo en América Latina, han coexistido las diversas expresiones enunciadas de la política social. Sus rasgos predominantes en cada país, explicado por razones estructurales tales como el nivel de desarrollo capitalista y la dinámica de sus sistemas políticos nacionales, dan cuenta de diversos sub-grupos de países en materia de bienestar y, como tendencia, de cohesión social.
- i. En muchos países de América Latina (al menos en amplias zonas de sus territorios), a lo largo de las últimas décadas la confianza de las personas entre sí y hacia las instituciones públicas de la política social ha dotado a éstas de creciente respaldo, a la par que las prácticas estatales

previsibles, no discriminadoras y no discrecionales ayudaron a reforzar altas dosis de confianza ciudadana, robusteciendo la legitimidad sustantiva.

- j. Pero en otros contextos, incluyendo países con registros parciales de virtuosos vínculos entre confianza y políticas sociales, emergen una serie de tópicos que interpelan con lógica de “asignatura pendiente” dichos vínculos, sea en el plano de la confianza interpersonal, sea en relación a la confianza en las instituciones públicas (y el modo en que las mismas afectan precisamente la confianza). A modo de ejemplos a desarrollar en las conclusiones de este trabajo: i) la estigmatización hacia los sectores en situación de pobreza y vulnerabilidad; ii) la desconfianza hacia “el diferente”, expresado con claridad en el caso de los pueblos originarios y los migrantes; iii) la corrupción en el uso de los recursos públicos y su impacto en las prestaciones sociales; iv) el uso clientelar de las prestaciones sociales por parte de funcionarios y mediadores; v) la retirada de las clases medias del uso de muchos servicios sociales; vi) las promesas incumplidas de las reformas sociales; y vii) los déficits de cobertura y calidad en diversos servicios públicos.

4.2. Reflexiones finales en torno a 7 “asignaturas pendientes”

Se estilizan aquí situaciones donde lo que prima es, más bien, la desconfianza. No implica esto que se está ante situaciones irreversibles, pero sí resalta la necesidad de acciones concretas para enfrentarlas⁶. Aún cuando los argumentos que se presenten para ejemplificar la desconfianza en cada tópico puedan ser claramente rebatidos con evidencia, no es este el propósito de esta parte final. Sólo se trata de explicitarlos para mostrar las “asignaturas pendientes” seleccionadas a modo ilustrativo. Los dos primeros constituyen claras muestras de desconfianza interpersonal. Los cinco siguientes expresan ejemplos de la desconfianza hacia las instituciones públicas, en especial de las políticas sociales.

- i. *La estigmatización hacia los sectores en situación de pobreza y vulnerabilidad*: Se trate de países con larga tradición de predominio de políticas asistenciales, o de aquellos donde se observa el reciente deterioro de sus políticas de trabajo y/o de servicios universales, un fenómeno se expresa con claridad: el rechazo de los sectores altos y medios (a veces con mayor virulencia por parte de estos últimos) a cualquier esfuerzo estatal para apoyar a la población necesitada, más aún en el caso que no medie la obligación de una contraprestación o condicionalidad (trabajo o capacitación en el caso de los adultos; controles de salud y asistencia escolar en el caso de niños y adolescentes). Prima aquí la desconfianza interpersonal y la falta de solidaridad entre colectivos sociales, donde dos argumentos sobresalen por parte de quienes estigmatizan: por un lado, los sectores empobrecidos que reciben beneficios no se esfuerzan por salir de dicha situación; por el otro, los sectores empobrecidos “viven de los impuestos que pagamos los demás”.
- ii. *La desconfianza hacia “el diferente”, expresado con claridad en los casos de los pueblos originarios y los migrantes*: En América Latina coexisten desde sus orígenes sociedades con mayor o menor grado de homogeneidad, por ejemplo en el plano cultural. En aquellas donde la estructura social presenta altos porcentajes de población indígena, el racismo ha estado históricamente presente. Esta desconfianza encarnada en las prácticas y conductas de la población mestiza encontró en etapas anteriores hasta respaldo jurídico estatal. En tiempos más recientes, los marcos legales han adoptado cambios hacia un mayor reconocimiento de derechos a las personas de pueblos originarios, no obstante lo cual las prácticas informales pre-existentes suelen estar activamente presente. Complementario a lo indicado, los cada vez mayores flujos migratorios provocan rechazo (y visceral desconfianza) en la población nativa, sobre todo cuando dichas migraciones provienen de países —o regiones dentro de un mismo país— caracterizados por sus altos niveles de pobreza y baja calidad de sus servicios públicos. Los argumentos dominantes que dejan al descubierto la desconfianza son del siguiente tenor: “los migrantes le sacan el

6. En Güemes (2019) se delinean tradicionales y novedosas herramientas de gestión pública destinadas a la búsqueda de reducción de desconfianza.

escaso trabajo existente a los nacionales”; “los migrantes sobrecargan, con su uso, los servicios sociales que deberían atender de modo prioritario a los nacionales”.

- iii. *La corrupción en el uso de los recursos públicos y su impacto en las prestaciones sociales*: El pago de impuestos por parte de la población y lo que el Estado hace con lo recaudado es materia de debate en el mundo entero, desde siempre. Una expresión clara de la heterogeneidad de América Latina se da justamente en materia de la presión fiscal, en tanto mientras en algunos países la misma es muy alta, en otros (donde el peso de las élites no tiene contrapesos sociales e institucionales) es dramáticamente acotada. Dicho esto, una desconfianza ciudadana emparenta un alto número de casos nacionales. Se dice: “Los gobernantes se enriquecen con los impuestos ciudadanos, en vez de utilizar tales recursos para proveer más y mejores bienes y servicios públicos”. Cabe mencionar que, más allá del argumento ideológico indicado, sí existe evidencia de que a mayor corrupción, más se deterioran las prestaciones estatales que debiesen guiarse con la lógica de bienes públicos o meritorios.
- iv. *El uso clientelar de las prestaciones sociales por parte de funcionarios y mediadores*: Definir prioridades de problemas a atender es tan importante, y tan complejo, como decidir quienes deben acceder a las prestaciones sociales. Esto, en un contexto donde los recursos estatales siempre serán escasos. Por ende, cuando los bienes públicos —de vocación universal— se deterioran en su alcance y/o calidad (por ejemplo la educación o la salud), y se jerarquizan prácticas de focalización, crece el peligro de un ejercicio discrecional en la asignación de los recursos. La relación de poder asimétrica entre quien necesita un beneficio y quien está en condiciones prácticas de otorgarlo (sea funcionario o intermediario) afecta las bases mismas de la confianza ciudadana en el Estado, a la par que expresa un tipo de vínculo interpersonal entre “patrón y cliente” basado en la asimetría de una práctica informal, deteriorando la potencial confianza que “el cliente” pudiese tener en las instituciones públicas destinadas formalmente a proveer aquello que, por no proveerlo como un bien público, deja lugar al clientelismo en sus múltiples formas y versiones.
- v. *La retirada de las clases medias del uso de los servicios sociales universales*: En países donde su estructura social mostró a lo largo del siglo XX una importante proporción de sectores en clase media (medida ésta del modo que cada país defina), las políticas de trabajo y de servicios universales fueron las dominantes. Mientras la dinámica macroeconómica generaba condiciones para altos niveles de empleo formal, servicios educativos y sanitarios amplios y de calidad apropiada eran fuertemente utilizados por la población trabajadora formal y los sectores medios (en muchos casos, una y otra cosa eran sinónimos). Cuando el Estado social entró en crisis y se avanzó desde los años '80 (incluso antes en el caso de la dictadura chilena de Pinochet) en la tríada descentralización, privatización y focalización, se puso en marcha un círculo perverso: fuerte deterioro de los servicios sociales, desconfianza de los sectores medios sobre el modo en que los mismos pudiesen consolidar o fortalecer las aspiraciones de ascenso social, creciente oferta de prestaciones de bienestar de organizaciones privadas, retirada de las clases medias del uso de los servicios sociales a esta altura discursivamente universales (y, por ende, caída del respaldo político y fiscal de dichos sectores hacia la provisión de políticas de servicios universales). Obvia decir que esta “asignatura pendiente” pierde casi todo su sentido en aquellos países de la región donde los sectores medios fueron y son realmente insignificantes en proporción al resto de la población (sobre todo, *vis a vis* sectores en situación de pobreza).
- vi. *Las promesas incumplidas de las reformas sociales*: El ya presentado tránsito que aconteció en materia de políticas sociales en las últimas dos décadas del siglo XX desde un Estado social a un Estado neoclásico, y que se dio aún con mayor fuerza en países donde habían primado las políticas de trabajo y de servicios universales, traía consigo una promesa. ¿Cuál era ésta?: producir esas reformas no sólo redundaría en una mayor eficiencia estatal (como condición para mayor crecimiento económico), sino que también sería el camino para mejorar de modo significativo los niveles de bienestar de la población, tanto en el plano individual como colectivo. Las inconclusas y cambiantes reformas en los sectores educativos y sanitarios, y sobre

todo los escasos resultados logrados en los procesos de privatización del sistema de jubilaciones y pensiones, no hicieron más que aumentar la desconfianza ciudadana sobre pilares tan importantes de la política social de cada país. Cuando esto acontece, se desvanece la posibilidad de encarar debates democráticos informados que reconstruyan confianza (incluyendo su dimensión intergeneracional) con base en evidencia, diálogo plural, convergencia de intereses y vocación de pactos de largo plazo. El ejemplo de la seguridad social es quizás el más evidente, en una región como América Latina donde muchos países van agotando sus bonos demográficos y donde la transformación del mundo del trabajo desvanece arraigadas interpretaciones y certidumbres con las cuales una persona adulta guiaba hasta escaso tiempo atrás su vida laboral (e incluso familiar).

- vii. *Los déficits de cobertura y calidad en diversos servicios sociales*: Se ha hecho ya mención a aspectos de desconfianza que afectan a las tres expresiones fundamentales de la política social latinoamericana, por ejemplo atendiendo al indicador de magnitud del gasto social: la educación, la salud y la seguridad social (con foco en jubilaciones y pensiones). Sólo cabe reiterar que la propia percepción ciudadana de que acceder a las mismas era “condición necesaria” para la movilidad social ascendente, combinado con bases legales que le dieron a tales prestaciones el status de derecho, generó con el paso de las décadas una creciente demanda. Y las sucesivas crisis económica de América Latina, sumado a la retracción estatal en el último cuarto del siglo pasado, derivaron en que la oferta no fuese suficiente. Y aún cuando esto quedase subsanado, lo crítico se desplazaba —y en la actualidad constituye lo más visible— hacia los problemas de calidad. Una nota adicional en materia de cobertura y calidad de servicios sociales lo representa la creciente demanda de servicios de cuidado (no sólo —pero sobre todo— infantil). Sea por razones de conciliación vida familiar-vida laboral propio de la masiva inserción de la mujer al mercado de trabajo, sea por razones de fortalecer el desarrollo infantil temprano, lo cierto es que la actualidad encuentra en la agenda de cuidado un punto crítico. La falta de masivas y apropiadas instancias públicas de cuidado no hacen más que exacerbar la ya descripta desconfianza ciudadana (en particular de sectores medios) en las instituciones públicas.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013), “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, Carlos (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. OSDE/Siglo XXI, Buenos Aires.
- Alonso, Guillermo (2007) “Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino”, en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. N° 37, Caracas.
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabian (2006), “Universalismo, Ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington D.C.
- Auyero, Javier y M. F. Berti (2013). *La violencia en los márgenes*. Katz Editores, Buenos Aires.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo. 1997. “La legitimidad de la administración pública”. En Bañón, R. y E. Carrillo, compiladores. *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza.
- Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (1997) “La política social esquiva”, mimeo, Buenos Aires.
- Cavarozzi, Marcelo. 1991. “Más allá de las transiciones democráticas en América Latina”. *Revista de Estudios Políticos*. 74. Madrid.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL 111, Santiago de Chile.
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

- Chiodi, Francesco (2013) Identificación de los aportes de las políticas públicas locales a la cohesión social, 06 Guías Metodológicas URB-AL III, Barcelona.
- De Ipola, Emilio, comp. (2002). *La crisis del lazo social*. Durkheim, cien años después. Eudeba, Buenos Aires.
- Elster, Jon (1990). *Tuercas y tornillos*. Gedisa, Buenos Aires.
- Filgueira, Fernando (2015), "Modelos de desarrollo, matriz del estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas", en Cecchini, S., Filgueira, F, Martínez, R. y Rossel, C. (eds), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libro de la CEPAL Nro. 136, CEPAL, Santiago de Chile
- Filgueira, Fernando (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Serie Políticas Sociales 135. CEPAL: Santiago de Chile.
- Filgueira, Fernando (1998) "El nuevo modelo de Transferencias sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada" en Brian Roberts 1 (ed) Ciudadanía y Políticas Sociales. FLACSO/SSRC: San José de Costa Rica.
- Filgueira, Fernando (s/f). *Hacia una nueva matriz público-privada en América Latina: conceptos y estrategias para incorporar el cambio climático en las políticas públicas*. Mimeo, Montevideo.
- Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando (2002), "Models of welfare and models of capitalism: the limits of transferability", en Huber, E. (ed) *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- Fukuyama, Francis (1995). *Confianza: las virtudes sociales y la creación de prosperidad*.
- Güemes, Cecilia (2019). Confianza y cohesión social. Documentos preparado para el II Encuentro de Programa EUROsociAL+: "Confianza y cohesión social", Cartagena de Indias.
- Kaufmann, Franz-Xavier (1985), "The relationship between Guidance, Control and Evaluation". En Kaufmann, Franz-Xavier, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom, eds. *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Walter de Gruyter, Berlin.
- North, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- O'Donnell, Guillermo (2008), "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras", Revista del CLAD *Reforma y Democracia* N° 42, Caracas.
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo Editores, Buenos Aires.
- Putnam, Roberto (1990). *Making Democracy Work*.
- Sojo, Ana (2019) *La cohesión social democrática como brújula: algunas precisiones y un avance conceptual*, Presentación en Seminario "Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina", CEPAL/AECID, Santiago de Chile.
- Titmuss, Richard (1974): *Social Policy*; Pantheon Books, New York.
- Trotta, Miguel (2003) *Las metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional*. Espacio, Buenos Aires.
- Weber, Max (1964). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México DF.

Confianza y Gobernanza: una relación potencialmente fructífera para la cohesión social

Sonia González Fuentes¹
Cecilia Güemes²

¿Cómo recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas?
¿En qué medida la confianza social contribuye a tener una ciudadanía activa y empoderada?
¿La pérdida de la confianza está llevando a una crisis de la democracia?
¿Puede la Gobernanza evitar la caída en espiral en la que parece haber entrado la confianza?
¿Qué Gobernanza es necesaria en un escenario globalizado y en permanente mutación? ¿qué elementos ayudarían a fortalecer esta Gobernanza?
¿Qué rol debería jugar las instituciones públicas y cómo debería implicarse la ciudadanía en ese proceso?
¿Hay margen para nuevas acciones y nuevas herramientas de política pública?

1. Introducción

La confianza involucra una expectativa sobre los intereses de los otros, su integridad, honestidad y carácter moral que amplían las posibilidades de acción y favorecen soluciones cooperativas y coordinadas en contextos de incertidumbre e información escasa. Por esta razón, la confianza social y la institucional se configuran como elementos clave de la gobernanza.

La confianza social presupone un relato colectivo y social que articula a los actores sociales y, a partir de ello, se convierte en un facilitador de la acción colectiva favoreciendo la formación de capital social. Elemento clave de la democracia y el desarrollo económico, el capital social mejora la rendición de cuentas, el control del gobierno y la formulación de demandas colectivas a los actores políticos.

Por otro lado, la confianza en las instituciones, (más allá de quienes las ocupen), fomenta la cooperación de la ciudadanía con los administradores públicos, de estos con la ciudadanía y de los administradores entre sí. Asociada a la eficacia del Estado, cimenta el terreno para el desarrollo de la confianza social, co-creación y cogestión entre ciudadanía y funcionarios que demanda la gobernanza.

1. Coordinadora del Área de Gobernanza del Programa EUROsociAL+ en FIIAPP.

2. Profesora del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

A lo largo de este trabajo nos interesa destacar: a) la relación interdependiente que existe entre confianza social, confianza institucional, eficacia estatal y gobernanza, b) los caminos y vías que existen para estimular la confianza institucional. Para ello nos ocuparemos de explicitar y dar cuerpo a los conceptos, interrelacionarlos, explicar las correlaciones que existen entre ellos y problematizar su compleja emergencia.

2. Confianza social, confianza institucional y gobernanza

La confianza enfatiza en las expectativas positivas que tienen los sujetos sobre las intenciones y los comportamientos de otro(s) sujeto(s) y es el subproducto de experiencias colectivas cotidianas, aprendizajes informales y el procesamiento de información disponible (Güemes, 2016).

El objeto al que está dirigido dicha expectativa nos permite diferenciar entre confianza particularizada, social e institucional.

La **confianza particularizada** tiene por objeto personas que se conocen con mayor o menor intensidad (familiares, amigos, vecinos o colegas del trabajo). Este tipo de confianza favorece el desarrollo de lazos fuertes en tanto presupone relaciones continuadas que se auto-refuerzan y actualizan en base a la experiencia. Existe un alto grado de 'cierre' de las relaciones de reciprocidad entre las personas que están relacionadas entre sí y esto convierte a este tipo de confianza en un capital relevante a nivel individual (en tanto facilita el desarrollo de solidaridades y apoyo mutuo) pero no necesariamente en términos agregados o colectivos (Coleman, 1990).

La **confianza social**, a diferencia de la anterior, remite a los lazos débiles o de largo alcance que se desarrollan entre grupos y personas que carecen de conocimiento íntimo entre sí y que pueden tener distinta identidad y diferentes grados de poder sociopolítico y nunca cruzarse o encontrarse. Este tipo de confianza más amplia e inespecífica es importante en términos agregados y se correlaciona con el desarrollo, la democracia y el bienestar social de una sociedad (Granovetter, 1973; Rothstein 2000).

La **confianza institucional** o vertical refiere a la confianza en las instituciones, sean estas gubernamentales: Congreso, el Poder Judicial, la policía o el Presidente; o no gubernamentales: la Iglesia, los sindicatos, o los partidos políticos. Dentro de la confianza en instituciones gubernamentales, suele diferenciarse entre la confianza política que refiere a instituciones de gobierno representativas como el Parlamento o el Gobierno y se asocia con la afinidad con gobierno de turno, y confianza en instituciones que implementan las leyes como los jueces, la administración pública o la policía. En este último caso, la imparcialidad y buen ejercicio de sus labores determina la confianza (Rothstein y Stolle, 2000, CEPAL, 2002; Levi, 1998).

La **eficacia estatal** se vincula de manera interactiva con cada una de ellas. Cuando existe eficacia estatal, la confianza social tiene sentido y razón de ser para los actores. A su vez, la presencia de altos niveles de confianza social expresa un mayor civismo y capital social, lo cual repercute y explica el mejor desempeño de gobierno. Por último, la confianza institucional es muy relevante para explicar la cooperación entre ciudadanos y funcionarios, lo cual la vuelve fundamental para el desarrollo de la gobernanza social.

Entendemos por gobernanza un modelo de gestión de lo social que propone la reordenación de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil equidistante tanto del gobierno jerárquico como del mercado. Aprovechando las interdependencias y activos de diferentes actores, la gobernanza propone el intercambio de información y el fomento de la solidaridad entre partes. En este

documento se ha va a poner el foco en cómo el gobierno democrático (y su administración pública) acredita ser un agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes. La confianza social e institucional son fundamentales para que esto ocurra, sin confianza no se comparte información, ni tiempo, ni recursos, ni se apuesta por iniciar una relación continuada en el tiempo (Messner, 1999; Aguilar Villanueva, 2006).

Asumir la presencia de interdependencias entre los fenómenos abre un escenario de precaución a la vez que de optimismo puesto que intervenir en un fenómeno afecta en los demás. Antes de reflexionar en las estrategias políticas hábiles o innovadoras para la potenciación de confianza, interesa recuperar las relaciones que establece la literatura entre los fenómenos.

La literatura de capital social postulaba una relación que va en la siguiente dirección:

+ Confianza social → aumenta el rendimiento de gobierno → refuerza la confianza institucional

La confianza favorece un mayor activismo o involucramiento en formas de participación política (membrecía en partidos, sindicatos y gremios empresarios) y cívica (participación en asociaciones voluntarias convencionales), lo cual refuerza las responsabilidades ciudadanas y conduce a una mayor participación e involucramiento en el quehacer público y en la exigencia de rendición de cuentas (Norris, 1999).

Una sociedad con mayores niveles de confianza social es una sociedad donde los ciudadanos pueden organizarse mejor para plantear demandas a sus conciudadanos, donde se puede ejercer mejor la *accountability* a los gobernantes y la cooperación público-privada tiene más oportunidades de ocurrir (Putnam, 1993a; Herreros, 2002).

Putnam (1993a), plantea que la participación en redes de compromiso cívico, como las asociaciones, genera confianza. Quienes participan en una asociación consideran a sus miembros una muestra representativa de la sociedad y, a partir de ahí, formulan expectativas sobre el comportamiento futuro de los otros. La información que han adquirido de experiencias pasadas con los miembros de la asociación se extrapola a la gente en general. Asimismo, cuando la participación se da con actores de gobierno, se crea confianza en la medida en que se reduce la distancia entre funcionarios públicos y ciudadanos, y esto explica el rendimiento diferencial en términos de eficacia de los gobiernos.

Las investigaciones más actuales, invierten el orden causal y proponen la siguiente ecuación:

Eficacia estatal → precondition confianza institucional y confianza social

El concepto de gobernanza ayuda a distinguir entre la capacidad directiva y la eficacia directiva de un gobierno. El foco de atención se ha desplazado, como señala Aguilar Villanueva (2006), de la dotación de capacidades (governabilidad) hacia la utilización de esas capacidades (gobernanza). Los sujetos reaccionan a cómo se desempeñan las instituciones públicas y el gobierno, y los niveles de confianza son, por tanto, una especie de termómetro de la vida pública.

La confianza social necesita normas sociales que incentiven comportamientos colectivos, esto es: un sistema legal y un proceso judicial justos (buenas leyes) pero, sobre todo, un sistema legal eficaz (juicios imparciales y procesos transparentes) que genere previsibilidad. Las personas serán confiables debido a la probabilidad real de sanción y castigo que estipulan las normas para quienes defraudan la confianza. Por ello, la eficacia de Estado es precondition de la confianza (Rothstein y Stolle, 2002; Bergman, 2009; Newton y Norris, 2009; Herreros y Criado, 2008).

El razonamiento de quien confía es más o menos el siguiente: si las instituciones y estructuras estatales encargadas de aplicar la ley, detectar y castigar a los transgresores como son la policía y los jueces son eficientes en cumplir sus funciones, los ciudadanos tienen motivos para pensar que los sujetos que violen la confianza y actúen de modo oportunista y/o deshonesto, serán perseguidos y aprehendidos y ello desalentará tales comportamientos. Por el contrario, cuando un Estado es poco competente en esta labor, opaco, corrupto o parcializado a la hora de aplicar la ley y no hay instituciones que salvaguarden a los ciudadanos, los confiados empiezan a desaparecer. En otras palabras, la garantía estatal del cumplimiento de la ley reduce la incertidumbre colectiva dentro de un grupo social generando incentivos favorables a la confianza en tanto envía señales que, en contextos de información escasa o excesiva, son importantes para elaborar la confiabilidad en el otro (Güemes y Herreros, 2019; Levi 1998; Bowles y Gintis, 2001; Rothstein y Stolle, 2002).

