

*CEPAL – AECID – MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS) DE PARAGUAY  
TALLER INTERNACIONAL VIRTUAL*

INCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA  
EN TIEMPOS DE PANDEMIA: DESAFÍOS Y APRENDIZAJES PARA PARAGUAY

# **AVANCES Y DEMANDAS SOCIALES EN LA ACTUAL COYUNTURA DE CHILE**

Emmanuelle Barozet, Universidad de Chile  
en representación del  
Centro de Estudios de Cohesión y Conflicto Social

19 de octubre de 2021



**COES.**

**Centro de Estudios  
de Conflicto y  
Cohesión Social**



El Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) desarrolla **investigación colaborativa** en temas relacionados al conflicto y la cohesión social en Chile, por medio de un equipo multidisciplinario proveniente de las **ciencias sociales y humanidades**.

Patrocinado por la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituciones asociadas: Universidad Diego Portales y la Universidad Adolfo Ibáñez.

COES cuenta con el financiamiento del programa Fondo de Financiamiento de Centros de Investigación en Áreas Prioritarias (FONDAP) de la Agencia Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile.



# Nuestro trabajo

- Observatorio de Cohesión Social COES: <https://ocs-coes.netlify.app/> (encuesta LAPOP (Latin American Public Opinion Project), olas 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018)
- Encuesta longitudinal de Chile (ELSOC) para medir cambios en la cohesión entre 2016 y la actualidad (olas anuales)
- Barozet, E. Contreras, D. Espinoza, V., Méndez, M.L., & Gayo, M. “Clases medias en tiempos de crisis. Vulnerabilidad persistente, desafíos para la cohesión y un nuevo pacto social en Chile”. Consultoría de COES para CEPAL, <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-virtual-clases-medias-cohesion-social-tiempos-crisis-chile-lanzamiento-documento>.
- Castillo, J.C., Olivos, F. & Iturra, J. (2021). Conceptos y medición de cohesión social en proyectos internacionales. Serie Documentos de Trabajo COES, Documento de trabajo N°47, pp. 1-37, <https://drive.google.com/file/d/1fvEKWLTpQ3AlQbb6tC1G6rr-DoRcZmqr/view>
- Castillo, J.C., Espinoza, V., & Barozet, E., “Cambios en la Cohesión Social en Chile”, informe encargado por CEPAL a COES, por publicar.
- Barozet, E. & Osorio, S. “Desigualdades, políticas sociales y desclasamiento en las clases medias chilenas: de la excepcionalidad del modelo chileno a la tormenta perfecta », libro “La desigualdad en nuestras vidas. Una mirada desde América Latina” editado por Claudia Maldonado y Bettina Schorr, Latein Amerika Institut, Freie Universität Berlin, Alemania, por publicar por editorial Iberoamericana –Vervuert (2021).

# Objetivo de esta presentación

Reflexionar desde el caso de Chile sobre la cohesión social en el marco actual de la doble crisis de las demandas planteadas en la sociedad chilena antes del estallido, con el estallido de octubre de 2019 y posteriormente con la pandemia de COVID-19.

- Ello implica no solo disminuir las desigualdades (demandas planteadas antes del 18/0), sino que volver a poner el foco en la reducción de la pobreza, que había bajado sustancialmente en Chile.
- Particularidad chilena se relaciona con el estallido de 2019 y el posterior camino constitucional.
- Desde la sociología, en esta presentación no nos hacemos cargo del tema del financiamiento sostenible de una protección inclusive, pero sí revisamos las condiciones del pacto social que anteceden en el caso de Chile la pregunta por el financiamiento.



