

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

CEPAL – PNUD Chile - AECID

25 de noviembre de 2020

I. Panel 3 - Desafíos para la construcción de acuerdos en Chile: representatividad, reconocimiento y participación

- Moderación: María Luisa Marinho, Oficial Asociada de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL

Se destaca la oportunidad que presenta el proceso constitucional en Chile. A su vez, se expone que durante el proceso deben estar presentes las distintas demandas de la sociedad, ya que solo así se logrará un pacto social que fortalezca la cohesión social y que tenga legitimidad. Finalmente, se presenta que el objetivo del panel es debatir sobre los principales retos y desafíos de dicho proceso.

a. Presentación

- Marcela Ríos, Representante Residente Asistente PNUD

PNUD Chile identifica ciertas claves de por qué comenzó el estallido social del año 2019:

1. La reducción de la pobreza, durante los últimos 30 años, pero no así de la desigualdad. Esta, a su vez, se expresa simbólicamente y en el trato, siendo lo que más molesta a las personas.
2. La amplia distancia entre las élites y la ciudadanía, así como bajos niveles de confianza y falta de identificación con los partidos políticos. La distancia de percepción es profunda, mientras la élite presentaba una visión optimista del país, el grueso de las personas opinaba lo contrario.
3. Un cambio respecto al malestar. En los años 90 existía un malestar difuso con el proceso de modernización que no se encontraba dirigido a nada específico. En cambio, desde hace ya aproximadamente 10 años, el malestar se encuentra orientado hacia las élites.
4. La existencia de un déficit institucional. La participación electoral iba a la baja, siendo los jóvenes y personas de menores recursos los que menos participaban en las elecciones. En La Pintana solo votan el 30% de los electores, mientras que votan un 80% de los electores en Vitacura. Este déficit expone que el sistema político presenta dificultades para representar demandas.
5. Una transformación en la forma de participación, con los jóvenes involucrándose más políticamente, pero a la vez sin identificarse políticamente. Los niveles de participación no eran consistentes con otros países de ingreso medio sino con dinámicas propias del país y eran una luz de alerta.

El proceso constituyente es una ventana de oportunidad. Las encuestas indican que la población entrevistada considera que habrá cambios positivos luego del plebiscito. A su vez, por primera vez la elección rompe la barrera del 50% de participación electoral, relevante al haber tenido lugar en pandemia.

Se debe fortalecer el contrato social. Para ello se identifican 3 factores clave para impulsar este proceso: enfrentar el conflicto a través de pactos sociales inclusivos, trabajar la agenda de cohesión social para

avanzar hacia la disminución de la discriminación y desigualdad de trato y, finalmente, avanzar en el desarrollo de instituciones justas e incluyentes.

## b. Comentarios

- Adolfo Millabur, Alcalde de Tirúa

En el año 2006 el pueblo Lafquenche decidió ser reconocido constitucionalmente, pero en una nueva Constitución porque la del año 1980 no se consideraba legítima. Se destaca que los Lafquenches se reúnen cada 2 años para discutir diversos temas.

Chile, a través del proceso constitucional, tiene la oportunidad de re-entenderse y dialogar con los pueblos originarios, ya que ellos pueden entregar grandes conocimientos y valores al resto de la sociedad. Sin embargo, en el acuerdo por la nueva Constitución no quedó presente el tema de los pueblos originarios. Lo anterior es una dinámica normalizada en Chile. El Estado tiene la política de ignorar y no incluir a aquellos pueblos. Hay un desconocimiento y desconfianza hacia los pueblos originarios, sumado a una comodidad en la toma de decisiones por parte de la elite de forma piramidal. El desafío del pacto actual es tomar decisiones de manera circular. Un punto importante a incluir en la futura constitución es que debe decir que Chile es plurinacional. Los constituyentes deben adaptar su lógica occidental hacia los territorios indígenas y no imponer la lógica eurocentrista que no considera el aspecto ambiental.