Asimismo, la influencia de la eficacia estatal en la confianza social estaría mediada por la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones gubernamentales que implementan políticas públicas. Si los sujetos desconfían de las personas que ejercen tales funciones públicas considerándolas inmorales, injustas o poco confiables, pensarán que las otras personas también serán así, inmorales y poco confiables: ¿si quienes tienen que aplicar la ley no obedecen las reglas, por qué alguien lo haría? (Eek y Rothstein, 2005). Por el contrario, si los individuos perciben que quienes integran las instituciones se comportan de modo universalista, incorruptible, no clientelar y son eficientes en el ejercicio de sus funciones son más proclives en confiar en tanto se ha creado una especie de moral intolerante a la corrupción, el engaño o la traición (Freitag y Bühlman, 2009; Offe, 1999).

En síntesis, la confianza en instituciones predice un mayor cumplimiento voluntario de la ley, pago de impuestos y un refuerzo de la legitimidad y valores del sistema democrático. Este apego al sistema o legitimación no sólo lubrica las relaciones sociales e incrementa el bienestar, sino que reduce los costos de vigilancia y cumplimiento de la ley reforzando el Estado de Derecho y la cultura de la legalidad

La relación entre confianza institucional, eficacia estatal y confianza social nos remite a conceptos como **legitimidad política y apoyo a la democracia**. Cuando existe confianza en el sistema institucional (apoyo difuso), aunque los ciudadanos estén insatisfechos con el rendimiento del sistema (apoyo específico) su reclamo crítico no desestabiliza el sistema, sino que lo impulsa a mejorar. Esto sucede porque no es lo mismo hablar de apoyo al sistema representativo democrático y sus principios normativos (apoyo difuso) que del descontento con los resultados de la democracia, esto es: políticas públicas concretas y los representantes políticos (apoyo específico). Así, una caída en el apoyo específico, en regímenes ya consolidados no debería tener consecuencias sobre la legitimidad y la estabilidad de los Estados. Los ciudadanos críticos combinan su implicación en la política institucional, al mismo tiempo que participan en actividades de tipo no-institucional (como las protestas) las cuales van dirigidas a generar mejoras en el sistema representativo, a la ampliación de la democracia sin plantear su reemplazo (Easton, 1965; Norris, 1999; Offe, 1999; Bobbio, 1986). Ahora bien, también puede ocurrir (ver por ejemplo último Informe del Latino barómetro 2018) que el descontento con los resultados, o con el desempeño percibido, puede continuar durante un período prolongado, y ello podría erosionar gradualmente el apoyo difuso hacia el sistema. Este fenómeno que nos es nuevo ha hecho emerger un viejo debate sobre si puede hablar de una ‘crisis de la democracia’, si el declive de la confianza política ha conllevado un rechazo de la democracia como forma de gobierno o si simplemente se puede hablar de ‘democracias desafectas’ (Pharr y Putnam, 2000), de ‘demócratas insatisfechos’ (Klingemann, 1999) o de la presencia de cada vez más ‘ciudadanos críticos’ (Norris, 1999; 2011). Recientemente Rosanvallon (2017) habla de la ‘contra democracia’ subrayando la distinción que convendría hacer entre una desconfianza positiva, forma de actividad cívica que marca la exigencia democrática, y una desconfianza puramente negativa, crítica sistemática de los poderes y rechazo de los gobernantes.

Los efectos que este nuevo patrón actitudinal —el surgimiento de ‘demócratas desafectos’ o ‘demócratas insatisfechos’ o ‘ciudadanos críticos’— tiene en la estabilidad democrática difieren en las democracias establecidas y en las democracias recientes (tercera ola). Con respecto a las primeras, no parece que la legitimidad democrática corra riesgo, incluso dicha desconfianza se ha visto como saludable para mejorar el proceso democrático, y, a lo sumo, ha empujado a los ciudadanos a apoyar algunas reformas institucionales. Con respecto a las segundas, el crecimiento de los ‘ciudadanos críticos’ podría amenazar la legitimidad del régimen y poner en peligro su proceso de consolidación. Si en las democracias establecidas se opta entre un ideal democrático abstracto y una realista e imperfecta democracia —la ‘poliarquía’ en términos de Dahl (1989)—, en las democracias más nuevas, los ciudadanos tienden a comparar el viejo —ya sean dictaduras militares o regímenes comunistas— con el nuevo régimen. La legitimidad democrática va incrementándose a medida que los individuos van ganando experiencia con las instituciones democráticas, pero si los ciudadanos no han tenido una experiencia directa ni prolongada con dichas instituciones, el apoyo a la democracia se puede mostrar mucho más volátil al depender prácticamente del desempeño del gobierno (ver González Fuentes, 2009).

En regiones como la latinoamericana, donde el sistema democrático no está del todo consolidado y la calidad de la democracia suele ser un tema preocupante, trabajos como el de Booth y Seligson (2009), demuestran igualmente que existe; a) una relación curvilínea entre satisfacción con la democracia y disposición a participar en protestas; b) una participación simultánea en diferentes espacios formales e informales, sin que la participación en un espacio reste importancia al otro. Esto significa, primeramente, que los que se movilizan son tanto los insatisfechos como aquellos que más apoyan al régimen democrático y la protesta no hace peligrar los espacios tradicionales de participación política ni supone una disputa anti sistémica. En segundo lugar, que los ciudadanos críticos no solo participan activamente en canales informales como la protesta, sino que también votan.

Luego, si la gobernanza se funda en el intercambio, coordinación e integración de recursos y capacidades de tipo informativo, cognoscitivo, económico, tecnológico, moral y político que están repartidos y dispersos en un entorno social, político y económico policéntrico, sin confianza social e institucional es ingenuo suponer los actores sociales y empresariales se quieran sumar al diseño e implementación de políticas públicas. Podrán suceder algunos acuerdos puntuales con el gobierno y en tanto se vislumbren ganancias concretas, pero no se transforma el modelo de gestión de lo social sin confianza.

En los próximos apartados aportamos algunas ideas y claves para reflexionar el cómo alterar los bajos niveles de confianza a la par que aumentar la eficiencia estatal.

3. Apoyando un nuevo modelo de Gobernanza y generando confianza desde EUROsociAL+

EUROsociAL+ es un programa regional de la cooperación europea para promover la cohesión en América Latina. Desde sus tres macro áreas, Gobernanza Democrática, Políticas Sociales y Políticas de Igualdad de género, se apoyan procesos de políticas públicas, acompañando a las instituciones latinoamericanas, aportando conocimientos, experiencias y buenas prácticas. Desde el área de Gobernanza se contribuye a **mejorar la eficacia del Estado**, que sigue siendo actor clave en la arena política nacional e internacional, pero en un nuevo escenario plagado de incertidumbres, más globalizado e interconectado a nivel internacional, con sociedades más complejas y más líquidas (en el sentido de Bauman), y con dinámicas de interacción/asociación multimodal entre el gobierno, los actores económicos y la sociedad civil. El Estado sigue pilotando la función de cohesión social y la reducción de las desigualdades, pero ahora aparece como el **centro de operaciones (hub) que**

conecta y coordina a distintos actores de los más diversos sectores, ámbitos de actuación, territorios, etc. (ver Aguilar Villanueva, 2006). En este contexto, se apuesta por una Gobernanza en la que haya más transparencia, participación, rendición de cuentas (accountability), eficacia (con orientación a resultados) y coherencia (entre el conjunto de políticas públicas).

Este nuevo modelo de Gobernanza implica, como se señaló antes, “una manera diferente de gobernar”, de gestionar, de guiar, que se distancia de la visión vertical descendente, transitando hacia una forma reticular y relacional con diferentes actores, en un entorno institucional “multinivel, y en el que las fronteras entre los sectores/temáticas se difuminan. Este enfoque implica vencer los enraizados hábitos existentes todavía en la arena política o en una función pública tradicional que se muestra reacia a salir de su zona de confort. Pero la Agenda 2030 puede ayudar a reforzar este modelo, rompiendo con la gestión del desarrollo a través de compartimentos estancos y promoviendo la construcción de asociaciones multi-actor. La Gobernanza se presenta como una ventana de oportunidad como señala Inneraty (2018) “para recuperar esa fuerza configuradora y transformadora que la política parece estar perdiendo”. Y este sentido puede constituir una manera efectiva para regenerar la confianza, al mismo tiempo que acumular un reservorio de la misma constituye un factor clave para este modelo funcione. Una sociedad no puede desarrollar mecanismos de solidaridad y reciprocidad si no hay un cierto grado de confianza en su seno (Rosanvallon, 2017).

En este marco, a la hora de definir sus ámbitos de actuación, EUROsociAL+ focalizó la atención sobre aquellos aspectos o dimensiones de la Gobernanza en los cuales, por las características y la naturaleza de este programa de cooperación, podría aportar mayor valor añadido y marcar diferencia, reforzando así la calidad de las instituciones, definiendo una serie de ejes:

i. **La lucha contra la corrupción y por la integridad pública**

La corrupción, según la encuesta de Latino barómetro 2018, es considerada el tercer problema más importante por los ciudadanos latinoamericanos en 18 países de la región (9%) tras los problemas económicos (35%) y la delincuencia (19%), y en casos específicos como Brasil, Perú o Colombia figura en primer lugar. El número de expresidentes y vicepresidentes involucrados, acusados o condenados por corrupción en la región está teniendo impacto en los procesos de consolidación de las democracias. Que los ciudadanos desconfíen de sus políticos, pero confíen en sus instituciones al facilitar la rendición de cuentas puede ser saludable porque contribuye a lo que se ha llamado “desconfianza institucionalizada” (O'Donnell, 2003) o la “cultura del escepticismo” (Stoke y Cleary, 2006). El problema se produce cuando también se quiebra la confianza en las instituciones o conlleva un desencanto generalizado con la política que afecta a la legitimidad democrática. Las instituciones son elementos esenciales de cualquier democracia y permanecen después de que el gobernante (o las autoridades políticas) abandonen su cargo. Además, existen múltiples evidencias empíricas, que demuestran que Estados eficaces se correlacionan con altos niveles de confianza social y, a la inversa, Estados ineficaces y corruptos se acompañarían de bajos niveles de confianza social (Herrerros y Criado, 2008).

La transparencia y la rendición de cuentas son algunos de los factores que más contribuyen a la reducción de la corrupción. La integridad en los procesos electorales y un sistema de financiación de los partidos políticos transparente son también elementos clave a este respecto. El enjuiciamiento eficaz de la corrupción, juicios justos y la aplicación firme de condenas disuasorias por infracciones relacionadas con la corrupción son decisivos para el fomento de la desincentivación. No obstante, como señalan algunos expertos como Lapuente y Dahlstrom (2018) “la corrupción se previene no se combate”. Una protección jurídica efectiva de los denunciantes de irregularidades, unos medios de comunicación independientes y una sociedad civil activa y empoderada son ejes centrales en un marco eficaz de lucha contra la corrupción.

ii. **La transparencia y el acceso a la información pública**

La transparencia junto con la integridad se ha vuelto imperativos en la Gobernanza en la medida que sirve para el control democrático del poder. No resulta fácil pasar de una Administración opaca a una Administración de cristal. Ha de interiorizarse como principio de actuación por parte del Gobierno y de la propia Administración, pero también tiene un carácter instrumental en la medida que dota a la ciudadanía de medios (información, datos, procedimientos y órganos) para fiscalizar a los poderes públicos. Si se toma en serio como una política pública (y no una moda en la que sólo interesa la cosmética institucional), se trata de un proceso continuo y transversal, un camino largo de mejora que ya se ha iniciado y que irá teniendo sus frutos. La transparencia tiene como objeto central la información pública y no es gratuito, como señala Jiménez Asensio (2016) que el objeto principal de la misma, según los diferentes marcos normativos que la regulan en los distantes países, sea la actividad administrativa (las Administraciones Públicas y entes del sector público) y no tanto la propia acción política. En cualquier caso, la transparencia implica una nueva forma de relación entre la Administración y los ciudadanos y viceversa. La sociedad tiene el derecho de saber cómo se gestionan los asuntos públicos, cómo se gasta el dinero procedente de sus impuestos y cómo se adoptan las decisiones administrativas. Pero como contrapartida, la sociedad tiene el deber de implicarse en el control del comportamiento de los mandatarios, autoridades y funcionarios. Es un instrumento para el aumento de la participación ciudadana que permite que la democracia sea más real y efectiva.

Todavía es pronto para saber si esta política tendrá impacto en la confianza institucional y en la confianza social, de momento se están creando las condiciones para que las instituciones sean más confiables (reliability); en palabras de Victoria Camps: "dicho en lenguaje llano, solo lo que puede hacerse público es justo, lo que reviste de opacidad no es de fiar". No obstante, esta política también tiene sus riesgos. Influida por los medios de comunicación, la ciudadanía está demostrando estar interesada por un tipo de información que la define como una sociedad poco madura —con preferencia por los datos sobre la clase política, más vinculados al chisme— y con baja corresponsabilidad, mientras que se transita mucho menos por lo que hacen y cómo lo hacen los diferentes niveles de gobierno, así como en qué y cómo gastan, sus recursos las instituciones públicas (ver Jiménez Asensio, 2016).

iii. **El acceso a la justicia**

El acceso a la justicia es un principio básico del Estado de derecho. No hace solamente referencia a un mero acceso a los tribunales estatales, sino que se concibe como el "derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas". Por tanto, tiene este doble carácter: como derecho humano fundamental y como instrumento que permite el restablecimiento del ejercicio de aquellos derechos vulnerados. Esto lo hace especial. ¿Los ciudadanos son usuarios de un servicio o titulares de un derecho? Si bien es un debate abierto, EUROsociAL se posiciona en la intersección en la que el acceso y la justicia se implican y articulan, en la medida que la desigualdad está naturalizada e invisibilizada en el concepto de igualdad ante la ley que conforma nuestro colectivo imaginario. Diríamos que es un derecho que permite acceder a la justicia como servicio público.

En el 2008 nace en la Cumbre Judicial Iberoamericana, con el apoyo de EUROsociAL, *Las 100 Reglas de Brasilia*, un instrumento *soft law* que recomienda priorizar aquellas actuaciones que tiendan a facilitar el acceso a la justicia de las personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad. Pone, por consiguiente, el foco en la "vulnerabilidad" en una región como América Latina, considerada como la más desigual del mundo (ver Ribotta, 2012). Por ello se trata de un instrumento jurídico vivo, que se va adaptando al concepto de vulnerabilidad en un entorno en permanente cambio, dotando al acceso a la justicia de la condición de "derecho llave", de

puerta de entrada para hacer valer los demás derechos humanos y hacer efectivo el concepto de ciudadanía que se sitúa en las relaciones de (poder) entre la sociedad y el Estado.

Su doble carácter hace que tenga también una doble relación con la confianza. Como servicio público constituye un conductor efectivo para la generación de confianza institucional en general (no sólo en el sistema de justicia). El acceso a la justicia funciona como pasarela, una especie de *one-stop shop*, para acceder a otros servicios públicos como vivienda, empleo, salud, etc. (ver Lelièvre, 2017), multiplicando por tanto la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento del sector público. Asimismo, tiene efectos sobre la confianza social, en la medida que, al promover la eliminación de barreras y la participación plena de los grupos más vulnerables en la sociedad, facilita que se den encuentros espontáneos entre ciudadanos diferentes, en espacios públicos en los que tiene lugar el contacto con el otro, rebasándose la mismidad y experimentando que el otro viene a ser "otro yo". Esto tiene efectos también sobre la Democracia. Como señala Rosanvallon (2017) "no ser representado es, en efecto, ser un invisible en la esfera pública, que los problemas de su vida no sean tenidos en cuenta y discutidos", por ello propone desarrollar una "representación narrativa". Democracia no significa solo soberanía popular, deliberación pública, designación de representantes; democracia también significa atención a todos, consideración explícita de todas las condiciones.

iv. La política fiscal como instrumento para la cohesión social

La movilización y uso de recursos domésticos probablemente sea una de las dimensiones más importantes de la Gobernanza en la medida que la gestión de las finanzas públicas es indispensable para la sostenibilidad de un país. La eficiencia económica de manera estricta ha estado dominando los enfoques de la gestión pública. Sin embargo, la Gobernanza entiende que más allá de la necesaria suficiencia y eficiencia de recursos, los Estados tienen que repensar cómo gastarán sus recursos y hacia qué problemáticas o temáticas los canalizarán para el mayor provecho común. En este marco la desigualdad se ha posicionado en los últimos años en el centro de la agenda pública, no sólo en América Latina sino también en Europa y a nivel internacional. En el último Informe sobre Desigualdad Global (2018) se muestra que la desigualdad se ha incrementado prácticamente en todas las regiones del mundo en décadas recientes, aunque a distintas velocidades. Sin embargo, el hecho de que los niveles de desigualdad sean tan disímiles entre países, incluso entre aquellos con niveles similares de desarrollo, muestra la importancia de las políticas e instituciones nacionales para influir en la evolución de la desigualdad.

Cada vez existe mayor evidencia de que la desigualdad lastra el crecimiento a largo plazo, y de que las políticas redistributivas se correlacionan de forma positiva con el crecimiento (ver Berg & Ostry & Tsangarides & Yakhshilikov, 2018). América Latina ha conseguido importantes logros sociales en las últimas décadas. Sin embargo, en los últimos años estos logros están tambaleándose. Es necesario apuntalar estos avances y profundizar en políticas redistributivas en toda la región. EUROsociAL+ apoya a los países tanto al aumento de ingresos públicos vía impuestos como a la mejora de la eficiencia en el gasto y de su función redistributiva vía presupuesto.

Numerosos estudios han demostrado que los ciudadanos confían en sus instituciones según la opinión que les merece eficacia de los gobiernos democráticos para resolver los problemas sociales y económicos (Paramio, 2003). Si bien los gobiernos están adoptando mejores políticas y con una mayor disciplina fiscal, las políticas públicas no logran los resultados previstos y esto está originando una brecha de expectativas entre lo que los gobiernos prometen y los logros obtenidos, provocando frustración en la ciudadanía. Por otro lado, cuando la confianza institucional es alta, los ciudadanos tienen una mejor disposición para suministrar lo que Nye (1997) denomina recursos críticos apoyo, aceptando activamente las obligaciones impuestas como el pago de impuestos, estableciéndose así un círculo virtuoso. De igual forma, la fragmentación social y la

pobreza reducen la confianza entre los distintos grupos sociales, limitando el comportamiento cooperativo y afectando a la moral tributaria de los contribuyentes.

v. **Gobernanza territorial**

En el concepto de Gobernanza manejado, el territorio (como lugar donde sucede los hechos) se revaloriza incorporándolo a la toma de decisiones. Se trata del espacio en el que coexisten diversas escalas de actuación (global, nacional, regional, local) y le otorga un nuevo papel crucial y singular en la medida que las desigualdades económicas y sociales se expresan también en la geografía del desarrollo. En América Latina, Las desigualdades territoriales han adoptado históricamente dos formas. La primera es una fuerte concentración geográfica de la población y la actividad económica, con casos de países que concentran en su área metropolitana principal porcentajes del PIB iguales o superiores al 50% y porcentajes de la población iguales o superiores al 40%. La segunda, las elevadas brechas relativas entre territorios en las condiciones generales de vida de la población (CEPAL, 2015)

No existe una definición consensuada de “territorio” y su delimitación se realiza a partir de criterios muy diversos, ya sean los límites administrativos, las cuencas hidrográficas, la identidad étnica y cultural, la existencia de polos económicos de desarrollo, áreas de fronteras, etc., y corre a cargo de las entidades públicas. Sin embargo, si es aceptada la idea de que es el resultado de un proceso “de construcción social” a partir de relaciones de poder y con potencialidades para el desarrollo.

El reconocimiento de los territorios en la gobernanza también ha venido de la mano del reconocimiento de la heterogeneidad de los intereses y visiones que tienen los actores (políticos-administrativos, económicos, sociales) del territorio. Por ello en este proceso, para que las dinámicas de desarrollo territorial sean exitosas, la confianza se constituye como elemento ineludible. Los territorios se conciben como una arena de negociación en la que es necesario reforzar el diálogo y la confianza mutua, mejorando los flujos de comunicación e información y promoviendo comportamientos cooperativos y la coordinación multi-actor (horizontal y vertical) que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos, capacidades y vocaciones.

Desde EUROsociAL se están apoyando políticas territoriales y, al mismo tiempo, incorporando el enfoque territorial a las políticas sectoriales. Esto implica nuevos modelos gestión pública basadas en la construcción de redes de compromisos socio-territoriales, de mecanismos de participación y co-decisión, así como sistemas de gobiernos que articulen los diferentes escalas y niveles territoriales.

Recuperar la confianza institucional y aumentar la confianza social será un acelerador para que estos procesos avancen. Putnam (1993b) señala que “el capital social no es un sustituto para políticas públicas efectivas sino que es al mismo tiempo un requisito y una consecuencia de ellas”. Esto sucede con los procesos de desarrollo territorial pero este círculo virtuoso en realidad puede convertirse en vicioso si las políticas son poco efectivas, los servicios funcionan mal, los flujos de información y comunicación son disfuncionales y la participación en la toma de decisiones es limitado; los efectos pueden ser opuestos a lo esperado a nivel teórico.

Estas cinco dimensiones que se han priorizado de la Gobernanza y que tienen un impacto en la reducción de desigualdades y la mejora de la cohesión social contribuyen a estimular o generar confianza, pero también muestran retos que se abren a partir de ahora. Estas diferentes dimensiones de la Gobernanza requieren estructuras gubernamentales y sobre todo administrativas adaptadas a las exigencias de un entorno en permanente mutación, pero sobre todo invita a un ejercicio de reflexión para la transformación de la gestión pública.

4. Innovaciones que promueven la confianza para mejorar la gobernanza y viceversa

La confianza, al igual que sucede con la cohesión social, no son objetivos de política pública fácilmente operacionalizables ni son cuestiones que puedan basarse en un plan de acción gerencial, pero sí requiere cierta ingeniería social y operar en distintos niveles (Van De Walle y Bouckaert, 2003).

No existen recetas mágicas, ni trajes que quepan a todos en relación a crear confianza. En cambio, sí ideas que pueden orientar en la búsqueda de acciones para estimular la confianza. Por ello en este apartado no suministramos respuestas sino que ofrecemos:

- Una guía que sirve para explorar y diseñar las respuestas. La hoja de ruta está pensada para que los actores públicos que desean promover la confianza institucional no queden atrapados en respuestas universales ni sientan la tentación de encontrar remedios fáciles y superficiales a un tema complejo. Se trata de una invitación a reflexionar y actuar desde la propia realidad (Güemes y Brugué, 2017).
- Un paradigma en el marco del cual se pueden inscribir iniciativas destinadas a mejorar los gobiernos y reconstruir la confianza. En este sentido, sistematizamos los esfuerzos en términos de planes y políticas públicas que, insertos en el paradigma del gobierno abierto, buscan mejorar la gobernanza y reconstruir la confianza (Wences y Güemes, 2016) y a la deliberación y la participación ciudadana como pilar clave (Brugué et. al, 2018; Güemes y Resina, 2018).
- Nuevas herramientas de políticas públicas para incrementar el repertorio de estrategias en el campo de la inclusión y la gobernanza. Asociadas a la revolución conductual, estas herramientas vienen a sumarse (no a reemplazar) a las tecnologías de gobierno más tradicionales y abordan aspectos de la conducta menos problematizados pero igualmente claves para la integración social y la gobernanza.