# 1. DEFINICIONES Y TRAYECTORIAS CONCEPTUALES

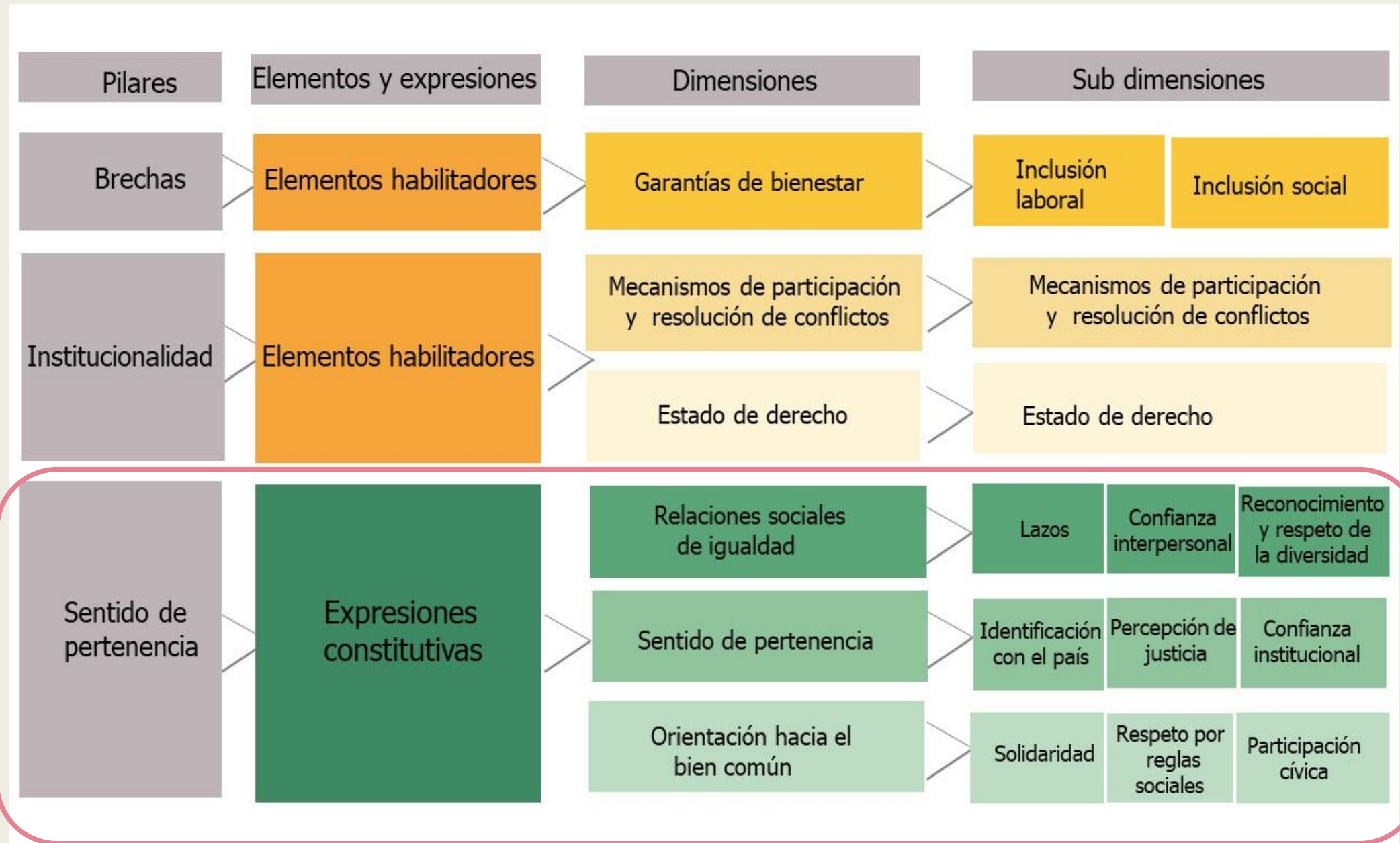
# Trayectorias de la cohesión social

- Concepto que aparece como una aspiración normativa de una sociedad mejor, vinculada a conceptos como lazos sociales de calidad, pertenencia, y confianza en los demás y en el estado.
- Un estado de adecuada cohesión social es producto de condiciones estructurales y políticas que apunten a mayor igualdad, integración y oportunidades, por lo cual muchas veces se refiere a ella como un horizonte o una consecuencia de buenas políticas sociales.
- Este interés se ha plasmado en una serie de proyectos internacionales y nacionales que estudian la cohesión social. Por el lado internacional son reconocidas iniciativas como Mapping social Cohesion en Canadá ([Jenson, 1998](#)) el Scanlon-Monash Cohesion Index en Australia ([Markus, 2014](#)), el Radar de Cohesión Social en Alemania ([Dragolov et al., 2013](#)), y el proyecto Ecosocial en América Latina Valenzuela et al. ([2008](#)). En el caso de organizaciones internacionales con foco en América Latina destaca la amplia tradición de la CEPAL en estudios de cohesión social ([CEPAL, 2010a, 2010b](#); [CEPAL, 2021](#); [Maldonado et al., 2020](#); [Sojo et al., 2007](#); [Villatoro S., 2008](#))