- Alejandra Sepúlveda, Comunidad Mujer

El estallido social forzó un acuerdo político y en él la clase política intentó encauzar la protesta de manera institucional. El mandato fue bastante claro respecto a que fuera participativo y que diera respuesta a un malestar previamente existente. Hay un desafío en avanzar en materia de cohesión social para cerrar las grietas dentro de la sociedad. En un inicio, el acuerdo no incluyó la paridad de género, no obstante la sociedad civil presionó, logrando su inclusión. La paridad de género debe contribuir a profundizar la democracia.

Otro desafío ha sido la innovación en la representación. La ciudadanía se manifestó claramente a favor de la convención constituyente. Sin embargo, aún no está clara la reserva de escaños para pueblos originarios, ni cómo se incluirá la participación de los candidatos independientes en igualdad de condiciones. Por ejemplo, estos tienen que juntar el triple de firmas en comparación a los que están en partidos políticos y además ante notario, algo complejo en pandemia. Es por ello que se deben identificar formas de generar participación efectiva y vinculante para plasmar en el proceso constitucional la experiencia de diario vivir que viven las personas y que se manifestó en el estallido social. Otro desafío adicional, para el proceso, es que la élite está desconectada de la realidad.

- Patricia Muñoz García, Defensora de la Niñez

La cohesión social requiere que estén todos los grupos incluidos, al ser poco probable el logro de una mayor cohesión social, si no se incluyen a los niños, niñas y adolescentes (NNA). Los NNA no tienen los espacios para plantear lo que necesitan, motivo por el cual se les debe integrar en el debate constitucional. Esta participación para ser relevante y efectiva debe ser transparente, informativa, voluntaria, respetuosa, amigable, inclusiva y apoyada con capacitación para los adultos. A su vez, esta no debe estar limitada por los adultos, si no que más bien, estos deben aportar creando espacios con las medidas de seguridad correspondientes.

Tal como es necesaria la convivencia intercultural, también es necesaria la participación intergeneracional. Es por ello que se presentó una propuesta para que los NNA mayores de 16 pudieran votar, la que no fue aceptada. No obstante, no se debe negar a los NNA su carácter de sujetos políticos,

ya que son agentes claves de su propio y del desarrollo del país. A su vez, se realizó un Estudio de Opinión a NNA, obteniendo como resultado que un 58% considera que debe incluirse a menores de 18 en el proceso constituyente, mientras que a un 53,7% le gustaría participar en plebiscitos contemplados para la nueva constitución.

En el informe de la Defensoría de la niñez se hicieron recomendaciones, tales como permitir a NNA de 16 años y más votar. Otra sugerencia es crear una comisión interministerial donde participen todos los actores que forman la política pública respecto a NNA y que incluya también una visión intercultural. El SERVEL también debe entregar información adaptada a NNA sobre las elecciones, lo mismo con los resultados de aquellas. Se debe reforzar en el SENAME, instancias de participación de NNA en consejos consultivos, que los centros de estudiantes sean reconocidos en sus funciones ejecutivas y modificar la ley 20.500 para que contemple la participación de este grupo. También debe haber mayor vinculación con centros de estudiantes, que se ha visto ya son actores claves. Un ejemplo interesante es la constitución de Colombia que reconoce como sujetos de derechos a NNA.

- Hernán Larraín Matte, Director Proyecto Constitucional, Horizontal

Chile debe repensar la cuestión social y avanzar hacia la igualdad ciudadana en todas las aristas de la sociedad. En base a lo dicho por los exponentes anteriores, se entiende que el desafío actual de la sociedad es el desafío de la inclusión. Los procesos que enfrenta el proceso constituyente para avanzar hacia un acuerdo que comprometa a todos, son principalmente tres:

El primer desafío **incluir a la ciudadanía en las instancias de participación**, si bien se incluyó la paridad, se espera la inclusión de los pueblos indígenas, personas con discapacidad y candidatos independientes, entre otros. El segundo desafío es que el proceso sea **abierto y transparente**, para contar con incidencia ciudadana y lograr acuerdos se debe contar con una participación multidimensional y transparente. El tercer desafío es **enfrentar las expectativas** que hay sobre el proceso constituyente, sobre todo respecto a la capacidad de abordar las urgencias sociales. Para ello, se debe avanzar en el desarrollo de reformas sociales de forma paralela al proceso constituyente. Por último, los partidos políticos no tienen la capacidad ni legitimidad para ser los únicos conductores del proceso, motivo por el cual se debe incluir la contribución de múltiples actores sociales: sociedad civil, academia, medios de comunicación, gremios y sindicatos.