I. Hoja de ruta

Una hoja de ruta es una guía sencilla con puntos calientes a los que prestar atención. El objetivo es ayudar a quienes están preocupados por la confianza (o la falta de confianza) a indagar en las causas y factores que la explican en cada caso concreto. Se busca a partir de allí desestimar la copia mimética de iniciativas que funcionan en otros lados sin conocer el objeto sobre el que se necesita actuar. Es una invitación a reflexionar e investigar pero también a actuar y ser operativos de un modo integral, tomando en consideración las múltiples dimensiones de la confianza.

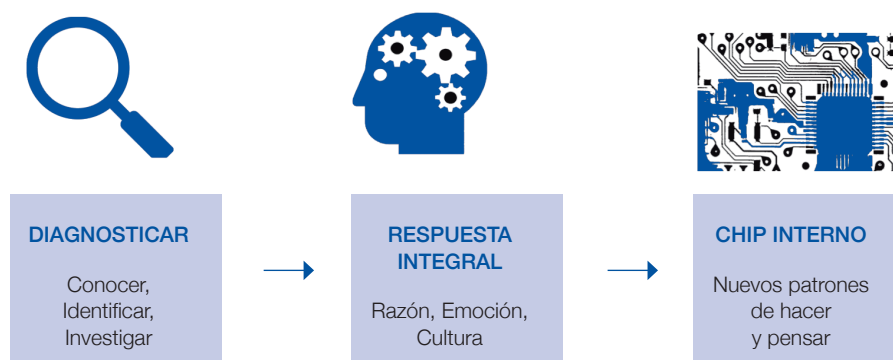
En primer lugar, se propone un examen e investigación exhaustiva de la organización o espacio sobre la que se quiere recuperar la confianza y de los factores predominantes que llevan a los ciudadanos a confiar o no en dicha institución es fundamental. Una arqueología centrada en reflexionar sobre los quiebres de la confianza y las tensiones que pueden existir actualmente en una sociedad. Esto supone un aterrizaje de lo general a lo particular en donde deben mapearse actitudes, trayectorias institucionales y condiciones macro estructurales donde se insertan las relaciones sociales.

En segundo lugar, se recomiendan estrategias multidimensionales que tomen en cuenta el papel de las emociones y condicionantes sociales en la formación de percepciones como la confianza. Se necesitan abordajes multidimensionales y la complementariedad de *drivers* a utilizar. Conocer el principal factor que está afectando la confianza ayuda a visualizar dónde priorizar pero sin restar atención a las otras dimensiones.

Tercero, se sugiere a los actores políticos tomarse en serio el cambio de cultura que la retórica dominante promueve en relación a la apertura, innovación o cooperación. Solo si se invierte y

desarrollan mecanismos de cambio de pensamiento y acción hay esperanza hacia futuro. Esto nos conduce a pensar en estrategias que alteren el pensamiento grupal y/o de enjambre que conduce a la uniformidad de ideas y comportamientos y refuerza el conformismo. La tarea es compleja pero atajable.

Figura 1. Hoja de ruta para la creación de la confianza



Fuente: Güemes y Brugué, 2017.

Contextualizar el problema nos obliga a entender las raíces de la desconfianza, así como, desarrollar herramientas más eficientes. No es lo mismo sociedades o instituciones donde hay una pérdida de confianza, lo que presupone que antes existía confianza pero por alguna razón ésta se fue deteriorando, desgastando o perdiendo. Esto sucede la mayoría de las veces a raíz de escándalos de corrupción o mala gestión de una institución y son necesarias estrategias de reparación que reviertan las actitudes negativas y expectativas dañadas. En otros casos la desconfianza es crónica y propia de un clima de desafección institucional asociada a una baja cultura de la legalidad y un desarrollo institucional insuficiente. En estos casos, no bastan las políticas simbólicas de reparación sino que se necesitan estrategias de reforma de las instituciones y cambios profundos que permitan a los ciudadanos apreciar nuevas reglas del juego.

II. Gobierno Abierto como nueva forma de abordar la acción de gobierno

El Gobierno Abierto supone una nueva forma de abordar la acción de gobierno que recoge viejas demandas ciudadanas (como la transparencia o el deseo de participar) y las articula con nuevas reivindicaciones y tecnologías disponibles (datos abiertos, co-creación, etc.). Su implementación abre la esperanza en relación a la creación de confianza institucional y social además de mejorar la eficiencia del Estado.

Dicho paradigma se asienta en tres pilares básicos: saber, tomar parte y contribuir:

El **saber** se vincula con el derecho de acceso a la información pública y fomenta, como se explicó más arriba, la rendición de cuentas de la administración y funcionarios ante la ciudadanía lo cual redundará en un aumento de control social de los representantes políticos.

El **tomar parte** supone incentivar la participación ciudadana en el diseño de la política pública y crear nuevos espacios de encuentro que permitan a los actores sociales mayor implicación y voz. Asimismo, la participación aumenta el poder infraestructural de las administraciones públicas aportando recursos, saberes y conocimientos que mejoran el diseño e implementación de políticas públicas.

El **contribuir** remite al esfuerzo cooperativo y coordinado entre el Estado (funcionarios públicos prioritariamente) y la sociedad civil (ciudadanía organizada, empresas, asociaciones y otros actores colectivos) en pos de objetivos sociales (Wences y Güemes, 2016).

Especial interés despiertan los procesos de participación y deliberación para el desarrollo de la confianza. Ello es así, porque los procesos participativos, más allá de los resultados concretos que produzcan, permiten a las personas conocerse, experimentar, recuperar saberes y conseguir familiaridad. Se crean así lugares de encuentro y aprendizaje donde vecinas y vecinos pueden presentar proyectos pensados para sus barrios y/o participar en su desarrollo y, aunque poco cuantificable, ese impacto es clave para superar distancias y empezar a creer en el otro. La confianza no sólo cabe pensarse como un *input* de los procesos participativos sino también un *output* (Güemes y Resina, 2018).

En esta línea, el trabajo de Berman (1997) analiza el potencial de una serie de estrategias de información, participación y reputación que implementan los gobiernos para buscar mejorar la confianza. Sus conclusiones son que: la realización de grupos de discusión con ciudadanos, las respuestas inmediatas a preguntas y quejas ciudadanas, las encuestas para identificar preferencias de los ciudadanos, y reuniones regulares con activistas son algunas de las estrategias que disminuyen el cinismo.

III. Nuevas herramientas de política públicas para mejorar la integración social y la eficacia estatal

Conocemos los efectos positivos y las ventajas que se derivan de altos niveles de eficacia de gobierno y confianza, por ello todos deseamos que nuestros gobiernos sean más eficientes y que en nuestras sociedades aumente la confianza. Sin embargo, existe una especie de trampa social que impide que avancemos en la dirección que queremos. En tanto creemos los demás no se comportan de modos correctos, honestos y probos, no estamos dispuestos a modificar nuestro comportamiento (Rothstein, 2000). Al menos, no de modo consiente.

Algo parecido sucede con la sociabilidad. Sabemos que las conexiones con el otro dan sentido a nuestra vida y que la desigualdad, el sentimiento de vulnerabilidad y la falta de cohesión social debilitan la calidad de las relaciones humanas y la felicidad en términos interpersonales, a la vez que hace menos prósperas y democráticas en términos agregados a las sociedades (Brown, 2010). Sin embargo, no sabemos cómo aceptar esa vulnerabilidad, cómo cambiar aquello que hace que seamos excluyentes.

Las políticas públicas normativas que prohíben la discriminación en sus variadas formas, que obligan a los funcionarios a tratos imparciales, que apuestan por los espacios públicos para que los encuentros informales ocurran son fundamentales, pero no alcanzan. Parte de la explicación a ello responde a que la mayoría de las intervenciones públicas buscan dirigirse a nuestro yo consiente y racional mientras que nuestros prejuicios y guías de comportamiento excluyentes habitan en nuestro yo no consiente y emocional.

Nielsen (2016) recupera la metáfora psicológica que visualiza el comportamiento humano como un elefante conducido por un hombre. El elefante es un animal de varias toneladas con mucha fuerza y capacidad de actuar y representa el inconsciente, mientras que el conductor es un ser humano limitado en fuerza en relación al animal y representa lo consciente. Es necesario que las intervenciones estatales empiecen a dirigirse al elefante y busquen moverlo.

Muchos gobiernos están fomentando el uso de nudges³ en las políticas públicas como complemento de las herramientas tradicionales (la información y la sensibilización, la incitación financiera, la

3. Los nudges pretende presentar «arquitecturas de opciones» que ponen de relieve la opción considerada beneficiosa para el individuo y/o para la colectividad, sin modificar el número ni la naturaleza de las opciones disponibles. Se trata de llevar al consumidor o al usuario hacia una opción que se considera la mejor. Posee tres características: deja libertad total de elección al individuo, es fácil de poner en marcha y el coste de la intervención es limitado. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integrar los nudges en las políticas europeas».

legislación y la ejemplaridad) y, en particular, por el cambio de enfoque que proponen para modificar conductas individuales. Los nudges podrían, pues, formar parte del marco de articulador de políticas que propone la Agenda 2030 y acelerar su aplicación con un coste mínimo. Su flexibilidad y sencillez hacen que puedan utilizarse en diferentes contextos y por distintos actores al mismo tiempo: organismos intergubernamentales, unidades internas de cada ministerio, entes locales, ONG, instancias privadas, etc. Puede ser una herramienta eficaz en aquellas políticas que responden al logro de desarrollo económico, social y medioambiental (transición energética y ecológica, lucha contra el despilfarro de recursos, bienestar social, mejora del estado de salud de la población, etc.).

Por poner algunos ejemplos, para mejorar la cohesión social se han utilizado algunos nudges que van orientados a: a) estrategias que buscan revertir estereotipos a partir de conocer al otro, de ponerse en su lugar, pero también aceptando nuestra propia vulnerabilidad (ejercicios de simulación en las escuelas donde los niños escriben diarios que imaginan las vidas de otras personas o se introducen en ellas a partir de programas de realidad virtual donde se vive sensorialmente la diferencia); b) las que rediseñan procesos para eludir los sesgos (tanto en el sector públicos como en algunas empresas se anonimizan ciertos rasgos en los curriculum vitae como nombre, género, edad y ubicación, y asignan al azar el orden para su revisión); c) las intervenciones que buscan que el sistema inconsciente del cerebro sienta la necesidad de cambiar y generan aceptación para el cambio iniciativas que trabajan sobre las aspiraciones de aquellos que se sienten excluidos (para la sensibilización en las brechas de género se han hecho experimentos demostrando cómo se conoce e identifican más a los hombres en altos cargos que a las mujeres a partir de ejercicios con fotos).

En igual sentido, en el ámbito público se empieza a explorar como *nudge* a las Administraciones Públicas a fin de mejorar su eficacia y desempeño agilizando trámites e interacciones o reduciendo costes, a la par que transformar la relación entre funcionarios y ciudadanos aumentando la participación ciudadana, desarrollando confianzas mutuas entre quienes están llamados a ejercer el cogobierno de lo social.

Trabajos como el de Van Ryzin (2013) demuestran cómo las expectativas e ideologías condicionan la evaluación de los servicios y por tanto pueden y debe trabajarse en ellas. Los experimentos de Marvel (2016) también comprueban cómo la exposición a mensajes anti-administración pública repercute en las evaluaciones que hacen los sujetos del desempeño de las instituciones y, por tanto, en la necesidad de crear nuevos relatos y mensajes.

Las intervenciones conductuales pueden centrarse en estimular la participación ciudadana, por ejemplo, tras demostrarse cómo las mujeres tienen más probabilidades de coproducir las políticas cuando los anuncios públicos contienen nombres femeninos en lugar de nombres masculinos de funcionarios (Ricucci, et. al. 2015) o cómo estimular el uso de servicios públicos online salvando la brecha digital e integrando a personas con limitaciones (John y Blume, 2017).

Iniciativas como Madrid Escucha, por ejemplo, también nos permiten explorar cómo la creación de instancias de trabajo colectivo entre funcionarios y ciudadanos en espacios híbridos (como los laboratorios ciudadanos) favorecen la emergencia de complicidades entre actores que tradicionalmente escindidos y generan lenguajes comunes y mundos compartidos (Güemes y Resina, 2019).

Estos son solo algunos ejemplos de un enfoque de herramientas de políticas públicas que no para de crecer y que promete intervenciones de bajos costo que actúan en nuestros sesgos y mecanismos automáticos.

5. A modo de recapitulación

Este trabajo, bebiendo de los fundamentos teóricos expuestos en el capítulo uno de este documento, ha intentado avanzar en la comprensión del fenómeno de la confianza y su relación con la Gobernanza. Se ha hecho un esfuerzo por explicar la diferencia entre la confianza institucional y la confianza social y se analiza su relación con la eficacia estatal. También se analizan los efectos sobre la legitimidad democrática.

Asimismo, se hace una apuesta por un nuevo modelo de gobernanza que pone el acento, no tanto en las capacidades como en el cómo se utilizan esas capacidades para reducir desigualdades y mejorar la cohesión social, en un escenario nuevo con más incertidumbres, más globalizado, con sociedades complejas en las que las relaciones de poder se vuelven reticulares. En el marco de esta Gobernanza, apoyada desde el programa EUROSociAL+, se priorizan 5 ejes en los que se analiza cómo se estimula la confianza y viceversa. Dichos ejes son: la lucha contra la corrupción y por la integridad; la transparencia y el acceso a la información pública; el acceso a la justicia; la política fiscal como instrumento para la cohesión social; y la gobernanza territorial.

Por último, se proponen una serie de innovaciones e ideas que pueden orientar en la búsqueda de acciones para estimular la confianza, destacándose tres: una guía que sirve para explorar y diseñar respuestas para los actores públicos que desean promover la confianza institucional; un nuevo paradigma que utiliza el cambio tecnológico para nuevas propuestas como el Gobierno Abierto ; nuevas herramientas de políticas públicas para incrementar el repertorio de estrategias en el campo de la inclusión y la gobernanza (los nudges).

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2006). Gobernanza y gestión pública. 2006: Fondo de Cultura Económica.
- Benton, M., Silva, A., & Somerville, W. (2018). Applying Behavioral Insights to Support Immigrant Integration and Social Cohesion. Bruselas: Migration Policy Institute Europe.
- Berg, A., & Ostry, J.D. & Tsangarides, C.J. & Yakhshilov, Y. (2018). "Redistribution, inequality, and growth: new evidence," *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 23(3), pages 259-305, September.
- Bergman, M. (2009). Confianza y Estado de Derecho. En M. Bergman, & C. Rosenkrantz, *Confianza y Derecho en América Latina* (págs. 77-100). México: CIDE-FCE.
- Blume, P., & John, T. (2017). Nudges That Promote Channel Shift: A Randomized Evaluation of Messages to Encourage Citizens to Renew Benefits Online. *Policy & Internet* , 9 (2), 168-183.
- Brown, B. (June de 2010). El poder de la vulnerabilidad. (TEDxHouston)
- Bobbio, N. (1986). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Booth, J. A., & Seligson, M. A. (2009). The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowles, S., & Gintis, H. (2002). Social Capital and Community Governance. *Economic Journal*, 102 (483), 419-436.
- Brugué, Q., Feu, J. & Güemes, C (2018). Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática. *Revista de Sociología e Política (Brazil)*, 26 (67), 129-152.
- CEPAL. (2002). Agenda social capital social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales. CEPAL- Naciones Unidas.
- CEPAL (2015). Panorama del desarrollo territorial en América Latina: pactos para la igualdad territorial. Documento de trabajo. CEPAL.
- Chalaby, O. (27 de octubre de 2017). A nudge for equality: the platform fighting bias with behavioural science. *Apolitical*, págs. https://apolitical.co/solution_article/nudge-equality-platform-fighting-bias-behavioural-science/.

- Coleman, J. (2001). Capital Social y creación de capital humano. *Zona Abierta*, 94/95, 47-81.
- Cleary, M. y Stokes, S.C. (eds.) (2006), *Democracy and the culture of skepticism: Political trust in Argentina and Mexico*, New York: Russell Sage Foundation.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: John Wiley.
- Eek, D., & Rothstein, B. (2005). Exploring a Causal Relationship between Vertical and Horizontal Trust. Obtenido de QOG Working Paper Series.
- Freitag, M., & Bühlmann, M. (2009). Crafting Trust. The role of Political Institutions in a Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 42 (12), 1537-1566.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.
- González Fuentes, Sonia (2008). *La confianza también cuenta. Desconfianza política y el colapso del sistema de partidos en Perú y Venezuela durante los años 80 y 90*. Tesis doctoral. TESEO. Universidad Complutense de Madrid
- Güemes, C. (2016). *Trátame suavemente. Confianza Social en América Latina, con la lupa en Argentina*. San José de Costa Rica: Flacso, Secretaría General.
- Güemes, C., & Brugué, Q. (2017). Confianza y Gobierno Abierto en América Latina. En A. Nasser, & A. R. Ramírez- Alujas, *Desde Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe: hacia una nueva arquitectura para enfrentar los desafíos de la agenda 2013 para el Desarrollo Sostenible* (págs. 253-282). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Güemes, C., & Herreros, F. (2019). Education and trust: a tale of three continents". *International Political Science Review*, <https://doi.org/10.1177/0192512118779184>.
- Güemes, C., & Resina, J. (2018). Participación ciudadana y confianza, un ejercicio de alquimia democrática. En C Güemes, J. Resina & C. Cruz-Rubio, *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España* (págs. 74-89). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Güemes, C., & Resina, J. (2019). 'Come together?' Citizens and civil servants dialogue and trust. *Aust J Publ Admin* , <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-8500.12377>.
- Herreros, F. (2002). *¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, CEACS.
- Herreros, F., & Criado, H. (2008). The State and the Development of social trust. *International Political Science Review*, 29 (1), 53-71.
- Innerarity, D. (2015). La política en tiempos de indignación, *Galaxia Gutenberg*, 2015, p. 269.
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la corrupción: Integridad y transparencia*. Edición La Catarata.
- Klingemann, H.D. (1999), 'Mapping political support in the 1990s: a global analysis', en Pippa Norris (ed.), *Critical citizens: global support for democratic governance*, New York: Oxford University Press.
- Lapuente, V. y Dahlstrom, C. (2018). *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Deusto.
- Levi, M. (1998). A State of Trust. En V. Braithwaite, & M. Levi, *Trust and Governance* (págs. 77-101). New York: Russel Sage Foundation.
- Lelièvre, C. (2017), "Trust and access to justice", in *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268920-10-en>.
- Marvel, J. D. (2016). "Unconscious Bias in Citizens' Evaluations of Public Sector Performance". *Journal of Public Administration Research and Theory* , 26 (1), 143-158.
- Messner, D. (1999). Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas. En K. E. (Edit.), *En Competencia global y libertad de acción nacional*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Newton, K., & Norris, P. (2000). Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance? En S. Pharr, & R. Putnam, *Disaffected Democracies. Wath's Troubling the Trilateral Countries* (págs. 52-73). New Jersey: Princeton University Press.

- Nielsen, T., & Kepinski, L. (2016). *INCLUSION NUDGES: Practical Techniques for Changing Behaviour, Culture and Systems to Mitigate Unconscious Bias and Create Inclusive Organisations*. Inclusion Institute.
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press.
- Offe, C. (1999). How can we Trust our Fellow Citizens? En M. Warren, *Democracy and Trust* (págs. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2003), 'Horizontal accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust', en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press
- Pharr, S.J. y Putnam, R.D. (eds.) (2000), *Disaffected democracies: What is troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press
- Paramio, L. (2003), 'Frustración de los electores y crisis de la democracia', *Tribuna Americana*, N° 2: 11-20.
- Putnam, R. (1993a). *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (1993b). The prosperous community: Social capital and public life. *American Prospect*, 13:35-42.
- Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G., & Li, H. (2015). Representative Bureaucracy and the Willingness to Coproduce: An Experimental Study. *Public Administration Review*, 76 (1), 121-130.
- Ribotta, S. (2012). Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Vulnerabilidad, pobreza y acceso a la justice. *Revista Electrónica Iberoamericana*.
- Rosanvallón, P. (2017). La democracia del siglo XXI. *Revista Nueva Sociedad*, N° 269, mayo-junio.
- Rothstein, B. (2000). Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories. *Journal of Theoretical Politics*, 12, 477-501.
- Rothstein, B., & Stolle, D. (2008). How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics*, 40 (4), 441-467.
- Van de Walle, S. &. (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 29 (8), 891-913.
- Van Ryzin, G. G. (2011). Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants. *Journal of Public Administration Research*, 21 (4), 745-760.
- Wences, I., & Güemes, C. (2016). Democracia republicana y confianza en América latina: la esperanza que no llega, que no alcanza. *Andamios, Revista de Investigación social*, 13 (30), 13-38.
- World Bank. (2015). *World Development Report 2015: Mind Society and Behavior*. Washington: World Bank.

Empoderamiento de las mujeres y confianza ciudadana

Katia Uriona Gamarra¹

Introducción

por Dominique de Suremain y Ana Perez²

El reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos atraviesa por un complejo escenario de avances y retrocesos, si se mira en conjunto los países europeos y latinoamericanos. Los datos y los caminos han sido distintos, pero a la vez se han nutrido mutuamente con conexiones sutiles y aun quizás invisibles para las mismas protagonistas. Se hace camino al andar...

Los informes continentales subrayan los persistentes obstáculos que limitan la autonomía económica, política y física de las mujeres, las comparaciones siempre desfavorables entre acceso al empleo formal o a puestos de dirección de varones y mujeres, las crecientes y diversas violencias, las discriminaciones intersectoriales, las debilidades de las instituciones diversas que se agrupan bajo el paraguas común de “arquitectura de género”, la falta de presupuesto dedicado, el cumulo de piedras, grietas y brechas que pavimentan el tortuoso camino a recorrer hacia una igualdad ideal plasmada en los objetivos del milenio y ahora en los objetivos del desarrollo sostenible a horizonte del año 2030. A veces tanta cifra negativa y tanta resistencia social, política y cultural hacen perder la perspectiva y la comprensión de que con la transformación de la dominación de los hombres hacia las mujeres, estamos viviendo una revolución tan profunda como la tercer revolución tecnológica, la ambiental y la cultural, porque nos aportan elementos de bienestar nuevos al tiempo que generan múltiples facturas, desigualdades, angustias, amenazas y frustraciones. Nacen movimientos que quieren abrir o cerrar fronteras, surgen nuevos conflictos y violencias, se caen partidos, gobiernos de larga trayectoria, las crisis económicas barajan las cartas. La simultaneidad de tantos cambios en pocas generaciones hace difícil la lectura. Ponerse los lentes de género para empezar a describir y analizar lo que sucede, requiere bifocales, para mirar mejor de cerca, y mirar el entorno global, el sentido del cambio, el futuro probable, más allá de nuestra “zona de confort” y de nuestros conocimientos acumulados.