# Definición de cohesión

“La cohesión social puede ser comprendida como la capacidad de una sociedad y sus instituciones democráticas de promover relaciones sociales de igualdad y generar un sentido de pertenencia y una orientación hacia el bien común de una forma percibida como legítima por sus miembros. Esa capacidad requiere de la existencia de garantías de bienestar, la promoción activa de una cultura de la igualdad, de mecanismos para la reducción de las desigualdades, de reconocimiento, de participación y para la resolución pacífica de conflictos y adaptación a cambios, en el marco de un Estado de derecho y una democracia de calidad”. ([CEPAL, 2021](#))

# Resumen dimensiones de cohesión CEPAL (2021)







## 2. CONTEXTO DE CHILE

-- **Doble crisis** abierta con el **estallido** del 18 de octubre de 2019 y profundizada luego con la **pandemia del COVID-19** a partir de marzo de 2020.

-- **Fragilidad de la cohesión social**, ya presente en América Latina, pero replanteada con urgencia por la situación actual (Consejo Asesor para la Cohesión Social, 2020; CEPAL, 2021b)

-- **Gran vulnerabilidad de la mayor parte de la población**, en contra de cierto sentido común que se había instalado respecto no solo del crecimiento, sino que de la mayor estabilidad de una nueva clase media (Banco Mundial y Gobierno de Chile, 2021).

-- **Primera crisis global de gran envergadura desde la segunda guerra mundial** (Audoin-Rouzeau, 2021). Además de plantear importantes **preguntas morales**, el conjunto de crisis desatadas por la pandemia del COVID-19 **desafía la organización general** de nuestras sociedades.

-- **Agravamiento de la pobreza** y de **tendencias regresivas en lo político** que amenazan con debilitar las democracias (Alkire y otros, 2021).

++ **Exitosa campaña de vacunación** en Chile.

++ **Proceso constituyente**: acuerdo por la paz el 15/11/2019, plebiscito retrasado de abril a octubre de 2020, 78% quieren nueva constitución, elección de constituyentes 16 de mayo de 2021, primera reunión constituyente 04/07/2021. ¿Saldrá todo bien?

## ■ ¿Una nueva **década perdida** para América Latina y para Chile?

Contracción de 2020, debilidad de los sistemas de protección, aumento del desempleo (solo recuperado parcialmente y con empleos de peor calidad), aumento de la pobreza, cierre de empresas (en especial pymes), crisis del cuidado y problemas estructurales de recuperación del empleo femenino.

## ■ ¿Regresión transitoria o **pauperización** de las clases medias?

Aún es temprano para responder, pero existen varios signos negativos, por lo menos en el caso de Chile.



# 3. DATOS Y METODOLOGÍA

1) **Varias fuentes de datos secundarios**, incluyendo datos de encuestas e información administrativa (Encuesta CASEN Ministerio Desarrollo Social y Familia, Banco Central, Ministerio del Trabajo, MINEDUC, OECD, etc.).

2) **Estudio Longitudinal Social de Chile (ELSOC)**.

Encuesta panel representativa de la población nacional urbana.

Aplicada anualmente desde 2016 y permite “evaluar la manera cómo piensan, sienten y se comportan los chilenos en torno a un conjunto de temas referidos al conflicto y la cohesión social en Chile” (COES, 2021).

Utilizamos datos de las cinco olas disponibles a la fecha (2016, 2017, 2018, 2019 y 2020).