Finalmente, para la legitimidad del proceso constituyente, se requiere que la elite política abra los espacios de participación e incluya a nuevos actores, sobre todo a los candidatos independientes. La invitación es a todos los actores a generar un clima y espacio de diálogo y colaboración.

- Moderación: María Luisa Marinho, Oficial Asociada de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL

En base a lo expuesto por los expositores, se identifica transversalmente la necesidad de avanzar hacia mecanismos de participación ciudadana que incorporen de forma efectiva a los actores de la sociedad, de modo de asegurar la legitimidad del proceso constituyente. A su vez, la legitimidad del proceso será clave para disminuir las distancias entre la sociedad y la elite.

### c. Preguntas y cierre

*¿Cómo se puede avanzar hacia que la elite este de acuerdo con la realización de los pactos social?*

- Patricia Muñoz García, Defensora de la Niñez

Más allá del caso de la elite, debe haber un consenso entre los distintos actores para dialogar. El debate se debe centrar en poner a las personas en el centro y defender que todos somos sujetos de derechos, la

comprensión de estos factores es clave para avanzar hacia un consenso. Por otra parte, los adultos deben tener la predisposición de valorar el aporte que realizan los niños jóvenes y adolescentes a este proceso.

- Alejandra Sepúlveda, Comunidad Mujer

Esta es una oportunidad para construir el país del futuro, durante el proceso venidero se delimitará el marco de convivencia para las nuevas generaciones. Para la realización del pacto social se debe tener una actitud favorable hacia el diálogo y la participación. Para salir de las crisis se deben retomar tareas pendientes y aprender de la experiencia anterior, tomar los desafíos postergados mientras se abordan los desafíos que se avecinan en un futuro.

- Hernán Larraín Matte, Director Proyecto Constitucional, Horizontal

Cuando se habla de que la élite debe “emparejar la cancha” esto significa que debe avanzar hacia una mesa de diálogo más inclusiva. Para esto, la élite económica debe abrirse a entender que el proceso que se viene es “juntos y revueltos”, es decir, avanzar hacia una sociedad inclusiva y mixta, sin segregación. Finalmente, no se debe polarizar el debate, en el proceso constituyente deben estar todos los actores presentes, no se deben establecer dicotomías como partidos políticos versus los independientes, ya que se requiere de ambos para la estabilidad democrática y legitimidad del proceso.

#### d. Síntesis y cierre

- Marcela Ríos, Representante Residente Asistente PNUD

Se debe avanzar simultáneamente en diversas agendas sociales económicas y de protección social. La pandemia está teniendo efectos dramáticos en las personas de menores ingresos y en las mujeres, exacerbando la carga de cuidado y trabajo. Los sistemas de protección social deben estar acompañados de agendas que promuevan la cohesión y la inclusión.

### I. Panel 4 - Los derechos sociales y una nueva Constitución: la importancia de las instituciones

#### a. Presentación

- Magdalena Sepúlveda, Directora Ejecutiva Iniciativa Global por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (GI-ESCR)

Chile se encuentra viviendo un proceso histórico y democrático, al tener la oportunidad de desarrollar un nuevo pacto social con institucionalidad justa y distributiva.

Es **legítimo** que se consagren los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en la Constitución, ya que existe una demanda ciudadana constante en esta área. La ciudadanía se ha manifestado, presentando demandas en las áreas de: vivienda, salud, educación, igualdad ante la ley y respeto del medioambiente. Estas demandas se vieron profundizadas especialmente luego del estallido social y pandemia y se dan, principalmente, porque la Constitución de 1980 privilegia la acción privada en estas áreas y entrega un rol subsidiario al Estado.