Para los movimientos de mujeres, las activistas, las profesionales pioneras que piensan y cuestionan sus saberes aprendidos, las amas de casas cansadas de su trabajo no remunerado, las funcionarias públicas que tratan de cambiar sus instituciones, las y los academicxs, los hombres solidarios en todos estos espacios, las personas que tienen una orientación sexual y una identidad de género no

1. Katia Uriona Gamarra, ejercicio como Presidenta del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia (2015-2018), fue Vicepresidenta de la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas (AMEA)). En su gestión se implementó el Observatorio de Paridad Democrática del OEP que contó con el apoyo de IDEA Internacional, ONU Mujeres, EUROsociAL+ y AECID.
<http://observatorioparidaddemocratica.oep.org.bo/>

2. Respectivamente coordinadora y experta del área de políticas de igualdad de género del programa EUROsociAL+.

conforme con las normas sociales históricas, los retos son, al menos, triples. Producir nuevos conceptos que permitan describir y comprender lo que la historia y las disciplinas oficiales han ocultado para mantener el estatus quo, como las definiciones del trabajo, del poder, de la familia o del cuidado. Experimentar cambios concretos que generen mayor bienestar y aporten respuestas a necesidades básicas insatisfechas, como el acceso equitativo a la escuela, al agua potable domiciliaria, a la electricidad y a la salud incluyendo la salud sexual y reproductiva. Cuestionar la división del trabajo (que nos dice que lo que el uno hace si es trabajo y merece remuneración y lo que una hace, es de segunda categoría, no tan interesante, no tan medible, no tan compartible), la inferioridad interiorizada y socialmente organizada, las fronteras entre lo privado y lo público, etc.

Este cambio multidimensional, a la vez material y simbólico, se ha acelerado en Europa después de dos guerras mundiales, en un periodo de reconstrucción, modernización material, crecimiento económico rápido basado en un pacto fundado en derechos sociales nuevos. Rápidamente (después de treinta años) ha obligado a una redefinición de las libertades individuales, las relaciones intergeneracionales y de género, de la democracia y las relaciones internacionales o post coloniales. Pero siguió vigente hasta años recientes la ilusión de un crecimiento económico lineal y sin límite. Para las mujeres europeas un cambio fundamental ha sido desde los años 70 el reclamo del derecho a disponer de su cuerpo, y se han ido estructurando las demás conquistas y las lecturas de la realidad cambiante sobre esta base. Sin embargo, la igualdad salarial y el reparto del poder político en altas esferas, poco ha progresado. En América Latina, los caminos e indicadores son diferentes, la protección social y los ingresos comparados son mucho más desiguales, las mujeres siguen trabajando largas horas invisibilizadas por las estadísticas, levantan a sus hijas e hijos solas en grandes proporciones en los barrios populares de las grandes urbes, recibiendo algunas pocas prestaciones del estado (con muchas condiciones) al tiempo que se han vivido una transición demográfica sin precedente, a pesar de legislaciones poco favorables o insuficientes. Han surgido en la academia y las esferas de debate nuevas construcciones conceptuales, que se han vuelto indicadores de medición de los resultados de políticas públicas multiniveles, como el empoderamiento, y la autoestima. Se han hecho pactos continentales en torno a las tres autonomías, física, economía y política, subrayando las relaciones entre sí y entre las esferas de la vida. En una decena de países, se ha cambiado la legislación y tipificado el feminicidio, o elaborado leyes integrales contra la violencia de género y metas que siguen pendientes en la agenda legislativa de muchos países europeos. En Brasil, se ha inventado a principios de la década de los noventa el “presupuesto participativo” que se está experimentando en la década de los 2000 en municipios franceses. En Bolivia, se ha logrado la paridad política en las cámaras y una constitución nueva y renovada más favorable a la igualdad y la inclusión social y cultural. En Colombia el histórico y difícil acuerdo de paz ha incluido explícitamente la perspectiva de género y señalado de esta manera un camino nuevo para varios ministerios para concretar el derecho a la tierra de las mujeres rurales en el marco del punto uno del acuerdo. integral. Los ejemplos son múltiples, y nos invitan a pensar que la construcción de mayores confianzas entre gobernantes y ciudadanía es un proceso multifacético, que debe ser documentado detalladamente, al observar lo que hacen actores y actrices que no ha recibido la luz del escenario global. Estos ejemplos, demuestran que los pueblos son creativos para recomponer y resarcir el tejido roto, capaces de construir esperanzas y alianzas nacionales, polinizar a otros países de sus experiencias exitosas, sin desconocer el precio pagado y los costos asumidos.

Nos parece ilustrativo el ejemplo del movimiento social de mujeres de Bolivia, contado con voz propia por una de sus protagonistas. A través de su testimonio en primera persona, podemos ver cómo se ha logrado tejer puentes entre lo micro (la vida cotidiana en condiciones adversas) y lo macro (la constitución y la paridad en las elecciones). El movimiento ha nacido de sus reivindicaciones concretas locales (a veces mencionado como “feminismo territorial”) para suplir necesidades básicas de pobladores, vividas más directamente por las mujeres a cargo del bienestar de sus familias en barriadas periféricas sin servicios eficientes de agua, luz, salud o alcantarillado. Por ello en América

Latina las mujeres son mayoría, no en los sindicatos, sino en los movimientos populares urbanos. Este movimiento ha sabido también tejer relaciones con otros movimientos y atravesarlos, ya que las mujeres no son una minoría, ni una categoría homogénea. Son diversas, la mitad de los jóvenes, de los indígenas, los adultos, y la gran mayoría de los ancianos... Sin embargo, sus movimientos históricamente han desconfiado del poder porque los espacios de poder las han excluido no solo por mecanismos directos de discriminación, sino por mecanismos indirectos y el funcionamiento del poder mismo, forjado por la cultura machista de competencia y eliminación del rival. Los movimientos feministas y sociales de mujeres, y los hombres pro-igualdad de género, han tratado de deconstruir el “poder sobre” (sobre los demás) para inventar el “poder de” (escoger su destino, soñar, adquirir autoconfianza), el “poder con” los demás, el poder solidario, el del cuidado mutuo, de las alianzas, del debate democrático de las controversias.

Katia Uriona nos habla de este recorrido, personal y colectivo, no exento de conflictos y dudas, porque no se trata de ser ingenuos cuando la realidad es ciertamente dura, pero portador de esperanzas y luces, en otras palabras portador de confianzas nuevas.

Democratizar la democracia con el movimiento de mujeres. Aportes desde la experiencia boliviana

La construcción del liderazgo individual y colectivo

Soy feminista y esto lo he ido construyendo a partir de 30 años como parte del movimiento de mujeres en mi país. Siempre estuve vinculada y trabajando en instituciones que abordan el reconocimiento y ejercicio de derecho de las mujeres desde una perspectiva de género. Inicialmente, en el Instituto de Formación Femenina e Integral³, donde trabajé a lo largo de 15 años en el ámbito local, con mujeres urbanas-populares. Desde ese espacio he ido acompañando procesos de liderazgo y fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y el mío propio, porque cuando una está generando una interrelación como mujer con otras mujeres, va construyendo una mirada, una visión compartida respecto a las necesidades de transformación que nos planteamos en esta interacción con las mujeres de barrio. Siempre hablo en colectivo porque, desde mi experiencia, nuestras construcciones se van formando en espacios y realidades comunes, centrando las miradas sobre lo que era necesario transformar. Este trabajo, que inició como una interacción desde procesos de facilitación y fortalecimiento de los liderazgos y organizaciones de mujeres en los barrios en Cochabamba, me posibilitó ir planteando esta militancia que nos permitirá ir reivindicando las nociones de igualdad, ejercicio de derechos y el reconocimiento a las mujeres en todos los espacios, tanto en el ámbito privado como en el público.

Un segundo momento, en mi experiencia laboral, fue en la Coordinadora de la Mujer⁴ durante otros quince años. Es una red a nivel nacional, que aglutina 22 organizaciones de mujeres y ONGS regionales que ya trabajaban en la construcción de iniciativas de articulación de agendas e incidencia política desde una perspectiva de género.

De manera que a partir de una amplia diversidad de realidades y de voces de mujeres plurales, fuimos articulando agendas, aglutinándonos como movimiento para plantear perspectivas de **transformación** de las **relaciones de poder** y **propuestas para las transformaciones** en el **estado** y en la **propia sociedad**.

De esta manera tránsito, en una participación siempre asociada a la construcción del movimiento reivindicativo, por el ejercicio de nuestros derechos y la construcción de sociedades más justas e igualitarias. En la última etapa, he sido elegida presidenta del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, como **resultado** de la acción **del movimiento de mujeres** y en **consecuencia de la transformación de la legislación paritaria en mi país**. Legislación que determina la conformación de los órganos estatales con participación igualitaria de hombres y mujeres. Las mujeres fuimos interactuando con las instancias estatales, y cuando logramos el alcance de la paridad, en un proceso que contaré más adelante, también nos planteamos el desafío de que **las mujeres debíamos ser parte de los poderes públicos**. Así es como participo de una convocatoria pública, que contó con más de 400 postulantes, y asumo la presidencia del Tribunal Supremo Electoral de 2015 a 2018, a partir de la propia propuesta del movimiento de mujeres, y como parte de una **conquista colectiva** para que esa representación paritaria de las instancias de toma de decisiones pueda ser efectiva y que nos permita construir desde el espacio público.

Como consecuencia de la **acumulación de fuerza política** de las mujeres en Bolivia. La inclusión de la paridad, en la representación política fue algo **conquistando y “arrancando”** al estado en términos del reconocimiento de la pluralidad y la diversidad. Mi llegada a este nivel de

3. Instituto de Formación Femenina Integral, sin fines de lucro, que trabaja desde el año 1981, con mujeres de zonas urbano-populares de la Región Metropolitana de Cochabamba, y a escala Nacional. <http://iffi.org.bo/>

4. <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/web/index.php/qsomos/10>

responsabilidad en el espacio público responde a esa trayectoria, y a ese proceso político largamente construido como movimiento en todo el país.

Cohesion social con perspectiva de género: de las demandas locales hasta propuestas nacionales

Mencionare algunos de los aprendizajes que adquirimos, en el marco de esta visión común y la generación de mecanismos para la **cohesión social**, desde la generación de procesos orientados a la articulación de nuestras demandas y agendas ciudadanas hacia el estado. Se remarcen tres fases, en referencia al camino recorrido; no sólo para el alcance de la paridad en la representación política, sino también en la ampliación de los espacios de decisión y la disputa del poder.

Primero, desde la experiencia en el ámbito local, las mujeres discutimos como generar mejores condiciones para el ejercicio de nuestros derechos. Partimos de trabajar y articular las **demandas** para “elevantas” del espacio organizativo y **colocarlas** junto a nuestras propuestas **en el espacio público-político y plantear su exigibilidad**. De manera que uno de los elementos del aprendizaje refleja que una de las bases para la articulación de nuestras demandas con el ámbito público-político, está vinculada a la **acción organizativa**. De esta forma asumimos el enfoque del empoderamiento colectivo puesto que con las acciones aisladas es difícil generar avances en el reconocimiento y ejercicio de nuestros derechos. Por lo tanto, para sustentar la acción movilizadora, articulada, es necesario generar condiciones de **empoderamiento colectivo**. De esta manera, el empoderamiento **individual** adquiere visibilidad una vez que generamos una acción colectiva.

Segundo, **aprendimos que no basta con ser mujeres para articularnos**. Es necesario transitar de nuestra condición de sexo (determinada biológicamente), al reconocimiento nuestra condición de género. Es importante mencionar que el ejercicio y el reconocimiento de nuestros derechos tuvieron como base procesos de interaprendizaje que permitieron el reconocimiento de **situaciones comunes derivadas de las relaciones de poder, de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres** para poder problematizar conjuntamente esta construcción de género, que junto a sistemas o formas de opresión generan y perpetúan inequidades, subordinación, exclusión, violencia y pobreza que afectan de manera directa a las mujeres. La posibilidad de pasar, desde un aprendizaje de nuestras propias vidas, no sólo a reconocernos mujeres, sino también a ponernos los “lentes” de género, fueron imprescindibles para develar estas inequidades y desigualdades basadas en una construcción de género.

Tercero, planteamos una **agenda pública respecto a la institucionalidad del estado**. Los estados suelen ser instancias ajenas, o desarticuladas, lejanos a las demandas y necesidades, generando la falta de respuestas orientadas a mejorar las condiciones de vida para la población en su conjunto y en particular de las mujeres. Sin perspectiva de género, no se reconoce esta condición 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 políticas públicas específicas y/o diferenciadas.**

En el marco local trabajamos una larga experiencia de vinculación con el gobierno municipal, a través de la generación de planes de desarrollo local con perspectiva de género promoviendo avances en políticas públicas equitativas que permitan eliminar o al menos disminuir las brechas y las profundas desigualdades.

A partir de la exigibilidad de nuestras demandas, los procesos fueron complejizándose y se planteó la necesidad de pasar de las demandas, a la **generación de propuestas y en consecuencia avanzar en la actoría política**. En otras palabras, necesitábamos abrir la discusión sobre la necesidad

de que el estado y sus instituciones se constituyan en garantes de derechos para las mujeres y de la generación de políticas públicas orientadas a la igualdad real.

La constituyente, un hito en el camino hacia un nuevo pacto social

En 2006 se instala en Bolivia por tres años la Asamblea Constituyente. Se reconoce y genera un proceso político de irrupción de nuevos actores y actoras en el ámbito político, después de una fuerte **crisis de legitimidad y confianza** en el sistema político.

La Asamblea Constituyente encarna un momento en el cual se replantea la configuración del estado boliviano, y como movimiento de mujeres propusimos ser partícipes de esta reconfiguración del estado y ser parte de ese **pacto social** que el país estaba construyendo.

De manera que, durante estos años, más de 20.000 mujeres a través del movimiento “Mujeres Presentes en la Historia”, participamos en una acción movilizadas, a nivel nacional, hacia el proceso constituyente, articuladas desde la pluralidad, la diversidad, desde diferentes identidades, orígenes, pertenencias, cohesionando una agenda común.

Para destacar los hitos de la integración de las mujeres en el escenario político, a la toma de decisiones, así como la inclusión de nuestras agendas para generar transformaciones en la reconfiguración estatal, mencionaré algunos de los rasgos sobre cómo se produjo el proceso de reflexión y construcción desde el movimiento de mujeres:

Definimos ser actoras políticas y ser parte de ese pacto social. Se generó una propuesta política que incluía una visión de país, una visión de transformación de la sociedad, del estado, y de las relaciones inequitativas de género. La agenda incluyó una visión conjunta y colectiva con nueva noción estatal y para el país.

Construimos pactos con otros movimientos, organizaciones sociales y movimientos reivindicativos que tenían otras agendas porque era fundamental construir la **interseccionalidad**: desde diferentes sistemas de dominación o diversas desigualdades. Este es uno de los elementos que dio fuerzas a nuestras propuestas. A partir de elementos **comunes** se construyeron articulaciones con otros actores y movimientos en diálogo con el movimiento “Mujeres Presentes en la Historia”, y permitieron plantear los varios ejes de transformación estatal. Entre ellos:

- La **descolonización**: Se plantea el racismo como una expresión de las relaciones de poder ejercidas a poblaciones indígenas originarias campesinas⁵. Este sistema de discriminación / dominación basado en una noción desigual de relaciones de poder de ejercidas hacia la población mayoritaria debía transformarse.
- La **despatriarcalización**: La necesidad de reconfigurar relaciones de poder asimétricas entre mujeres y hombres y el machismo.
- La **descentralización y las autonomías**: planteó la redistribución de los recursos, del poder, de las decisiones y una gestión que rompa con la centralidad.
- La **laicidad del estado**: fue otro elemento común, que tenía que ver con la separación de las iglesias con las decisiones del estado y con el reconocimiento de las diversidades de religiosidades y expresiones de las identidades indígenas originarias y campesinas.
- Nuevo **modelo de desarrollo económico**: que permita generar visiones de redistribución de bienestar como responsabilidades del estado, acceso a servicios, acceso a recursos etc.

5. Mas del 60% de la población en Bolivia se autodefine como indígena, originaria y campesina.

Se discutió e incluyó en la Constitución, el derecho a la vida sin violencia, los derechos sexuales y reproductivos, el acceso y derecho a la salud, trabajo digno, educación, seguridad social, medios de producción. Se logró incluir en la agenda porque existía este movimiento de mujeres de sustento, y por su interrelación con varias mujeres que fueron electas para conformar la Asamblea Constituyente representando estos intereses conformando una alianza mayor.

La nueva Constitución, recoge por lo tanto principios fundamentales planteados por las organizaciones de mujeres, sobre lo que debería regir la propia configuración estatal y de la sociedad. Así se logró incorporar en el proceso de la constituyente los principios de equidad social y de género, la no discriminación, la no violencia, la igualdad, la democratización de la representación política a través del principio de equivalencia entre mujeres y hombres, la corresponsabilidad y democratización del trabajo doméstico, entre otros. Otro factor fue el lenguaje no sexista, que hace el “espíritu” y el texto de la nueva Constitución del 2009.

De la participación a la lucha por la paridad

Desde el proceso constituyente se identifican otros cuatro ejes que sostuvieron la experiencia de Bolivia: **i) la articulación de las mujeres como actoras políticas, ii) una agenda política transformadora, iii) la articulación con otras agendas alianzas y movimientos y iv) la importancia de contar con mujeres** que estén **ocupando espacios de decisión en el ámbito político**. Estos elementos fueron centrales para hacer posible una acción política en el contexto de Bolivia y que pueden servir de referencia en otros países.

Se constata, desde la experiencia, que es necesario que las mujeres ocupen los espacios de **representación y los espacios de toma de decisiones** porque constituyen el primer núcleo para elevar las demandas de otras mujeres y colocar la discusión de nuestras agendas en la generación de políticas públicas.

No ha sido todavía posible constatar (independientemente de que haya hombres comprometidos con la igualdad) que estos tomen como propias las agendas transformadoras de las mujeres desde una perspectiva de género y en función de la eliminación de las relaciones de poder desiguales.

La posibilidad de avanzar con una agenda estatal, de derechos específicos, de democratización, tienen que ver también con la discusión sobre la igualdad en la representación en los espacios de decisión. Este recorrido, no exentó de resistencias, ante la **dificultad de entender que la igualdad es una responsabilidad política y social, no sólo como responsabilidad de las mujeres**, como se explicita más adelante.

Por otra parte, desde los logros alcanzados en la formulación de la nueva constitución, posteriormente se generaron nuevos hitos en el proceso, orientados a hacer efectivos los avances alcanzados a través de la generación de un nuevo marco de Leyes y políticas públicas.

En este ámbito, uno de los elementos centrales estuvo reflejado en la aprobación de la nueva Ley de Régimen Electoral (Ley 026-2010), en la cual se incluye la **obligatoriedad de la paridad y alternancia en conformación de las listas para optar a cargos de elección y representación en los Órganos del Estado**. Es decir, el 50 % de mujeres y 50 % de hombres de manera alterna y sucesiva en todas las listas.

Esta normativa fue aplicada por primera vez en las elecciones legislativas del 2014. El alcance de la paridad coloca a Bolivia como el tercer país a nivel mundial, en el logro de la paridad y la representación en términos legislativos. EL 53.1% de la Asamblea Legislativa en Bolivia ésta compuesta por mujeres (Cámara de diputadas/os).

Así, las mujeres son hoy parte constitutiva de la gestión estatal. Sin duda se da un imprescindible salto cuantitativo, muy importante pues de estar al margen o en los márgenes, de la decisión y la gestión estatal, se pasa a al centro mismo de la representación igualitaria.

De la paridad hacia la democratización de la democracia

Las reivindicaciones propuestas por las mujeres pasan a colocarse en el escenario político planteando la necesidad de avanzar en la construcción de estados más democráticos, más justos y más igualitarios donde la mitad de la población, las mujeres, seamos incluidas. Lo cual incluye un debate sobre la **democratización de las esferas de representación**, pasando de incidir, a ser parte de las decisiones y la gestión de políticas públicas desde una perspectiva de género. Se trata de incluir nuevas visiones, agendas, expectativas desde la propia experiencia de vida, para que estas sean parte de la discusión democrática y en los sistemas políticos. Es evidente que los déficits en la representación política y los déficits **en la democracia están basados en que se deja fuera la mitad de población por lo cual es necesario generar condiciones de inclusión**, como elemento que **permita generar confianza**. Si el estado es ajeno al reconocimiento de la mitad de la población y es ajeno al reconocimiento de la desigualdad de género, se produce un **distanciamiento muy grande en la respuesta efectiva de un estado como garante de derechos**.

Si se parte del reconocimiento de que la democracia, las esferas de representación y la definición de políticas públicas estuvieron formuladas en una ausencia de una visión y compromiso con igualdad, la inclusión y el reconocimiento de las desigualdades de género, es posible constatar el **déficit en términos de confianza que es planteada desde la acción organizada y movilizadora de las mujeres**. Es posible constatar también que, los estados, ni sus instituciones son **per se** abiertos a generar procesos participativos y de inclusión, por lo cual **son los propios movimientos sociales, las organizaciones feministas y de mujeres quienes van a generar proceso de apertura en los estados**.

Como se mencionó, es necesario fortalecer y posibilitar la **acción política colectiva**, movilizadora y organizada de las mujeres. Sino los cambios podrían durar mucho tiempo, muchas décadas más. Las mujeres somos las que vamos a **acelerar** —a través de la movilización— **las demandas al estado y su transformación**. Este es un valor a resaltar, la fuerza, la vitalidad de los movimientos de mujeres y sociales. Tiene que ver con la base de la democracia en la representación de intereses. Desde los movimientos feministas y de mujeres, a través de sus agendas se plantean desafíos para configurar estas nuevas relaciones y la eliminación de las desigualdades.

América Latina se coloca a nivel mundial como la región que más avances ha tenido en términos del alcance de la paridad y la representación paritaria en los ámbitos legislativos lo cual inicia importantes transformaciones de los sistemas políticos en nuestros países de manera sustancial.

Actualmente, ocho países en la región (Bolivia, México, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Honduras y Panamá) cuentan con legislación paritaria y en octubre del 2019 se aplicará en las elecciones argentinas.

Así mismo, México, aprobó recientemente (5 de julio 2019) la **"Paridad en Todo"**, lo cual incluye la adopción de la paridad en la conformación de todos los órganos de la Nación.

En cinco de estos países (Bolivia, México, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) la implementación de la paridad es efectiva, porque se han definido mecanismos legales **claros** respecto a la **paridad horizontal y vertical**. Quiere decir que se garantiza la inclusión de las mujeres en las listas con el

criterio de paridad y alternancia, estableciendo que de manera secuencial debe incluirse una mujer o un hombre, (sucesivamente y de manera correlativa). Sin embargo, no es el caso de Honduras ni Panamá que tienen normas paritarias pero que **no generan una obligatoriedad de la inclusión con alternancia**, por lo que **se coloca a las mujeres en los últimos puestos de la lista**.

A nivel regional, se está planteando la necesidad de discutir y generar espacios de **ampliación e inclusión democrática** como base que permitirá acercar y generar mecanismos **de confianza y de cohesión** en torno a la interrelación de la participación de las mujeres en los espacios estatales.

Como perspectiva, es necesario que los estados y sus instituciones, generen espacios de diálogo incluyentes, donde las mujeres no queden al margen de la representación política o sean consideradas como sectores vulnerables o minoritarios. Este es el **salto cuantitativo en la representación paritaria plantea el desafío para la región** para abrir los espacios democráticos y de representación.

Las propias mujeres, a la par de los hombres, generaran propuestas que contribuyan a las transformaciones requeridas para la configuración de estados más inclusivos, más democráticos, más justos, e igualitarios. La discusión no se refiere solamente a las agendas específicas que incorporan las mujeres desde una perspectiva de género, sino también aporta a una discusión democrática, desde una noción inclusiva y de igualdad que tanta falta le hacen a nuestros estados.