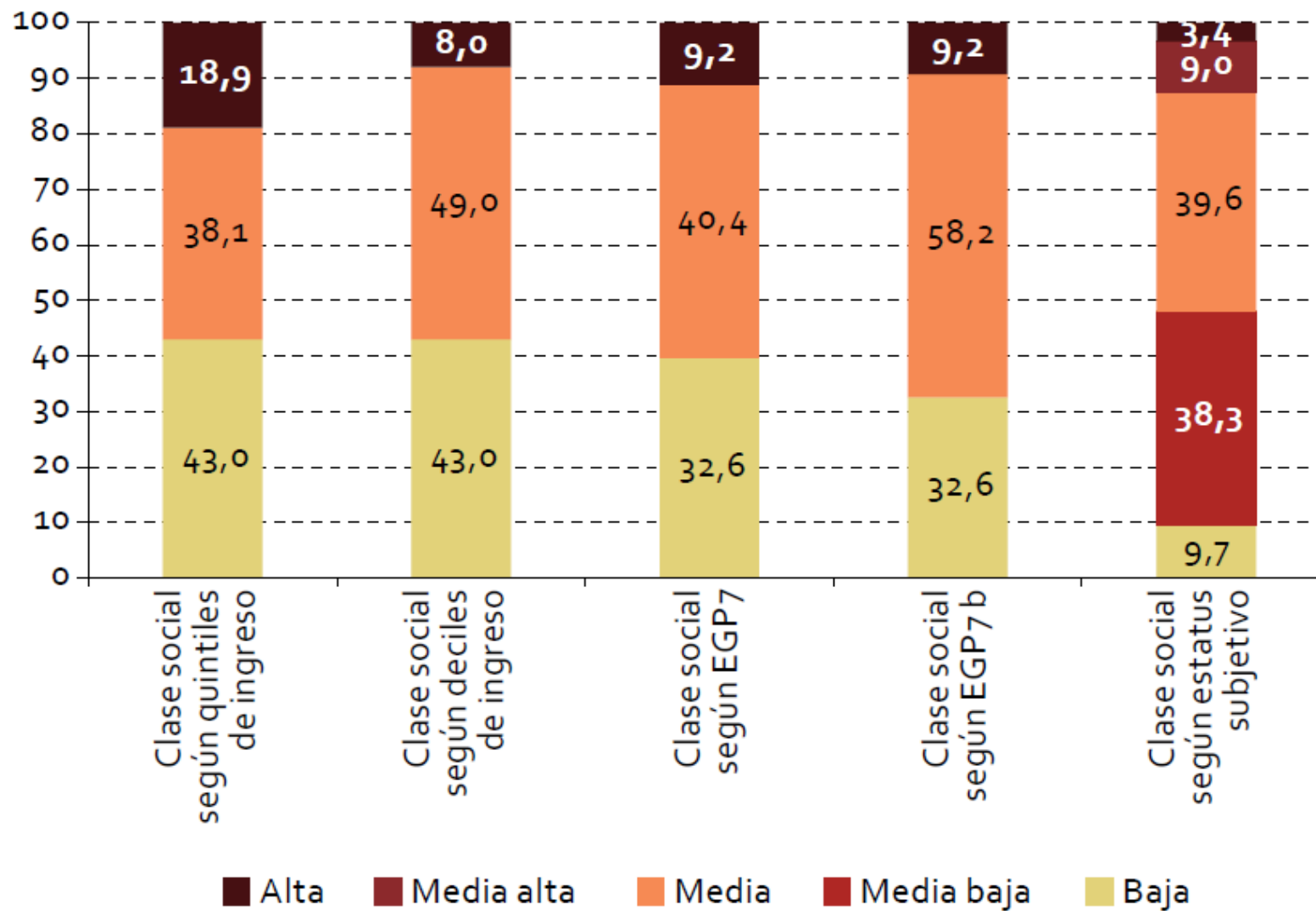
N = 3000.



## 4. CHILE EN SU LABERINTO

## Población chilena según variables de segmentación ELSOC

(En porcentajes)



Fuente: ELSOC (2019).

- Primeros informes del Banco Mundial sobre Chile adelantaban mediante simulaciones el descenso experimentado por los hogares chilenos: aproximadamente **2,3 millones de personas (de 18 millones)** que clasificaban en los registros oficiales como parte de las clases media descendieron a la vulnerabilidad.
- La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de 2020 (2021) muestra aumento en situación de pobreza, lo que se traduce en aproximadamente **2,1 millones de personas en situación de pobreza.**
- En segundo lugar, Chile se ubica a nivel global como el tercer país con las mayores **pérdidas de empleos con una caída del 20.9%** entre marzo y julio de 2020.
- En tercer lugar, **la participación de las mujeres en el mercado laboral** descendió a mínimos históricos llegando a 4 de cada 10 mujeres en edad de trabajar.



Programa	Fecha de inicio
<i>Sectores pobres y bajos (según definición de gobierno)</i>	
Bono de Emergencia COVID-19	17/04/2020, 07/01/2021 y 05/04/2021
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	10/05/2020 - 07/03/2021
- IFE Ampliado	05/04/2021 hasta 30/06/2021
- IFE Universal	05/07/2021 hasta 05/12/2021
Canastas de alimentos	15/05/2020
Subsidios municipales	19/05/2020
Ingreso mínimo garantizado	23/05/2020
Subsidio para trabajadores Independientes	28/06/2020
Bono COVID Navidad	21/12/2020
<i>Sectores medios (según definición de gobierno)</i>	
Bono Clase Media	01/08/2020 y 05/04/2021
Préstamo Solidario (crédito Tasa 0%)	08/08/2020 y 05/04/2021
Ley de Protección del Empleo	02/04/2020
Subsidio y Financiamiento para Pymes	21/07/2021
Fortalecimiento del Seguro de Desempleo	05/06/2020
Reactiva Fogape <sup>14</sup> COVID-19	28/04/2020
Postergación impuestos	Varias fechas
Postergación de créditos hipotecarios	05/01/2021
Crianza Protegida <sup>15</sup>	22/07/2020
Nueva Crianza Protegida	26/07/2021
Subsidio Protege <sup>16</sup>	16/02/2021
Subsidios de Arriendo	Varias fechas
Bono pensionados <sup>17</sup>	05/04/2021
Bono Transportistas <sup>18</sup>	14/10/2020 y 05/04/2021
Bono Cultura y las artes	05/04/2021

## Medidas de apoyo económico implementadas en Chile con motivo del COVID-19

# Críticas

- Críticas por una parte importante de la ciudadanía apuntan a tres direcciones: las limitaciones de la cobertura de los beneficios, la lentitud de las respuestas y las complejidades del acceso a los beneficios.
- **Fragilidad y la cercanía a la pobreza** de sectores de las clases medias permiten comprender por qué estos grupos no solo ha demandado medidas de ayuda social, sino eficiencia en las respuestas no solo por la emergencia social relacionada a la pandemia, sino que también por su expectativa de un trato eficiente. Sobre endeudamiento antes de la pandemia proyectó de inmediato a las familias en una fase de estrés financiero.
- **Subregistro de hogares de las bases de datos**, desconocimiento de los trámites para acceder a los beneficios sociales y brechas digitales asociadas a un menor nivel educativo, mayor edad, menor nivel socioeconómico y a ser mujer” (Centro UC - Medición MIDE, 2020).
- **Carácter multidimensional de las desigualdades** sociales y la **lentitud estatal** para responder a los desafíos documentados antes de la pandemia (Banco Mundial y Gobierno de Chile, 2021).
- **El trato hacia las personas** pobres en América Latina suele implicar una espera larga no solo por escasez de recursos, sino que también como forma de dominación y control de parte del Estado (Auyero, 2013). Las clases medias también están sometidas a este uso de su tiempo, pero de forma menos dramática.

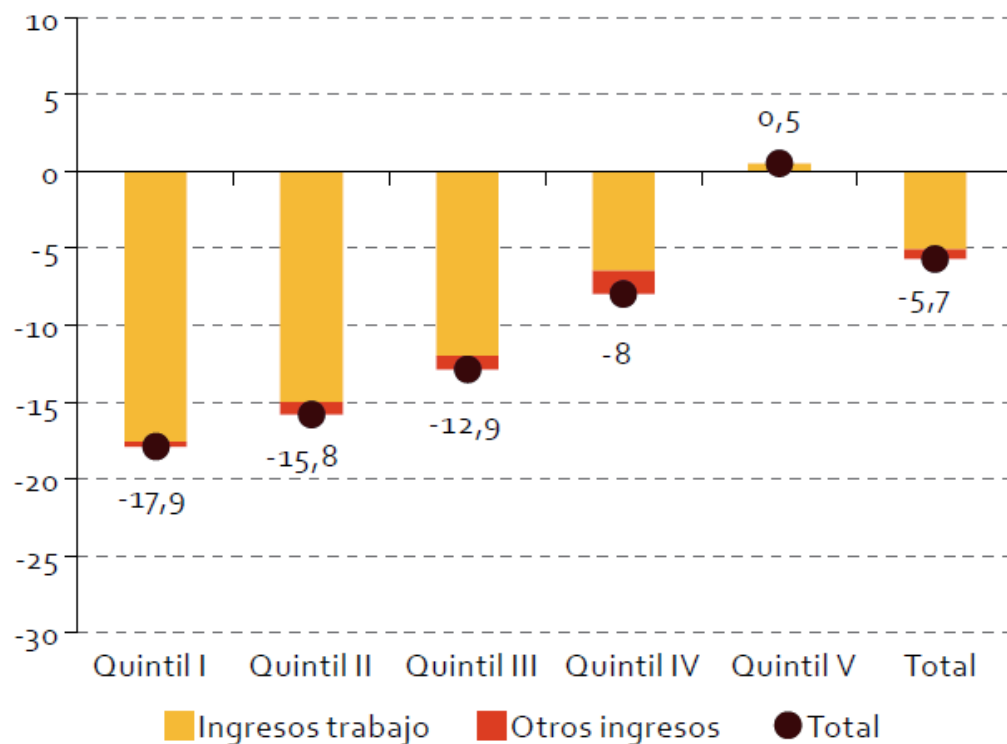
# Los retiros de los ahorros previsionales

- Ante la exclusión de amplios sectores de clase media de las medidas de ayuda económica socializadas por el ejecutivo y frente al aumento del desempleo la extensión de las cuarentenas, un proyecto a la Comisión Constitucional permite el **retiro parcial y excepcional de los fondos de pensiones**, que en el caso de Chile son fondos privados e individuales de capitalización.
- Iniciativa fue respaldada por **amplios sectores de la ciudadanía** y se aprobó con el **apoyo de parlamentarios del oficialismo**.
- Se posicionó como la **única política de carácter universal** aplicada en Chile en el contexto de la pandemia, **hasta la entrega del Ingreso Familiar Universal** más de un año después, que extendió el Ingreso Familiar de Emergencia.
- Más allá del carácter controvertido de la medida, la **rapidez del sector privado** para responder a los retiros de los fondos previsionales contrastó con la lentitud gubernamental para implementar medidas de apoyo.
- En otros países hubo iniciativas parecidas para paliar la crisis, pero los fondos retirados del ahorro previsional fueron limitados en base a algunos criterios: por ejemplo, a quienes experimentaron una reducción de ingresos (es decir no fue una medida universal) o cobrando impuestos para desincentivar los retiros (como el caso de Australia, Dinamarca). En Chile, al exonerar de pago de impuesto a quienes no habían reducido sus ingresos y tenían las rentas más altas del país se convirtió en una política regresiva.

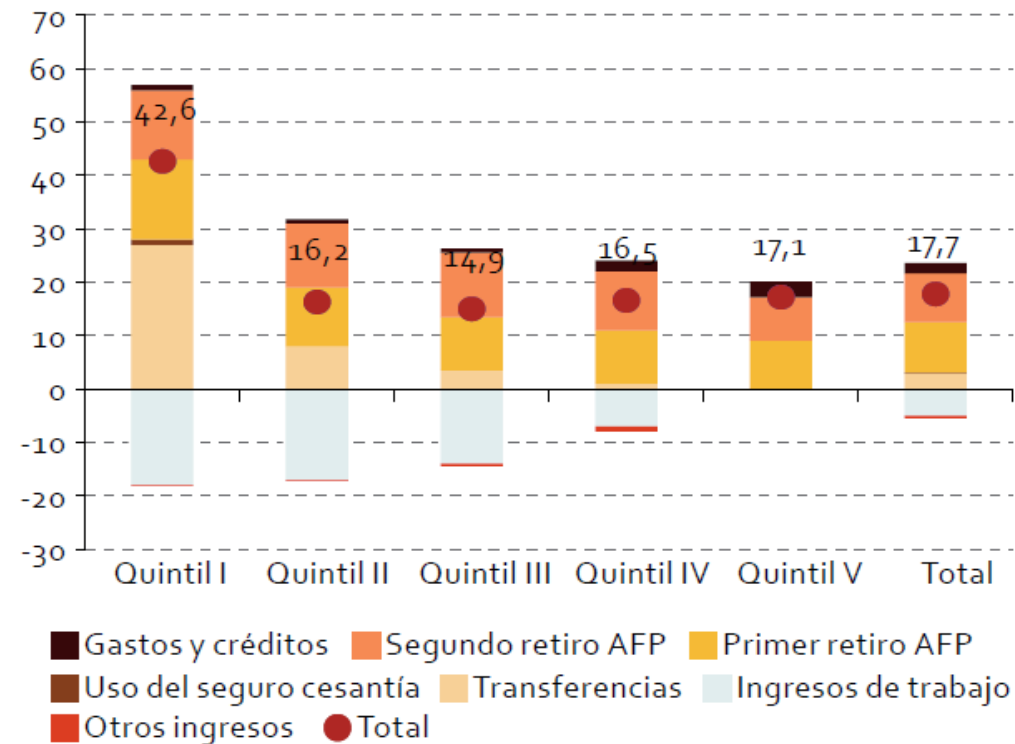
## Comparación entre impacto de la crisis del COVID-19 en los ingresos totales según quintiles, sin considerar medidas de apoyo (2020, variación anual) y considerando medidas de apoyo

(En porcentajes)

### A. Sin considerar medidas de apoyo



### B. Considerando medidas de apoyo



Fuente: Barrero y otros, 2020, pág. 7-10.

# Las consecuencias

- Lo que comenzó como un trámite excepcional y limitado al 10% de los ahorros previsionales pasó a tener **tres versiones y una cuarta en discusión**.
- Más allá de paliar la baja o pérdida de ingresos, estos retiros han dejado a más de **3 millones de cotizantes sin fondos** en sus cuentas. De aprobarse un cuarto retiro que se encuentra en discusión en el Congreso en octubre de 2021, la Superintendencia de Pensiones calcula que los afiliados que se quedarían sin fondos **al 51.4% del total de afiliados**.
- Desde el punto de vista de las finanzas nacionales, ésta ha sido una de las **medidas regresiva más onerosas para las arcas fiscales del país**. Aunque entregó liquidez a numerosas familias, sobre todo en las clases medias (Barrero, Kirchner, Pérez, & Sansone, 2020), fue contraria a las recomendaciones de la OCDE y de expertos en la materia.
- El retorno del fantasma de la **inflación** (por esa y otras razones).



# 5. DESAFÍOS



- 1) Nuevo **pacto social**: sectores populares quieren una mejor repartición de la torta y las clases medias, en sus distintos segmentos, se encuentran en parte pauperizadas, en parte fragilizadas, pero con aspiraciones aún muy vigentes a servicios de calidad que permitan movilidad social.
- 2) Las **aspiraciones de estos sectores son diversas** y su relación con el **Estado puede ser ambigua**. La noción de “pueblo” que ha emergido nuevamente en Chile desde el estallido social es una **construcción política frágil**, en especial en relación con el lugar que ocupan las clases medias en él.
- 3) **Solidaridades** es un desafío mayor para la cohesión, considerando las diferencias entre grupos más bajos y altos dentro de las clases medias. Avanzar hacia sistemas solidarios con los sectores populares puede funcionar siempre que exista también una **solidaridad de los sectores más altos hacia el conjunto de la sociedad** y no solo de las clases medias más acomodadas hacia las clases medias bajas y los sectores populares.
- 4) Amplitud de las **desigualdades de género** y la crisis de los cuidados en la economía capitalista.
- 5) Complejidad de **la salida de la trampa de los ingresos medios**: mirada de largo plazo más allá de los cortos ciclos electorales. La pregunta central es si este es el momento histórico adecuado y si es posible la construcción de Estados de bienestar tardío.



**MUCHAS  
GRACIAS.**