**Sí es normativamente viable** la consagración de esos derechos en la Constitución. En Chile existe una visión en ocasiones simplista. Se argumenta que sólo los derechos civiles y políticos deben estar incluidos allí, ya que los DESC requerirían un gasto fiscal al imponer obligaciones positivas sobre el Estado. A su

vez, existe el temor de que la inclusión de los DESC en la Constitución llevaría a su exigibilidad judicial. Esto no es cierto, pues para que los derechos civiles y políticos puedan garantizarse también requieren el desarrollo de inversiones en la realización de capacitaciones, desarrollo de instituciones e infraestructura. Todos los derechos tienen obligaciones positivas y negativas. Comprender esto es esencial para entender el derecho internacional moderno, pero a nivel nacional falta comprensión y comunicación.

¿Qué significa, en la práctica, la consagración de los DESC en la Constitución? **La consagración de los DESC a nivel constitucional significaría el inicio de un proceso**, un primer paso que guía a la sociedad para implementar estos derechos en un futuro a través de las políticas públicas. El reconocimiento de derechos a nivel constitucional es el primer paso para avanzar hacia una redistribución de poder distinto y con ello, hacia una sociedad más justa.

- Javier Couso, académico Universidad Diego Portales

Se debe diferenciar el pacto social del pacto constitucional. En Chile, la Nueva Constitución no va a agotar el nuevo pacto social: sería un elemento de esto y plasmará algunos factores, pero no lo agota. Por tanto, se debe ser claros respecto a qué se puede esperar del proceso constitucional y de lo que se le puede exigir. Si bien ambos pactos jugarán un rol en la creación de mayor protección social. El pacto social es económico y social, y el constitucional es legal. Las constituciones dan las grandes reglas dentro de las cuales la sociedad se enmarca. Pero, en cambio, el pacto social tiene una especificidad que permite resolver temas sociales de manera más directa.

¿Cuál es la relación entre Constitución y derechos sociales? Se ha ido desbancando en la sociedad la idea de que los derechos constitucionales, civiles y políticos (exigibles) y los aspiracionales (DESC) no son exigibles y que dependen de la economía. En esto las cortes han sido importantes al impedir retroceso; en el caso de Chile se encuentra en discusión, en la tercera sala de la Corte Suprema, la posibilidad de garantizar el acceso a medicamentos sin tener en consideración las finanzas fiscales. Lo anterior, si la enfermedad de un individuo pone en riesgo su vida y con ello, su derecho a la vida.

No obstante, se debe tener cierto recato respecto a la judicialización de los derechos sociales, ya que si bien en casos particulares puede funcionar también puede llevar a la invisibilización de otras necesidades menos expuestas judicial y mediáticamente. Lo anterior crea una neoliberalización de los derechos sociales, del que primero llega es atendido hasta que se agoten los recursos. Se estaría priorizando una mirada más individualista versus combinar una mirada en el bien común, enfocada en la sociedad.

La coexistencia de una Corte Constitucional comprometida con los DESC logra modificar poco el coeficiente de Gini, es decir, la justicia tiene un límite dentro de un estado neoliberal. La legitimidad de los DESC depende de un sistema impositivo que haga viable los recursos y financie los DESC. Para ello, el diálogo con el proceso presupuestario es central.

En conclusión, se deben manejar las expectativas e informar a los ciudadanos de las implicancias del proceso constitucional. Para traducir los derechos a cambios significativos en la vida de las personas se requiere presupuesto. Por tanto, se requiere una mirada interdisciplinaria del proceso, no solo verlo desde lo legal sino que abordar visiones judiciales, fiscales, sociales y económicas.

#### b. Comentarios desde otras experiencias históricas

- Juan Carlos Ramírez, Director Oficina de Bogotá de la CEPAL

Colombia es un país con gran desigualdad. Su cambio constitucional se hizo en 1991 en medio y como consecuencia de una crisis de violencia política. Universalidad, solidaridad y eficiencia eran los 3 principios básicos que se buscaron abordar en la Constitución.