En la perspectiva regional, se está planteando la **democratización del poder, la democratización de la toma de decisiones, la democratización de la representación** y sobre todo como pueden estar representados los intereses de la mayoría de la sociedad. Estamos hablando de las mujeres como la mitad de la población, su inclusión debe constituirse en un principio democrático, pero también se plantea una representación inclusiva de las poblaciones indígenas, afrodescendientes, LGTB+, mujeres y hombres jóvenes, en esta noción de multiplicidad de actores y actrices que están colocando en el espacio político sus intereses, sus realidades, visiones identitarias y simbólicas.

No se está planteando únicamente llegar al poder para ejercerlo y democratizarlo, sino también se plantea la necesidad de **fundar condiciones de transformación, y ampliación democrática** para generar nuevos marcos normativos, nuevas agendas como las que se están construyendo a nivel de diferentes movimientos en toda la región, respecto a la paridad. La paridad representativa se vincula también al análisis y desafíos relativos a las condiciones para alcanzar la autonomía política de las mujeres y los contextos para garantizar el ejercicio de estos derechos, sin acoso ni violencia política.

El alcance de la **Representación Paritaria se constituye en un paso para a democratización de la democracia**, sin embargo, ésta a su vez se convierte en el soporte para avanzar en la Democracia Paritaria como nuevo horizonte de transformación para los países de la región.

Pincipales desafíos de la agenda política regional

Los consensos regionales están planteando una agenda (Consenso de Quito, Uruguay, Brasil) a las cuales los gobiernos y la cooperación, se han comprometido. Los ejes están claramente definidos y dialogan con agendas sociales y los movimientos feministas y de mujeres en América Latina. Son **los propios movimientos que terminan poniendo esas agendas en diálogo con los gobiernos para avanzar**.

Los consensos regionales y globales, plantean también una agenda de desarrollo sostenible, que incluye empoderamiento de las mujeres y niñas, el alcance de la representación paritaria, cuyos ejes

están centrados en el alcance de la igualdad y la autonomía física, política y económica de las mujeres. Este es un marco que requiere que **los estados**, los sistemas de integración, como **la propia cooperación asuman un compromiso efectivo de con el alcance de sociedades más justas, más igualitarias y democráticas** que es una lucha que las mujeres (indígenas, afros, etc.) están colocando en las agendas políticas. **Es prioritario respaldar el fortalecimiento y acción de movimientos**, y también **el fortalecimiento de mujeres en espacios de decisión**. El ingreso de las mujeres al ámbito político las enfrenta a múltiples dificultades, ante una institucionalidad pública que aún reproduce estructuras patriarcales y prácticas machistas, que ponen en riesgo la permanencia de las mujeres en estos espacios —considerados tradicionalmente masculinos— generando diversas formas de acoso y violencia contra las mujeres, que ponen en riesgo sus vidas y la de sus entornos organizativos y familiares.

Las diferentes agendas regionales presentan **elementos comunes, desde una perspectiva de reconocimiento y ejercicio de derechos** de las mujeres en condiciones de igualdad.

La mayoría de los países de la región han desarrollado, en respuesta al marco de la Conferencia de Beijing, **mecanismos de avances de las mujeres** —MAM—. Considero que **son imprescindibles**. Es necesaria una **instancia en el estado que genere políticas**, que vele por su implementación, que **transversalice** en la gestión estatal el **enfoque de género** para generar una acción estatal en su conjunto de políticas de igualdad. Sin embargo, los mecanismos de avances de las mujeres han sido creados sin jerarquías, sin recursos sin competencias claras o decisiones respecto a otros ministerios o instancias de representación ejecutiva. Pero necesitamos esos mecanismos como encargados de poner el foco en la gestión pública estatal para el avance de las mujeres, la disminución brechas y gestión de políticas de igualdad, pero también necesitamos que esta democratización de la institucionalidad pública asuma un compromiso de transformación. No es solamente cuestión que las mujeres debamos estar en el espacio para que se generen, sino que **la institucionalidad en su conjunto debe asumir la igualdad como responsabilidad** de hombres y mujeres. Es necesario asumir un enfoque de cambio de esa institucionalidad para la generación de todo tipo de políticas permeadas por la perspectiva de género.

Las políticas de igualdad están permitiendo a las mujeres, que tengan donde recurrir y se reconozcan sus derechos. Generan tanto para la propia sociedad, como para las mujeres esta condición de reconocimiento de derecho y de demanda de protección. Son el elemento principal de **exigibilidad al estado** para la generación de medidas de protección, prevención, promoción económica y todos los derechos de las mujeres en todos los ámbitos. Aunque existe aún una brecha muy grande en la aplicación de leyes y políticas, será necesario fortalecer la exigencia para que su aplicación sea efectiva y permita modificar las condiciones de las mujeres en su conjunto, en su vida cotidiana.

La generación de marcos normativos y políticas públicas de igualdad contribuyen a construir un camino para la generación de **confianza**, pero ésta recién se alcanzará cuando efectivamente se alcance la eliminación de las relaciones de poder y la modificación de las condiciones de vida cotidianas, en todos los sentidos y espacios, y que los **estados se constituyan en garantes de derechos de manera efectiva**.

Si bien las agendas de las mujeres son amplias, diversas y relativas a los diferentes ámbitos de la vida, en esta parte, sólo hago referencia a algunos de ejes priorizados.

La acción generada desde la demanda y realidad de las propias mujeres permitió colocar en la agenda pública la problemática de la **Violencia contra las mujeres**. Considerada inicialmente propia del ámbito doméstico, se avanzó **cuando su tratamiento paso a ser parte de una política pública**.

La violencia es la **expresión más dura del patriarcado**, se expresa en los cuerpos de las mujeres, como mecanismo de control a las mujeres, pero también en los altos niveles de feminicidios que hoy son visibles en nuestros países. No es que antes no existieran, sino que ahora se los tipifica como tales porque responden una condición de ejercicio de poder que está generando estas tasas tan altas de feminicidios. La lucha contra los **feminicidios**, debe convertirse en política pública para que el estado otorgue **protección y garantía de derechos**.

La autonomía física se vincula también al tema de los **Derechos Sexuales y Reproductivos**. Una de las esferas más sensibles y duras en términos de las resistencias conservadoras. Se han generado en la región movimientos en contra de una supuesta **“ideología de género”** cuyos vínculos con diferentes iglesias plantean riesgos de retrocesos y restricciones para los avances, el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Los Derechos Sexuales y Reproductivos, expresan directamente la resistencia del sistema patriarcal, porque es el campo en el cual intervienen las diferentes estructuras de poder, dominio y control sobre los cuerpos de las mujeres.

En este campo se requerirá plantear una alerta frente a los fundamentalismos religiosos, pero también ante la representación conservadora presente en el ámbito político, quienes están generando **resistencias o pueden generar retrocesos respecto al ejercicio de los derechos de las mujeres**. El reconocimiento y protección de los derechos sexuales y derechos reproductivos, es uno de los ámbitos con más riesgos y resistencias respecto a la agenda de las mujeres, justamente porque los cuerpos de las mujeres se toman, se violan, se violentan, se ejercen feminicidios, se ejerce control sobre sus vidas. En la medida en que no se pueda tomar decisiones sobre el número de hijas/os que se quiere tener, porque una relación sexual esta mediada por la violencia o por las posibilidades inexistentes de decidir en pareja, porque esas decisiones están determinadas por el poder o de forma violenta, o en la medida que las iglesias plantean que el ejercicio de los derechos debe ser limitado en términos de creencias religiosas cuando la protección de los derechos deben ser igual para hombres y mujeres, poblaciones, jóvenes, indígenas. Es necesario generar un acercamiento a estos temas, por la vía de un **debate sobre la democracia y representación de los intereses de la sociedad, con base en la inclusión de las mujeres**.

La llegada de las mujeres a decisiones de políticas públicas representa un principio democrático en el cual la mitad de la población está siendo incluida en la representación y toma de decisiones. Soy una convencida de que las mujeres que han llegado a lo político y **tienen una perspectiva de género** (que no son todas las que llegan) **generan cambios sustanciales y en proporciones importantes en los marcos legislativos y en la aplicación de políticas públicas**. De no ser por su llegada, difícilmente es posible lograr los avances que desde los movimientos de feministas y de mujeres se han planteado.

Sin embargo, persiste un **cuestionamiento del desempeño de las mujeres**, cuando ingresan a lo político. Eso tiene que ver con este ejercicio de la **violencia política** porque se da por supuesto que los hombres tienen mejor desempeño. Sin embargo, hasta ahora nuestra vivencia indica que no ha sido así.

Cabe remarcar que se mide de forma diferenciada el desempeño de las mujeres, que están expuestas a formas de **desprestigio de sus vidas, formas de seguimiento y castigo** y que están siendo fiscalizadas. Los sesgos de las miradas sobre su desempeño son bastante duros y se expresan como violencia y **acoso político tendientes a expulsar** a las mujeres de los espacios de representación que han costado tanto ir construyendo y alcanzar.

Tiene que ver con el cuestionamiento de sus **capacidades** en la gestión pública, pero sobre todo se ejerce violencia desprestigiando **sus vidas personales**, poniendo en duda las condiciones por las cuales habría llegado a ejercer el cargo, no son medidas por sus capacidades. Se desacredita cuestionando el acceso por supuestas relaciones de pareja en sus entornos laborales, generando campañas terribles de desprestigio de sus vidas privadas y poniendo en riesgo sus entornos familiares. La problemática de violencia y acosos es cruelmente ejercida porque el **sistema de representación público masculino y patriarcal no está dispuesto a perder sus condiciones de privilegio y de ejercicio de poder, ni ceder o democratizar espacios y cargos** que tradicionalmente no han sido accesibles a las mujeres.

Por otro lado, en el ámbito económico productivo, las condiciones para las mujeres se expresan en amplias brechas y condiciones de extrema desigualdad, por lo cual se hace necesario seguir avanzando en el alcance de las políticas redistributivas y los modelos económicos que rigen las condiciones de trabajo digno, seguridad social, acceso a condiciones de producción, al crédito, a la titularidad de la tierra, seguridad social, entre otros. En este eje es prioritario avanzar en el reconocimiento y valoración del trabajo del hogar y la corresponsabilidad de tareas y responsabilidades al interior, generando a su vez políticas de cuidado.

Nuevos horizontes: una democracia sustantiva, inclusiva y sostenible

Las mujeres estamos formulando visiones más democratizadoras. La democracia paritaria está planteando el desafío de esa inclusión de las mujeres en la toma de decisiones, de la democratización y el alcance de la igualdad de la representación, para superar la desigualdad en la representación política, para evitar las desigualdades en el espacio de ejercicio del poder. Eso está orientado a contribuir a lo que se denomina la **igualdad sustantiva**, que quiere decir como las personas, mujeres y hombres y la población en general puede alcanzar el ejercicio pleno de sus derechos y que estos sean efectivos en sus vidas cotidianas. **Una cosa es declarar derechos y otra cosa es que efectivamente pueda ejercerlos en todos y cada uno de los espacios de la vida cotidiana**, y hablamos de las mujeres porque son quienes tienen desventaja y desigualdad para su ejercicio.

Es una discusión regional y se requiere señalar varios elementos en la discusión democrática. Tiene que ver con cómo hacemos **sostenible** esta noción inclusiva, la noción de avance y que su estabilidad no dependa de factores como el cambio de autoridades o los cambios de tendencias políticas. Existen por lo menos 4 elementos sobre los que hay que trabajar para hacer más sostenibles los procesos:

Necesitamos democratizar la Institucionalidad pública: Respecto a las mujeres que están ingresando a la gestión pública, y en esta disputa por democratizar el espacio público-político, se deben generar las condiciones para poder desarrollar políticas públicas desde una perspectiva de género. Esto incluye legislación, medidas positivas para disminuir las brechas, que permitan generar una apertura más sostenible y que sobre todo se convierta en política de estado, de forma que no dependa solamente en algo que implementa una mujer que logra al ingresar al espacio público de gestión. Por lo cual es necesario discutir sobre lo que está pasando en la democracia y en las instituciones. El ingreso de las mujeres a la esfera pública, se está realizando en **instituciones** que no han cambiado sus **prácticas, costumbres y comportamientos machistas** y de resistencia al acceso de las mujeres, entonces ahí está el elemento más duro que están viviendo las mujeres que han ingresado a los espacios públicos: **la violencia y el acoso político se ha convertido en uno de los mecanismos de control y resistencia o la tendencia para expulsar a las mujeres** de los espacios que hemos ido ganando sobre la base de la apertura democrática. Por lo que la institucionalidad pública debe transformar estas prácticas tradicionalmente discriminadoras que no

reconocen la igualdad como principio, cuyas consecuencias se expresan en la falta de sostenibilidad de los avances una vez que las mujeres salen de los espacios públicos.

La llegada de las mujeres a la institucionalidad pública, la posibilidad de incluir nuevas agendas, la toma de decisiones y de gestión de política pública requiere una discusión de esta institucionalidad, en las asambleas, los ejecutivos, alcaldías, gobiernos locales. En este ámbito se debe discutir y asumir nuevos desafíos ya que no sólo se trata de que las mujeres ocupen espacios de representación, sino que también se puedan generar discusiones democratizadoras desde una noción de igualdad. Sobre este punto, existen rezagos muy grandes, ya que, si bien muchas mujeres que incluyen la perspectiva de género visibilizando la demanda de justicia, igualdad, inclusión y la eliminación de brechas, lo hacen ingresando a estructuras tradicionalmente masculinas —como son los espacios públicos— que aún no han modificado sus nociones sobre democracia.

Necesitamos democratizar los partidos y las organizaciones sociales⁶, en tanto los partidos son los mediadores de las demandas sociales. Mientras los partidos en sus propias estructuras no se democratizan, (democracia interna), difícilmente esta práctica se alcanzará luego la en la gestión pública.

Se hace necesario que los partidos y organizaciones políticas, lideren esta apertura en términos representación y alcance de la paridad, en sus normas y estatutos, en la conformación de sus directivas, en la formulación y definición de candidaturas, y en la inclusión de la perspectiva de género y derechos de sus propuestas programáticas. Porque son esas propuestas programáticas que llegan luego cuando son elegidos para ejercer la gestión pública, y sin ello difícilmente se podrá avanzar en una perspectiva democratizadora.

La base de conformación de los partidos debe visibilizar en sus propuestas, las agendas de las mujeres y lo que significa la representación de mujeres en sus listas de candidaturas. Poner en discusión cuan democráticas son las instancias que representan la democracia y los intereses de la población. De manera que cuando llegan al gobierno, lo hagan desde una base que representa la democratización de sus partidos. Esta democratización también debe alcanzar a las diferentes organizaciones sociales.

Las mujeres están generando propuestas transformadoras pero las instancias políticas como los partidos y organizaciones no han avanza en correlato, lo cual genera una **tensión referida la crisis de representación y la noción de confianza y cohesión** que se debería generar entre la ciudadanía y quienes la representan.

Necesitamos democratizar los Sistemas Políticos y Electorales: En la esfera del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, en condiciones de igualdad, se debe abordar el **derecho de las mujeres a elegir**, derecho consagrado en la universalidad del voto, pero que también abarca las condiciones para el acceso y registro en el padrón electoral y la misión del voto de manera libre e informada.

El segundo elemento, es el **derecho a ser elegidas**, tiene que ver con los ámbitos de democratización partidaria para que las mujeres puedan ser candidatas, pero en condiciones reales para ser elegidas, en países donde se tiene la cuota difícilmente se alcanza el 15% porque se las incluye en distritos perdedores o son las últimas posiciones en las listas. De manera que la cuestión es: ¿cómo se trabaja y se profundiza en el derecho a ser elegidas?, tomando en cuenta las condiciones en las

6. Perfil de Género en las Organizaciones Políticas con representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. Ed: Observatorio de Paridad Democrática. Órgano Electoral Plurinacional. 2017 Bolivia: disponible en <http://observatorioparidaddemocratica.oep.org.bo/Biblioteca/Democracia-paritaria-en-las-organizaciones-polasticas>

cuales son incluidas en las listas, en las cuales realizan sus campañas o la distribución de recursos, para al visibilización de sus propuestas.

Por otro lado, en esta reflexión surge un **nuevo elemento, el derecho a permanecer en los cargos** ya que, si bien en muchos casos se ha alcanzado el cumplimiento formal en el registro de candidaturas, también se han incrementado los casos o casi generalizado, las manifestaciones de acoso y violencia política, incidiendo de manera directa en la presión que se ejerce para que las mujeres abandonen sus cargos.

La democratización del sistema político incluye así mismo el rol de los órganos electorales y en ese sentido la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas —AMEA—, está trabajando de manera articulada para generar un **observatorio regional de representación política** de las mujeres, con el apoyo de EUROsociAL+, desde el cual sea posible abordar el seguimiento y visibilización a los temas de paridad, de violencias y de acoso político como competencia de órganos electorales para proteger los derechos políticos de las mujeres.

Necesitamos democratizar las responsabilidades, la corresponsabilidad y las decisiones en el ámbito privado. El ingreso de las mujeres al ámbito público, deberá plantear también el desafío de la democratización del espacio privado. La corresponsabilidad en el trabajo doméstico y las decisiones en este ámbito.

En suma, estamos hablando sobre **la confianza** que se puede generar en términos de esta vinculación de la participación de actores y actoras, en el ámbito político, y tiene que ver con el desafío de democratizar la democracia. Es el elemento para democratizar los intereses, las necesidades, las demandas y las respuestas del estado como garante de derechos y como gestor de políticas públicas. Democratizar la democracia debería permitirnos abarcar todos estos ámbitos de democratización para construir todo este espacio de confianza y de compromisos conjuntos de transformación hacia la igualdad para mujeres y hombres.

Cuanto más feminista sea la democracia, más democrática será la democracia. Es central reconocer que los desafíos están orientados a la construcción de sociedades y estados más justos, más inclusivos, e igualitarios, ejes en los cuales desde el feminismo y los diferentes movimientos de mujeres se está aportando a las democracias en nuestra región.

**LA CONFIANZA EN EL PROGRAMA
EUROsociAL: CUATRO INICIATIVAS
EN EL FOCO**

La confianza en el programa EUROsociAL: cuatro iniciativas en el foco

*“Lo esencial es invisible a los ojos”
Antoine de Saint-Exupéry – El Principito*

Oficina de Programa de EUROsociAL+
Antonio Rodríguez-Carmona (coord.)¹

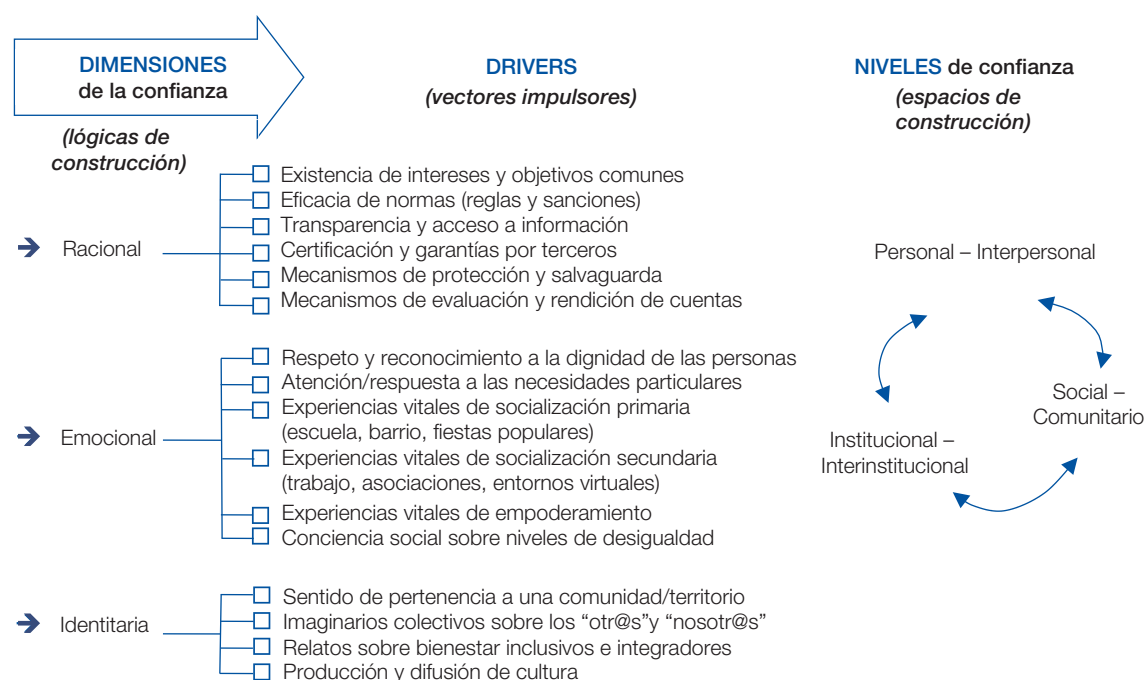
28 junio 2019

Existe aunque no siempre es perceptible, sobre todo, a los ojos de un recién llegado. La **confianza** no se puede fotografiar ni medir con un termómetro, pero en los últimos años está cada vez más presente en las estadísticas oficiales. Por ejemplo, en la encuesta de percepción del Latinobarómetro. ¿Qué confianza tiene usted en las instituciones democráticas? La desconfianza que se ha instalado en muchas sociedades latinoamericanas opera como una losa para su desarrollo: se palpa, se transmite y termina por contagiar el estado de ánimo de la población. En las sociedades antiguas y modernas la confianza ha operado siempre como un medio y un fin en sí mismo. Es la argamasa que cohesiona la comunidad, genera certidumbre, reduce los costos de transacción y, al mismo tiempo, el más vivo reflejo de que una sociedad goza de buena salud.

Los procesos de construcción de confianza comportan la interacción multidimensional de múltiples variables y factores. De acuerdo al marco teórico presentado por Cecilia Güemes en el primer capítulo, se puede trazar un **marco de análisis** identificando una serie de *drivers* (vectores impulsores) para rastrear cómo opera la confianza en la práctica (véase gráfico 1). Dichos vectores operan simultáneamente desde lógicas racionales, emocionales e identitarias de construcción de confianza. Y son de utilidad para analizar cómo se revierte la desconfianza en una sociedad. Cómo se puede reconstruir. Cómo se preserva y acrecienta. Cómo cuidarla, en definitiva.

1. El documento ha sido coordinado desde la Oficina de Programa de EUROsociAL+ por Antonio Rodríguez-Carmona, Peggy Martinello y Mario Sánchez, en estrecha colaboración con las Áreas Temáticas del programa, en particular, con: Sonia González (responsable de Gobernanza— FILAPP), Borja Díaz (técnico sénior de Transparencia y Acceso a la Información— FILAPP), María Luisa Domínguez (técnica sénior de Acceso a la Justicia— FILAPP), Dominique de-Suremain (responsable de Políticas de Igualdad de Género— Expertise France), Alfonso Martínez (técnico de Políticas de Igualdad de Género— Expertise France), Diana Lucía Wolski (técnica de Políticas Sociales— IILA). Además, se han realizado entrevistas puntuales a Gabriel Delpiazzi (presidente de la RTA), Gabriel González (ex director del Mecanismo de AVGM en México), y Vera Valente (Asesora de Cooperación de la Delegación de la UE en Paraguay).