En lo social, las reformas sociales vinieron como consecuencia de lo que ya estaba ocurriendo antes. Algunas reformas importantes fueron otorgar más independencia a la fiscalía, Banco Central, gobiernos locales. También hubo reconocimientos a minorías, afrodescendientes, grupos indígenas, que ha generado un espacio interesante de reconocimiento al entregarles representación política. No obstante, en la práctica no se plasmó una amplia representación política de las minorías, ya que estas representaban bajos porcentajes dentro de sus distritos electorales.

En los años 90 imperaba la economía de la globalización, más neoliberal. Un problema es que la economía política, monetaria, industrial, de mercado no fueron reguladas por la Constitución. Los resultados fueron mixtos y hay tensión entre solidaridad y los límites que establece el modelo neoliberal. A su vez, existe una tensión entre la eficiencia del Estado, versus consolidar un Estado más poderoso y entre formar una ciudadanía común, y también versus garantizar la individualidad o particularidades de ciertos grupos étnicos.

En el caso de Colombia, la judicialización de los derechos se observa en los recursos de amparo que buscan la defensa de los derechos fundamentales a quienes se les han negado. Es fundamental promover una conversación permanente multidimensional y multidisciplinaria en el desarrollo de un proceso constitucional.

- Rômulo Paes de Souza, Investigador Senior, FIOCRUZ

Los cambios constitucionales indican un cambio de dirección. En Brasil el año 1988 fue un proceso de organización política luego de la dictadura. En esta se reorganizaron los derechos. Hay algunos puntos claves para entender el caso de Brasil:

Muchos puntos esenciales para financiación de servicios de salud no estuvieron presentes, no se definió el origen y/o destino del financiamiento a la salud. En Brasil hay un modelo híbrido de salud. La Constitución definió que la salud era un derecho para todos, pero a la vez libre a la iniciativa privada. El sistema público de salud cubre a 170M vs el privado que solo cubre a 40M, mientras este último tiene mucho mayor financiamiento.

No hay definición constitucional de lo que será un servicio de salud integral. Eso hace que en Brasil se luche por el derecho a la integralidad, que orienta políticas y acciones programáticas que tienen por objetivo atender e identificar las demandas y necesidades de la población, lo que crea grandes costos al sistema. Muchas tecnologías que no son tan eficaces se siguen aplicando, hay una necesidad de innovar y el gasto público debido a decisiones judiciales ha sido muy alto.

Por otra parte, en Brasil se debe definir y articular de mejor forma los recursos humanos, ya que en ciertas zonas de Brasil no hay médicos. Por tanto, debe haber un sistema de atracción para que médicos se queden en zonas remotas y se disminuyan los vacíos de atención actuales.

En Brasil la provisión de servicios depende de la municipalidad y del Estado Federal al ser estos los que definen las políticas. Lo anterior hace que el nivel estatal se quede sin poder, existiendo solo dos polos de poder definidores. Esto tiene como consecuencia que la provisión de servicios sea geográficamente desigual al depender de la capacidad de financiamiento de cada municipalidad.

Además, hay crisis de financiación de servicios públicos, una política de austeridad, invirtiéndose menos cada año y eso afectó en la pandemia. También hay una dependencia con el sector privado, lo que hizo el sector público es mediar con el privado para acceder a procedimientos de alta complejidad.

### c. Preguntas y respuestas

*Respecto a las expectativas ¿Cómo podemos transmitir información sobre las implicancias del proceso constituyente? ¿Cómo se puede ver el rol de los medios respecto a las expectativas, de decir que el proceso constituyente es un punto de inicio, pero no el fin?*

- Magdalena Sepúlveda, Directora Ejecutiva Iniciativa Global por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (GI-ESCR)

La consagración constitucional de los DESC habilita la vía legislativa, judicial, presupuestaria y de políticas públicas hacia la entrega de estos derechos. La vía judicial no es la más importante. En el caso de la tutela judicial, cuando se acumulan los casos, se le da la pauta al legislador para que legisle en base a lo que indica el juez en esos casos. El beneficio de esto es que permite visibilizar casos y avanzar en la garantía de ciertos derechos pero no cambia drásticamente la situación social, ya que no se inicia el proceso hacia las otras vías de forma transversal.