Gráfico 1. Marco de análisis de la confianza y cohesión social



En este trabajo se han seleccionado **cuatro experiencias** apoyadas por EUROsociAL+ en las que la confianza desempeña un papel crucial, de forma más o menos explícita, más o menos deliberada. La sistematización de dichas experiencias, a través de los lentes de la confianza, permite reconocer la malla de interacciones entre las diferentes lógicas o vectores impulsores, así como desvelar cómo operan los canales de construcción en la práctica. Las cuatro experiencias engloban a las tres áreas de trabajo del programa (Gobernanza, Políticas de Equidad de Género y Políticas Sociales), y constituyen una primera muestra del trabajo que EUROsociAL+ realiza en América Latina para restituir los vínculos entre confianza y cohesión social²:

- Apoyo a la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) en materia de gestión documental, medición, género, modelos legislativos y apertura de asambleas legislativas (**ámbito regional**).
- Acompañamiento a la Cumbre Judicial Iberoamericana en la implementación de las Reglas de Brasilia de acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad (**ámbito regional**).
- Evaluación del Mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra la Mujer (**México**).
- Construcción del Sistema de Protección Social mediante la estructuración del Gabinete Social como ente rector (**Paraguay**).

2. Para aumentar su representatividad, la muestra podría incluir también, en el futuro, acciones relativas a fiscalidad, cooperación territorial o cultura. La fiscalidad se revela como un elemento central para promover un círculo virtuoso entre confianza y cohesión social. De hecho, la confianza facilita recursos críticos de apoyo para el cumplimiento voluntario de impuestos, el aumento de ingresos tributarios, y la financiación de políticas sociales. Por otro lado, la producción y difusión de cultura posee un enorme potencial para crear confianza y cohesión social. Como ha señalado Luis Bruzón, coordinador de Cultura y Comunicación de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), "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". Véase Bruzón (2019), "Cultura para generar Confianza", artículo publicado en Blog Recíprocamente del programa EUROsociAL+, 10 junio 2019.

La Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) en América Latina: El *Derecho a la Información Pública* como catalizador básico de confianza

La **corrupción constituye un problema estructural** de la democracia en América Latina, que carcome la confianza en las instituciones, minando también la confianza entre las personas y la proliferación de conductas oportunistas. De acuerdo al informe del Latinobarómetro de 2018, la corrupción ocupa un lugar estacado entre las preocupaciones de los ciudadanos de la región. En concreto, se ubica en tercer lugar (con un 9% de menciones), tras los problemas económicos (35%) y la delincuencia (19%). Sin embargo, son siete los países donde la corrupción ocupa el primer y segundo lugar de importancia en la lista de problemas: Colombia, Perú, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Bolivia³. Casos como el de la constructora brasileña Odebrecht no han hecho sino acrecentar la desconfianza en la clase política, haciendo de la corrupción un fenómeno de dimensión transnacional, con múltiples conexiones y brazos entre los países latinoamericanos.

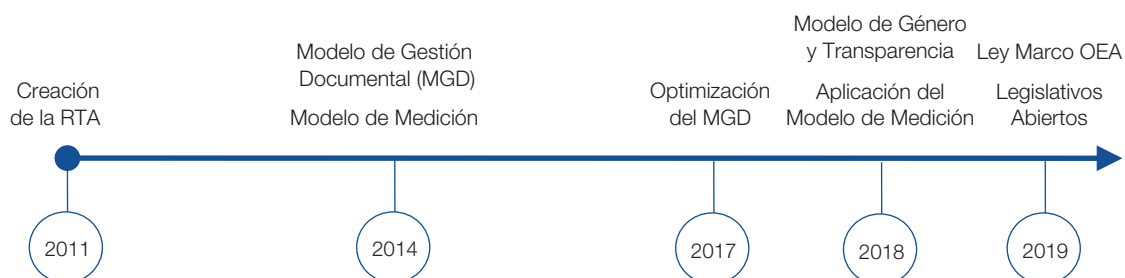
En este contexto, la **transparencia y acceso a la información pública contribuyen a crear condiciones básicas de confiabilidad**. La confianza en las instituciones aumenta (o disminuye) cuando los ciudadanos, desde una perspectiva racional, evalúan su desempeño. La transparencia en la función gubernamental se presenta como la herramienta que permite el desarrollo de un círculo virtuoso entre la generación de información institucional, su acceso por parte de la ciudadanía, las dinámicas de control social, las prácticas de denuncia, la repercusión de los delitos en forma de desprestigio público, y los incentivos para no incurrir en comportamientos irregulares. En este sentido, la transparencia se revela como un poderoso *driver* de confianza en la sociedad, que opera de forma transversal y transectorial:

- El acceso a la información estimula las acciones de vigilancia y veeduría social, activa la posibilidad de “denuncia ciudadana” en caso de incumplimiento, y fomenta la participación social, lo que contribuye al empoderamiento de la ciudadanía y la fortaleza de la democracia.
- En las sociedades modernas, el control social es ejercido por organizaciones de la sociedad civil, pero también a través del periodismo de investigación. Los dispositivos de acceso a información pública permiten que los periodistas indaguen en fuentes complejas de información para destapar las tramas de corrupción y crimen organizado. De hecho, los nuevos medios digitales de periodismo de investigación en la región (por ejemplo, Ojo Público en Perú) se han orientado hacia la minería de datos. En ellos los periodistas se especializan, no ya en clave sectorial, sino en el manejo de bancos de información o bolsas de filtración (papeles de Panamá, wikileaks), lo que hace más eficaz su trabajo de control social.
- La opacidad es una fuente tradicional de desconfianza en las instituciones públicas (y también privadas). De forma creciente, las administraciones públicas asumen los principios de gobierno abierto adoptando prácticas de transparencia, tanto activa (de oficio) como pasiva (a demanda ciudadana).
- Pero además el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) posee un valioso carácter de “derecho llave”, ya que posibilita el ejercicio de otros derechos, en materia de salud, educación, agua, alimentación, y acceso a la justicia, entre otros muchos. Es precisamente la información contenida en resoluciones administrativas, expedientes clínicos, certificados de estudios expedientes de resolución de concesiones mineras, o en estudios de impacto ambiental, la que permite ejercer otros derechos, como el de interponer demandas judiciales o defender unas tierras (véase recuadro).

3. En Argentina, tan solo el 3% de la población menciona la corrupción como problema. El país ha tenido una larga historia de corrupción en sus instituciones públicas, como ha quedado consignado en informes anteriores del Latinobarómetro. Sin embargo, este problema no aparece en 2018 como relevante, al estar opacado por la crisis económica vigente.

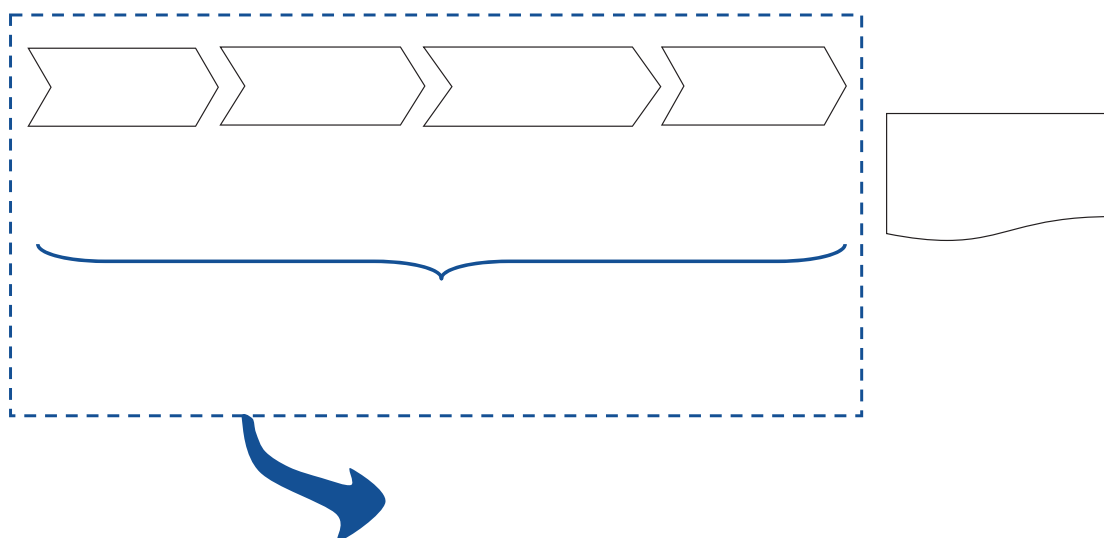
La **Red de Transparencia y Acceso a la Información** de América Latina (RTA) fue creada en 2011 con el fin de impulsar las políticas de transparencia y fortalecer las capacidades institucionales de los órganos garantes (<https://redrta.org/>). La Red constituye un espacio de diálogo y cooperación que promueve el intercambio de experiencias para el diseño, implementación y evaluación de políticas en la materia⁴. Desde su creación, el programa EUROsociAL ha sido un socio estratégico para construir una agenda propia y consolidar su dinámica de trabajo a partir del intercambio entre pares (véase gráfico 2).

Gráfico 2. Itinerario de acompañamiento de EUROsociAL a la RTA



En sus ocho años de trayectoria, al RTA ha tenido la virtud de construir, de forma progresiva, un **modelo integral de intervención** en la cadena de acceso a la información. El modelo cubre desde los primeros eslabones relacionados con la gestión de archivos y protección de datos, hasta los eslabones relacionados con transparencia activa (de oficio), transparencia pasiva (a demanda de la ciudadanía) y rendición de cuentas (véase gráfico 3).

Gráfico 3. Modelo de intervención de la RTA en la cadena de transparencia y gobierno abierto



4. La Red está integrada por 32 instituciones de 16 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), además de España. Desde sus inicios, la Red definió 4 líneas de acción estratégica: (i) capacitación y difusión sobre el DAIP, (ii) gestión documental y archivos, (iii) jurisprudencia, y (iv) medición e indicadores.

Los diferentes componentes trabajados por la RTA están orientados a **apuntalar la arquitectura institucional** del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) en los países de la región, a través de la mejora del marco normativo, la creación de una herramienta comparable de evaluación, o de lineamientos para incorporar la igualdad de género en las políticas de acceso a la información. La RTA trabaja a nivel regional, pero los avances se han trasladado ya a varios países, alimentando los argumentos racionales para confiar en las instituciones:

- En sus ocho años de trayectoria, la RTA ha sido un puntal de apoyo para consolidar los órganos garantes del derecho en los países. La visibilidad de estos organismos en la sociedad constituye, en sí misma, una fuente de confianza institucional, ya que ofrece canales, procedimientos y ventanillas de atención a la necesidad de la ciudadanía de disponer de información por parte del Estado.
- El Modelo de Gestión Documental se ha traducido en normativas o lineamientos de obligado cumplimiento en Perú, el Salvador y Ecuador, y ha inspirado la nueva normativa técnica para la mejora de la gestión de los expedientes clínico en el sistema de salud de el Salvador (véase recuadro).
- En este mismo sentido, la Ley Marco de Acceso a la Información Pública de la OEA (versión 2.0) está orientada igualmente a mejorar los marcos normativos de los países de la región. Se prevé que sea una referencia para la optimización de las normativas y para el fortalecimiento de órganos garantes y en la defensa y promoción del DAIP.
- El Modelo de Medición del Derecho de Acceso a la Información fue presentado en la Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la información celebrada en Johannesburgo (marzo 2019), con presencia de más de 30 países. Se trata de una herramienta que proporciona información comparable entre países (a partir de un sistema de indicadores), y permite identificar los retos, déficits y fortalezas de las políticas de transparencia de los países que integran la RTA⁵.

La gestión de Expedientes Clínicos en El Salvador

*Cuando Margarita P. acudió a su hospital del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) para la revisión periódica de su tratamiento de diabetes grado 2, su expediente clínico había desaparecido. Tras horas de búsqueda infructuosa, pasó a ver a su médico con un expediente provisional (vacío) para que le recetara las correspondientes medicinas. **Ante la ausencia de información** clínica, el doctor le indicó que no le podría recetar la glimepirida, uno de los dos fármacos claves en el tratamiento de su diabetes, hasta no contar con unos **análisis precisos sobre su situación** médica. Margarita tuvo que esperar casi un mes para obtener los resultados de unos nuevos análisis clínicos, sin recibir mientras tanto el adecuado tratamiento farmacológico. Al cabo de casi tres meses, el expediente fue por fin encontrado, sorprendentemente, en el archivo de defunciones.*

Claudia Reyes dio a luz en 2005 a un hijo prematuro. En el momento del parto, los médicos del hospital dispensaron un sedante al recién nacido que le generó una hemorragia cerebral. Fruto de ello, se diagnosticó una parálisis que le generó una discapacidad permanente. La madre solicitó una copia certificada del expediente de su hijo, pero no apareció. Con ayuda del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) de El Salvador, se ordenó al Instituto reconstruir el expediente a través de entrevistas, que corroboraron el uso del sedante. El expediente era necesario para iniciar una demanda legal.

5. Se ha realizado una primera medición, en 12 países, de las variables referidas a “características y alcance de la Ley” e “implementación de la Ley y Funciones del órganos garante”. El diseño y perfeccionamiento del sistema de indicadores tiene además otros beneficios adicionales, como es el de incorporar los nuevos estándares internacionales en la materia. Véase <https://redrta.org/2019/05/02/modelo-de-medicion-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-america-latina/>

Gestionar adecuadamente las historias clínicas resulta crítico para mejorar el tratamiento de los pacientes, evitar negligencias médicas, y hacer más eficaz el funcionamiento del sistema sanitario. Para mejorar el ejercicio del derecho a la salud, así como de otros derechos asociados. Sin embargo, se trata de una tarea titánica que requiere afrontar enormes desafíos ante la ausencia de espacio de almacenamiento, o las carencias de recursos humanos y económicos. La implantación de un sistema integral de expedientes clínicos comprende la compleja transición del formato papel al expediente electrónico, así como el diseño de procedimientos informáticos para garantizar la protección de los datos personales de los pacientes. Conscientes de la imperiosa necesidad de abordar esta problemática en el Salvador, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), el Ministerio de Salud (MINSAL) y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) han unido fuerzas con el objetivo de construir los pilares para una nueva etapa en la gestión de los expedientes clínicos del sector sanitario público del país centroamericano. EUROsociAL + apoya el proceso aplicando el Modelo de Gestión Documental de la RTA, junto a mejores prácticas en materia de protección de datos personales y de gestión hospitalaria.

Fuente: Blog de la FILAPP, 13 octubre 2017, y Radio 5 (RNE), 13 noviembre 2017.

El diagnóstico de género realizado por la RTA ha puesto de relieve que las diferencias de contenido en las consultas de información reflejan los roles de género. Las consultas de las mujeres están más orientadas a servicios básicos, subsidios, becas, programas sociales y salud, mientras que los hombres consultan más sobre asuntos financieros, laborales y políticos. Además, identificó varios sectores de población femenina con dificultades específicas para acceder al DAIP: mujeres indígenas, en condición de pobreza, rurales, mayores y con discapacidad. En este contexto, la **incorporación del enfoque de igualdad de género** a las políticas de acceso a la información pública posee un importante potencial para enriquecer el tejido de relaciones de confianza en la sociedad:

- En primer lugar, un acceso más igualitario de las mujeres a la información pública refuerza la confianza de las mujeres en sí mismas, el ejercicio de sus derechos, las experiencias vitales de empoderamiento, y la asunción de roles no tradicionales de género. A largo plazo, este proceso contribuye a repartir el poder en las relaciones entre hombres y mujeres en una sociedad, y genera condiciones para una mayor reciprocidad, respeto mutuo y confianza interpersonal.
- Pero además, al estar las mujeres de facto más orientadas a aspectos sociales, un mayor manejo de **información pública por su parte refuerza los lazos de confianza comunitaria**.

La RTA funciona a partir de grupos de trabajo en torno a objetivos estratégicos y metas concretas. Las sesiones de trabajo se basan en el intercambio entre pares y la facilitación de un/a experto/a, que permite acelerar y consolidar los procesos de cambio y aterrizar los modelos en las realidades nacionales. Este modelo de intercambio entre pares resulta especialmente valioso en el sector de los órganos garantes del DAIP, caracterizado por su incipiente institucionalidad en muchos países latinoamericanos, y la falta de un bagaje acumulado en la materia. Por ese motivo, los encuentros presenciales periódicos han sido una oportunidad inmejorable para compartir problemáticas y desafíos, intercambiar recursos y capitalizar lecciones aprendidas. Esta vivencia de aprendizaje conjunto ha estimulado la creación de confianza interpersonal entre funcionarios/as y responsables públicos, fruto del roce continuado de los encuentros. Y lo que es más importante, se ha visto traducido a la postre en confianza interinstitucional (entre los 32 organismos garantes que conforman la red).

Las Reglas de Brasilia como instrumento restitutivo de confianza de ida y vuelta respecto a las minorías sociales diferentes

La situación de la justicia en la región se caracteriza por una inadecuada relación entre poder judicial y poder político, un mal funcionamiento e inadecuada coordinación de las instituciones del sector justicia, así como en dificultades para prevenir la violencia, proteger derechos y facilitar el acceso a la justicia de personas y grupos especialmente vulnerables. Los datos más recientes del Latinobarómetro de 2018, nos indican que predomina la desconfianza hacia el sistema de justicia. Los países de América Latina que más confían en el Poder Judicial son Costa Rica (49%), Uruguay (39%) y Brasil (33%), sin embargo, ningún Poder Judicial de la región supera el 50%. Estos datos y las recientes crisis judiciales en varios países de la región (Perú, Costa Rica, Guatemala, Brasil, Panamá, etc.) vinculadas a casos de corrupción han llevado a que el vínculo de confianza entre los ciudadanos y sus sistemas de justicia se haya deteriorado. En el caso de los grupos más vulnerables de la sociedad, la **desconfianza en la justicia es epidémica**. Se encuentra muy arraigada, debido a la existencia de hondas barreras de acceso para los sectores más populares y menos formados de la sociedad.

Un fenómeno paralelo a nivel global, presente también en las sociedades latinoamericanas, consiste en la **estigmatización de las minorías sociales diferentes**, tales como el colectivo LGTBI, pueblos indígenas y grupos étnicos, migrantes, desplazados, o defensores ambientales, entre otros. En 2008, la Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI) aprobó las **100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad**. Las reglas operan como principios rectores (*soft law*), no forman parte de un tratado internacional vinculante, pero sí se revelan como una importante referencia para los sistemas judiciales de los países de la región. Incorporan recomendaciones y medidas estándares para garantizar derechos y facilitar el acceso a la justicia de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Desde el momento de su creación, EUROsociAL ha acompañado a la Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia de la Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI) en el proceso de su implementación. En la segunda fase del programa (2011-15) se orientó el acompañamiento hacia la aplicación efectiva de las Reglas de Brasilia (véase gráfico 4). En abril de 2018, la Asamblea Plenaria de la CJI, celebrada en Quito, validó una nueva versión de las Reglas para adaptarse a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ampliar derechos y grupos beneficiarios de las reglas, y garantizar un lenguaje más inclusivo.

Como se ha mencionado, el principal objetivo de las Reglas de Brasilia apunta a **revertir los niveles dominantes de desconfianza de los grupos vulnerables en el sistema judicial**. En ese sentido, las Reglas constituyen un recurso legal de primer orden, cuya adopción en los sistemas nacionales de judiciales, tiene efectos potenciales sobre la confianza:

- Las Reglas de Brasilia contribuyen a mejorar el acceso a través de tres medidas complementarias: (i) eliminación de barreras de acceso; (ii) acciones de protección; y (iii) mecanismos alternativos de justicia. Dado que la desconfianza de los grupos vulnerables no es solamente racional, las reglas de Brasilia poseen un enfoque integral. De hecho, las medidas activan diferentes dinámicas de generación de confianza, poniendo en juego dimensiones racionales y emocionales durante la celebración de los procedimientos judiciales (véase cuadro 1).
- Pero, además, el derecho de acceso a la justicia se comporta como “puerta de entrada” para el reconocimiento a otros derechos y el acceso a otros servicios públicos, como educación, sanidad, vivienda, entre otros. Por ejemplo, una persona puede recurrir cuando ve denegada, de forma inadecuada, una prestación social a la que tiene derecho. Al igual que

el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), analizado en el caso anterior, posee el carácter de “derecho llave”. El acceso satisfactorio a los servicios de justicia actúa, por consiguiente, como vector conductor para aumentar la confianza en las instituciones en sentido amplio, e incrementar la confianza en los “otros”.

Gráfico 4. Itinerario de acompañamiento de EUROsociAL a la Cumbre Judicial Iberoamericana



Cuadro 1. Reglas de Brasilia como vectores de generación de confianza

Tipos de medidas	Dinámicas de generación de confianza
ELIMINACIÓN de BARRERAS de ACCESO	<ul style="list-style-type: none"> El <u>derecho al intérprete</u> (32) subraya la necesidad de garantizar la asistencia gratuita de una persona intérprete o traductora, cuando las personas no conozcan, hablen o entiendan el idioma utilizado en la actuación judicial. Además, se establecen medidas para personas con limitaciones auditivas o de expresión oral. Estas medidas pretenden eliminar barreras de acceso, pero también a dar un trato digno y respetuoso a las personas (lo que puede operar como driver de confianza emocional en el contexto de socialización de un juicio). De igual modo, la <u>revisión de medidas procesales y de gestión judicial</u> (33-42) para facilitar el acceso a la justicia constituye otra fuente de confianza. Se trata, por ejemplo, de medidas de promoción de la oralidad, simplificación de formularios, anticipo jurisdiccional de la prueba, o proximidad, entre otras. Las reglas destinadas a <u>transparentar la información procesal</u> (Reglas 51-57) hacen más claros y confiables los procesos judiciales. Las reglas proponen recomendaciones sobre el contenido, tiempo y medios para el suministro de información, así como unas disposiciones específicas relativas a las víctimas en condición de vulnerabilidad.
ACCIONES de PROTECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Los <u>principios de asistencia legal y defensa pública</u> (20-30) sientan la base para adoptar mecanismos de protección para las personas en condición de vulnerabilidad. La mera existencia de estos mecanismos contribuye a generar confianza en el sistema de justicia desde una perspectiva racional. Varias de las reglas relativas a la <u>comparecencia en dependencias judiciales</u> (62-79) dan respuesta a necesidades particulares derivadas de la condición vulnerable. Se trata de recomendaciones para garantizar la seguridad de las víctimas y la accesibilidad de personas con discapacidad, así como la participación de niños, niñas, adolescentes e integrantes de comunidades indígenas en actos judiciales. La sección de <u>protección de la intimidad</u> (80-84) articula sugerencias para proteger la presencia pública, la imagen o los datos personales.
MECANISMOS ALTERNATIVOS de JUSTICIA	<ul style="list-style-type: none"> Los <u>medios alternativos de resolución de conflictos</u> (43-47) contribuyen a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condición de vulnerabilidad, dado que son más sencillos y potencialmente más flexibles a sus necesidades. El reconocimiento y respeto a los <u>sistemas de justicia indígena</u> (Reglas 48-49). ejercen efectos muy positivos para acrecentar el nivel de confianza comunitario.

Fuente: elaboración propia.

En sus más de 10 años de vida, las Reglas de Brasilia han servido para retroalimentar la **elaboración de protocolos de atención** a lo largo y ancho de la región. Cada país de la región ha focalizado la intervención hacia un grupo vulnerable meta: personas con discapacidad auditiva y psicosocial

(Costa Rica), personas con discapacidad (Argentina), jóvenes afrodescendientes (Brasil), adultos mayores y menores incurso en procesos judiciales de familia (Chile), mujeres en situación de violencia doméstica (Honduras), adultos privados de libertad y personas con discapacidad psicosocial (Paraguay), y comunidades indígenas (Perú)⁶. En la actualidad, EUROsociAL+ apoya a varios países a poner en marcha los protocolos.

Más allá del impacto en cambios legislativos, las Reglas de Brasilia han servido también para inspirar **sentencias favorables en casos emblemáticos** sobre los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad (véase recuadro). Al combatir las prácticas de discriminación a determinados colectivos o minorías, estas sentencias contribuyen a restituir la confianza social y comunitaria. Los casos emblemáticos tienen el potencial de desencadenar otros efectos. Por ejemplo, el caso de Lorenza Cayuhan en Chile ha servido para abrir los ojos sobre las condiciones inhumanas en las que viven las mujeres chilenas en contexto de encierro. Un grupo de ONG presentó un proyecto de ley para modificar el Código Procesal Penal de Chile, con vistas a introducir dos medidas de salvaguarda: por un lado, la improcedencia de la prisión preventiva a mujeres embarazadas o madres de infantes menores de tres años; por otro, la creación de una institución con facultad de suspender la ejecución de penas cuando las condenadas son mujeres embarazadas o madres de menores de tres años. Ambas medidas están orientadas a restituir la confianza en el sistema judicial. En la actualidad, EUROsociAL+ apoya a la Defensoría Penal Pública de Chile y el Ministerio de Justicia, así como en la elaboración de un protocolo de defensa de mujeres privadas de libertad y en el Sistema de Registro, Comunicación y Atención integral a víctimas de violencia institucional carcelaria (SIRCAIVI).

El caso de Lorenza Cayuhan en Chile

Lorenza Cayuhan, una dirigente de la comunidad mapuche Mawuidanche de la región Bío Bío (Chile), fue acusada por un testigo sin rostro de robo con intimidación de una motosierra, un cooler, un GPS, una lima, un hacha y una cámara a trabajadores de una empresa forestal. Su comunidad lleva años de resistencia por la ocupación de tierras (Alto Antiquina) en manos de dos gigantes de la industria forestal: CMPC del grupo Matte, y Arauco del grupo Angelini. Dichas empresas lograron, de forma irregular durante la dictadura de Pinochet, calificar esas tierras de aptitud forestal, expropiándolas a las comunidades mapuches que las habitaban. La ocupación de tierras ha provocado problemas de subsistencia alimenticia (agricultura), escasez hídrica y problemas de salud de la población del territorio. Por su participación en un acto de protesta, Lorenza fue condenada a 5 años.

Fue recluida en el Centro de Detención Preventiva de Arauco, embarazada de ocho meses. Tras presentar problemas de salud, fue trasladada -encadenada con grilletes- a un hospital a más de 72 km de distancia. Debido a la urgencia de su situación, la víctima tuvo que ser trasladada a otro hospital, siempre con grilletes. Esposada a la cama del hospital, fue conducida a la sala de parto. Un funcionario masculino le acompañaba, mirando como la mujer se desnudaba para vestirse con la bata clínica, le hacían exámenes ginecólogos y le practicaban la cesárea. La mujer dio a luz a una niña, engrillada y con esposas en los tobillos, siempre vigilada por el policía.

6. La Sección de Beneficiarios/as de las Reglas de Brasilia (reglas 3-23) conforma casi una cuarta parte del texto legal. Son importantes porque enumeran y especifican las principales causas que pueden determinar la vulnerabilidad, incluyendo la edad, discapacidad física o mental, pertenencia a comunidades indígenas, afrodescendientes o a minorías, victimización, diversidad sexual, migración y el desplazamiento interno, pobreza, género y privación de libertad. Son importantes porque ofrecen argumentos objetivos para que los operadores de justicia puedan utilizarlos con rigor profesional.

El caso de Lorenza contempla una discriminación múltiple, por ser mujer, mapuche, en estado de gestación y privada de libertad. El caso presenta varias causas de vulnerabilidad. El defensor público asignado al caso de Lorenza, en su alegato durante el recurso de amparo, subrayó la aplicación en este caso de las Reglas de Brasilia. La Corte Suprema de Chile en sentencia de 1 de diciembre de 2016, estimó que se había producido una “situación paradigmática de interseccionalidad en la discriminación, donde se observa una confluencia de factores entrecruzados de discriminación que potencian e impactan negativamente en la amparada, pues ésta recibió un trato injusto, denigrante y vejatorio, dada su condición de mujer, gestante y parturienta, privada de libertad y perteneciente a la etnia mapuche, lo que en forma innecesaria puso en riesgo su salud y vida, así como la de su hijo, todo ello, en contravención a la normativa nacional e internacional vigente en la materia”. Y prosiguió: “El Estado ha transgredido su obligación de proteger a la amparada de la violencia ejercida por funcionarios de gendarmería, al permitir que aquella que se encontraba en una condición de vulnerabilidad, dado su estado de embarazo y privación de libertad, fuera sometida a tratos vejatorios e indignos que debieron evitarse”.

El Departamento de Derechos Humanos del Colegio Médico abrió una investigación que determinó la responsabilidad de cuatro facultativos, acreditando la tortura y trato inhumano dispensado a Lorenza. Sin embargo, la sanción finalmente fue revocada. Por su parte, la fiscalía acusó únicamente a los tres gendarmes implicados en el caso por un cargo de vejaciones injustas. Tres años después de los sucesos, el juicio arrancó finalmente en abril de 2019. La fiscalía solicitó una pena de un año de suspensión de sus cargos a los tres gendarmes acusados, y una multa equivalente a 536.000 pesos chilenos (alrededor de 700 euros). El 16 de mayo, el Juzgado de Garantía de Concepción absolvió a los tres gendarmes, al considerar que el Ministerio Público no logró acreditar el dolo de los gendarmes.

En definitiva, el caso de Lorena pone de relieve la complejidad de los desafíos del acceso a la justicia de los grupos vulnerables. En realidad, se trata de un reto estructural que requiere de la capacitación de los operadores de justicia. A este respecto, EUROsociAL está trabajando en una Guía Comentada de las Reglas de Brasilia, dirigida a los profesionales del sector jurídico en sentido amplio (jueces fiscales, defensores, abogados). La guía aporta varios elementos prácticos para mejorar la accesibilidad y garantía de derechos de los servicios de justicia.

Fuente: EUROsociAL+, Pressenza, 20 febrero 2019; El Desconcierto, 20 febrero y 16 mayo 2019.

A largo plazo, el mejor acceso de los grupos vulnerables a la justicia ejerce un segundo efecto de vuelta, al mejorar su **inserción en la sociedad en condiciones de igualdad**. La eliminación de barreras y la participación plena en la sociedad de los grupos vulnerables permite encuentros espontáneos entre ciudadanos diferentes, en espacios públicos en los que tiene lugar el contacto con el otro, y la experiencia enriquecedora de la alteridad. En este sentido, las Reglas de Brasilia también pueden contribuir (aunque de forma modesto y a largo plazo) a activar dinámicas emocionales de generación de confianza social en la sociedad⁷:

- Más allá de los reveses judiciales, sentencias como la de la Corte Suprema de Justicia de Chile en el caso de Lorenza Cayuhan (diciembre 2016) devuelven una imagen positiva de la sociedad, capaz de corregir las discriminaciones y hacer más eficaces e inclusivas las instituciones de justicia. Y pueden sentar jurisprudencia. La difusión pública de las sentencias pioneras, a través de los medios y las redes sociales, proporciona argumentos de fuerza para combatir la frecuente construcción de imaginarios negativos del “otro”. La confianza (y sobre todo, la desconfianza) se construye a partir de los estereotipos que presentan a diario los medios de comunicación.
- Por último, la Estrategia de Difusión y Sensibilización de las Reglas, apoyada por EUROsociAL, aborda una reflexión sobre los peligros del discurso punitivo penal, de alcance global pero

7. No hay que olvidar que la relación entre diversidad étnica (grupo vulnerable) y confianza está mediada empíricamente por la desigualdad y la eficacia estatal. En este sentido, el mejor acceso de los grupos vulnerables a la justicia no tendría un efecto reductor sobre la confianza al margen de la evolución de los indicadores de pobreza, desigualdad y desempeño estatal.

especialmente presente en sociedades multiculturales como las latinoamericanas.). La Estrategia identifica las Reglas de Brasilia como un recurso semiótico-discursivo de cohesión social, y como una herramienta que ayuda a reflexionar sobre lo que implica “ser distinto” y combatir el populismo penal.

El Mecanismo de Alerta de Violencia contra la Mujer en México: Un “dedo en la llaga” para combatir el feminicidio

México presenta uno de los **índices de feminicidio más altos del mundo**. Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), los feminicidios en México aumentaron un 104% en 2015-18, hasta un total de 2.560 mujeres asesinadas. En el mismo periodo, los asesinatos contra mujeres que no son contabilizados como feminicidios, por no tener un componente de género explícito, crecieron un 58%, al pasar de 1.737 a 2.747 casos⁸. También aumentaron las lesiones contra mujeres en el mismo periodo, al pasar de 54.422 denuncias en 2015 a 60.551 en 2018. Se trata de una forma inadmisibles de violencia que atenta contra la libertad, la seguridad, la integridad y la vida de las mujeres. Pero además es un arma de desconfianza masiva en la sociedad, ya que quebranta la autoestima de las mujeres, afecta las relaciones interpersonales, y reduce los niveles de participación social, económica y política de la mitad de la población. Este terrible fenómeno constituye la punta del iceberg de múltiples manifestaciones de violencia de género, que se dan de manera cotidiana y están socialmente admitidas en la sociedad mexicana.

Ante la gravedad de la problemática y la fuerte presión ejercida por el movimiento de mujeres durante más de una década, el gobierno federal promulgó en 2007 la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV), considerada una de las legislaciones más integrales de América Latina. La ley determinó tres mecanismos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres: a) el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, presidido por el Secretario de Gobernación; b) un Programa Integral de Lucha contra la Violencia, y c) la AVGM. La **Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres** (AVGM) se concibe como un mecanismo federal de protección de los derechos humanos de las mujeres único en el mundo. Consiste en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y poner medios para erradicar la violencia feminicida y/o la existencia de un “agravio comparado”⁹ que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, en un territorio determinado (municipio o entidad federativa). El reglamento de la LGAMVLV fue modificado en 2013 para clarificar el procedimiento de atención y evaluación de las solicitudes de alerta, dando mayor presencia a la sociedad civil en la conformación del grupo de trabajo y en la fase de investigación en campo (véase gráfico 5)¹⁰.

Según datos del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el sistema ha recibido más de 44 solicitudes de alerta (algunas entidades federativas acumulan hasta 5). Desde julio de 2015, el Gobierno ha activado la alerta total o parcialmente en 13 de los 32 Estados del país. En 2019, otros

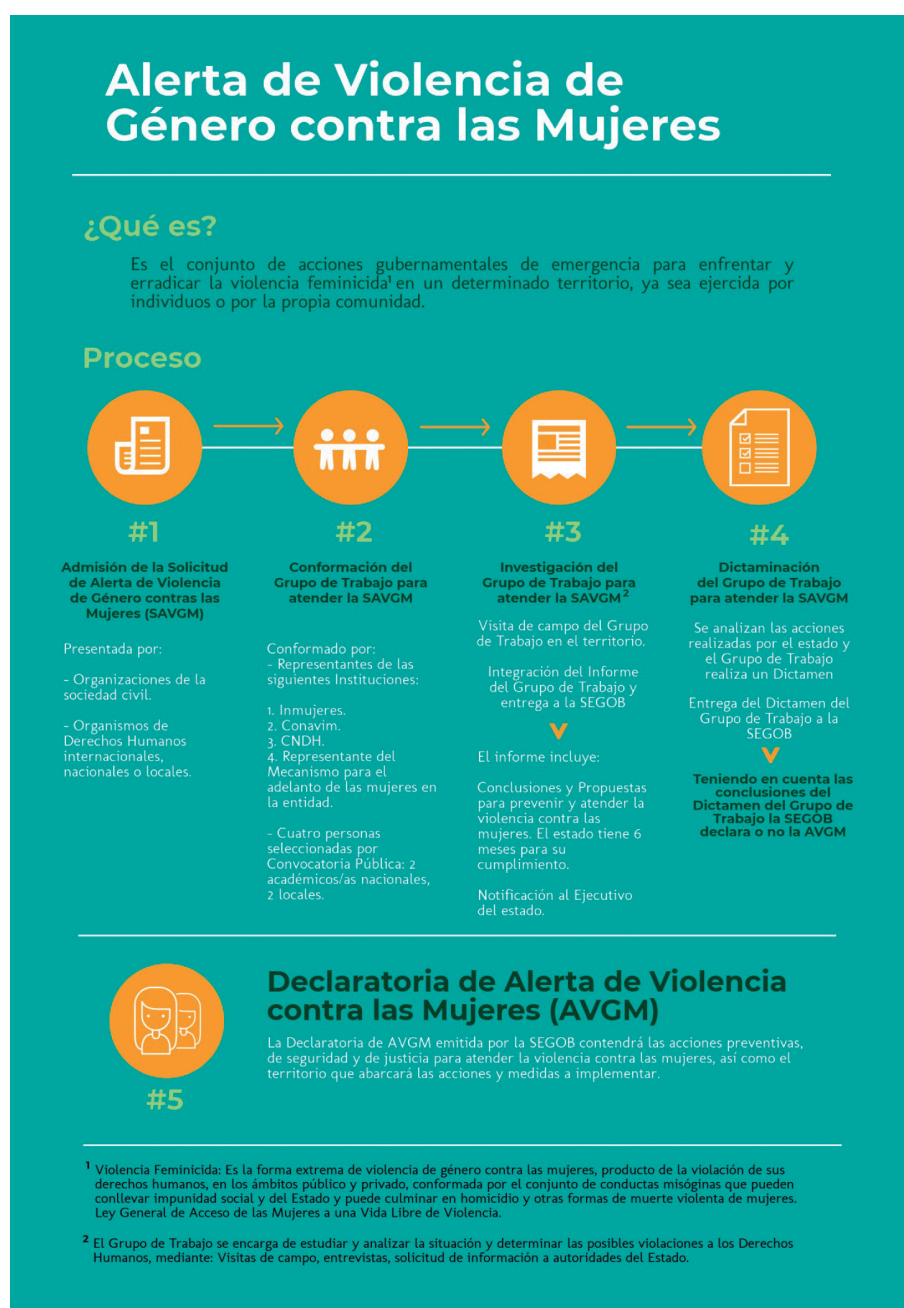
8. Existe un debate técnico sobre cómo mejorar las estadísticas oficiales de feminicidios en México, dado que muchos homicidios dolosos con muerte violenta presentan indicios de feminicidio. Se puede consultar el debate en SNSP (2018), *Nueva metodología sobre información delictiva de violencia contra las mujeres*.

9. De acuerdo a INMUJERES, se presenta un agravio comparado cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública contengan alguno de los siguientes supuestos transgresores de los derechos de las mujeres: (i) distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio; (ii) trato jurídico desigual en igualdad de circunstancias, causante de discriminación y consecuente agravio; y (iii) aplicación desigual de la ley, que conlleve lesión de los derechos de las mujeres.

10. El reglamento de 2008 facultaba al Sistema Nacional para resolver, mediante votación, la procedencia de la declaratoria de AVGM. Esta operativa abrió la mano a la politización en la atención de las solicitudes, dado que las autoridades implicadas no querían verse desprestigiadas por la AVGM, provocando cabildeo partidario para que las investigaciones no terminaran en declaratorias de alerta. Por este motivo, el reglamento de la LGAMVLV fue modificado en 2013 para brindar autonomía, transparencia e imparcialidad al proceso de investigación.

nueve Estados tenían procedimientos en trámite. Un logro concreto ha sido la visibilización del fenómeno de feminicidio en México. Antes se pensaba que se el problema se focalizaba en zonas como Ciudad Juárez, caracterizadas por el narcotráfico y la trata de mujeres, pero el alcance de las declaratorias ha rebatido esa percepción. Pero no han logrado revertir la violencia. De hecho, **ninguna de las alertas declaradas ha podido ser concluida hasta la fecha**. Las entidades federativas alegan que no tienen medios ni recursos económicos para atender las propuestas que emiten los informes elaborados por los respectivos grupos de trabajo. Y también que los seis meses de plazo concedidos para el cumplimiento de las medidas son insuficientes.

Gráfico 5. El Mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra la Mujer (AVGM)



Fuente: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>

Estos hechos llevaron a INMUJERES a solicitar en 2017 el apoyo de EUROsociAL+ para llevar a cabo una **evaluación independiente del Mecanismo de AVGM**. El propósito de la evaluación fue identificar los nudos estructurales y de funcionamiento que impiden a los tres Poderes del Estado (Legislativo, Judicial y Ejecutivo) y a los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) cumplir con su obligación de eliminar toda forma de violencia contra las mujeres. Liderada por INMUJERES y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), la evaluación ha contado con la participación activa de los Mecanismos de Adelanto para las Mujeres (MAM) y/o Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas (IMEF) de los de los estados de Zacatecas, Puebla, Colima y Guanajuato.

Las fallas de desarticulación institucional de la AVGM en el Estado de Morelos

Morelos es un Estado pequeño, el segundo menos extenso de México. De 2012 a 2015, los asesinatos de mujeres descendieron, si bien el Estado seguía registrando una tasa elevada (alrededor de 5 feminicidios por cada 100.000 mujeres). En 2016, sin embargo, la tasa se disparó a más de ocho. La fiscalía local registró ese año 30 feminicidios, esto es, asesinatos de mujeres por el hecho de ser mujeres. El Instituto Nacional de Estadística (INEGI) sumó a esa cifra los asesinatos comunes, es decir, homicidios de mujeres sin un componente de género claro, elevando la cifra a 87. En una población de tan solo dos millones de habitantes.

Ante la emergencia de casos en 2015, la sociedad civil presentó una solicitud de AVGM. El Grupo de Trabajo que se activó para atenderla concluyó, entre otras cosas, que las investigaciones de la mayoría de feminicidios perpetrados de 2000 a 2013 se encontraban inconclusas. Además, el diagnóstico encontró preocupante la desarticulación entre las distintas fiscalías pertenecientes a la fiscalía general del Estado de Morelos, lo que repercutía negativamente “en el registro de casos de feminicidios y en la prevención e investigación de la violencia de género”. El 10 de agosto de 2015, el Gobierno Federal decretó la Alerta de Violencia de Género en el Estado, con un alcance de 8 municipios (Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Xochitepec y Yautepec). La alerta obliga a los Estados mexicanos a destinar recursos para atender el problema. Incrementar los rondines policiales en áreas señaladas, mejorar la iluminación de ciertas zonas, capacitar a servidores públicos en perspectiva de género, instalar módulos de atención específicos para tratar casos de violencia contra mujeres... pero nada de eso sucedió en la práctica.

El caso del feminicidio de la maestra Matilde Leana (ocurrido en 2015) pone en evidencia muchas de las carencias del sistema. El día del fallecimiento, dos agentes de Protección Civil entraron en el cuarto donde había tenido lugar el crimen. A los pocos minutos, ya habían vendido las imágenes del cadáver a un reportero del *Extra*, un diario local amarillista, que siempre lleva muertos y mujeres desnudas en la portada. Minutos más tarde, otros dos hombres se acercaron a la puerta de la casa. Nadja, la hija de la maestra les preguntó que se identificaran. Uno de ellos contestó que quién era ella. Como no quiso identificarse, la hija le contestó que entonces no podían pasar. La respuesta fue: “No sabes con quién estás tratando”. Y acto seguido se llevó la mano a la cintura, donde llevaba su arma. Agente de la policía de investigación. En los años siguientes pasó de todo. Cambiaron varias veces a los investigadores, faltaban peritajes, pero sobre todo Nadja recuerda una evidente falta de voluntad de averiguar la verdad. Al cabo del tiempo, consiguieron que algunos vecinos de su mamá testificaran sobre lo ocurrido. El crimen había sido cometido por un par de ladrones del barrio que se dedicaban a desvalijar casas. No contentos con ello, iban presumiendo en el barrio de lo sucedido en casa de Matilde. Cuando la fiscalía obtuvo la orden de detención contra ellos, más de un año después del asesinato, ya se habían esfumado.

Cuatro años después, el crimen sigue sin ser esclarecido. La directora de Prevención del Delito en Cuautla, también maestra, hace una reflexión sobre su amiga asesinada: “No merecemos esto los ciudadanos de Morelos, ya basta. Pedimos que no se minimice la situación, que no nos digan que es cuestión de percepción”. Y hace balance de la situación: “Los investigadores no son profesionales. Y el personal que hay no es suficiente. Aquí en la zona oriental del estado hay un solo perito, un solo médico forense”. Pese a la activación de la alerta de género, no parece que las cosas hayan cambiado en Morelos. Según cifras de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, en 2018 murieron asesinadas 79 mujeres. En un informe interno, el ombudsman local destaca los casos de mujeres desaparecidas en el municipio de Cuautla. En 2018, fueron 57. Entre enero y febrero de 2019, nueve. El municipio registra los casos más altos de desaparición de mujeres.

Fuente: El País, “La Alerta de Género en México: el fracaso de una gran idea”, 9 marzo 2019.

La evaluación de una política pública está orientada a generar argumentos racionales para que la ciudadanía confíe en su desempeño. En este caso, ha proporcionado **elementos de análisis para una mayor exigencia de cumplimiento y eficacia**. De hecho, el diagnóstico certero y las recomendaciones prácticas del informe ofrecen argumentos racionales para reformar la política. La evaluación identificó que las dificultades del mecanismo son de índole estructural, estratégica y de desarticulación institucional. Influidas, además, por las divergentes apropiaciones que han hecho del mecanismo los diferentes actores de la sociedad:

- Previsto como un mecanismo federal para tratar situaciones de emergencia, en realidad nunca ha sido dotado de recursos presupuestarios a nivel de federación a tal efecto. Por lo que ha terminado delegando en los Estados la principal responsabilidad. Sin embargo, la aplicación de la LGAMVLV ha sido lenta y fragmentada en las entidades federativas, que carecen por tanto de políticas efectivas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género. En la ausencia de bases institucionales y operacionales adecuadas, resulta difícil concebir acciones gubernamentales de emergencia. ¿Cómo apagar el incendio si no hay cuerpo de bomberos?
- En este contexto, la alerta se ha terminado convirtiendo, en la práctica, en un mecanismo de negociación y presión para incidir en el nivel estatal a favor de la adopción de un piso mínimo de políticas de erradicación de violencia de género. A modo de ejemplo, si el problema identificado es la falta de investigación de los feminicidios por parte de las fiscalías autónomas (de carácter estatal), es inútil recomendar una revisión sistemática de los casos si los agentes fiscales carecen de formación básica en género. En consecuencia, la falta de capacitación en género se revela un déficit estructural para el funcionamiento del mecanismo.
- Las recomendaciones del informe son pertinentes y están orientadas a resolver los retos que tiene el mecanismo en materia de corresponsabilidad entre niveles de gobierno, capacitación de cuerpos administrativos, y monitoreo efectivo a las recomendaciones emitidas en las alertas con indicadores medibles y verificables, entre otras muchas.

La evaluación se dio a conocer en septiembre de 2018, mediante una presentación pública, con amplia participación (entidades federales, MAM, sociedad civil, organizaciones de mujeres, academia), que concitó un **consenso sobre el diagnóstico de los problemas**. No se trata de un logro menor, dado que la construcción de una visión compartida es una condición necesaria para generar condiciones de confianza interinstitucional. Sin embargo, y por cuestiones de cierre de sexenio, la intención de INMUJERES de adoptar las recomendaciones en un nuevo reglamento del mecanismo AVGM no se concretó. Eso sí, la evaluación fue compartida con las autoridades entrantes, y las reformas han quedado incluidas en la agenda del nuevo gobierno.