- Javier Couso, académico Universidad Diego Portales

La estrategia debe ser interdisciplinaria y multifactorial. Uruguay apostó por el área legislativa para garantizar un alto nivel de igualdad, y al mismo tiempo, tiene poco financiamiento al sistema judicial. En Chile se tenía bloqueado el sistema judicial. Mientras que a la vez el sistema constitucional es tan conservador que bloquea los avances sociales, estando al servicio del neoliberalismo. Por tanto, una reflexión es de si el sistema judicial permitirá que los avances legislativos se cumplan.

- Juan Carlos Ramírez, Director Oficina de Bogotá de la CEPAL

En Colombia las ISAPRES no tenían capacidad frente a la avalancha de tutelas (100 mil al año), por tanto, si yo necesitaba una cirugía, el mecanismo no era ir a la ISAPRE sino al juzgado, lo que era negativo haciendo que no funcionen las instituciones al no llevar modificaciones mayores en estas.

- Rômulo Paes de Souza, Investigador Senior, FIOCRUZ

Cuando se crea un sistema social hay una movilización de opiniones en los medios de comunicación, pero si a su vez hay un modelo híbrido, la pelea por la comunicación se mantiene. En Brasil, la narrativa en los medios, de que los servicios públicos no tienen ni tendrán calidad es fuerte. Por tanto, la movilización mediática para defender los sistemas públicos se ha ido perdiendo. Lo anterior, ya que los sistemas de regulación en Brasil han sido tardíos, posteriores al sistema de creación de la Constitución. A su vez, no hay una regulación adecuada de la calidad de los servicios, solo se regula el acceso a estos y los precios.

### d. Reflexiones finales

- Ignacio Ayala, Director Centro de Formación AECID en Santa Cruz

El actual modelo de desarrollo ha colocado a la región en una situación de vulnerabilidad, lo que ha quedado al descubierto con la pandemia. Lo anterior, producto de la ausencia de protección social, desigualdad y debilidad de los bienes públicos. Vemos como la pandemia ha incrementado un malestar social y una desconfianza a las instituciones, incluso poniéndose en duda el estatus quo.

La respuesta de los gobiernos de América Latina y el Caribe es insuficiente en tiempo y cobertura. Se debería haber puesto mayor atención en las interseccionalidades. Hay que resaltar la nula atención a los cuidados, que es una oportunidad perdida.

Existen riesgos en la falta de gradualidad e hiperfocalización de las políticas sociales. Se debe incluir en la protección social a las clases medias empobrecidas. Existe una necesidad de recuperar la política como instrumento de cambio. Este proceso ofrece una oportunidad de repensar el desarrollo con derechos.

- Rodrigo Herrera, PNUD

Se destaca la alianza que se formó entre CEPAL, AECID y PNUD

La pandemia ha dejado al descubierto la necesidad de impulsar políticas para fomentar la cohesión social, algo necesario para el desarrollo de los países y para cumplir con la Agenda 2030. Es por ello que se requiere el abordar los retos estructurales que arrastra la región, para ello se necesita cohesión social, al permitir el desarrollo de un consenso que permita reconstruir con igualdad.

La pandemia también ha dejado una serie de lecciones para considerar en el futuro. Los cambios globales afectan ampliamente a la región, ya que sus problemas estructurales dificultan su capacidad de respuesta. Para aumentar la capacidad de respuesta a impactos externos se debe avanzar en la entrega de pisos básicos de protección social. Para ello, se deberá fomentar el diálogo y hacer comprender a la elite de que la desigualdad también les afecta en términos económicos.

A la luz de la alta conflictividad social se debe acelerar el desarrollo de la cohesión social para avanzar en la construcción de la democracia y pactos sociales.

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

Destaca la alianza y coordinación con PNUD y AECID. Así como la importancia de desarrollar instancias de diálogo multisectorial. Finalmente, a partir de las temáticas que han surgido durante el seminario, se presentan dos preguntas para una futura revisión. Siendo estas: ¿Cómo se puede incluir a los actores invisibilizados en el proceso de un nuevo pacto social? ¿Qué papel deben jugar las élites económicas y cómo se pueden incluir en un nuevo pacto social con arreglos fiscales distributivos?