En este contexto de lentitud de las reformas políticas, la evaluación ha servido para articular un **proceso socio-político de confianza**, merced a la amplia participación de actores estatales, federales, y organizaciones de la sociedad civil promotoras de las alertas. Las entrevistas a activistas feministas mexicanas de renombre (como Marcela Largarde, entre otras) han permitido a la sociedad civil confiar en la honestidad del ejercicio de revisión. Y han dado pie a una apropiación del informe para direccionar mejor sus luchas y reivindicaciones. Por ejemplo, el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (red de 40 organizaciones presente en 22 estados del país, y una de las más activas en la solicitud de AVGM) usó el informe para enriquecer su estrategia de incidencia política. En particular, en materia de implantación de sistemas de monitoreo de las AVGM para evaluar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los grupos de trabajo. La amplia repercusión del informe de evaluación en los medios de comunicación, a nivel nacional y local en diferentes estados mexicanos, ha contribuido a reforzar la conciencia colectiva sobre la gravedad del problema.

En definitiva, tanto los años de funcionamiento del mecanismo AVGM como la propia evaluación han servido para abrir una ventana de denuncia, y **canalizar hacia la arena pública** el profundo

malestar y desconfianza en las instituciones públicas mexicanas. El trabajo de las organizaciones de mujeres y la sociedad civil ha sido clave para visibilizar, monitorear los avances, denunciar y reconocer la violencia contra las mujeres como un gravísimo problema, sacándolo de la invisibilidad y la negación, hacia la agenda política. Pero mucho queda por hacer y transformar para que se genere confianza.

La gestación del Sistema de Protección Social en Paraguay: El diálogo de políticas como mecanismo para construir confianza en contextos desafiantes

En cualquier sociedad, los **Sistemas de Protección Social** (SPS) constituyen una pieza clave del círculo virtuoso entre confianza y cohesión social. Por un lado, proporcionan garantías racionales de protección a la población —en especial, a la población más vulnerable— frente a los riesgos causados por la enfermedad, el envejecimiento, el desempleo o la pobreza. Por otro, suponen la puesta en práctica de dos principios básicos de cualquier pacto social: el respeto a los derechos humanos y dignidad de las personas, y la conciencia sobre la necesidad de corregir las desigualdades sociales. El ejercicio práctico de esos principios incide en la dimensión más emocional de la confianza. Pero, además, el funcionamiento cotidiano de los SPS genera identidad y sentido de pertenencia. ¿Cuál es si no la principal seña de identidad europea en la actualidad? ¿No sería el Estado de Bienestar y los servicios de protección social una de las más significativas? Aunque menos estudiados, estos efectos identitarios son también un ingrediente del caudal de confianza existente en una sociedad.

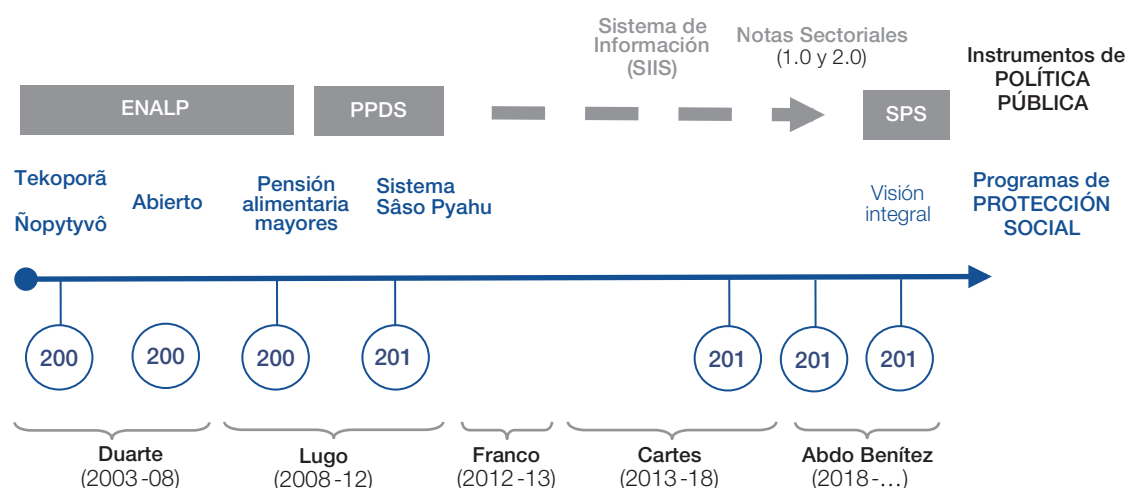
En el caso de **Paraguay**, en particular, este desafío no ha sido para nada sencillo. Aunque ha logrado progresos incuestionables en la lucha contra la pobreza, se trata de un país que padece las cifras más elevadas de desigualdad del continente a varios niveles: disparidad de ingresos, división urbano-rural, brecha de género, y vulnerabilidad de la población infantil. El patrón primario-exportador de desarrollo (basado en la producción agropecuaria, en particular, de soja) ha generado un tipo de crecimiento económico ciclotímico, con fuertes oscilaciones en la tasa de crecimiento del PIB y unos índices galopantes de deforestación. El mercado del trabajo no ha demostrado una capacidad incluyente, ni en términos de generación de trabajo decente ni de niveles contributivos. La informalidad reinante es fuente de incertidumbre y vulnerabilidad. Pese a su población mayoritariamente joven, la rapidez con que envejece hace de la protección social en materia de pensiones un reto inaplazable en un plazo de dos décadas.

El Estado paraguayo tiene una deuda pendiente en materia de derechos sociales, pero sus recursos han sido históricamente limitados, y la **intervención pública insuficiente para prestar servicios a la población**. De hecho, la presión fiscal es bajísima en comparación a los países del entorno. Apenas subió del 10,7% en 2007 al 13,8% del PIB en 2017, lo que supone un obstáculo insalvable para cualquier esfuerzo de política pública. Los elevados niveles de corrupción que se perciben lastran la confianza en las instituciones públicas, limitan las oportunidades empresariales y erosionan el capital social. Según el *Estudio Multidimensional del Paraguay* realizado por la OCDE (2008, p. 19), “el 74% de la población piensa que existe corrupción generalizada entre el gobierno, y únicamente el 19% cree que las elecciones son limpias. En cuanto a la participación, solo el 8% de las personas han expresado su opinión a un funcionario público, el valor más bajo entre los países de América Latina. (Tan solo) el 28% de la población expresa confianza en el gobierno”.

El país ha atravesado una situación de acusada **inestabilidad institucional** en la última década. La victoria de Fernando Lugo en 2008 puso fin a más de 60 años de gobiernos del partido Colorado. Su cuatrienio de gobierno estuvo marcado por la agenda social, pero su destitución, a través de un

controvertido juicio político, dio pie a una crisis política institucional, marcada por la inestabilidad, un breve gobierno de transición del liberal Franco (2012-13) y la vuelta del Partido Colorado al gobierno. Ese periodo convulso ha visto nacer, a bandazos un germen de SPS, a partir de diferentes instrumentos de planificación estratégica y la **sucesión de programas de transferencia monetaria** (véase gráfico 6). En el marco de la *Estrategia Nacional Lucha contra la Pobreza (ENALP)* del gobierno de Duarte Frutos, se crearon programas de transferencias condicionadas como el conocido Tekoporã (2005) (*Bienestar*, en guaraní), orientado a la protección de familias en situación de extrema pobreza, Ñopytyvô (2005) (*Ayuda Mutua*) para población indígena, o Abrazo (2007), destinado a la disminución progresiva del trabajo infantil. Ya en el gobierno de Lugo, se estableció por ley el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza (2009). Y se promulgó en 2010 la *Política Pública para el Desarrollo Social Paraguay para Todos y Todas* (PPDS), que contempló un sistema integral de programas sociales denominado Sâso Pyahu (2011-2012). A través de la articulación de redes territoriales de apoyo y la coordinación inter-institucional, dicho sistema pretendía mejorar la eficacia de los programas de protección social ya existentes¹¹.

Gráfico 6. 15 años de construcción del Sistema de Protección Social en Paraguay



Pese al clima de extrema volatilidad y fragilidad institucional, la mayoría de programas de protección social han sobrevivido a los diferentes gobiernos por diferentes razones, que sugieren la emergencia de una **incipiente visión compartida sobre la problemática de la desprotección social** en el país, y que podrían indicar la generación de condiciones mínimas de partida para la restitución de confianza social:

- En un país marcado por la desigualdad, la bandera social ha sido asumida por los partidos políticos de todo el espectro político (desde el Partido Colorado al Frente Guazú). Esta política tiene que ver con la apuesta de los partidos por renovar el vínculo con sus bases electorales, más allá de las agotadas fórmulas de clientelismo político.
- Pero también se abrió paso tímidamente, entre ciertos sectores de la clase política, la necesidad de renovar el Pacto Social en Paraguay como forma para resolver los nudos que atenazan su potencial de desarrollo. A diferencia de épocas anteriores, se reconoce el impacto negativo que la desigualdad extrema ejerce sobre el crecimiento económico del país. Desde esta óptica, la protección social adquiere carácter de inversión y no solamente de gasto social.

11. El Sistema Sâso Pyahu se organizó en torno a tres ejes principales: i) mejorar los programas de protección y promoción social ya existentes, en particular, los programas de transferencias condicionadas (Tekoporã, Ñopytyvô, Abrazo); ii) implementar programas de monitoreo y cuidado para las familias; y iii) facilitar el acceso a los programas de promoción social. Véase Lavigne (2012), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Paraguay. CEPAL, pp. 26-27.

- Unido al fenómeno anterior, se abre paso entre los partidos políticos el objetivo de aumentar la presión tributaria en el país hasta niveles estándares en la región, al menos, del 15% del PIB.
- Por último, todo ello se ha traducido en una apuesta por fortalecer el Gabinete Social¹².

En este contexto, las **agencias de cooperación internacional** han desempeñado un papel como facilitadores y garantes del proceso de construcción del Sistema de Protección Social. Durante los periodos de mayor incertidumbre política han mantenido vivo el espacio de diálogo con el gobierno correspondiente. Y en los momentos de oportunidad, han financiado acciones clave y han prestado recursos críticos de asistencia técnica. La Delegación de la Unión Europea en Paraguay ha mantenido una estrategia de acompañamiento de largo aliento. Desde 2010, ha apoyado activamente el sector de protección social mediante esfuerzos de diálogo de políticas (véase recuadro), programas de cooperación financiera bilateral, apoyo presupuestario y subvenciones a proyectos de la sociedad civil para participar en el debate público. Es el caso del apoyo brindado a instituciones como el CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya) e ID (Investigación y Desarrollo), en el marco de la plataforma Paraguay Debate¹³, que han brindado valiosos insumos. Los diagnósticos sobre cultura tributaria y protección social no contributiva, o las propuestas de reforma tributaria para mejorar la equidad y recaudación fiscal han sido útiles para enriquecer el debate¹⁴. La contribución de la Unión Europea se ha insertado en un marco de complementariedad de esfuerzos con otras agencias. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el gobierno ha analizado el esfuerzo fiscal necesario para el financiamiento del nuevo Sistema de Protección Social (SPS). La CEPAL ha prestado asistencia técnica, y ONU Mujeres ha contribuido en materia de política de cuidados.

El diálogo de políticas: La construcción de una relación de confianza mutua entre gobierno paraguayo y cooperación internacional como medio para abordar retos estructurales

El gobierno paraguayo y la Delegación de la UE (DUE) en el país han mantenido un proceso de diálogo de políticas al calor de la negociación y seguimiento del **Plan Indicativo País 2014-20** (PIP) de la cooperación europea en el país. Este proceso se ha visto dificultado por el contexto de inestabilidad política del país. Por ejemplo, el PIP comenzó a formularse durante el gobierno de Lugo, las negociaciones se extendieron durante el gobierno de Franco y fue firmado finalmente con el Presidente Cartes, sufriendo en el camino variaciones para alinearse con las diferentes sensibilidades de los sucesivos gobiernos. Pero siempre se mantuvo la mesa de conversaciones. De acuerdo a las necesidades de desarrollo en Paraguay, las prioridades nacionales y la división del trabajo acordada en el contexto de la programación conjunta, el gobierno paraguayo y la UE identificaron cuatro ejes prioritarios: educación, desarrollo del sector privado, protección social, así como democracia, participación y refuerzo institucional. La concreción del eje de protección social consumió varios años del gobierno Cartes para madurar en una línea concreta de intervención.

12. En el gobierno de Mario Abdo Benítez (2018-19), el Gabinete Social está adscrito a la Presidencia de la República del Paraguay, operando como entidad de articulación entre Ministerios e Instituciones Públicas responsables de ejecutar políticas sociales. Está compuesto por los Ministros del Poder Ejecutivo, los Secretarios Ejecutivos de las Secretarías de la Presidencia de la República, los titulares de las Instituciones de la Administración Central, los Directores de las Entidades Binacionales y los titulares de los Entes Autónomos, Autárquicos y Descentralizados. Cuenta con un Equipo Ejecutivo y una Unidad Técnica. Se ocupa también de la política de comunicación y coordinación de las instituciones del gobierno.

13. A través de la línea de financiación a OSC y Autoridades Locales, la DUE ha aprobado proyectos de subvención como "Debatos y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay: Análisis del gasto y finanzas públicas para las políticas de protección social", gestionado por Decidamos, CADEP, ID y Semillas por la Democracia, entre otras, en el marco de la plataforma interinstitucional Paraguay Decide.

14. La propuesta de CADEP (2018) propone la modificación del impuesto a la renta, la creación de un impuesto único a la venta de granos, la generalización del IVA, la elevación de las tasas del impuesto selectivo al consumo, la rectificación de los regímenes especiales y el mejoramiento de la recaudación del impuesto inmobiliario. Véase Borda, Dionisio y M. Caballero (2018), *Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación*. Asunción, CADEP.

En 2017, las instituciones que conforman el Gabinete Social elaboraron una **Nota Sectorial de Protección Social 1.0.**, adoptada en agosto de 2017. Este documento sentó las bases para el diseño del futuro SPS, a partir de un diagnóstico de las políticas existentes y principales desafíos en el horizonte. Ante la complejidad institucional de los desafíos, la Delegación de la UE y EUROsociAL+ plantearon la necesidad de una segunda Nota Sectorial 2.0 como soporte técnico al proceso de constitución del SPS Paraguay. Que sirviera también como base para la formulación del apoyo presupuestario en el sector de Protección Social (48 millones €). La Nota 2.0 fue publicada en el sitio web del Gabinete Social el 19 abril 2018, tan solo 3 días antes de las elecciones presidenciales, que precedieron a una transición gubernamental, no exenta de dificultades. Las acusaciones de corrupción sobre el gobierno de Cartes (2013-18) motivaron una fractura al interior del partido Colorado entre partidarios y detractores del presidente. Y el presidente electo (Mario Abdo Benítez), pese a formar parte del mismo partido político, anunció un giro respecto a las políticas de su predecesor. En este contexto, las Notas Sectoriales 1.0 y 2.0 han desempeñado un papel importante para dar continuidad a los esfuerzos y avances técnicos alcanzados durante el gobierno anterior de cara a la puesta en marcha de un Sistema de Protección Social en Paraguay.

De forma complementaria, EUROsociAL creó en febrero de 2018 la conformación de un **Grupo de Alto Nivel** (GAN) de expertos/as para revisar la redacción final de las Notas Sectoriales. Pero sobre todo para alimentar el diálogo de políticas en el momento de transición gubernamental, a través de la celebración de seminarios internacionales, reuniones a puerta cerrada, discusión con asesores gubernamentales, y encuentros con todos los partidos del espectro político. El Grupo está conformado por expertas de prestigio internacional: Marisol Touraine (ex ministra de desarrollo social, Francia), Clarisa Hardy (ex ministra de desarrollo social, Chile), Ana Isabel García (ex viceministra de Costa Rica) y Fabián Repetto (director de planificación del CIPPEC, Argentina). A los que se unió un experto de la CEPAL. En marzo de 2018, el Gabinete Social y EUROsociAL organizaron el Seminario Internacional “Hacia un sistema de protección social: institucionalidad, aprendizajes y retos a futuro”. El equipo de expertos compartió experiencias y lecciones aprendidas de la gestión de sistemas de protección social latinoamericanos y europeos. Con la participación de representantes de instituciones nacionales, la DUE y la sociedad civil, las conclusiones del encuentro mostraron la centralidad de la protección social en el debate nacional, y su papel para garantizar el desarrollo sostenible, inclusivo y duradero de la economía paraguaya. Esto desembocó en la Nota 2.0.

En agosto de 2018, el nuevo gobierno de Mario Benítez emitió una primera **señal de compromiso**. Adoptó un decreto para elevar la Secretaría de Acción Social al rango de Ministerio de Desarrollo Social, cuya creación figuraba entre las recomendaciones de la Nota 2.0. Dos meses después, en septiembre, tuvo lugar un nuevo Seminario Internacional en Asunción: “*Sistema de Protección Social: Por una sociedad paraguaya inclusiva y equitativa que beneficie a la gente*”, con la participación del Presidente Paraguayo, ministros, funcionarios de alto rango, expertos del GAN y equipos técnicos de EUROsociAL. El lanzamiento del SPS Vamos! sirvió para ratificar compromisos e identificar nuevas demandas estratégicas del nuevo gobierno.

El embajador de la UE, Paolo Berizzi, aprovechó el evento para **oficializar el apoyo presupuestario** comprometido: una transferencia directa al presupuesto estatal para implantar el SPS como “una verdadera muestra de confianza en las políticas nacionales”. Durante su discurso se refirió al presidente paraguayo: “La UE valora mucho su compromiso personal y el de su gobierno hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad. Valoramos, sobre todo, dos palabras que usted usa con frecuencia y que resumen en sí mismas los objetivos que busca para Paraguay y que la UE está dispuesta a apoyar: institucionalidad y dignidad”.

A partir de septiembre de 2018 el nuevo Presidente de Paraguay y su Gabinete Social, con el apoyo de la UE, han estado preparando activamente la instalación del primer SPS universal integrado del país. Desde entonces, se han redoblado los esfuerzos, emitiendo nuevas señales positivas en aras de la construcción del SPS:

- A mediados de *enero de 2019*, el Gabinete Social aprobó oficialmente su diseño institucional
- A fines de *mayo* aprobó la Propuesta General del Sistema de Protección Social de Paraguay. Este documento de política estratégica define objetivos políticos específicos, acciones relacionadas (167 en total), siguiendo un enfoque de ciclo de vida. Establece líneas de base programáticas no exhaustivas (para 2019) para cada una de las categorías de población a las que se dirige el SPS (según edad, categorías sociales, sexo, etc.). Se complementará con la adopción de un Plan de Acción 2019 - 2023.
- En *abril de 2019*, el gobierno designó a la Jefa de Gabinete del Ministerio de Hacienda (Stella Guillén) como nueva Directora Ejecutiva de la Unidad Técnica del Gabinete Social, lo que fue recibido como una señal adicional del compromiso gubernamental.

Todo ello ha configurado una ventana de oportunidad para impulsar definitivamente la creación del SPS. Conscientes del momentum, la DUE ha acordado una completa **hoja de ruta** con el gobierno para comprometer, a fines de 2019, un programa de apoyo presupuestario que acompañe la implementación del SPS Vamos! en los próximos años.

Tal y como se ha descrito, el proceso se ha caracterizado por un constante “toma y daca”, un **intercambio de señales de compromiso recíproco**, propuestas, demandas, ofertas de apoyo, acuerdos, así como nuevas metas y compromisos. Ese roce del camino, engrasado por el diálogo de políticas, ha sido capaz de juntar las piezas, hasta la fecha, para abordar el reto de institucionalizar la protección social en Paraguay.

Fuente: documentos varios de EUROsociAL, y notas informativas del IILA (febrero, marzo y julio de 2018).

Desde su segunda fase (2011-16), el programa EUROsociAL en materia de protección social se insertó en la agenda bilateral UE-Paraguay¹⁵. En la actual EUROsociAL+ (2017-22), el acompañamiento se canaliza a través de tres ejes: (i) asesoría técnica para el fortalecimiento del Gabinete Social (GS) (rectoría, estructuración de la Unidad Técnica); (ii) apoyo técnico a la arquitectura institucional del SPS (articulación interinstitucional); y (iii) apoyo en actividades (talleres, canasta básica) del trabajo del GS con otros actores. Como ya se ha señalado, gran partes de las acciones desarrolladas han servido para apuntalar el diálogo de políticas y crear confianza mutua entre el gobierno paraguayo y la Delegación de la UE (véase recuadro).

Pero además, la asistencia de EUROsociAL busca **aumentar la confiabilidad del Sistema de Protección Social** (SPS) de cara su implantación. En este sentido, la contribución de la Nota Sectorial de Protección Social 2.0 fundamenta los argumentos técnicos sobre la necesidad y rentabilidad de la protección social como inversión para el país. Es decir, ofrecen un argumentario al partido de gobierno para defender su apuesta política frente a las visiones más conservadoras y restrictivas de derechos sociales, aportando racionalidad al debate político. En primer lugar, contribuyen al salto conceptual de la política de protección social, concebida en el pasado como mero sumatorio acumulativo de programas sociales, a una visión más integral basada en principios complementarios, la focalización de apoyos y la cobertura universal como fin. Otro aporte importante ha sido el enfoque de derechos, basado en la protección social integral a lo largo del ciclo vital de las personas, haciendo hincapié en las diferencias de género y los periodos de mayor vulnerabilidad (infancia y tercera edad).

Una última pieza, no menor, del apoyo de EUROsociAL+ ha sido la aprobación por el Ministerio de la Mujer del Documento Marco para el Diseño de la **Política Nacional de Cuidados**. El documento es fruto de un amplio ejercicio participativo, a través del Grupo Impulsor, con presencia destacada de representantes de la sociedad civil y el apoyo de ONU Mujeres. Con todo, se trata de un documento básico que define las poblaciones de dependencia y las personas cuidadoras. En ese sentido, ha servido para construir una visión compartida entre los actores y la identificación de necesidades e intereses comunes, lo que constituye el primer paso en un proceso de construcción de confianza.

En definitiva, la construcción discontinua, incompleta y frágil del Sistema de Protección Social (SPS) en Paraguay constituye un logro valioso para el país pese a todas sus imperfecciones. La sistematización de la experiencia también pone de relieve que no habría sido posible sin los esfuerzos denodados por preservar los puentes mínimos de confianza en los momentos de crisis e

15. Desde EUROsociAL II, se apoyó la mejora y fortalecimiento del Programa Tekoporã, principal programa de transferencias condicionadas del país, y se contribuyó a la creación del Sistema Integral de Información Social (SIIS). Esta herramienta resulta clave para la articulación y racionalización de las intervenciones en protección social, y contribuye a generar condiciones básicas de confiabilidad al ofrecer información y datos a la ciudadanía.

incertidumbre. En un contexto de inestabilidad político-institucional, el apoyo de la cooperación internacional se ha relevado crucial para tender puentes en la sociedad paraguaya, mantener en el tiempo el hilo conductor de las reformas, y preservar mínimos vínculos de confianza entre los actores políticos del país (Estado, Sociedad Civil, empresarios, academia y formadores de opinión, entre otros). También para aprovechar las ventanas de oportunidad política, allí cuando se producen. El caso analizado pone de relieve que este **rol facilitador opera como un *driver* para construir confianza** en una sociedad escasamente cohesionada, y cuya población se siente alejada de la función de los poderes públicos. Y lo hace desde una doble lógica racional-relacional, al prestar asistencia técnica y financiera, respaldar la participación de la sociedad civil en el proceso, facilitar encuentros, y certificar los avances en el camino.

EUROSOCIAL es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 10 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.

Consortio liderado por:

