

# RECÍPROCAMENTE

**EUROsocial**  
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL



Financiado por  
la Unión Europea

COHESIÓN SOCIAL EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

n 02 / 2020

## Reconstrucción y recuperación post-pandemia COVID-19 en clave de cohesión social



Estatua de Mafalda en el Campo de San Francisco, Oviedo, España (Autor/a desconocido/a)

■ Uno de los interrogantes que deja la pandemia es si entramos en un periodo de desglobalización, p. 4

■ Las decisiones que no incluyen a las mujeres tienden a ser parciales y menos efectivas, p. 8

■ Las políticas nacionales y globales deben priorizar la salud sobre los indicadores económicos, p. 42

# SUMARIO



## Coordinación

Gestión del Conocimiento, Oficina de Programa.

## Redacción

Invitadas e invitados especiales  
CYAN, Proyectos Editoriales, S.A.

## Imagen de cubierta

Estatua de Mafalda en el Campo de San Francisco,  
Oviedo. España (Autor/a desconocido/a)

## Diseño y maquetación

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

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

Autorizada la reproducción siempre que se mencione la fuente.



- 03 Reconstruiremos mejor si adoptamos una mentalidad solidaria
- 04 Nueva gobernanza para una 'glocalización' sostenible
- 06 Vincular la recuperación al bienestar de las nuevas generaciones
- 08 La era post-COVID en Las Américas. Reinventarse con las mujeres en la mira
- 10 Lecciones desde la emergencia
- 12 Protección social y COVID-19. ¿Qué hemos aprendido en América Latina y el Caribe?
- 14 Transversalizar el género en EUROsocial: un desafío acentuado por la pandemia
- 16 Política fiscal en tiempos de pandemia: su papel para la recuperación y la cohesión social
- 18 Digámoslo claramente, también tenemos una crisis de gobernanza
- 20 No retroceder y ampliar las alianzas dinamizadoras
- 22 Transformar las políticas activas de empleo para una recuperación inclusiva y con trabajo
- 24 ¿Cuál es el futuro de las Políticas de Igualdad?
- 26 Miradas cruzadas entre Colombia y Bélgica sobre la igualdad profesional entre mujeres y hombres en el contexto de la pandemia
- 28 Asegurar el derecho a la salud sexual y reproductiva en tiempos de COVID-19
- 30 Entrevista a Helen Darbishire y Gabriel Delpiazzo
- 32 Entrevista a Hernán Larraín Fernández y Juan Carlos Campo Moreno
- 36 Sin cruzar las fronteras no hay integración posible: países + integrados, personas + protegidas
- 38 Cooperación transfronteriza en tiempo de pandemia: ¿qué soluciones pueden ofrecer los territorios regionales?
- 40 Entrevista a Alfredo Suárez Mieses
- 42 Servicios de salud en el territorio
- 44 Entrevista a Lourdes Bermejo
- 46 Elogio del vínculo (o la cohesión social como clave de bóveda de una cooperación internacional para un desarrollo en el que nadie se quede atrás)

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

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



## Reconstruiremos mejor si adoptamos una mentalidad solidaria

■ Es un placer para mí presentarles con pocas palabras este nuevo número de la revista **Recíprocamente**, una publicación periódica del programa insignia de la Unión Europea para apoyar la cohesión social y la igualdad en América Latina, EUROsociAL+.

Este número pone el énfasis en la cohesión social en el contexto de la COVID-19. Es una elección oportuna y relevante, porque aunque las consecuencias humanas y económicas de la crisis sanitaria aún son difíciles de sopesar, no hay duda de que esta ha dejado al descubierto desigualdades. En América Latina, algunos ya hablan de una nueva “década perdida”.

No hay mal que por bien no venga, y estos tiempos difíciles también han desencadenado, a ambos lados del Atlántico, las innovaciones necesarias para avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030, sin dejar a nadie atrás. La Unión Europea lucha por una reconstrucción que preserve el medio ambiente y aproveche al máximo las nuevas tecnologías, manteniendo al mismo tiempo su firme compromiso con la inclusión social y la justicia.

La transición verde debe ser justa e inclusiva, y la brecha digital debe mitigarse. Contemplamos un escenario de recuperación en el que las agendas ambiental, tecnológica, productiva y social se articulen plenamente. Esto se aplica a las políticas internas, pero también a las alianzas internacionales, en particular con una región de ideas afines como es América Latina. La diversidad de experiencias de nuestros Estados miembros, nuestra red de socios y los programas de cooperación innovadores como EUROsociAL+ desempeñan un papel importante para concretar esta visión.

En las siguientes páginas, encontrará una variedad de contribuciones de alto nivel, escritas por personas provenientes tanto de Europa como de Latinoamérica. Abordan cuestiones clave para una recuperación inclusiva y resiliente. De hecho, la naturaleza multidimensional de las desigualdades exige una diversidad de enfoques. Algunos artículos abordan la necesidad de ampliar la protección social universal, otros abordan la igualdad de género y el papel de las mujeres como parte y como impulsoras del cambio; otros destacan los beneficios de la integración regional, o enfatizan la importancia de apostar por la globalización inclusiva en el diseño de agendas a nivel local.

Esta publicación también destaca una serie de cuestiones importantes a considerar en cualquier análisis del contexto actual y en cualquier intento de diseñar caminos futuros a través de una lente inclusiva. Entre estos temas está garantizar el acceso a la información, la transparencia y la buena gobernanza; salvaguardar la salud sexual y reproductiva; actuar a nivel de los territorios y promover la cooperación transfronteriza, así como mejorar las políticas de apoyo y cuidado.

Finalmente, pero de manera importante, **Recíprocamente** proporciona un espacio para el intercambio de puntos de vista, tanto de la Unión Europea como de América Latina, sobre problemas comunes que requieren soluciones compartidas. Incluye contribuciones a nivel ministerial sobre varios temas de actualidad, como el acceso a la justicia como pilar central de la cohesión social. Aboga por que ningún país se quede solo para encontrar soluciones a esta crisis. Al contrario, reconstruiremos mejor si adoptamos una mentalidad solidaria; aunando fuerzas, compartiendo experiencias y buenas prácticas, encontrando consensos y elaborando agendas regionales e internacionales.

En última instancia, EUROsociAL+ cumple con esta publicación una de sus principales funciones: compartir las lecciones aprendidas y fomentar el diálogo entre la Unión Europea y América Latina, para fortalecer nuestra asociación estratégica. **Recíprocamente** es una invitación abierta a una reflexión conjunta.

Espero que les dé mucho alimento para sus pensamientos y suscite intercambios apasionados. Les deseo a todos una buena lectura y buena salud.



**JOLITA BUTKEVICIENE |**

Directora para América Latina y el Caribe de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea

EUROSOCIAL+ CUMPLE CON ESTA PUBLICACIÓN UNA DE SUS PRINCIPALES FUNCIONES: COMPARTIR LAS LECCIONES APRENDIDAS Y FOMENTAR EL DIÁLOGO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA”





# Nueva gobernanza para una 'glocalización' sostenible



## DANIEL INNERARITY |

Catedrático de Filosofía Política y Social en la Universidad del País Vasco

■ Uno de los interrogantes inéditos que nos plantea este experimento social involuntario de la pandemia es si entramos en un periodo de desglobalización o si la globalización continuará como hasta ahora. Hay en esa pregunta un poco de irrealidad, como si la globalización fuera un proceso que pudiera detenerse y la hubiéramos puesto en marcha con una decisión expresa en algún momento determinado. Los seres humanos no decidimos en asamblea entrar en la Edad de Hierro ni abandonar el Renacimiento. ¿Por qué se suscita ahora esta pregunta que parece otorgarnos una soberanía que no tenemos? Probablemente porque nos dejamos llevar por la seducción de tener un gran control sobre la realidad debido a que acabamos de hacer algo que se asemeja mucho a decidir parar el mundo: el confinamiento y la detención de buena parte de la economía. No ha sido algo similar a las recesiones o crisis económicas que hemos padecido, de las que ya tenemos una gran experiencia, sino una detención de nuestra habitual movilidad y una hibernación de la economía que resultan de decisiones que adoptamos, forzados a ello por una amenaza sanitaria, pero voluntariamente. La radicalidad de las medidas adoptadas para combatir la pandemia puede engañarnos con el espejismo de que somos capaces de

controlarlo todo, incluido algo muy parecido a parar el mundo.

La otra cara de pensar que hay actores soberanos es la de que deben existir culpables cuya torpeza o maldad lo explique todo. Nos encanta buscar culpables para las crisis y deberíamos moderar ese impulso si es que queremos hacer buenos diagnósticos (que incluirán, sin duda, identificar elementos de irresponsabilidad). La globalización se nos presenta ahora como el comodín de todas las explicaciones. Que el coronavirus se haya expandido globalmente nos lleva a pensar que tiene algo que ver con la globalización, pero desglobalizarse no es sencillo ni está claro qué puede significar. De entrada, el virus no parece haberse extendido principalmente por el comercio, sino por el turismo. ¿Deberíamos prohibir las peregrinaciones a La Meca o el turismo en Florencia? Esa idea de que el virus nos pasa ahora la cuenta de una globalización desordenada es una media verdad. Hubo pestes ya en el siglo XIV y la interdependencia creciente tiene aspectos muy positivos también a la hora de combatir estas pandemias (como la cooperación científica, la agilidad de la información o la comunicación de experiencias exitosas). Si el virus llegó de China y tuvo efectos tan devastadores no

fue por la excesiva globalización, sino porque globalizaron el virus, pero nacionalizaron la información. Hay que diagnosticar bien de qué tipo de constelación política procede el coronavirus y a qué interacciones obedece. Sostener que es un virus de la globalización sería una simplificación que no se corresponde con el hecho de que vivimos en un mundo más complejo, en el que hay dimensiones de nuestra existencia que se han globalizado mucho, otras que lo han hecho menos e incluso algunas que han experimentado una retracción. La cuestión es que debemos acompañar los riesgos que extendemos con la puesta en común de las informaciones, tecnologías e instituciones que necesitamos para hacerles frente. El objetivo es una globalización equilibrada, algo que está a nuestro alcance, y no una desglobalización que está totalmente fuera de la realidad.

Como consecuencia de la sacudida de la pandemia han vuelto a la agenda política las grandes cuestiones, yo diría que incluso con un punto de grandilocuencia, como si el futuro del mundo estuviera en nuestras manos de una manera que no corresponde a nuestras limitaciones. Se plantea un debate entre unos interlocutores que podríamos denominar los contraccionistas y los





expansionistas, entre quienes defienden que esta crisis aconseja desglobalizar y quienes sostienen que hay que impulsar la globalización dotándola de las estructuras políticas adecuadas.

La gestión de la crisis ha seguido en un primer momento una lógica contraccionista: cierre de fronteras, reserva de los propios recursos para los ciudadanos nacionales, confinamiento, mayor demanda de proteccionismo hacia los Gobiernos, interrupción de las cadenas globales de suministro y movilidad. Al mismo tiempo, pasada la reacción instintiva de repliegue, se producían fenómenos que implicaban una apertura mayor: configuración de una opinión pública mundial más unificada que discute de las mismas cosas, avance de la digitalización, el teletrabajo y la educación *on line*, exigencias de intervención a la Unión Europea, una carrera desesperada por encontrar una vacuna a través de la cooperación científica internacional, una comparación de las estrategias de los diversos países que nos situaba en un marco de buenas prácticas o *benchmarking* global.

El hecho de que ambas posiciones parezcan tener razón según los ejemplos que se aduzcan y la perspectiva desde la que se observe nos está diciendo mucho acerca de la naturaleza de la globalización; es algo inevitable, un destino, pero ambivalente e incluso contradictoria, con movimientos que se contradicen, aunque la resultante sea un incremento de la interconexión. Hablar de globalización es también mencionar su contrario, como la sombra que nos acompaña. En ocasiones, para que los globalistas vuelvan a tener razón hay que retroceder en lo que podría ser interpretado como dar la razón a los partidarios de cerrarle el paso. Basta una rápida mirada a la historia de la globalización para comprobar que ha oscilado siempre entre la expansión y la contracción.

Hay un caso en el debate actual que se aduce como ejemplo del éxito de la desglobalización. El parón económico ha tenido efectos inmediatos beneficiosos en la calidad del aire, los ríos y los mares, por razones obvias derivadas del cierre de industrias y la disminución de la movilidad. Es cierto que el confinamiento, la hibernación de muchas actividades económicas y la disminución del comercio internacional por causa de la pandemia han supuesto una disminución de la contaminación y la emisión de gases de efecto invernadero, pero sería un error pensar que esta

contracción reduce los riesgos del cambio climático más allá del horizonte inmediato. Las emisiones volverán a aumentar cuando se recupere la actividad y si la pandemia provoca una grave crisis económica, mucho dinero y mucha voluntad política serán detraídos de la lucha contra la crisis climática. La situación podría agravarse incluso porque la atención a las amenazas inmediatas de la pandemia nos distraería de las amenazas climáticas, que son más latentes y de largo plazo. Pensemos, además, en efectos como la dificultad de las empresas para invertir en la transición hacia proyectos sostenibles; que la bajada de los precios del petróleo encarecerá los vehículos eléctricos (algo de ello indica la bajada de las acciones de Tesla); podría interrumpirse la cadena de suministro de la energía renovable, muy dependiente de la producción en China de ciertos elementos; el miedo generalizado hacia los riesgos sanitarios y financieros concentrará toda la atención y los del cambio climático quedarán en un segundo plano. En cualquier caso, el hecho de que el clima mejore durante la pandemia porque mucha gente muere y disminuye el trabajo no parece que sea el mejor procedimiento para resolver los problemas de la crisis climática. Deberíamos encontrar soluciones que permitan compatibilizar todos los bienes que están en juego (la vida, la economía, el planeta), más allá de la promesa sacrificial de que deteniendo el mundo se arreglan necesariamente los problemas asociados a su movimiento.

Mi conclusión a este debate es que la globalización no se va a detener porque así lo decidamos o lo decreten los Gobiernos. Sin embargo, están en nuestras manos un conjunto de decisiones que de hecho equivalen a impulsar o ralentizar la globalización. Será algo parecido al experimento de arreglar un barco en plena navegación. No disponemos de un gran paréntesis o una interrupción intencional de la historia y nos vemos obligados a reflexionar mientras estamos en movimiento. Una cuarentena es una eliminación de los contactos por un periodo determinado, pero el concepto de "desglobalización" apunta a que debemos suprimir las relaciones que hemos establecido o al menos del modo como se han ido configurando desde que hablamos de este fenómeno. Tendríamos que distinguir entre aquellas que deberíamos limitar, las que deben ser modificadas y aquellas a las que no parece razonable renunciar.

Esta reflexión colectiva no nos hará deliberar en torno a una palanca de emergencia para detener el mundo, sino que nos incita a pensar en su redimensionamiento. El gran debate consiste en redimensionar los ámbitos de decisión en función de la naturaleza de los riesgos que nos amenazan. Hemos de redefinir las escalas y los niveles adecuados de gestión y producción: local, nacional, internacional, supranacional, transnacional, global. Esta crisis sanitaria ha puesto de manifiesto principalmente la fragilidad de la apertura global, tanto en lo que se refiere a esa movilidad que ha favorecido la extensión de la pandemia como a ciertas dificultades a la hora de hacerle frente cuando había que abastecerse de mascarillas o respiradores y comprobamos nuestra enorme dependencia en el suministro de bienes y servicios básicos (artefactos cuya producción habíamos deslocalizado y no parecían tener un especial valor añadido ni más relevancia para la seguridad que el sofisticado material militar). Nuestra primera reacción es revalorizar los mercados regionales, interrumpir las cadenas globales de suministro, volver a las protecciones clásicas y la escala local; pero también se han revalorizado el cosmopolitismo de la comunidad científica, el fortalecimiento de una opinión pública global y las ventajas de la digitalización precisamente para que no todo se detenga. A la globalización nerviosa le tiene que seguir la "globalización" sostenible.

El coronavirus no va a acabar con la globalización (si es que esta idea tiene algún sentido). La cuestión es qué forma de organización es la más apropiada para reequilibrar un mundo que ya presentaba muchas descompensaciones que esta crisis no ha hecho más que evidenciar. Si fuera posible, la regresión a los mundos cerrados no contribuiría a dotar al mundo global de una mejor gobernanza, sino que lo dejaría sin contrapesos de instancias y actores que equilibren su dinámica descontrolada. Tendremos que distinguir la interdependencia ventajosa o inevitable de las dependencias que suponen amenazas serias para la seguridad. En vez de oscilar entre disciplina y desorden, regresión y aceleración, lo que esta globalización necesita es más regulación. Antes y después de la pandemia sigue siendo cierto que los bienes públicos exigen instituciones globales, cooperación, soluciones globales.



# Vincular la **recuperación** al **bienestar** de las nuevas generaciones



**MARINA SERENI** | Viceministra de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional de Italia

**Traducción:** Patricia Unzain

■ Escribo estas líneas en un momento —primeros de diciembre— en que parece claro que tendremos que convivir con la COVID-19 durante largo tiempo; mientras, continuemos haciendo grandes esfuerzos para reactivar la economía. Las pérdidas acumuladas a lo largo de estos meses son enormes. La proyección de la contracción del PIB en la UE para 2020 es de un -7.4 (Comisión Europea). Según la CEPAL, en América Latina la caída será de un -9,1%.

Además de la recuperación económica está la necesidad de afrontar las fuertes desigualdades sociales que la crisis pandémica ha puesto de manifiesto y, lo que es peor, ha exacerbado, afectando especialmente a aquellos colectivos que ya eran débiles desde antes. No será fácil, sobre todo allí donde la

capacidad de los sistemas de protección social de los ciudadanos es menor.

Al hablar de desigualdades, voy a referirme en particular a los jóvenes, a quienes la pandemia ha colocado en el centro del interés público. Por un lado, la pandemia ha impactado negativamente en todas las facetas de la vida de los jóvenes, entre ellas la socialización con sus coetáneos, que, debido al confinamiento, no han tenido más remedio que practicarla a distancia; por otro, la toma de conciencia de dos realidades está llevando a relacionar la reactivación económica con el bienestar de las generaciones del futuro<sup>1</sup>.

La primera tiene que ver con el hecho de que la crisis está derivando en un replanteamiento de los fundamentos de nuestro modelo de

1. El nombre del plan de recuperación en Europa es muy significativo: *Next Generation EU*. De hecho, se propone como una herramienta de política a largo plazo. Vincula también la recuperación con los ejes de la agenda estratégica de la UE, es decir, la transición verde y digital. Es un plan entendido como una gran inversión para el futuro.



## “SON LOS JÓVENES Y LAS GENERACIONES FUTURAS QUIENES DEBERÁN AGUANTAR EL MAYOR PESO DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA”

desarrollo, en torno al cual habían surgido dudas y temores, incluso antes de la pandemia, debido a grandes tendencias globales cuyos resultados son imposibles de prever: el cambio climático, el envejecimiento de la población, la globalización, las migraciones y el progreso tecnológico.

La crisis ha obligado a tomar conciencia de la denominada “globalización del riesgo”, que depende de los flujos cada vez más intensos y acelerados de personas y bienes. La presencia de efectos secundarios no deseados, a menudo dramáticos, plantea la necesidad urgente de ralentizar, de rediseñar la economía, de evitar cambios que podrían llegar a ser irreversibles (por ejemplo, la supresión de los recursos naturales) y de los que tarde o temprano nos arrepentiríamos. Mientras los sistemas de producción y consumo deberán hacerse cargo de las consecuencias en las generaciones futuras, tendremos que dirigirnos a los jóvenes para inocular nuevas energías que ayuden a renovar, a engendrar sociedades más resilientes.

Al fin y al cabo —y este es el segundo aspecto del que hay que tomar conciencia— son los jóvenes y las generaciones futuras quienes deberán aguantar el peso mayor de la recuperación económica. De hecho, para poder recuperarse, los países deberán recurrir a una deuda muy grande y que se supone durará mucho, y serán las próximas generaciones quienes deberán pagarla.

Considerar a los jóvenes y a las generaciones futuras en este contexto significa necesariamente plantearse el problema de la transmisión intergeneracional de las ventajas

y desventajas. Hay por lo menos tres ámbitos donde se reproducen desigualdades asociadas a los orígenes y en las que las políticas deberían centrar sus esfuerzos y energías:

1. La formación y la educación a todos los niveles, desde los primeros años de vida e incluyendo la formación universitaria. El bienestar depende cada vez más del acceso y del uso del conocimiento. Una formación y una educación de calidad, con inversiones públicas adecuadas, puede hacer que la ciudadanía vuelva a crecer y que el ascensor social funcione, reduciendo disparidades como las que se manifiestan por ejemplo en el abandono escolar, en los resultados educativos bajos, en la brecha entre las escuelas de regiones o barrios diferentes, en la reducción de los años de estudio.
2. La inserción en el mundo laboral a menudo supone la permanencia de muchos jóvenes —sobre todo los que pertenecen a las clases más desfavorecidas— en la amplia zona de los trabajos precarios, poco cualificados y más vulnerables a los choques económicos. Sin embargo, la inclusión laboral de los jóvenes podría convertirse en un camino menos áspero si se invirtiese en políticas activas del trabajo, es decir, mediante servicios de orientación, asistencia, intermediación, formación de profesionales y otras medidas facilitadoras.
3. La seguridad económica para hacer frente a las transiciones (el trabajo, la formación de una familia, la genitorialidad, etc.) en condiciones de autonomía y para forjarse, más en general, un camino propio, libremente elegido y —para aquellos que hayan vivido en un entorno socioeconómico menos favorecido— sin las consiguientes constricciones. Sin riesgo de caer en el asistencialismo, hay varias formas de dotar de recursos a los jóvenes (el subsidio único para los hijos que se está introduciendo en Italia puede ser un ejemplo útil en este sentido). Sin ellos, las posibilidades de

encontrarse con buenas perspectivas de futuro para los que no tengan una familia que se las procuren son más bien escasas. El tema de la seguridad económica deberá extenderse seguramente a la revisión del más clásico de los pactos intergeneracionales: el pacto sobre la seguridad social, puesto que la garantía futura de la pensión está desapareciendo por la reducción de la población en edad laboral, debido al bajo índice de fertilidad y al aumento de la longevidad.

Lo anterior —lo digo aquí de paso, se trata en todo caso de un aspecto fundamental para cualquier acción de recuperación que se proponga seriamente como objetivo superar las desigualdades actuales— vale también, y en términos muy similares, para las mujeres. No se puede soslayar la exigencia de remover los obstáculos que enfrentan las mujeres desde antes de la COVID-19, y los que la pandemia ha incluso agravado, empezando por las posibilidades de acceso y permanencia en un trabajo decente.

A la hora de diseñar los escenarios post-pandémicos, es fundamental evitar el peligro de que se consolide esa configuración social por la que las familias acomodadas tienen la posibilidad de ofrecer grandes ventajas iniciales a sus hijos, lo que los ayuda además a lograr mejores resultados. Pero, como hemos visto, además de las desigualdades típicamente sociales, ya no podemos ignorar la desigualdad que se refiere a las relaciones con las generaciones futuras. En este sentido, además de las tres prioridades de inversión que he mencionado, es preciso dar un paso más y sumar la perspectiva de la justicia intergeneracional a la lista de criterios de evaluación *ex ante* y *ex post* de las políticas públicas, tal y como se ha empezado a hacer con la igualdad de género.

Solo así podremos dar un sentido a palabras clave como equidad, sostenibilidad y resiliencia, y trazar un horizonte de futuro para las generaciones jóvenes.

\* Las referencias bibliográficas de este artículo están disponibles en el blog de *Recíprocamente* en este [enlace](#).





# La era post-COVID en Las Américas

## Reinventarse con las mujeres en la mira



**ALEJANDRA MORA MORA** | Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

En la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) lo venimos diciendo con fuerza desde el primer día: la emergencia derivada de la COVID-19 está provocando impactos desproporcionados sobre la vida de las mujeres, no solo porque se profundizan las desigualdades ya existentes, sino también porque puede implicar retrocesos inadmisibles en cuanto a los derechos alcanzados. El llamado a permanecer en los hogares difundido mediante el *hashtag* #QuédateEnCasa tiene implicaciones muy distintas para las mujeres, que no son visibles en el diseño de las políticas públicas de la pandemia, bajo la lógica de una aparente neutralidad.

Si bien la mayoría de los Gobiernos de la región, a través de los Ministerios de la Mujer o equivalentes, han implementado medidas innovadoras para responder a las necesidades diferenciadas de las mujeres en el contexto de la pandemia, desde la CIM hemos identificado los ámbitos que pueden marcar la diferencia en la vida de las mujeres en la era post-COVID-19<sup>1</sup>:

**Lograr inmediatamente una participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones**

Existe abundante evidencia de que las decisiones que no incluyen a las mujeres tienden a ser

1. Más información en <https://www.oas.org/es/cim/COVID-19.asp>



parciales, menos efectivas e incluso a veces perniciosas. No disponemos de datos precisos sobre la participación efectiva de las mujeres; sin embargo, no hemos visto a las mujeres en los gabinetes de crisis y muchas veces han criticado su ausencia. Es una cuestión de voluntad política lograr que hombres y mujeres compartan las decisiones, y que lo hagan con el enfoque adecuado; esto es algo que puede suceder desde este instante, sin necesidad de demoras.

### Redistribuir el trabajo de cuidados

La CIM y la Unión Europea, a través de su programa EUROsociAL, han publicado el informe *Emergencia global de los cuidados*<sup>2</sup>, en el que se establece que, de no mediar intervención de los Gobiernos, las desigualdades se profundizarán debido a la organización social de los cuidados. Tipificar legalmente el derecho de las personas a ser cuidadas es un paso indispensable para lograr que los Estados asuman su parte a través de los sistemas de protección social, que el sector privado integre los cuidados en las cadenas de valor que vinculan al sector productivo y que en la esfera doméstica los hombres participen en igualdad de condiciones en las tareas del cuidado.

### Combatir la pobreza con el foco puesto en las mujeres

Estudios han advertido que, en América Latina, la crisis económica generada por la COVID-19 sumará a 118 millones de mujeres en la pobreza, un 22% más de las mujeres que cayeron por debajo de la línea de pobreza en el año anterior<sup>3</sup>. En la región más desigual del mundo, abordar con perspectiva de género el mayor problema que nos deja esta crisis, que no es otro que la extensión y profundización de la pobreza, será fundamental para que las respuestas sean efectivas.

### Garantizar el acceso igualitario de las mujeres a la economía y al empleo

Las mujeres presentan una inserción laboral más precaria y mayores grados de informalidad.

## “EXISTE ABUNDANTE EVIDENCIA DE QUE LAS DECISIONES QUE NO INCLUYEN A LAS MUJERES TIENDEN A SER PARCIALES, MENOS EFECTIVAS E INCLUSO A VECES PERNICIOSAS”

Se ha estimado que este año la tasa de desocupación de las mujeres alcanzará el 15,2% en América Latina y el Caribe<sup>4</sup>. Es necesario atender los riesgos en sectores más afectados, donde hay una alta concentración de mujeres. Asimismo, es importante ver que la economía del cuidado será una vía crítica en la recuperación económica. Las medidas de promoción del empleo deberán asegurar el principio de no discriminación e incluir acciones afirmativas para asegurar que las mujeres no se queden atrás.

### Combatir y erradicar la violencia contra las mujeres

Durante el confinamiento se registró un aumento de los casos de violencia de género

contra mujeres y niñas en varios puntos de la región, incluyendo un incremento de la tasa de femicidios. La CIM y el Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belem do Pará (ME-SECVI) han establecido medidas prioritarias para la prevención, la atención, el acceso a la justicia y el fortalecimiento institucional con el objetivo de combatir “la otra pandemia”.

### Promover una intervención pública basada en evidencia

La ausencia de datos desagregados por género y de investigación sobre las políticas más eficaces para combatir las desigualdades de género dificulta la toma de decisiones adecuada. Sigue siendo imperante la necesidad de soluciones basadas en la evidencia, respaldadas por datos de calidad.

Estas prioridades deben integrarse en los nuevos pactos sociales dirigidos a la nueva normalidad. Para ello, lo más importante es que las personas que están en la toma de decisiones comprendan que no hay política neutra al género y que si no incorporan el principio de igualdad y no discriminación, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas, no será posible ofrecer respuestas adecuadas y sostenibles para salir de la que ya se considera la peor crisis económica de los últimos cien años. La nueva normalidad debe tener el apellido de la igualdad.



2. Disponible en <https://www.oas.org/es/cim/docs/CuidadosCOVID19-ES.pdf>

3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020

4. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020



## Lecciones desde la emergencia



### HÉLÈNE FURNON-PETRESCU |

Jefa del Departamento de Derechos e Igualdad de la Mujer, Dirección General de Cohesión Social (DGCS), Ministerio de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Diversidad e Igualdad de Oportunidades en Francia

**ALEXIS RINCKENBACH |** Jefe de la Oficina de Asuntos Europeos e Internacionales, Dirección General de Cohesión Social, también dependiente del Ministerio de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Diversidad e Igualdad de Oportunidades en Francia

Desde el Ministerio de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Diversidad e Igualdad de Oportunidades en Francia, en este periodo de encierro propicio al aumento de la violencia de género, el gobierno francés ha tenido y tiene un objetivo claro y una determinación inquebrantable: proteger a las víctimas, sin excepción, por todos los medios.

■ Al principio del confinamiento se hizo obvio que los desafíos eran de tres niveles: identificar, proteger y prevenir. Hacer más visible la escala de la violencia, objetivándola y analizándola, es un requisito previo necesario para orientar la acción pública y dar respuestas efectivas y adecuadas para luchar mejor contra este flagelo. Antes de la pandemia de la COVID-19, desde los indicadores nacionales oficiales observamos un repunte en 2019 según los datos que se presentan en la publicación sobre violencia en la pareja (INSEE - ONDRP - SSMSI, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, SDSE): 121 mujeres fueron asesinadas por su pareja o expareja, o una mujer cada 3 días; 213.000 mujeres adultas afirman haber sido víctimas de violencia física y/o sexual por parte de su cónyuge o excónyuge durante un año; menos de 1 de cada 5 víctimas declara haber presentado una denuncia.

El Ministerio de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Diversidad e Igualdad de Oportunidades ha desarrollado una serie de medidas, como la adaptación de la denuncia de la violencia

de género según las circunstancias. La plataforma [arrestonslesviolences.gouv.fr](https://arrestonslesviolences.gouv.fr) y el número de emergencia de la Policía (17) son los canales preferidos en caso de violencia y de peligro grave e inmediato, con la necesidad de intervenir en el lugar. Durante todo el periodo de crisis sanitaria, la plataforma de denuncia de la violencia sexual y sexista está en pleno funcionamiento y activa las 24 horas del día. Desde el 1 de abril de 2020, se dispone de un nuevo canal de denuncia para las víctimas de la violencia doméstica: la posibilidad de enviar un mensaje de texto de alerta al 114 para activar la intervención de la policía o la gendarmería.

El 3919 es una línea telefónica nacional de ayuda que atiende a las mujeres víctimas de todas las formas de violencia, así como a sus familias, amigos y profesionales interesados, dirigida por la Federación Nacional de Solidaridad Femenina (FNSF). Además de contar con una línea telefónica, las mujeres pueden encontrar información y una remisión adecuada a los servicios locales de apoyo y atención: gratis y anónimo, abierto los siete días de la semana.



El 10 de junio, la FNSF informó que el volumen de llamadas al 3919 se había duplicado: entre abril y mayo se recibieron 52.000 llamadas, el doble que durante el mismo periodo en 2019. Para las mujeres puede ser especialmente difícil dar la alarma en tiempos de crisis sanitaria, sobre todo si su pareja está constantemente en casa. Para hacer frente a esto, se han adaptado los métodos para hacerse conocer, con un sistema de denuncia en las farmacias para las mujeres y sus hijo/as víctimas, en Francia metropolitana y en ultramar con el apoyo del Orden Nacional de Farmacéuticos.

Algunos grupos están tomando otras iniciativas, como los grupos de la gran distribución, que transmiten los sistemas de alerta en todos sus puntos de venta. Esto puede hacerse publicándolos en las tiendas o en los sitios de Internet de las empresas, o indicándolos en cada recibo. La aplicación de nuevas disposiciones ha sido objeto de campañas de información en las redes sociales y transmitidas por varias personas influyentes.

Para proteger las víctimas lo más rápidamente que se puede, los casos de violencias son tratados por los tribunales con carácter

### ■ LA ALERTA PUEDE DARSE AHORA EN LAS FARMACIAS

En el contexto de crisis sanitaria, puede exigirse al farmacéutico que entre en contacto con víctimas o testigos de la violencia doméstica. Esto puede permitir al farmacéutico emitir un informe. Hay varias herramientas disponibles para ayudarles:

- una «hoja de reflejos» para guiarles cuando se encuentren con una persona que indique espontáneamente que es víctima o testigo de violencia;
- un folleto del Ministerio del Interior para su exhibición pública, que da el procedimiento para reportar la violencia;
- una lista de contactos útiles.

Además, si su cónyuge está con ella, la víctima podrá utilizar un código, por ejemplo «máscara 19» cuando visite una farmacia, y se le darán instrucciones para que la policía pueda intervenir.

### ■ EL EJEMPLO DEL PROGRAMA *CITAD'ELLES* EN NANTES

El programa *Citad'elles*, puesto en marcha por la ciudad de Nantes (44) en noviembre de 2019, es un lugar dedicado a escuchar y apoyar a las mujeres que han sufrido violencia doméstica. Además de los psicólogos y enfermeros presentes en el lugar, los agentes de policía o gendarmes recogen las denuncias y los expertos jurídicos informan a las víctimas sobre los mecanismos de asistencia de que disponen.

La línea telefónica de ayuda de *Citad'elles*, que se ha mantenido, ha sido particularmente popular entre las mujeres que deseaban saber si el lugar iba a ser cerrado. Y si la proximidad del cónyuge violento impide a la mujer hacer llamadas, el sitio *web* del programa presenta claramente las medidas a tomar y explica cómo borrar los rastros de la navegación de su ordenador o teléfono móvil.



prioritario. Los jueces de la Corte de Familia continúan emitiendo órdenes de protección. Se trata de medidas de alta protección destinadas a garantizar una protección rápida y eficaz a las víctimas de la violencia, organizar la situación material de las mujeres y las relaciones con los niños después de la separación.

Muchas de estas medidas continúan después del confinamiento e integraran políticas públicas al largo plazo cuyo objetivo la protección de las víctimas pero también la prevención de las violencias contra las mujeres. Además, el Ministerio tiene la prioridad la promoción del papel económico de las mujeres, conciliar la corresponsabilidad y la lucha contra los estereotipos de género.





# Protección social y COVID-19

## ¿Qué hemos aprendido en América Latina y el Caribe?



América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo más golpeadas por la COVID-19, tanto en términos de contagios como de fallecimientos. Si bien todavía hay mucha incertidumbre respecto a qué difusión alcanzará la pandemia y a cuándo se logrará controlarla, es claro que los altos niveles de desprotección social y las múltiples desigualdades que caracterizan las sociedades latinoamericanas tienen una fuerte incidencia en esta preocupante situación.

**SIMONE CECCHINI** | Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

■ En la región, antes de la pandemia, tres de cada diez latinoamericanos vivían en la pobreza y ocho de cada diez vivía con ingresos inferiores a tres veces la línea de pobreza, lo que hace que la población de la región sea muy vulnerable ante la pérdida de ingresos laborales. El 54% de los trabajadores pertenecían al sector informal y no contaban con un acceso adecuado a la protección social. Además, la región cuenta con débiles sistemas de salud, que en la mayoría de los casos están fragmentados e infrafinanciados, con importantes barreras para el acceso (CEPAL-OPS, 2020).

La pandemia ha tenido un impacto discriminado en diversos grupos de población y en su capacidad de respuesta. Las condiciones de hacinamiento, la falta de acceso a agua y saneamiento y la imposibilidad de trabajar desde el domicilio han aumentado el riesgo de infección de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, el riesgo de muerte es más grande entre la población más pobre y vulnerable por la mayor incidencia de condiciones preexistentes de salud como la obesidad, enfermedades pulmonares o cardiovasculares y diabetes, así como por

carecer de acceso adecuado a la atención médica.

Frente a este escenario, la protección social tiene un rol muy importante que jugar para garantizar niveles básicos de bienestar y acceso a diversos servicios sociales para la población y así contribuir al control de la pandemia. La crisis además nos deja dos importantes lecciones en relación con la protección social: i) la importancia, urgencia y factibilidad de incorporar a amplios sectores de la población excluida, especialmente los trabajadores informales, a sistemas universales de protección social; y ii)



la necesidad de contar con sistemas de información social y registros de destinatarios amplios, actualizados e interconectados.

Al 6 de noviembre de 2020, ante la caída abrupta de los ingresos de los trabajadores, especialmente de los informales, 32 países de la región habían adoptado 263 medidas de protección social no contributiva, tales como transferencias monetarias, transferencias en especie y el aseguramiento del suministro de servicios básicos para que los hogares más pobres, vulnerables y precarizados pudieran hacer frente a la pandemia. Las transferencias monetarias y en especie han llegado hasta esa fecha a alrededor de 84 millones de hogares o, lo que es lo mismo, 326 millones de personas —el 49% de la población regional—. El gasto previsto durante seis meses ascendería a 86.000 millones, alrededor del 1,3% del PIB de la región. Asimismo, los países han adoptado medidas de protección social para los trabajadores formales, destinadas a reducir la exposición al virus de los trabajadores y garantizar la continuidad de la actividad económica, así como a asegurar los ingresos y los puestos de trabajo.

Una primera lección que nos deja la pandemia es la necesidad de contar con un sólido y amplio piso de protección social no contributiva para satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo, como parte de un sistema universal de protección social. La promesa incumplida de acceso a la protección social vía mercado de trabajo en la región era evidente antes de la pandemia. Sin embargo, los recursos destinados a la protección social no contributiva no eran ingentes: en 2017, el gasto en programas de transferencias condicionadas, destinadas a familias pobres con niños, representaba el 0,37% del PIB, mientras que el gasto en pensiones sociales para adultos mayores y personas con discapacidad que no cuentan con una pensión contributiva el era de 0,93% del PIB. Con la pandemia, los países han sido capaces de implementar rápidamente transferencias monetarias de emergencia. En tan solo seis meses, el gasto adicional de emergencia en transferencias monetarias y en especie ha igualado el gasto anual conjunto en PTC y pensiones sociales. Muchos de los programas, como el Ingreso

Familiar de Emergencia de Argentina, el *Auxilio Emergencial* de Brasil, el Ingreso Familiar de Emergencia de Chile o el Bono Proteger de Costa Rica, están especialmente dirigidos a los trabajadores informales, incluyendo así a un sector tradicionalmente excluido de la protección social.

La segunda lección nos enseña la importancia de contar con sólidos sistemas de información social y registros de destinatarios actualizados. En la medida en que se requiere incluir a los trabajadores informales y las clases medias en los sistemas de protección social y que crisis repentinas pueden sumir a millones de hogares en la pobreza, se hacen necesarios sistemas de información social que incorporen a amplios sectores de la población y que sean lo suficientemente flexibles y adaptables para su rápida actualización. En



la actualidad, en algunos países los registros sociales tienen una amplia cobertura de la población, como es el caso en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana o Uruguay, donde la cobertura poblacional del Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS) es universal. Sin embargo, en otros países, como Bolivia, El Salvador o Haití, los registros incluyen a un porcentaje muy minoritario de la población. La información de los registros debe asimismo integrarse con otros datos

**“LA PROTECCIÓN SOCIAL TIENE UN ROL MUY IMPORTANTE QUE JUGAR EN EL CONTROL DE LA PANDEMIA GARANTIZANDO NIVELES BÁSICOS DE BIENESTAR Y ACCESO A DIVERSOS SERVICIOS SOCIALES PARA LA POBLACIÓN”**

administrativos, permitiendo cruces y rápida actualización de la información.

En conclusión, la pandemia nos ha enseñado que, si no se logra garantizar un nivel básico de ingresos a toda la población y no se cuenta con sólidos mecanismos operacionales para alcanzarla, las consecuencias pueden ser devastadoras, especialmente para los grupos sociales y etarios más vulnerables.

\* Las referencias bibliográficas de este artículo están disponibles en el blog de *Recíprocamente* en este [enlace](#).





# Transversalizar el género en EUROsocial: un desafío acentuado por la pandemia



## PAULA DE LA FUENTE LATORRE |

Socióloga especializada en género y desarrollo. Experta para el Proceso de Transversalidad de Género de EUROsocial+



## ANA PÉREZ CAMPOREALE |

Coordinadora del área de Igualdad de Género y responsable del *Help Desk* de Políticas de Igualdad de Género de EUROsocial+

■ La pandemia de la COVID-19 y las medidas de confinamiento aplicadas evidencian un problema estructural, ya que afectan de forma diferenciada: los datos señalan que sus consecuencias aumentan las brechas de género. Se prevé que, en 2021, el número de mujeres y niñas que vivirán en extrema pobreza a nivel mundial aumentará hasta los 435 millones, 47 millones más que al comienzo de la crisis. En América Latina, a finales de 2020, la tasa de desocupación femenina llegará al 15,2 %, (aumento de casi un 6% con respecto a 2019) y la tasa de pobreza se elevará hasta el 37,4 %, lo que significa que 118 millones de mujeres latinoamericanas se encontrarán en situación de pobreza. La incompatibilidad de las medidas de confinamiento con el trabajo remunerado empeora la situación de las mujeres a nivel de salarios, desempleo y horas efectivas de trabajo: un 60% de mujeres a nivel mundial trabajan en la economía informal y han tenido que cerrar sus negocios sin cobertura social; al mismo tiempo, la falta de servicios públicos aumenta el Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado (TDCNR) en los hogares, lo que favorece dinámicas de “alejamiento del mercado de trabajo”. El TDCNR se incrementó durante la pandemia mientras que el resto de los sectores tuvo

fuertes caídas: a nivel internacional, la OIT calcula que el promedio que aporta al PIB es del 9,0%, con gran heterogeneidad entre países (en Argentina es del 16%; en Colombia supone el 22%). Las mujeres también juegan un papel protagonista en la respuesta a la crisis como trabajadoras domésticas, sanitarias (representan el 70% a nivel mundial), de limpieza, en residencias, etc. Las trabajadoras domésticas tuvieron que aceptar reducciones de sueldos, incrementos de la carga horaria, despidos sin pago de beneficios y hasta su retención en casa de los empleadores durante la cuarentena. Además, a raíz de los confinamientos, aumenta la violencia ejercida contra las mujeres.

La pandemia coincide con la conmemoración de los 25 años desde la *Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* (1995), que impulsa la estrategia de *mainstreaming* de género (“transversalidad del enfoque de género”): “es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades/intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y



desaparezca la desigualdad”. La incorporación de este eje transversal se recoge en el marco programático de la UE: la *Estrategia para la Igualdad de Género de la UE 2020-2025* y la del *Consejo de Europa 2018-2023*, con un planteamiento dual de medidas específicas para lograr la igualdad de género combinadas con la integración de la perspectiva de género. En las relaciones birregionales entre ALC y la UE, la *Declaración de Santiago* de 2013 (punto 38) contempla la incorporación del enfoque de género entendiendo que “la inclusión de esta perspectiva (...) fortalecerá la igualdad de género, la democracia y fomentará sociedades justas e igualitarias”. Los 17 ODS de la *Agenda 2030*, de forma más o menos explícita, definen metas relacionadas con la igualdad de género (por ejemplo, el Objetivo 16 alude al “acceso universal a la justicia” y plantea reducir la violencia física, psicológica y sexual, y poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia contra niñas y niños).

En el contexto actual, está en juego la sostenibilidad de los logros alcanzados en materia de igualdad de género. El papel social de las mujeres, tanto en trabajo remunerado como no remunerado, se ha revelado como esencial, por lo que también deberían ser ellas las protagonistas de las medidas de recuperación. De no ser así, se contribuye a perpetuar la denominada “paradoja de género de la cohesión social”, que consiste en que, siendo las mujeres las principales proveedoras de cohesión social, son excluidas de forma sistemática de las políticas relativas a derechos de ciudadanía e igualdad de oportunidades y de participación. Ellas asumen los costes del cuidado de la vida aportando un “escudo” necesario para la protección social, pero no obtienen ningún tipo de reconocimiento, ni en términos de contribución (ingresos) ni de inversión pública (gasto presupuestario en políticas de igualdad de género). Transversalizar el enfoque de género en EUROsocial+ garantiza el impulso de políticas públicas que incidan en materia de igualdad de

género en todas las esferas: desde la salud y la economía a la seguridad y la protección social. Conlleva el tratamiento activo de la igualdad de género para que las acciones del Programa beneficien por igual a mujeres, hombres, niñas y niños. En la práctica, supone aplicar una metodología que permite asumir una mirada que tiene en cuenta las distintas necesidades/intereses de género a lo largo del ciclo de las acciones, de manera que sus efectos en el contexto de incidencia causen un impacto positivo en materia de cohesión social en la vida de mujeres y hombres impulsando, a medio y largo plazo, modelos sociales equitativos.

Los retos de la transversalización del género en el Programa EUROsocial+ en el nuevo escenario post-COVID son lograr que las acciones compensen las desigualdades tradicionales agudizadas en numerosas áreas de las vidas de las mujeres para mitigar y frenar el incremento de la brecha de género. Desde cada una de las líneas de acción, esto supondría impulsar medidas como:

### ASPECTOS TRANSVERSALES A LAS TRES ÁREAS DE EUROSOCIAL+

- Integrar la pertinencia del enfoque de género en el marco de la cohesión social.
- Velar por el cumplimiento de la normativa internacional, estatal y local en materia de igualdad de género.
- Aplicar el enfoque de género de forma transversal e intersectorial.
- Analizar y producir datos desagregados por sexo, para evidenciar e incidir sobre desigualdades entre mujeres y hombres.
- Fomentar la implementación del principio de igualdad de trato y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como acciones positivas.
- Asumir el principio de paridad y participación/representación de mujeres en todos los niveles de toma de decisiones (p. ej., incluir organizaciones de mujeres en los planes de respuesta a la COVID-19).
- Estrechar la colaboración interinstitucional.

### ASPECTOS ESPECÍFICOS DE CADA ÁREA



#### POLÍTICAS DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

- **Orientación presupuestaria** al desarrollo de políticas de igualdad de género.
- **Política financiera** que beneficie, de forma directa e indirecta, a las mujeres: los **paquetes y presupuestación de recursos** para la recuperación deben abordar los efectos en términos de género de esta pandemia.
- Expansión del **margen fiscal** que reconoce e invierte en las prioridades específicas de las mujeres como servicios públicos que impulsen la redistribución de las tareas de cuidados y de atención de las necesidades básicas de la población.
- **Inversión en infraestructuras** que tenga en cuenta el género (agua, saneamiento, energía, transporte, etc.).
- **Planes de desarrollo** socioeconómico y territorial con un enfoque intencionado sobre las vidas y los futuros de las mujeres y las niñas.
- Defensa de los **derechos de las mujeres** desde el ámbito judicial (aplicar el principio de igualdad de trato y las acciones positivas).



#### POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

- Apropiación por parte de las instituciones públicas de la **estrategia de integración del enfoque de género** en el ciclo de la política.
- Fortalecimiento de los mecanismos de adelanto de las mujeres —MAMS—.
- Servicios que den respuesta efectiva a la **violencia de género en el contexto actual** y apoyo a organizaciones especializadas de mujeres (servicios a nivel local y territorial).
- **Empleo femenino** digno y ecológicamente sostenible (infraestructura pública y social).
- Revalorización de los **trabajos de reproducción social** frente al modelo que prima el valor de la esfera productiva (centrado exclusivamente en el crecimiento económico monetario y el beneficio capitalista) e ignora la interdependencia de aquellas tareas que sustentan la vida (trabajo doméstico y cuidados; recursos naturales).
- **Cuentas satélites** que contabilicen los **cuidados**.
- **Servicios de cuidado** de personas dependientes.
- **Permiso parental** remunerado.
- **Corresponsabilidad social**.



#### POLÍTICAS SOCIALES

- **Política de economía de cuidados inclusiva** (sistemas de protección de trabajo no remunerado ligado a la reproducción social, etc.).
- **Sistemas de salud** universales y acceso garantizado a los servicios de salud sexual y reproductiva.
- Programas de **seguridad social** (pensiones, salud y desempleo) que lleguen a población en situación de vulnerabilidad, incluyendo a las mujeres y teniendo en cuenta las desigualdades de género según cada perfil social en situación de dificultad (personas mayores, las y los jóvenes, etc.).
- **Medidas directas de compensación** a trabajadoras informales, incluyendo trabajadoras domésticas, migrantes y de los sectores más afectados por la pandemia (convenios de la OIT 204 sobre trabajo decente y 189, arts. 13 y 14, y 190 sobre trabajo doméstico remunerado).
- **Empleo inclusivo con enfoque de género transversal e intersectorial** (p. ej., juventud y brecha de género digital).





# Política fiscal en tiempos de pandemia: su papel para la recuperación y la cohesión social



**JORGE ONRUBIA** | Profesor Titular en la Universidad Complutense de Madrid (UCM-ICEI) e investigador asociado en Fedea

El consenso acerca de la inusitada contracción de la actividad económica que la pandemia de la COVID-19 está produciendo a nivel mundial es unánime, si bien las diferencias en el análisis se centran en la predicción de su duración. Es lógico pensar que cuanto más acertada sea la combinación de medidas sanitarias y económicas, incluida la oportunidad temporal de su aplicación, el horizonte económico y social al que cada país se enfrente será más halagüeño, aunque sin olvidar la imposibilidad de delimitar a escala nacional las consecuencias de la pandemia.

La crisis sanitaria y económica afecta a todas las personas, si bien su impacto no es igual ni entre países, ni entre hogares. De hecho, la pandemia está mostrando sus efectos de forma más acusada entre los colectivos más vulnerables, y por el peso de estos en la población, entre países. Las consecuencias de este sesgo están fuertemente relacionadas con la desigualdad, tanto de la renta como de la riqueza, donde los

hogares con menores recursos, con empleos más precarios, con mayores privaciones materiales en vivienda, en educación o en salud son los que están padeciendo los efectos con mayor crudeza. La correlación entre estos factores de vulnerabilidad, incluida la edad y el sexo, está resultando determinante para entender tanto la mayor concentración espacial de la enfermedad, como sus efectos sobre el bienestar. El resultado es un enorme problema de cohesión social, cuya duración e intensidad dependerán de la fortaleza de la acción pública de los gobiernos.

Un rasgo característico de esta crisis es la reivindicación del papel de la política fiscal. La caída sin precedentes de las recaudaciones impositivas como consecuencia del cierre económico generado por los confinamientos generalizados, junto con la necesidad urgente de aumentar el gasto sanitario, educativo y de protección social, han devuelto súbitamente el protagonismo a la política fiscal, injustamente



denostada en crisis precedentes, por una errónea identificación de esta con la indisciplina presupuestaria. No obstante, tampoco debemos obviar que proporcionar liquidez de forma eficaz y eficiente exige combinar las políticas monetaria y fiscal. La magnitud de estos aumentos de gasto público no puede financiarse si no es con un ingente endeudamiento público, cuya colocación en los mercados a agentes privados resultaría prácticamente inviable. En este sentido, la acción planificada de los bancos centrales para absorber estos volúmenes de deuda es indispensable, como muestra la respuesta rápida y acertada del Banco Central Europeo, con sus compromisos de adquisición de activos.

Pero no podemos pensar que la política fiscal habrá concluido su papel una vez superada la crisis sanitaria, algo que desgraciadamente aún no vislumbramos con certidumbre. Al contrario, existe un importante consenso en que esta debe desempeñar un papel principal en la recuperación tras la pandemia, así como en la reconstrucción económica y de la cohesión social. En mi opinión, sin políticas fiscales fuertes y bien diseñadas resultará imposible conseguir una reactivación económica sólida y duradera, teniendo en cuenta, además, la gran heterogeneidad existente en las situaciones de partida de las grandes regiones mundiales y, por supuesto, entre países.

El objetivo principal de la “reconstrucción” —término utilizado por las instituciones europeas— es conseguir la recuperación de la actividad

económica, en paralelo a un aumento del bienestar social. Pero para ello no basta alcanzar un crecimiento económico estable, sino que es preciso lograr además un elevado grado de cohesión social, lo que equivale a reducir de forma estable y significativa la desigualdad, en todas sus vertientes. Para ello, es necesario poner en marcha políticas inclusivas efectivas en materia de empleo, educación, sanidad, vivienda, protección social o medioambiente. Además, hay que contemplar que nos movemos en un escenario de vertiginosa e imparable transformación tecnológica, con lo que esto supone para las desigualdades.

La Unión Europea ha puesto en marcha recientemente los pilares de una agenda de reconstrucción, con la aprobación de las grandes líneas del programa *Next Generation EU*, dotado con 560.000 millones de euros, de los que 310.000 corresponden a transferencias con cargo al nuevo presupuesto comunitario y el resto a préstamos. Su reparto entre los Estados será según criterios basados en los efectos de la crisis generada por la pandemia, aunque siempre vinculado a la presentación de proyectos incardinados en planes nacionales de recuperación y resiliencia, definidos en consonancia con los objetivos del Semestre Europeo y orientados a las transiciones ecológica y digital y a la resiliencia de sus economías. Además, se incluye financiación adicional hasta 2022 para los programas de cohesión actuales y para el Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas,

hasta un montante total de 750.000 millones. Para su financiación, se barajan tres recursos impositivos de ámbito europeo: sobre los negocios digitales, sobre las emisiones transfronterizas de CO<sub>2</sub>, y sobre los beneficios de las multinacionales. Estas nuevas figuras deberán encontrar su encaje con la fiscalidad doméstica y con las iniciativas de coordinación fiscal internacional lideradas por la OCDE. Sin duda, se presentan enormes retos fiscales no fáciles de resolver.

En Latinoamérica, el papel impulsor de la política fiscal en la recuperación económica y la cohesión social ha sido recientemente destacado por la CEPAL en su informe Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020. En él se advierte que se trata de un motor esencial para el desarrollo sostenible de la región, sin cuyo adecuado funcionamiento se producirá un retroceso significativo para la mayoría de las economías. En una línea similar, el reciente informe Perspectivas Económicas de América Latina 2020, publicado por la OCDE, CEPAL, CAF y la Comisión Europea, apunta el gran desafío al que se enfrenta la región con la pandemia, destacando la necesidad de orientar los programas públicos hacia la transformación digital, como vía para promover un desarrollo más inclusivo y sostenible. Debemos ser conscientes del enorme desafío que esta necesaria orientación de las políticas supone para los países de la región, cuyos Estados del bienestar son muy estrechos y la protección social se encuentra a gran distancia de las coberturas europeas.



**“SIN POLÍTICAS FISCALES FUERTES Y BIEN DISEÑADAS RESULTARÁ IMPOSIBLE CONSEGUIR UNA REACTIVACIÓN ECONÓMICA SÓLIDA Y DURADERA”**





## Digámoslo claramente, también tenemos una **crisis de gobernanza**



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

■ No son los efectos de la pandemia, antes de ella, dos alertas nos avisaban del “malestar de la democracia” en América Latina, aunque también se observa en otras partes del mundo. Una de ellas, las crisis políticas y la ola de protestas sociales que sacudieron en los últimos meses de 2019 a algunos países de la región como Chile, Ecuador, Colombia o Bolivia. La otra, los bajos niveles de confianza en las instituciones, que han alcanzado mínimos históricos, como muestra el último Latinobarómetro, con un 80% de la población sosteniendo que se gobierna para una minoría. Los reclamos ya no son de los más pobres, y una podría resumir el grito de esas masivas manifestaciones como “gobiernen para las mayorías”. Algunos expertos y expertas se preguntaron entonces si la democracia representativa estaba en crisis, pero no parece que el apoyo a la democracia como forma de gobierno corra peligro; lo que realmente se estaba cuestionando es su

gobernanza. Un año después de esta primera ola de estallido social y tras 7 u 8 meses de pandemia que dio una tregua, la “primavera latinoamericana” parece estar de vuelta como demuestra lo acontecido recientemente en algunos países como Perú y Guatemala. La ciudadanía, sobre todo jóvenes, se echa de nuevo a las calles denunciando y rechazando las desigualdades, la corrupción y el funcionamiento de los servicios públicos, y tensionando aún más a un sistema político que no parece dar respuestas a sus demandas.

La pandemia no ha hecho sino agravar los problemas (estructurales) de la región, y las respuestas de los distintos Gobiernos para afrontar la crisis humanitaria, social y económica no parecen haber sido efectivas. Distintos organismos internacionales señalan esta crisis como la peor que se ha vivido en América Latina en los últimos 100 años, pudiendo suponer un retroceso de 15 años en la lucha contra la



pobreza. Ante este panorama, mejorar la gobernanza parece fundamental para tener una recuperación rápida, pero también —y sobre todo— para que la democracia se acerque a un proceso de construcción de propósitos comunes que no deje a nadie atrás.

Volver a las políticas que venían aplicándose antes de la pandemia no parece que sea una solución óptima. Son esas políticas las que han provocado el enojo de los ciudadanos y ciudadanas. Tampoco discusiones estériles sobre si necesitamos más o menos Estado o más o menos mercado parecen dar respuesta a la crisis. En este momento lo que necesitamos son mejores Estados y mejores mercados en una relación de complicidad para generar crecimiento económico y mayores niveles de bienestar social. Esta pandemia ha hecho que vuelva como exigencia imperiosa lo público, lo común, lo colectivo, que como dice Daniel Innerarity, va más allá de la dimensión estatista y que implica una soberanía compartida, contando también con otros actores, con otros agentes. No es momento de competir, tampoco de miradas electoralistas y cortoplacistas. El descontento social es expresivo de una percepción de la democracia que defrauda las expectativas de una mejor vida y de un mayor bienestar, produciéndose un círculo vicioso de desigualdad, frustración y descontento entre generaciones. Tenemos una oportunidad de hacer las cosas bien y romper ese círculo.

Aunque tengo más preguntas que respuestas, creo que algunas cuestiones no pueden ser

## “MEJORAR LA GOBERNANZA PARECE FUNDAMENTAL PARA TENER UNA RECUPERACIÓN RÁPIDA, PERO TAMBIÉN PARA QUE LA DEMOCRACIA SE ACERQUE A UN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PROPÓSITOS COMUNES QUE NO DEJE A NADIE ATRÁS”

rebatidas. No se puede rebatir, por ejemplo, que las políticas públicas, con mayor razón en este momento, deben poner a las personas en el centro. Tampoco se puede cuestionar, sobre todo cuando los recursos son escasos, que los Gobiernos tienen que ser eficaces en su toma de decisiones y deben actuar de manera transparente. La transparencia es el mayor enemigo de la corrupción y fuente para generar un reservorio

de confianza en las instituciones. No se puede replicar que tenemos certezas porque vivimos bajo un Estado de derecho y que este solo puede existir si se protegen y defienden los derechos humanos. Es difícilmente discutible que estamos ante un entorno complejo y que tenemos que gestionarlo, y que esto, quizás, exija también una gobernanza más compleja, que tenga en cuenta los intereses plurales y los distintos niveles de gobierno para enfrentar problemas transversales como la COVID-19. No se trata de competir, sino de poner en marcha estrategias cooperativas. Si cualquier Gobierno prioriza el interés general, lo más sencillo es que cada uno ponga a disposición de este objetivo las herramientas a su alcance. Y por último, creo que todos y todas estaremos de acuerdo en que esta pandemia ha vuelto a poner la política fiscal al centro del debate público, porque reflexionar sobre posibles alternativas de reforma fiscal también implica reflexionar sobre qué modelo de bienestar social queremos y hacer una apuesta por la cohesión social.

Y en estas cuestiones, que a veces quedan reducidas a lo meramente técnico, es donde nos jugamos el destino democrático de nuestras sociedades. Termino con Hannah Arendt, con una de las premisas de su pensamiento: “la política trata del estar juntos, los unos con los otros, [aun siendo] diversos”, porque sin vínculos entre iguales no hay libertad y, por tanto, tampoco hay política.





## No retroceder y ampliar las alianzas dinamizadoras



**MARIE-DOMINIQUE DE SUREMAIN |**  
Experta en género del programa EUROsociAL+



**SANDRA BERTHELOT-ARANDA |**  
Técnica del área del Igualdad de Género de EUROsociAL+

■ La pandemia de la COVID-19 refuerza la necesidad de integrar una perspectiva de igualdad de género en las políticas de lucha contra la pobreza, las desigualdades y las violencias. “No dejar atrás a las mujeres y niñas”, porque no son una *minoría vulnerable*, sino más de la mitad de la población, se traduce en fomentar su autonomía física, económica y política, para reducir las desigualdades estructurales, mejorar sustancialmente la cohesión social y lograr mayores resultados hacia los objetivos del desarrollo sostenible. Los derechos de las mujeres a la igualdad son derechos “llave” que abren nuevas puertas y contribuyen en elevar las condiciones de vida materiales, cambiar la calidad de la democracia y de la ciudadanía de toda la población en su diversidad, incluyendo a los varones. A petición de la región latinoamericana, el programa EUROsociAL+ ha ampliado fuertemente la interlocución y cooperación directa entre Europa y los mecanismos de adelanto de la mujer nacionales en la región, contribuyendo a reforzar la arquitectura de igualdad de género de instituciones del poder ejecutivo, judicial y parlamentario. También ha intensificado su apoyo a autoridades y redes

**“NO DEJAR ATRÁS A LAS MUJERES Y NIÑAS, PORQUE NO SON UNA MINORÍA VULNERABLE, SINO MÁS DE LA MITAD DE LA POBLACIÓN”**

regionales de actores públicos que empujan desde hace décadas una agenda común.

América Latina ha logrado avances pioneros en el contexto global, al adoptar convenciones y legislaciones en el campo de la paridad, en la lucha contra los feminicidios y la violencia de género, o en la inclusión en cuentas nacionales de la economía del cuidado. Había logrado en la década pasada rebajar significativamente sus niveles de pobreza —incluyendo a las mujeres—, elevar su nivel educativo e iniciar cambios hacia el desarrollo de derechos sexuales y reproductivos. Pero al tiempo enfrentaba la emergencia de fuerzas opuestas al reconocimiento de estos derechos, fuerzas que se ma-



nifiestan también en algunos países en Europa. Y en los tiempos recientes, frente a desigualdades persistentes, la región enfrentaba protestas, nuevas exigencias de democracia por parte de la sociedad civil, especialmente de movimientos feministas, llevando nuevos temas y formas de expresión.

La pandemia ha explotado en este contexto y ha agudizado todas las dificultades y contradicciones preexistentes, generando un enorme retroceso de todos los avances lentamente conquistados en el campo socioeconómico, con un impacto probablemente mayor que la crisis financiera de la década pasada. Se habla de treinta años de retroceso. Cuatro tipos de impactos negativos del confinamiento se han resaltado: el brusco aumento de las violencias de género en particular en la pareja y la familia (la "otra pandemia" oculta) generado por la intensificación de la convivencia forzada entre el agresor y su víctima sin posibilidades de escape y por la dificultad de acceder a los servicios de asistencia o jurídicos; el retorno masivo de las mujeres a las tareas domésticas, sea por pérdida de su actividad remunerada, sea por el cierre de escuelas e infraestructuras de cuidado de personas dependientes, con pocos ejemplos de co-responsabilidad con sus parejas y entorno; el aumento de desigualdades laborales (43 % de mujeres desempleadas contra 23,5 % de los hombres en abril de 2020 según el INEGI de México) al tiempo que una sobre-exposición de las mujeres en primera línea en los oficios relacionados con la salud, el comercio de abastecimiento de alimentos y productos de primera necesidad, con los servicios de limpieza o de cuidado; y finalmente un marginamiento en los espacios de decisión y de análisis, y poca integración en documentos oficiales, de los múltiples aportes que han hecho desde instituciones y movimientos especializados en igualdad de género y del sistema de Naciones Unidas. Aún faltan datos diferenciados y análisis detallados en las cuatro dimensiones mencionadas, especialmente en el freno al trabajo remunerado de las mujeres y su recarga en trabajo gratuito de cuidado.

En Europa como en América Latina, los retos hacia una mayor igualdad se han multiplicado, pero también han surgido iniciativas nuevas que

## “LA PANDEMIA HA AGUDIZADO TODAS LAS DIFICULTADES Y CONTRADICCIONES PREEXISTENTES, GENERANDO UN ENORME RETROCESO DE TODOS LOS AVANCES LENTAMENTE CONQUISTADOS EN EL CAMPO SOCIOECONÓMICO”

son esperanzadoras. Sistemas de alerta temprana, denuncias digitales de las violencias, formas nuevas de refugio, llamados nuevos a compartir las tareas domésticas más visibilizadas, oficios anteriormente poco reconocidos puestos en valor con los aplausos cotidianos, un uso de las tecnologías para ampliar las consultas y la circulación de iniciativas, el nacimiento de nuevas redes humanas solidarias. Un mundo se ha derrumbado y estamos todos convocados y convocadas a pensar el futuro con nuevos lentes, recursos y herramientas. Atacar los mecanismos que pro-

ducen las desigualdades y no solo mitigar sus efectos es más urgente que nunca, y será posible si somos capaces de generar nuevas solidaridades y alianzas entre continentes frente a riesgos globales que se van a multiplicar en el futuro. Otros choques nos esperan muy probablemente como fruto del cambio climático y del crecimiento descontrolado y desigual. Construir sociedades, continentes, redes globales fundadas en la resiliencia social, ambiental, política, la participación ciudadana, nuevos modelos de educación igualitaria tanto de mujeres como de varones, masculinidades democráticas, un reconocimiento del aporte sustantivo del trabajo gratuito con co-responsabilidad en lo cotidiano, mayor transparencia en las decisiones y la información, supone repensar nuestras categorías y maneras de cooperar.

La agenda regional 2020-2030, plasmada en el Compromiso de Santiago, adoptado en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL, el nuevo plan de igualdad de la Unión Europea y la celebración de los 25 años de la Plataforma de Beijing serán nuestras brújulas. La convocatoria del Foro Generación Igualdad, liderado por ONU Mujeres, Francia y México, se perfila como un nuevo escenario para promover coaliciones temáticas, tres de las cuales estarán centradas en los desafíos del siglo XXI: la justicia climática, la revolución tecnológica y el fortalecimiento de los movimientos feministas.





# Transformar las **políticas activas de empleo** para una **recuperación inclusiva y con trabajo**



**FRANCESCO MARIA CHIODI |**  
Coordinador del área de Políticas Sociales de EUROsociAL+

■ Para enfrentar la crisis que se abatió sobre las economías europeas y latinoamericanas a raíz de la pandemia de la COVID-19, las dos regiones han instrumentado medidas fiscales y en el plano de la protección social: transferencias asistenciales monetarias y alimenticias; subsidios para proteger los ingresos; ampliación de los seguros de desempleo y de los esquemas de pago parcial por parte del Estado de salarios de trabajadores de empresas obligadas a disminuir o interrumpir las actividades laborales. Otras medidas han sido la extensión de los plazos de las obligaciones tributarias, las garantías estatales para préstamos, la suspensión de las cotizaciones a la seguridad social y los incentivos y subvenciones al sector empresarial.

Las ayudas financieras han sido y todavía son necesarias para evitar que la recesión derive en una crisis social de enormes proporciones; pero necesariamente tienen un carácter temporal y limitado, y no solo por razones de estrechez fiscal. En este sentido, si bien, mientras

la situación lo imponga, hay que mantener los dispositivos establecidos para preservar la ocupación y sustituir ingresos laborales, es fundamental pasar a políticas activas de empleo, o más bien articular adecuadamente políticas pasivas y activas enfocadas a la inserción/reinserción laboral de las personas que están en condición de trabajar.

El debate en América Latina sobre las políticas de empleo no es nuevo, sino que, por irrisuelto, regresa sistemáticamente a la discusión. En la mayoría de los países se observa un bajo grado de desarrollo de estas políticas, salvo parcialmente en el campo de la formación. Sin embargo, la magnitud de la crisis obliga a pensar en un giro radical para lograr que las políticas de empleo tengan mayor impacto en los mercados laborales, y esto significa esencialmente dos reformas: un aumento sustantivo de la inversión y la adopción de un diseño orgánico para abordar de forma integral los diferentes nudos estructurales del mercado laboral.



Voy a referirme ahora únicamente al piso básico de un sistema integrado de servicios, que es el primer sostén de un diseño orgánico. Este piso está conformado por servicios de: (1) orientación; (2) capacitación y formación, incluyendo la formación continua; (3) intermediación.

Para que podamos hablar de un sistema de servicios de empleo deben existir los tres componentes, aunque es su interconexión el factor que determina el valor del mismo. Valor que depende igualmente del buen funcionamiento de los servicios, en función del cual se necesita personal calificado, dotaciones infraestructurales adecuadas, la digitalización, etc.

El asunto de la interconexión no es banal. Pese a ser uno de los principios más evocados, ponerlo en práctica resulta muy difícil. Comúnmente, en América Latina la orientación, la intermediación y la capacitación y formación constituyen tres bloques separados con distinto peso relativo. Los dos primeros son bastante modestos y suelen ser gestionados en la órbita de los ministerios de trabajo y sus servicios, que intervienen también con programas específicos para el empleo (primer empleo, capacitación para colectivos vulnerables, etc.). La formación, en cambio, cuenta con una institucionalidad específica y una fuerza técnica y económica que determina su autosuficiencia del resto, como un sistema en sí.

La debilidad de la interconexión entre los servicios mina su potencial. Cada uno provee una respuesta parcial que no aprovecha los recursos del conjunto. Esto ocurre, por poner un ejemplo, cuando una persona egresada de un curso no accede al servicio que podría orientarla o a la intermediación para identificar y ponerse en contacto con puestos vacantes.

Así las cosas, invertir en el crecimiento y la calidad de cada servicio, y con una lógica de sistema, parece a todas luces una necesidad apremiante en un contexto como el actual. Si no se actúa rápidamente, el riesgo es que las personas más vulnerables queden atrapadas en un círculo vicioso de exclusión.

Los servicios deberían funcionar en red o ser reorganizados bajo un centro (por ejemplo, el sistema de la formación) responsable del conjunto. Sin embargo, también por el carácter multidimensional de la crisis actual, es impor-

## “LAS AYUDAS FINANCIERAS HAN SIDO Y TODAVÍA SON NECESARIAS PARA EVITAR QUE LA RECESIÓN DERIVE EN UNA CRISIS SOCIAL DE ENORMES PROPORCIONES; PERO NECESARIAMENTE TIENEN UN CARÁCTER TEMPORAL Y LIMITADO”

tante sumar dos ejes a los tres que hemos señalado como bases de un sistema de empleo: (4) la vinculación con las empresas; (5) la articulación de las políticas de empleo con los planes de recuperación económica.

En el primer caso se trata de abrir o reforzar líneas de colaboración con las empresas. Por el lado de la formación, con el fin de cimentar la oferta formativa y cubrir brechas. Por el lado de los centros de empleo, con el afán de atraer un número cada vez mayor de vacantes. Este último es uno de los grandes problemas de los servicios de empleo en América Latina (y también de algunos países europeos), teniendo en cuenta, además, que los proveedores de trabajo son primariamente micro y pequeñas empresas, las cuales utilizan medios informales para buscar personal. Si se pretende que más empresas confíen en los centros de empleo, es preciso que estos brinden respuestas prontas y efectivas a sus demandas de perfiles profesionales. Por ende, centros de empleo y formación profesional deben trabajar unidos: proporcionar candidaturas idóneas y calificar la oferta laboral resulta clave.

El otro eje traslada los sistemas de empleo al terreno del desarrollo productivo. Los planes de reactivación y recuperación que se van gestando en los países representan un espacio para captar y aprovechar las oportunidades

ocupacionales que se van a generar. Otra ventana se podría abrir a raíz de los procesos de reconfiguración geográfica y estratégica de las cadenas globales de valor. Varias empresas europeas, por ejemplo, podrían mirar con interés hacia los países latinoamericanos en su intento de disminuir la dependencia de China.

El mercado de trabajo es el punto de bisagra entre desarrollo económico y empleo. En este sentido, las políticas activas de empleo deberían resituarse como políticas del mercado de trabajo. El salto a esta perspectiva no puede darse por descontado, porque el sector históricamente se ha ocupado casi exclusivamente de la oferta, relacionándose con el desarrollo económico como telón de fondo a tomar en cuenta y asignando a las empresas el rol de contrapartes o usuarios en cuanto empleadores. Este salto implica que los actores centrales de las políticas activas de empleo participen en las mesas donde se definen y discuten los planes de desarrollo, las inversiones, las decisiones fiscales y económicas. Y que también a nivel territorial se vuelvan interlocutores estables de empresas, centros de formación, polos de investigación e innovación, al igual que de los cuerpos intermedios y agentes sociales.

En el escenario post-COVID, o de convivencia entre emergencia sanitaria y reactivación, vamos a asistir a una reubicación de muchas actividades económicas; será inevitable que cierren empresas y al mismo tiempo nacerán nuevos vectores de desarrollo (pensemos en la economía verde y de servicios). Una masa creciente de personas ya está necesitando apoyo público para volver a encontrar trabajo, mejorar sus ingresos laborales o reciclarse adquiriendo nuevas habilidades. Este tiempo de crisis profunda es el tiempo para acelerar reformas que en otros momentos encontrarían resistencias infranqueables: además de combinar políticas pasivas y activas, de potenciar e integrar los tres componentes esenciales de los sistemas de empleo, las políticas de empleo deberán incrementar sus relaciones con el sector empresarial y acompañar los planes de recuperación. La imagen es la de un ecosistema que enlaza virtuosamente protección social de los ingresos, políticas del mercado de trabajo y reformas económicas.

\* Existe una versión extendida de este artículo en el blog de *Recíprocamente* en este [enlace](#).



ENTREVISTA A

**DRA. NADINE GASMAN**

Presidenta de INMUJERES de México

## ¿Cuál es el futuro de las Políticas de Igualdad?



Entrevista por: **EDITH LÓPEZ** |  
Experta EUROsociAL+ en género y  
derechos humanos

**PREGUNTA:** De cara a la “crisis de los cuidados” que ha exacerbado la pandemia de COVID-19 tanto en Europa como en América Latina, la cual recae principalmente en el trabajo de las mujeres, tanto en el ámbito privado como público, ¿cuál o cuáles son o deberían ser las políticas públicas a implementarse por el INMUJERES y el Gobierno mexicano, de manera prioritaria a fin de buscar la corresponsabilidad en los cuidados para la mitigación y recuperación de esta crisis?

■ **Nadine Gasman:** En primer lugar hay que visibilizar el hecho de que las desigualdades eran previas a la pandemia y que estas afectaban a las mujeres en todos los ámbitos sociales. La crisis sanitaria y económica consecuencia de la COVID-19 hizo más evidente esas desigualdades previas y además ha creado algunas nuevas,

Edith López, experta de EUROsociAL+ en género y derechos humanos, entrevistó para *Recíprocamente* a la dra. Nadine Gasman, presidenta de INMUJERES en México, con el objeto de saber cuál ha de ser la agenda de los Gobiernos en materia de género dado el retroceso que se ha producido en esta cuestión a raíz de la pandemia.

al poner a las mujeres en la primera línea de respuesta y ante la situación de confinamiento. Desde el inicio, el Gobierno de México ha mantenido una mirada sensible y transformadora, que reconoce que nuestra democracia se fortalece con la protección de los derechos y la inclusión de quienes se encuentran en mayores condiciones de pobreza, discriminación y desigualdad. Ante la pandemia, en México estamos priorizando el apoyo para el 70% de los hogares, donde se localizan las familias en mayor situación de vulnerabilidad mediante una política económica solidaria. Hemos fortalecido y aumentado los programas de apoyo para la población, los cuales impactan directamente en la vida de las mujeres. Particularmente, desde el INMUJERES, como eje rector de la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres, trabajamos con una visión por la igualdad que coincide con lo feminista y

que se enfoca en disminuir las brechas de desigualdad.

**PREGUNTA:** “La otra pandemia en la sombra”, la violencia contra las mujeres y las niñas, no ha parado e inclusive ha aumentado a partir de la implementación de algunas medidas sanitarias ¿Cuáles son las medidas de prevención asumidas por México para reducir el riesgo de que se produzcan casos de violencia contra las mujeres y niñas?

■ **Nadine Gasman:** Sobre el tema de la violencia, desde el inicio de nuestra administración hemos trabajado en el desarrollo de estrategias transversales que toquen los ejes de atención, prevención y sanción para eliminar la violencia contra las mujeres. Con la pandemia aceleramos y fortalecimos la coordinación entre las instituciones del Gobierno Federal y



también con las entidades en cada región. Nos comprometimos con ello y creamos el Grupo Impulsor de la Estrategia Nacional de prevención de las violencias contra mujeres, niñas, niños y adolescentes. Antes de que los organismos internacionales lo recomendaran, una de las primeras acciones fue declarar como servicios esenciales los refugios, centros de atención a mujeres víctimas de violencia, guarderías y estancias infantiles y asegurar el funcionamiento de todos los servicios ministeriales, administrativos y judiciales que atienden las violencias contra las mujeres. Se fortaleció la línea de emergencia 911 y se estableció como la gran puerta de entrada de los casos y contacto para la percepción, identificación, localización y atención de las mujeres niñas víctimas de violencia. Desde el INMUJERES coordinamos e implementamos la capacitación a las y los operadores del 911 en materia de diversidad sexual para responder llamadas de emergencia con perspectiva de género.

**PREGUNTA:** Finalmente, la COVID-19 abre una oportunidad de construir una “nueva normalidad”, la igualdad de género y los derechos de las mujeres son esenciales para superar la pandemia. Desde su punto de vista, ¿cuáles son los criterios y las áreas de oportunidad para garantizar la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones que ayuden a dar una

**respuesta efectiva y adecuada a las necesidades diferenciadas de la población y a las necesidades de las mujeres?**

■ **Nadine Gasman:** En México, las mujeres han dado una lucha sostenida por lograr la participación en la toma de decisiones en igualdad de condiciones con los hombres, lo cual se ha materializado en reformas constitucionales y legales de gran calado en materia de paridad que nos han colocado a la vanguardia entre los países democráticos. En el INMUJERES trabajamos para impulsar la participación plena de las mujeres en la política, en la economía, en todos los ámbitos de la vida, porque tenemos la convicción de que la “nueva normalidad” debe ser más solidaria, justa con las mujeres, feminista, más local e igualitaria. Es indispensable incorporar a todas las mujeres en la toma de decisiones estatales y municipales; remover los obstáculos que tienen las mujeres para incorporarse al mercado de trabajo formal, con seguridad social e igualdad salarial; fortalecer el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, garantizando su autonomía para decidir sobre su cuerpo, su salud y su sexualidad; asegurar una vida libre de violencia para mujeres y niñas; atacar de manera frontal todas las formas de violencias en el ámbito público y privado, el feminicidio, la trata y la explotación sexual. Se ha de lograr todo ello partiendo de la premisa que no puede haber paz sin justicia. Estamos trabajando

también en impulsar acciones para repensar la organización de los cuidados con la participación de las familias, las comunidades y el Estado para liberar el tiempo de las mujeres, y que aquellas que así lo decidan puedan enfocarse a actividades productivas, políticas o simplemente para que puedan hacer uso de su tiempo de la manera que más les convenga, pues en definitiva la posibilidad de decidir libremente es un acto político en sí mismo. Veinticinco años después de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing y en vísperas del Foro Generación Igualdad, la agenda de las mujeres tiene la oportunidad de encontrar nuevas respuestas a los problemas estructurales que aún no logramos remontar.

**“UNA DE LAS PRIMERAS ACCIONES FUE DECLARAR COMO SERVICIOS ESENCIALES LOS REFUGIOS, CENTROS DE ATENCIÓN A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA, GUARDERÍAS Y ESTANCIAS INFANTILES”**





ENTREVISTA A  **Miradas cruzadas entre Colombia y Bélgica** sobre la igualdad profesional entre mujeres y hombres en el contexto de la pandemia



**CARLOS ARANGO**

Asesor Ministerio del Trabajo de Colombia



**FRANÇOISE GOFFINET**

Adjunta del Instituto de Igualdad de Mujeres y Hombres (IEFH) de Bélgica

Muchas de las profesiones que formaron la primera línea de combate contra la pandemia son mayoritariamente femeninas. Ahora, con la llegada de la crisis económica, las mujeres sufren un mayor riesgo de caer en el desempleo y la informalidad. *Recíprocamente* entrevistó a Carlos Arango, asesor del Ministerio del Trabajo de Colombia, y Françoise Goffinet, adjunta del Instituto de Igualdad de Mujeres y Hombres (IEFH) de Bélgica, para saber qué visión hay de este problema desde ambos lados del Atlántico.



Entrevista por: **JACKELINE ROJAS** | Técnica sénior del área de Igualdad de género de EUROsociAL+

**PREGUNTA:** ¿Qué acciones ha implementado su organismo para la promoción de la igualdad profesional en el contexto de la pandemia?

■ **Carlos Arango:** Hacia el inicio de la pandemia, el Ministerio del Trabajo elaboró una guía práctica de "Alternativas Laborales con perspectiva de género en Tiempos del COVID", generando recomendaciones prácticas sobre cómo gestionar el trabajo en casa desde la perspectiva de género. Este instrumento se difundió por empresas y organizaciones privadas y públicas, para tener en consideración las realidades de los trabajadores y trabajadoras durante el aislamiento preventivo obligatorio.

A raíz de esta guía, algunas empresas del Sello de Equidad Laboral Equipares pudieron realizar ajustes a las dimensiones que aborda el

programa, para incorporar la nueva realidad social y cultural a los planes de acción para el cierre de brechas.

Por otra parte, en compañía de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), llevamos a cabo jornadas de sensibilización para empresas y organizaciones, orientadas a no bajar la guardia respecto a las temáticas de igualdad de género en el mundo empresarial y gestionar oportunamente las inequidades laborales entre hombres y mujeres.

■ **Françoise Goffinet:** El IEFH es una institución pública federal belga que tiene por misión promover la igualdad en las mentalidades y en las prácticas. Uno de los roles es formular dictámenes y recomendaciones. En mayo de 2020, el IEFH remitió un dictamen al Ministro Federal del Empleo, de la Economía y de la Igualdad sobre "la dimensión de género



en la crisis COVID” para resaltar cómo las mujeres son mayormente afectadas, estando en primera línea en el empleo durante la pandemia: 80% de mujeres en el sector hospitalario, 88% en las casas de adulto mayor, 96% en las guarderías, 95% en el sector de ayuda en el domicilio, 60% en el sector de comercio al por menor. En resumen, ¡todos los sectores donde ellas continuaron trabajando a tiempo completo en pleno confinamiento!

El IEFH trabajó también con las entidades federadas, por medio de protocolos; por ejemplo, en la elaboración de un dictamen de propia iniciativa al Consejo Wallon para la Igualdad de mujeres y de hombres (julio 2020) o en la formulación de un dictamen sobre el plan de los derechos de las mujeres de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

**PREGUNTA:** ¿Qué acciones se ha implementado para enfrentar o evitar la pérdida de empleo de las mujeres en el contexto de la pandemia, teniendo en cuenta que las mujeres están más expuestas al desempleo, la informalidad y el trabajo en sectores más precarios y de menor productividad?

■ **Carlos Arango:** A principios de abril, el aumento de casos de violencia superaba el 115%. Es por ello que iniciamos un proceso de articulación con varios actores para generar alternativas de empleo dirigidas a la superación de la violencia contra las mujeres, sobre todo en estas semanas de aislamiento preventivo obligatorio. Con el Servicio Público de Empleo identificamos una ruta para llevar a mujeres víctimas de violencias de género, a través de las Agencias de Empleo de Bogotá y Medellín como primera fase piloto, a un enganche laboral ágil y oportuno, teniendo en consideración el perfil requerido por la empresa. Con una de las empresas del Sello Equipares perteneciente a un sector del servicio público esencial, se identificó la oportunidad de vincularlas laboralmente.

De parte de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, se prestará asistencia técnica y formación a las Agencias de Empleo sobre el enfoque psicosocial; de otro lado, para las empresas y las mujeres contratadas dicho mecanismo hará un seguimiento del proceso de adaptación en el empleo, apalancándose en las Secretarías de las Mujeres y las Casas de las Mujeres correspondientes.

■ **Françoise Goffinet:** La concertación social es una institución en Bélgica que mostró durante la crisis toda su importancia. Desde 2003, los tres sindicatos firmaron una carta sobre igualdad entre mujeres y hombres. La seguridad social, cogestionada por el Estado, los sindicatos y los empleadores, puso en marcha desde el mes de marzo un sistema de ayuda de desempleo temporal para las y los trabajadores y un apoyo financiero temporal para las y los trabajadores independientes y los/as jefes/as de empresas.

Según la Federación de Empresas en Bélgica, las medidas de ayuda funcionan y permiten a numerosas empresas atravesar la crisis. Las pequeñas empresas que son manejadas por mujeres sufren proporcionalmente más.

**PREGUNTA:** ¿Qué buenas prácticas ha identificado que hayan implementado empresas/organizaciones del sector público/privado para evitar que la brecha de género se amplíe en la crisis sanitaria?

■ **Françoise Goffinet:** Yo no hablaría todavía de “buenas prácticas”, sino de pistas prometedoras de cara a alcanzar las políticas puestas en marcha desde la Conferencia Internacional de las Mujeres en Pekín en 1995. La gran mayoría de estos héroes en la pandemia son en realidad heroínas con empleos con un punto en punto común: mal pagados, poco valorizados, pero esenciales. El verano del 2020 el Gobierno Federal y las organizaciones sindicales concluyeron un acuerdo de revalorización con una sostenibilidad y una mejor dotación del Fondo Blusas Blancas.

Se implementó una licencia parental aplicada en el contexto de la crisis, que no es deducida del nombre de meses a los cuales tienen derechos los padres y las madres. Se realizó un ligero aumento de la indemnización, especialmente para las familias monoparentales (80% son mujeres) que de costumbre no podían recurrir a la licencia por razones económicas.

Tanto en los servicios públicos como en las empresas del sector privado se descubrió el teletrabajo. Sin embargo, se evidenciaron situaciones que afectan mayoritariamente a las mujeres como el “analfabetismo digital”, condiciones en términos de salud y de seguridad e incremento de la carga mental por el cuidado.

■ **Carlos Arango:** Algunas de las buenas prácticas identificadas han estado relacionadas con mejoras en el balance entre la vida laboral, familiar y personal, desde la perspectiva de género. Para esto, desde el Sello Equipares y en compañía de la ANDI, se lanzó la encuesta “Balance Vida Laboral Familiar y Personal”, la cual brindará a las empresas insumos sobre cómo se están distribuyendo las cargas laborales y el trabajo no remunerado en los hogares de los trabajadores y trabajadoras.

Algunas organizaciones han determinado establecer jornadas flexibles de trabajo desde casa, esquemas de reuniones flexibles, que permitan a las personas trabajadoras tener una mejor distribución de las cargas del cuidado en sus hogares, e incentivando la participación de los hombres en dichas tareas.

**PREGUNTA:** ¿Qué plan se prevé para fomentar la autonomía económica de las mujeres y la igualdad profesional en un contexto de reconstrucción post-pandemia?

■ **Françoise Goffinet:** Desde el 2007 el IEFH apoya la publicación de un reporte anual sobre las brechas salariales y la ley de 2012 promueve en la materia instrumentos a niveles interprofesionales, sectoriales y de empresas. Pero todavía hay mucho por hacer, formando a los nuevos representantes, después de cada elección social, pero también mejorando la transparencia de salarios; lo que se une a una preocupación actual de la Comisión Europea.

■ **Carlos Arango:** Durante este tiempo, hemos iniciado el perfeccionamiento de la Ruta de Empleo con Enfoque de Género con el Servicio Público de Empleo. Teniendo en consideración los sectores económicos que se están reactivando, los índices de violencia de género y la necesidad de brindar autonomía económica a las mujeres, se están gestionando alianzas con aquellas empresas y organizaciones que están reiniciando sus operaciones en todo el país, para priorizar la vinculación de mujeres, y así mitigar la cifra de desempleo.



## Asegurar el derecho a la **salud sexual y reproductiva** en tiempos de COVID-19



### **FRANCISCA MIRANDA |**

Doctora en Etnología y Antropología social (EHESS), Técnica sénior del área de Género de EUROsociAL+



### **SILVINA RAMOS |**

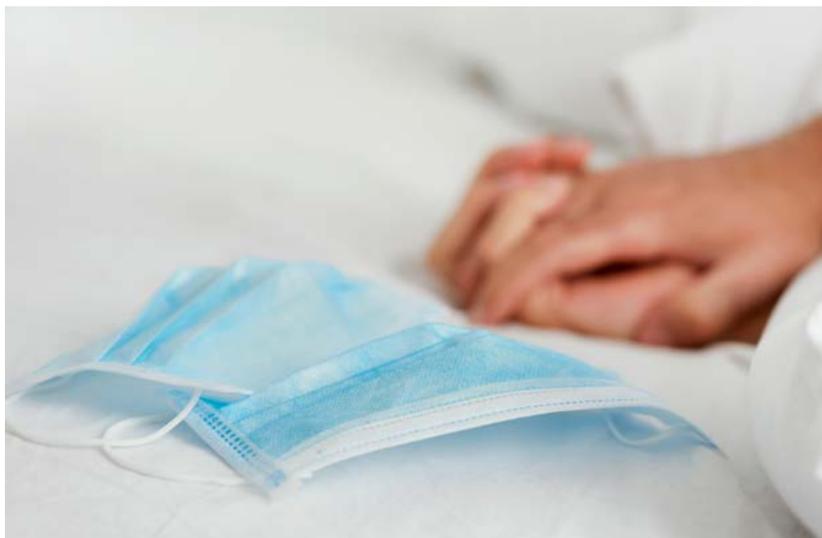
MSc Investigadora titular del CEDES Argentina, Coordinadora Técnica del Plan nacional de Prevención del Embarazo no intencional en la Adolescencia de Argentina y experta de EUROsociAL+

■ La pandemia por COVID-19 en América Latina y el Caribe ha irrumpido en un contexto de bajo crecimiento económico, elevados niveles de informalidad laboral y debilidad de los sistemas de protección social y de salud, que han exacerbado la vulnerabilidad de la región. La crisis afectará más gravemente a las mujeres, porque se encuentran sobrerrepresentadas en las actividades económicas más golpeadas por las medidas de contención y más expuestas al contagio.

En este contexto, la salud y los derechos sexuales y reproductivos de muchas mujeres se han visto afectados por la falta de continuidad de servicios de planificación familiar, así como de servicios de atención a la salud materna y a víctimas de violencia, debido al desvío de recursos hacia la emergencia sanitaria. La pandemia interviene en una región donde la necesidad insatisfecha de planificación familiar alcanza a un 10% entre las mujeres de entre 15 y 49 años, casadas o que viven en relación de pareja en América Latina, y a un 17%, en el Caribe. Por otra parte, la tasa de prevalencia de métodos anticonceptivos de cualquier tipo es del 74% para América Latina y del 61% para el Caribe. La tasa de maternidad en adolescentes está



## “LA SALUD Y LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS DE MUCHAS MUJERES SE HAN VISTO AFECTADOS POR LA FALTA DE CONTINUIDAD DE SERVICIOS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR”



por lo general, en los países de la región, por encima del 12%, siendo un factor de reproducción de la pobreza, y al igual que la mortalidad materna, es expresión de las desigualdades socioeconómicas, de etnia y territoriales. Se estima que en el contexto COVID-19, 18 millones de mujeres adicionales perderán su acceso a anticonceptivos modernos.

Un debilitamiento de los programas de planificación familiar y la reducción en el uso de contracepción podría incrementar la mortalidad y morbilidad materna, aumentar las tasas de embarazo adolescente y la incidencia de otras infecciones de transmisión sexual y de VIH. Puede asimismo acarrear abortos inseguros e ilegales, en una región donde existen legislaciones restrictivas en la materia. A ello se suma el persistente desafío de transformar patrones culturales y pautas de masculinidad hegemónica que todavía constituyen barreras para la negociación de las mujeres en el plano de la sexualidad.

Algunos países de la región han ampliado el acceso de las y los adolescentes a la información, a asesoramiento y a servicios de anticoncepción; tal es el caso de Perú con la Norma de Planificación Familiar del MINSA, de Ecuador con el Plan Nacional de Salud Sexual y reproductiva (2017-2021) y de Argentina con el Plan de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia (2017). También algunos países incorporan la Educación Sexual Integral en sus legislaciones, como Bolivia con la Ley 342 de la Juventud; Uruguay, que incorpora la educación sexual en la Ley General de Educación (18.437), y Argentina (Ley 26.150 del 2006).

En el marco de la puesta en marcha y consolidación de políticas públicas en salud sexual y reproductiva dirigidas a la población adolescente, el programa EUROsocial+ acompaña varios procesos ofreciendo asistencia técnica a Gobiernos para el diseño y la evaluación de esas políticas. En Panamá acompañó el proceso de reglamentación e Implementación de la Ley 60 sobre la menor de Edad embarazada Ministerio de Desarrollo Social. En México, se trabaja actualmente en el fortalecimiento de la Estrategia Nacional para la Prevención de Embarazo en Adolescentes, con el Consejo Nacional de Población e INMUJERES. En Uruguay se trabajó en el

fortalecimiento de la Estrategia Nacional e Intersectorial de Prevención del embarazo en la adolescencia para disminuir la incidencia del embarazo no intencional y garantizando derechos. En Ecuador, en el marco de la COVID-19, el programa colabora con el Consejo de la Judicatura en las medidas para garantizar el acceso a los servicios de víctimas de violencia de género.

La recuperación post-COVID hará necesario evaluar la magnitud del impacto de la pandemia y el confinamiento sobre los servicios de salud y educativos que atienden a la población adolescente. También requerirá el fortalecimiento de los sistemas de salud para restablecer las prestaciones de salud sexual y reproductiva, incluidas la atención a la violencia de género y el aborto sin riesgos siguiendo los parámetros establecidos por la legislación de cada país (Fondo de Población de Naciones Unidas 2020). En las escuelas se deberá prestar atención a la recuperación de la educación sexual y la retención escolar que, además de fortalecer la trayectoria educativa, opera como factor de protección de embarazos en la adolescencia.

Y por encima de esto, se enfrentará el desafío de implementar nuevas articulaciones de las políticas y servicios públicos con las comunidades en los territorios y nuevas modalidades de atención de la salud sexual y reproductiva y salud materna de niñas, adolescentes y mujeres adultas, enfatizando la distribución comunitaria de insumos, la búsqueda activa en domicilios de personas en situación de alta vulnerabilidad social, los hogares maternos o residencias para madres, la difusión de información a través de redes sociales y comunitarias, las acciones de los promotores de salud, los consultorios móviles y la telemedicina. También será indispensable fortalecer la rectoría de las políticas públicas difundiendo y fortaleciendo la aplicación de estándares mínimos de acceso y calidad de la atención para garantizar que los sistemas de salud vuelvan a estar preparados para garantizar servicios y derechos. También es de esperar que su adaptación a este contexto inédito haya contribuido a poner en funcionamiento nuevas modalidades de gestión y prestación de servicios virtuosos que deberían ser aprovechadas a futuro.



*Recíprocamente* mantuvo una charla con Helen Darbshire, directora de Access Info Europa, y Gabriel Delpiazzo, presidente del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay y presidente de la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública, acerca de cómo se vio afectado el derecho de acceso a la información pública en los primeros momentos de la pandemia, así como de qué esfuerzos se han hecho desde la institucionalidad y desde la sociedad civil para restablecer la normalidad.

**ENTREVISTA A**



**HELEN DARBISHIRE**

Directora de Access Info Europa



**GABRIEL DELPIAZZO**

Presidente del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay y presidente de la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública



Entrevista por: **BORJA DÍAZ** | Responsable de Buen Gobierno del área de Gobernanza Democrática en EUROsocial+

**PREGUNTA:** ¿Qué papel creen que están jugando en esta pandemia la transparencia y el derecho al acceso a la información pública? ¿En qué medida la pandemia está resultando una amenaza para este derecho y en qué medida la transparencia está siendo útil a la hora de combatir la crisis?

■ **Helen Darbshire:** En este 2020 hemos visto una gran demanda de información por parte de los periodistas y de la población en general. En los últimos veinte años, en los que el avance tecnológico ha ido en paralelo desarrollo del acceso a la información, la gente ha ido subiendo sus expectativas en lo relativo a querer estar informados y ya estábamos acostumbrados a tener acceso a los datos de forma inmediata, pero esta tendencia se ha hecho más evidente durante la pandemia.

■ **Gabriel Delpiazzo:** Al igual que el uso de la mascarilla o el lavado de manos, la transparencia se ha convertido en una medida de prevención. Si ya antes de la pandemia en muchos ámbitos solíamos decir que el

derecho al acceso a la información pública salva vidas, con la pandemia esto se ha vuelto patente.

**PREGUNTA:** Al inicio de la pandemia, en muchos países de la UE y AL se establecieron estados de alerta, lo que en mayor o menor medida se tradujo en limitaciones del derecho al acceso a la información pública. ¿En qué medida ello condicionó la capacidad de los órganos garantes de la transparencia para dar respuesta a las necesidades ciudadanas?

■ **Helen Darbshire:** Esta cuestión dividió a los países europeos en dos mitades, los que suspendieron los plazos administrativos y los que no lo hicieron. La decisión de hacerlo o no tuvo que ver principalmente con la gravedad de la situación durante los primeros meses de la pandemia. Algo que no pudo hacerse en Europa es lo que sí tuvo lugar en países de América Latina como Argentina, donde se logró proteger el



## “AL IGUAL QUE EL USO DE LA MASCARILLA O EL LAVADO DE MANOS, LA TRANSPARENCIA SE HA CONVERTIDO EN UNA MEDIDA DE PREVENCIÓN”

acceso a la información al estar este reconocido como un derecho fundamental.

■ **Gabriel Delpiazzo:** Durante los primeros momentos de la pandemia el derecho a la información se vio restringido o incluso amenazado. Después, sobre la marcha, ya fuera porque los organismos iban incorporando los medios técnicos necesarios o por la presión que ejerció la ciudadanía, se fue mitigando esa amenaza. En América Latina muchos países suspendieron también los plazos de los procedimientos. También he visto una restricción en materia de transparencia activa, en lo que es la difusión diaria de datos epidemiológicos. La situación de América Latina ha sido bastante dispar en cuanto este punto: hubo países que cumplieron diariamente con su labor de publicar la información y otros que tuvieron algún intento de restringirla o, lo que es peor aún, de aportar información parcial. La opacidad se tradujo en problemas también en otros ámbitos, sobre todo en las compras de emergencia de material sanitario. Por último, una amenaza general, no atribuible a gobiernos ni organismos públicos concretos, es la sobreinformación. Hemos recibido tanta información y tantos datos que se ha creado un caldo de cultivo propicio para las noticias falsas. En este punto, la transparencia activa, como mecanismo encargado de crear una fuente de información oficial, completa y veraz, se vuelve la garantía elemental para paliar dicha amenaza.

■ **Helen Darbshire:** En lo relativo a las compras y contrataciones públicas, la Unión Europea dispone de legislación que permite la utilización de procedimientos de contratación urgente, pero solo bajo ciertas condiciones. La normativa exige que cuando los gobiernos recurren a este mecanismo de urgencia tengan que publicar una justificación. Sin embargo, durante los peores momentos de la crisis no lo hicieron e incluso se llevaron a cabo contrataciones sin contar con la documentación mínima requerida por ley. Hemos visto la necesidad de fortalecer nuestros sistemas de control de las licitaciones públicas, así como los requisitos de transparencia de los registros mercantiles, para tratar de evitar que los gobiernos vuelvan a ser engañados.

**PREGUNTA:** Se ha hablado mucho del tema del uso de los datos abiertos para la toma de decisiones. En este sentido, tanto en AL como en la UE encontramos ejemplos de buenas colaboraciones entre los sistemas de salud y los organismos garantes y promotores del derecho de acceso a la información, pero también ha habido malas experiencias en este ámbito. ¿Cuál es vuestra reflexión acerca del papel de las nuevas tecnologías y el open data durante la pandemia?

■ **Gabriel Delpiazzo:** La tecnología se ha vuelto una herramienta fundamental. En situaciones de anormalidad, ha permitido que las oficinas públicas hayan podido funcionar de manera más o menos normal.

También se ha vuelto indispensable para el tratamiento de datos, para combinar información y generar nuevos datos que permiten adoptar medidas eficaces. Frente a esto, nos encontramos con la necesidad de preservar la privacidad de los datos personales, sobre todo al hablar de datos tan sensibles como los que tiene que ver con la salud. Aquí es muy importante no crear una falsa oposición entre la transparencia pública y la privacidad de los datos; se trata de dos derechos fundamentales que requieren ponderación caso a caso y una armonización que ciertamente no es sencilla.

■ **Helen Darbshire:** Por un lado, la inmediatez con la que exigimos los datos ha puesto de relieve carencias en materia de digitalización; por otro, se han detectado problemas en los sistemas nacionales de recuperación de datos, sobre todo en países grandes como España, Francia o Alemania. Igualmente, es muy importante publicar estos datos, por dos motivos: primero, conocer la base en torno a la cual los gobiernos toman las decisiones genera confianza en las instituciones; en segundo lugar, es clave que la sociedad civil, académicos, científicos, etc., tenga acceso a esa información para que puedan sacar sus propias conclusiones e incluso llegar a participar en la toma de decisiones. Otro tema relevante son los sistemas de rastreo. En relación a esto, me ha gustado mucho la respuesta de las organizaciones garantes y de la sociedad civil en general, que han puesto sobre la mesa la necesidad de proteger nuestros datos. No estoy en contra de las aplicaciones de rastreo, pero han de hacerse de modo que protejan la privacidad de las personas.

**PREGUNTA:** Ustedes trabajan en redes de referencia en la materia, la RTA como organismo público y Access Info como organización de la sociedad civil. ¿Qué medidas han tomado en el contexto de la pandemia para hacerla frente a través de proyectos colaborativos o de planes específicos?

■ **Helen Darbshire:** Un aspecto muy positivo que he visto con la pandemia es cómo de fuerte es la comunidad global por la transparencia y el gobierno abierto. Hemos sido capaces de organizarnos de manera bastante rápida y, a través de incontables videollamadas y *webinars*, hemos podido definir la agenda, tener conversaciones con gobiernos, hacer talleres de formación para periodistas... Estamos en una situación excepcional que a la vez supone una gran oportunidad, dado que estos últimos meses hemos entendido mejor que nunca la importancia de recabar, publicar y compartir información, así como asegurar la participación de toda la sociedad en la toma de decisiones.

■ **Gabriel Delpiazzo:** La RTA, como red iberoamericana cuya misión es ser un ámbito de colaboración e intercambio de experiencias, ha funcionado muy bien en los buenos momentos y también en los malos, en los que incluso la colaboración entre países se ha visto intensificada. Por ejemplo, con la ayuda de Eurosocial+ se realizó un taller para recopilar y conservar esas experiencias de reacción en momentos de crisis, generando un material de valor agregado que servirá sin duda para resolver otro tipo de eventualidades en el futuro.

\* Este texto es un extracto de la entrevista que puede encontrarse de forma íntegra en el blog de *Recíprocamente* en este [enlace](#).



**ENTREVISTA A**

*Recíprocamente* entrevistó a los ministros de justicia de Chile y España, que nos contaron cómo se ha reaccionado ante la pandemia desde su ámbito de actuación, así como cuáles son los retos que deberán afrontar los sistemas de Justicia en un futuro próximo.



**HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ**

Ministro de Justicia y Derechos Humanos de Chile



**JUAN CARLOS CAMPO MORENO**

Ministro de Justicia del Gobierno de España



Entrevista coordinada por: **MARIA LUISA DOMÍNGUEZ SUÁREZ** | Técnica sénior, responsable de la línea de Justicia del área de Gobernanza de EUROsociAL+

**PREGUNTA:** ¿Cómo se ha reaccionado desde el sector justicia en esta coyuntura de pandemia y qué lecciones aprendidas deja de cara al futuro?

■ **Juan Carlos Campo:** Durante el estado de alarma ha sido necesario actuar con unos tiempos de respuesta casi nulos y adoptar medidas para hacer frente a una realidad que cambiaba cada día. Esto ha supuesto un “aprendizaje exprés” para todos los miembros del equipo ministerial que han tenido que afrontar la crisis, empezando por el aprendizaje derivado de los propios errores, pero también de aquellas medidas adoptadas que sí han funcionado bien, como la cobertura de los servicios esenciales, el teletrabajo, o los actos de comunicación electrónicos. Fruto de toda esta experiencia, si fuese necesario, y espero que no, muchas de las medidas que se deberán tomar ya estarían preparadas en un protocolo de emergencia que debemos consensuar con el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y las Comunidades Autónomas con competencias y solo sería necesario activarlas; y el impacto sería infinitamente menor al producido durante la anterior crisis.

■ **Hernán Larraín:** Nuestro país ha enfrentado activamente la llegada del coronavirus a Chile, correspondiéndole a este Ministerio establecer directrices para la operación de los servicios públicos del Sector Justicia, lo que comprende a los organismos dependientes y relacionados

administrativamente con esta Secretaría de Estado, actuando de cara a las necesidades y requerimientos que conlleva una alerta sanitaria de este tipo. En este contexto, destaco la celeridad de nuestro accionar, pues tras la dictación del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe el 18 de marzo de 2020, prontamente se materializaron acciones en el plano legislativo y ejecutivo, buscando establecer mecanismos que garantizaran el debido acceso a la justicia por parte de la ciudadanía respecto de los tribunales y los servicios de defensa y asistencia jurídica, y adecuar las condiciones de funcionamiento de los organismos dependientes, dando continuidad a la función pública y asegurando el debido resguardo de los niños, niñas y adolescentes bajo la tutela del Estado, así como de la personas privadas de libertad.

El 2 de abril fue promulgada la Ley N° 21.226, destinada a suspender audiencias, prorrogar plazos y dar atribuciones a la Corte Suprema para adaptar los procesos judiciales a la realidad de confinamiento y restricción de movimientos que ha exigido la pandemia. Otra legislación relevante, siguiendo las recomendaciones de la CIDH, fue la Ley N° 21.228, a través de la cual se dispuso a mediados de abril un indulto general conmutativo dirigido a personas pertenecientes a grupos vulnerables desde la perspectiva sanitaria, tales como personas mayores y embarazadas, estableciendo requisitos de otorgamiento que apuntan al porcentaje de



## “DE LAS LECCIONES APRENDIDAS A PARTIR DE ESTA EXPERIENCIA LOGRAMOS VISUALIZAR LA IMPORTANCIA DE UN ACTUAR COORDINADO, NO SOLO POR PARTE DE LOS DISTINTOS PODERES DEL ESTADO, SINO TAMBIÉN DESDE LA INSTITUCIONALIDAD QUE TRASCIENDE AL SECTOR JUSTICIA”

pena cumplida, y la posibilidad de completar el saldo pendiente a través de reclusión domiciliaria u otros mecanismos de control. Como regla de actuación general, se estableció un Plan de Acción de todo el Sector Justicia, facilitando la coordinación y planificación de cada uno de los servicios dependientes y relacionados con este ministerio, con el objetivo de prevenir el contagio de la población con COVID-19 e informar a nuestros funcionarios, usuarios y beneficiarios respecto a los lineamientos de actuación.

En el caso del Servicio Nacional de Menores, junto con disponer estrictos protocolos sanitarios para el manejo de las residencias y la limitación de las visitas para proteger la salud de los niños, niñas y adolescentes que viven al amparo del Estado, se establecieron herramientas de conexión remota con sus familias y con los equipos jurídicos a cargo de sus procesos ante los tribunales de justicia.

En el caso de la población penal se adoptaron medidas semejantes, ejecutándose la segregación de los casos de contagio detectados, lo que ha permitido hasta la fecha mantener controlado los escasos brotes generados; además, se ha posibilitado un sistema de mensajería y de video-visitas, para mantener el contacto con sus familiares.

Desde los servicios de asistencia jurídica y defensa penal, vivenciamos un rápido proceso de transición hacia la atención virtual mediante distintas plataformas, adecuándonos a las posibilidades de conexión que poseen los usuarios y participando de manera virtual en las audiencias judiciales de los procesos priorizados. Esta ha sido una experiencia positiva que ha dado lugar incluso a la premiación de buenas prácticas, en donde hemos querido destacar iniciativas propiciadas por funcionarios del sector, quienes de manera participativa e innovadora han desarrollado con sus propios medios, aplicaciones digitales, estrategias de atención y asesoría jurídica, destinadas a garantizar el acceso a la justicia de las personas más vulnerables.

De las lecciones aprendidas a partir de esta experiencia logramos visualizar la importancia de un actuar coordinado, no solo por parte de los distintos poderes del Estado, sino también desde la institucionalidad que trasciende al sector justicia, entendiendo nuestro rol y la corresponsabilidad que tenemos en la satisfacción de las necesidades sociales y jurídicas de la población, pero desde un modo seguro, en el cual se privilegia la protección de la salud y la vida de las personas.

Otra lección relevante es el establecimiento de mecanismos de atención remota, audiencias virtuales y, en general, la realización de actuaciones judiciales y extrajudiciales hasta hace poco exclusivamente presenciales, pero cuyo tránsito hacia la digitalización de los procesos ha permitido mantener el funcionamiento del sistema de administración de justicia. En esta línea, avanza en el Congreso Nacional un proyecto de ley presentado por el Gobierno, que aborda el retorno del sistema de justicia luego de terminado el estado de excepción, pues estamos trabajando con anticipación, para que cuando acabe la emergencia sanitaria las actuaciones sean rápidas y eficientes, garantizando el debido proceso.

**PREGUNTA:** El acceso a la justicia entendido en sentido amplio como un derecho llave sin el cual no es posible garantizar el resto de derechos es clave para luchar contra las desigualdades y promover la cohesión social ¿Qué medidas concretas contempla el Plan Justicia 2030 en el eje estratégico de acceso a justicia?

■ **Juan Carlos Campo:** En primer lugar, quiero señalar que coincido plenamente en esa visión del acceso a la justicia común como un derecho llave, que permite garantizar otros derechos esenciales. En segundo lugar, quiero explicar que “Justicia 2030” nace con el objeto de establecer, de manera coordinada y programada, la actuación del Ministerio de Justicia, con vocación de transformar la Administración de Justicia en el inmediato más próximo de los cuatro próximos años y sentar las bases que permitan un proceso continuo de transformación que culmine en el año 2030.

Finalmente, uno de los bloques esenciales del plan es precisamente el acceso a la justicia. De forma muy resumida se pretende asegurar a cada persona el acceso sencillo a la justicia mediante una modernización del lenguaje jurídico que permita una mejor comprensión del mismo, la accesibilidad digital, así como la justicia 24/7.

**PREGUNTA:** El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile en su última cuenta pública presentó una iniciativa para crear un Servicio Nacional y un Plan Nacional de Acceso a la Justicia, en el que cuentan con el acompañamiento de EUROsocial ¿Cuál es el objetivo de este Servicio y del Plan Nacional de Acceso a la Justicia?

■ **Hernán Larraín:** El Plan Nacional de Acceso a la Justicia constituye uno de los dos ejes que sirven de marco a los lineamientos de política pública en la materia, y que han sido implementados a partir de esta Administración. Esta iniciativa surge considerando los diagnósticos previos y la labor desarrollada hasta la fecha con los servicios públicos destinados a otorgar asistencia jurídica a la población más vulnerable y defensa especializada a grupos prioritarios, considerando además la asistencia técnica otorgada por EUROsocial para el diagnóstico de situación, diseño y puesta en marcha. En este contexto, nuestro desafío consiste en el diseño y elaboración de un Plan Nacional de Acceso a la Justicia, capaz de dar articulación y coordinación a los actores públicos y privados que son parte del sistema de acceso a la justicia, posicionando al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como el referente técnico y político a cargo de su conducción. En coherencia con el plan, está también presente el anhelo de generar un Servicio Nacional de Acceso a la Justicia, que,



junto con perfeccionar la coordinación y el otorgamiento de las prestaciones destinadas a la promoción de derechos, la prevención de conflictos, la orientación y asesoría en derecho, la solución colaborativa de conflictos y el patrocinio judicial en distintos ámbitos, permita a su vez otorgar especial protección y defensa de las personas pertenecientes a grupos vulnerables, y particularmente a quienes son víctimas de delitos. Ello supone no solo prestaciones de carácter jurídico, sino también componentes psicosociales que promuevan una atención integral e interdisciplinaria, de manera profesional y gratuita para quienes no tengan la capacidad de proveerse asistencia por sí.

**PREGUNTA:** Una de las consecuencias más graves de esta pandemia es la crisis económica y los efectos derivados de la misma ¿Cómo se puede contribuir desde la justicia a la dinamización y reactivación de la actividad económica?

■ **Juan Carlos Campo:** La Justicia debe dar respuesta a los problemas sociales, y es indudable que las crisis económicas son un problema de primer orden. El problema es especialmente sensible en los juzgados de lo social, competentes para la resolución de los problemas de los trabajadores, y los juzgados de lo mercantil, competentes para la resolución de los procedimientos de insolvencia empresarial. También en los juzgados de Primera Instancia, que deberán afrontar los concursos de acreedores de las personas físicas no empresarias. En esta situación, la Administración de Justicia debe aportar seguridad jurídica y celeridad. Este tipo de procesos debe resolverse en un período razonable y dando una respuesta lo más unívoca posible ante situaciones similares. La seguridad jurídica incentiva la inversión y ayuda a la economía. El Ministerio de Justicia ha puesto en marcha un ambicioso proyecto de refuerzo de la jurisdicción social y de los órganos mercantiles para evitar que el previsible incremento de litigación implique un inasumible retraso en la solución de los litigios. También se está preparando un anteproyecto de ley de justicia sostenible, que se remitirá al Parlamento en las próximas semanas y que entre otras medidas incluye el fomento de las medidas adecuadas de resolución de conflictos, fomentando las soluciones negociadas y extrajudiciales.

■ **Hernán Larraín:** Existen distintos planos en los que nuestro sector puede realizar significativos aportes. En nuestro caso, estimo que las iniciativas legislativas destinadas a la oportuna resolución judicial de los conflictos no solo contribuyen a una sociedad más justa, sino también a una convivencia nacional pacífica, la cual es esencial si queremos superar los conflictos que nos afectan, cuya base está en las diferencias, desigualdades y desencuentros a nivel familiar, laboral y vecinal. Por ello, la justicia es esencial para la cohesión social y la reconstrucción de las confianzas en la comunidad.

Por otra parte, existen ejemplos puntuales en que nuestra actuación también colabora a la reactivación económica, cuando somos capaces de garantizar el cumplimiento de los derechos. En esta línea, nuestro país, además de los diferentes beneficios sociales y económicos implementados desde el Gobierno, y como otros de la región, permitió la disposición de un porcentaje de los fondos previsionales de los trabajadores, para promover el consumo y la satisfacción de necesidades esenciales que no

podieron ser cubiertas por la pérdida o rebaja significativa de los ingresos. En este orden, nuestro ministerio fue esencial para que una norma de este tipo permita asegurar con estos fondos el pago de las pensiones alimenticias adeudadas, lo que generó un fuerte impacto, pues lamentablemente son muchos los casos en que las personas evaden este tipo de obligaciones básicas respecto de sus hijos, y era vital resguardar por ley sus derechos e intereses.

**PREGUNTA:** La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de promover el uso de medios digitales para mejorar de forma rápida y eficaz el acceso a la justicia ¿Cómo está la justicia europea, la española y la chilena en cuanto a Agenda Digital?

■ **Juan Carlos Campo:** La Comisión Europea ha fijado como prioridad para el periodo 2019-2024 la de alcanzar “una Europa adaptada a la era digital”. El Consejo de Europa, en sus conclusiones del 9 de junio de 2020 sobre la configuración del futuro digital de Europa, reconoce que la digitalización de los sistemas judiciales de los Estados miembros puede facilitar y mejorar el acceso a la justicia en toda la UE. En este sentido se están emprendiendo acciones y estudios específicos destinados a fomentar el uso de tecnologías innovadoras en el ámbito de la Justicia y la digitalización. Entre otros, recientemente se ha llevado a cabo un estudio en el que se realiza un análisis de los proyectos existentes a nivel de los Estados miembros en los que se emplea el uso de tecnologías innovadoras (IA, Blockchain, etc.) como medio para la mejora de la Justicia. En la actualidad se está trabajando en el borrador de conclusiones sobre “Acceso a la Justicia y digitalización a nivel europeo”.

Como resultado de acciones concretas tendentes a la digitalización de la Justicia encontramos el portal europeo de Justicia electrónica (Portal e-Justice), mediante el cual se facilita el acceso a la información en materia de justicia a los ciudadanos con relación a procedimientos, autoridades judiciales, profesionales, operadores jurídicos y legislación. El portal también facilita el acceso a la información en caso de procesos judiciales y extrajudiciales en situaciones transfronterizas.

Para mejorar la comunicación entre las autoridades judiciales europeas se trabaja en la creación de herramientas de comunicación directa que permitan una cooperación jurídica internacional rápida y eficaz —proyectos como e-Codex o e-Evidence—, así como de herramientas tecnológicas de cooperación entre las autoridades judiciales tales como ECRIS —para el intercambio de antecedentes penales entre los distintos Estados miembros—. En todas estas actividades el Ministerio de Justicia español participa activamente.

A nivel nacional, y en línea con la UE, la transformación digital de la Justicia es una prioridad para el Ministerio. La implementación de la Agenda Digital pretende mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos de la Justicia, a través de las TIC. Son destacables algunos avances tecnológicos alcanzados en este sentido; el sistema LexNET —que ha supuesto el paso definitivo hacia el expediente judicial electrónico—, el portal de Subastas Judiciales Electrónicas —que permite la licitación de forma telemática por cualquier interesado independientemente de su ubicación geográfica—, el Sistema de Registros Judiciales (SIRAJ) o la interconexión con bases de datos de otras Administraciones



## “LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA JUSTICIA ES UNA PRIORIDAD PARA EL MINISTERIO. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA DIGITAL PRETENDE MEJORAR LA CALIDAD Y LA EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUSTICIA, A TRAVÉS DE LAS TIC”

a través del Punto Neutro Judicial son claros ejemplos del proceso de digitalización en el que estamos inmersos. El principal reto ante el que nos encontramos tanto a nivel europeo como nacional reside en la diversidad de sistemas de información y de gestión procesal que operan en el ámbito de la Administración de Justicia. Es preciso tender a la interoperabilidad e interconexión entre los distintos sistemas de información, servicios digitales y herramientas tecnológicas del sector Justicia que operan en todo el territorio nacional, y a su vez, alcanzar su conexión a través de plataformas interoperables y seguras con los sistemas europeos. Otro elemento a tener en cuenta es el desafío que supone la necesaria adaptación de los sistemas de información, servicios digitales y herramientas tecnológicas a la actual regulación sobre protección de datos. En ambos casos se está trabajando enérgicamente, tanto a nivel legislativo como tecnológico, para lograr su consecución con todas las garantías. Merece destacarse aquí la importante labor que realiza el Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica, órgano con importantes competencias destinadas a favorecer la compatibilidad y a asegurar la interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados en la Administración de Justicia, así como para asegurar la cooperación entre las distintas Administraciones.

■ **Hernán Larraín:** Chile cuenta con una Agenda Digital 2020, que se estructura en base a cinco ejes: Derechos para el Desarrollo Digital, Conectividad Digital, Gobierno Digital, Economía Digital y Competencias Digitales. Cada uno de ellos establece lineamientos estratégicos que se materializan en más de sesenta medidas que, por supuesto, presentan distintos niveles y alcances. En el eje conocido como Derechos para el Desarrollo Digital se contempla la adecuación del marco normativo vigente a nuevos fenómenos sociales de participación de la población frente al desarrollo de las tecnologías de información y comunicación.

En cuanto al impacto de los medios digitales en la Justicia, es importante señalar que desde el año 2016, nuestro país cuenta con una ley de tramitación electrónica que establece principios generales para la tramitación de los procesos judiciales y el uso obligatorio del sistema informático para el respaldo y conservación de las resoluciones y actuaciones procesales. Sin perjuicio de lo anterior, la realización de audiencias mediante medios telemáticos constituyó una innovación impuesta producto de la pandemia, la cual esperamos pueda permanecer mientras transitamos hacia la normalización de la actividad judicial, y de ser necesario, incluso con posterioridad a ella,

pues a la fecha ha permitido la materialización de la labor jurisdiccional, posibilitando el acceso a la justicia de los ciudadanos.

**PREGUNTA:** ¿Qué valor añadido cree que tiene un programa como EUROsociAL, que promueve el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre instituciones homólogas, de cara a reforzar el diálogo birregional en un ámbito tan importante como la justicia?

■ **Juan Carlos Campo:** Desde el Ministerio de Justicia —y también desde el resto de instituciones del sector de la Justicia en España, como el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado— trabajamos con multitud de programas de cooperación financiados por la UE que tienen por objeto el intercambio de experiencias entre instituciones euro-latinoamericanas. La peculiaridad de EUROsociAL estriba en que, al contrario que la mayoría de esos programas, no se centra en las actividades más “tradicionales” de la cooperación internacional en materia de Justicia, como son la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo o la corrupción. En esas materias Europa y Latinoamérica ya están alineadas en el fortalecimiento de un Estado de derecho sólido que tutele la seguridad jurídica y la libertad de sus ciudadanos. EUROsociAL, sin embargo, interpela a Europa y a América Latina —y también, lógicamente, a las instituciones participantes— desde la perspectiva de la cohesión social, reclamando un desplazamiento del foco de atención de las Administraciones hacia políticas públicas que busquen una gobernanza más democrática y transparente, la reducción de las desigualdades y el desarrollo de las capacidades de la ciudadanía. De esa forma, el valor añadido de EUROsociAL en el marco de esa visión euro-latinoamericana de la Justicia es plantear un giro en la postura que la Justicia —como sector, como suma de instituciones, como marco de diálogo incluso— adopta hacia la ciudadanía, convirtiéndose en un servicio público orientado al cumplimiento de las metas del ODS 16.

■ **Hernán Larraín:** El diálogo entre nuestras regiones tiene especial importancia, tanto por su historia como proyección. Es decir, sumado al diálogo interamericano, nuestra relación de apoyo recíproco con la Unión Europea tiene una gran relevancia en la actualidad, de cara a la pandemia y a otros desafíos globales, y en el caso concreto de Chile, tomando en cuenta que nos encontramos en plena negociación un Acuerdo de Asociación 2.0 entre Chile y la Unión Europea. Dicho lo anterior, EUROsociAL ha sido un catalizador de mayores sinergias y trabajo conjunto. Es decir, su aporte ha sido sustantivo, dando mayor envergadura al diálogo birregional, aportando en el desarrollo de políticas públicas sectoriales cuya maduración desafían, tanto a nuestra Región como a Chile. Como sostuvo anteriormente, la pandemia relevó diversas dimensiones, y la cooperación internacional es una de ellas. Nutrir nuestras políticas públicas internas con experiencias foráneas resulta de toda lógica, considerando que un problema global como la COVID-19 no conoce fronteras y demanda esfuerzos mancomunados y coordinados. Considerando el alto impacto del sector Justicia en la población y por estar indexada la Justicia a la esencia de la función estatal, es que la asistencia técnica y el acompañamiento de un programa como EUROsociAL se torna de especial valía por la naturaleza de los bienes públicos en que colabora.

\* Este texto es un extracto de la entrevista que puede encontrarse de forma íntegra en el blog de *Recíprocamente* en este [enlace](#).



Sin cruzar las fronteras no hay integración posible:

## países + integrados, personas + protegidas



### NAHUEL ODDONE |

Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales del Instituto Social del MERCOSUR (ISM)<sup>1</sup>

■ La COVID-19 ha causado que los Estados parte del MERCOSUR decidiesen cerrar sus fronteras para evitar la trasmisión del virus entre su población, lo que supuso una medida de excepción jamás vista dentro de la historia democrática. Las primeras respuestas políticas se han concentrado en disminuir la movilidad para bajar la tasa de contagio, tanto en la circulación dentro de los territorios nacionales como en el cruce de fronteras. Poco a poco, las personas fueron regresando a sus países y tomando la responsabilidad del “cuidado de sus biografías”, como indicaría Ulrich Beck si viviese. Pero ¿por cuánto tiempo se puede extender esta medida? Sobre todo

porque sin cruzar las fronteras no hay integración posible.

Los territorios pueden ser comprendidos por los tipos de relaciones que expresan. Las relaciones fronterizas en el Cono Sur existían antes del MERCOSUR<sup>2</sup>. Las relaciones fronterizas de parentesco y amistad, de trabajo y comerciales, culturales y deportivas, y hasta políticas, preexistían al proceso de integración regional. El MERCOSUR jugó un papel clave en visibilizar la realidad fronteriza y acompañar el diseño y financiamiento de instrumentos de cooperación territorial.

“Las fronteras son espacios interestatales donde se condensan relaciones entre las poblaciones locales y los diferentes niveles del

1. Las opiniones aquí expresadas son de estricto carácter personal.

2. Especialmente relevantes son las “ciudades gemelas”, se trata de pares de centros urbanos, cara a cara en un límite internacional, cuya interdependencia es muchas veces mayor de lo que tiene la ciudad con su región de referencia administrativa o su propio territorio nacional.



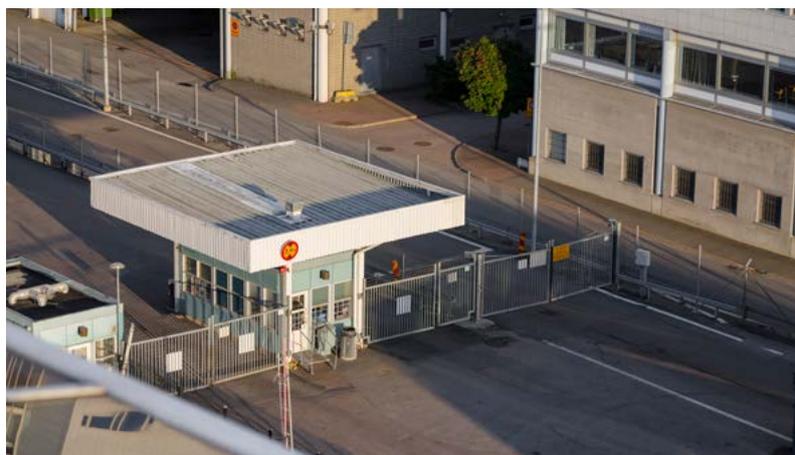
Estado. Esta concepción permite diferenciar las líneas fronterizas de las áreas de frontera. Mientras que las líneas fronterizas son competencia de los gobiernos nacionales, en las áreas de frontera las competencias son compartidas o concurrentes entre los gobiernos nacionales y subnacionales. Por otro lado, las líneas de frontera remiten a una división política que no necesariamente guarda relación con las regiones agroecológicas o las características históricas y socioculturales de los territorios fronterizos. Precisamente ahí radica la importancia de considerar las áreas de frontera como una unidad de análisis, al diseñar e instrumentar políticas de integración regional que reconozcan la fronterización.

Por fronterización se alude a aquellas prácticas de cooperación y articulación que buscan crear orden, regímenes de inclusión y construcción de la otredad con el objetivo de mejorar las interacciones en frontera y, de esta manera, el bienestar de sus poblaciones. El MERCOSUR ha contribuido, a través de diferentes mecanismos, a fortalecer la cooperación fronteriza:

- Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR
- Acuerdo Multilateral de Seguridad Social
- Declaración Sociolaboral del MERCOSUR
- Plan de Acción del Estatuto de la Ciudadanía
- Plan Estratégico de Acción Social
- Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas

Esta estructura de acuerdos ha sostenido diálogos e intercambios bilaterales multinivel, ya sea acompañando los Comités de Integración (antes comités de frontera que —en algunos casos— existen desde la década del ochenta) o las Comisiones de Desarrollo Fronterizo, así como también el diálogo con cooperantes internacionales que a través de programas y proyectos han buscado apalancar la cooperación fronteriza. El MERCOSUR ha reconocido en sus fronteras un pilar importante para el estímulo de la integración regional a partir de la creación del Subgrupo de Trabajo N.º 18 de Integración Fronteriza que coordina la agenda temática.

Asimismo, la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y la Comisión de



## “ACTUALMENTE, SE OBSERVA LA NECESIDAD DE PROMOVER UNA APERTURA ORDENADA Y GRADUAL DE LAS FRONTERAS TERRESTRES INTERNAS DEL MERCOSUR”

Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR definieron como eje transversal de trabajo la actuación en zonas de frontera. En línea con este impulso, el Instituto Social del MERCOSUR se encuentra implementando los proyectos *Ciudadanía en fronteras del MERCOSUR*, cofinanciado por el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR; *Juventudes y fronteras: ¿cómo es crecer en las fronteras?*, cofinanciado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas; y *Cooperación Transfronteriza en materia de salud con énfasis en la facilitación de la movilidad de pacientes*, con el apoyo del Programa para la Cohesión Social en América Latina EUROsocial+. Es de destacar que los tres proyectos han sido modificados en su implementación por la pandemia de COVID-19.

La COVID-19 ha planteado un enorme desafío en la gestión integral de fronteras. En primer lugar, garantizar el abastecimiento y la seguridad alimentaria a través de los canales de distribución ha sido clave en el contexto de la pandemia.

A pesar de las dificultades de tiempo y del aumento relativo de costos, los productos cruzaron las fronteras. Sin embargo, la movilidad de las personas continúa cerrada. Esto ha ocasionado dificultades importantes en el vivir cotidiano de las poblaciones de las ciudades gemelas, en donde se destaca un fuerte comercio transfronterizo y la utilización de servicios públicos sin diferenciar uno u otro lado de la frontera en función de su oferta y calidad. Esta situación ha llevado a que muchos gobiernos locales y provinciales reclamasen frente a su Estado central el reconocimiento de su particularidad como área fronteriza. Actualmente, se observa la necesidad de promover una apertura ordenada y gradual de las fronteras terrestres internas del MERCOSUR, así como el establecimiento de un mecanismo sanitario de supervisión compartida que garantice la movilidad humana. A modo de ejemplo sirve el acuerdo de creación de la Comisión Técnica Binacional entre Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil), cuyo objetivo es funcionar como una unidad sanitaria epidemiológica indivisible para casos de COVID-19, caso que luego se replicó entre las ciudades de Artigas y Quaraí y entre Bella Unión y Barra do Quaraí.

Las fronteras no son atemporales, son un momento resultante de construcciones históricas y, por lo tanto, corresponde a las fuerzas sociales del presente aprovechar el territorio fronterizo para la experimentación social de la integración regional y dar respuestas políticas de acuerdo a las demandas específicas de su tiempo. La COVID-19 reclama un liderazgo público transnacional bajo el lema “Países + integrados, personas + protegidas”.



## Cooperación transfronteriza en tiempo de pandemia:

### ¿qué soluciones pueden ofrecer los territorios regionales?



#### FLORENCE JACQUEY |

Gerente de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial "Secretariat du Sommet de la Grande Région"

#### La Gran Región: gobernanza multinivel y pequeña Europa

Nacida como iniciativa de Estados nacionales, la Gran Región es un ejemplo único de un lento proceso de consolidación de lazos transfronterizos y diálogo interregional. La necesaria formulación de una respuesta concertada entre Francia, Alemania y Luxemburgo en el denominado "triángulo minero" dio nacimiento en 1971 a la comisión intergubernamental franco-luxemburguesa-alemana. Los representantes de las instituciones regionales participaron como observadores. El acto jurídico fundador de la cooperación llega en 1980 con el acuerdo de Bonn relativo a la cooperación en las zonas fronterizas. Responde al deseo de institucionalizar la cooperación transfronteriza y aporta una

base jurídica a las actividades de la Comisión Intergubernamental y de la Comisión Regional "SaarLorLux-Tréveris-Palatinado Occidental". En los años siguientes la implicación de los líderes regionales en los trabajos de la comisión regional es cada vez más grande y la primera cumbre a nivel de los jefes de los Gobiernos regionales de la Gran Región tuvo lugar en 1995. Las estructuras de la Comisión Regional y de la Cumbre de los Ejecutivos de la Gran Región se fusionan en el año 2005 y desde entonces la cooperación institucional es llevada a nivel regional. Compuesta por 5 regiones integrantes de 4 países, la Gran Región es a menudo llamada el "laboratorio de Europa". Los desafíos a nivel de gobernanza no son pocos. La coexistencia de sistemas administrativos muy

1. Las opiniones expresadas en el presente artículo son de estricto carácter personal.



diferentes es un reto permanente y, a la vez, enriquece el diálogo interregional. En ese espacio de cooperación de 65.401 km<sup>2</sup> situado a menos de 300 km de París, de Bruselas, de Rotterdam y de Frankfurt cohabitan 3 lenguas y una multitud de instituciones subregionales de cooperación.

### Pandemia y retroceso

Con la llegada de la pandemia de COVID-19 a Europa la cuestión de las fronteras ha vuelto a tener una fuerte resonancia, especialmente en las zonas fronterizas. La Gran Región no es excepción y el cierre repentino de las fronteras externas de la Unión Europea el 17 marzo del 2020, seguido del cierre de las fronteras nacionales entre países europeos<sup>2</sup>, ha provocado una onda de choque en ese espacio conocido por tener la mayor movilidad profesional transfronteriza en la UE. Cerca de 250.000 personas cruzan cada día las fronteras para ir a trabajar. Con el cierre de las fronteras nacionales sin aviso previo han vuelto a aparecer otras fronteras, de orden social o cultural. Tristes memorias de otro tiempo en esa zona que ha visto nacer el espacio Schengen.

### La cooperación en acción: confianza y diálogo como motores de integración regional

Pasado el primer momento de sorpresa ante una situación inédita, las fuerzas vivas se han

movilizado de una y otra parte de las fronteras. Frente a situaciones complejas y a veces surrealistas en zonas de vida tan entramadas, y muchas veces separadas del vecino por tan solo un puente, los responsables políticos locales y regionales han buscado nuevas formas de diálogo.

Para que pueda evolucionar la percepción de los espacios fronterizos por parte de los Estados nacionales es necesario que las regiones fronterizas muestren que pueden funcionar como "núcleos de vida". La crisis ha puesto en evidencia que las relaciones de confianza establecidas a lo largo de los años y el buen conocimiento del vecino son un cimentamiento lo suficientemente sólido para que en una región fronteriza la acción conjugada entre actores de diferentes niveles dé resultados concretos. Los alcaldes de las localidades fronterizas han unido sus voces militando por la reapertura de las fronteras, como también lo han hecho parlamentarios regionales y diputados europeos. La sociedad civil y el mundo universitario se han movilizado para aportar nuevas perspectivas. Los jefes de los Ejecutivos regionales han intensificado sus contactos y actuado para la puesta en marcha de soluciones pragmáticas. La instauración entre otras medidas de una "Task Force COVID-19" a nivel de la Gran Región ha sido clave para seguir y acompañar la evolución de

la pandemia. Enfermos de COVID-19 han podido así ser evacuados a hospitales en Alemania y Luxemburgo para prevenir la saturación de la UCI del este de Francia. El diálogo constante entre los líderes regionales y sus gobiernos nacionales han permitido negociar la apertura de algunos puntos de la frontera para el paso de los trabajadores transfronterizos. Y más recientemente se pueden destacar medidas de prevención a escala transfronteriza, como la campaña masiva de test y el *contact-tracing* impulsado por Luxemburgo a nivel transfronterizo, permitiendo seguir las cadenas de infección en la región fronteriza.

La meta de llegar a una armonización transfronteriza de las reglamentaciones en situación de crisis queda lejos. La estructuración de la gobernanza y del diálogo entre los diferentes niveles de decisión sigue siendo insuficiente, pero la madurez de la cooperación en la Gran Región, así como en otros espacios de cooperación europeos, ha permitido iniciar rápidamente un diálogo a nivel técnico. Una lección ha quedado clara: ¡el cierre de las fronteras no es una solución! En ese sentido sería altamente interesante abrir un diálogo a nivel de la Unión Europea y el MERCOSUR, en donde las fronteras internas permanecen cerradas. Todo el conjunto de experiencias de cooperación vividas producto de la COVID-19 podrían compartirse con otros espacios regionales extracomunitarios.



**“LA COEXISTENCIA DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS MUY DIFERENTES ES UN RETO PERMANENTE Y, A LA VEZ, ENRIQUECE EL DIALOGO INTERREGIONAL”**

2. Luxemburgo es el único Estado que no ha cerrado nunca sus fronteras.



ENTREVISTA A

## ALFREDO SUÁREZ MIESES

Secretario general del SICA

“Las soluciones planteadas desde una mirada exclusivamente nacional no tendrán resultados favorables a mediano-largo plazo”



Los virus no entienden de fronteras, de modo que los gobiernos han tenido que colaborar para hacer frente a la pandemia en todas partes del mundo, lo cual ha puesto de manifiesto la importancia y los desafíos de los sistemas de integración regional. *Recíprocamente* realizó una entrevista a Alfredo Suárez Miseses, secretario general de la Secretaría de Integración Social Centroamericana, en la que nos cuenta cómo se ha vivido la crisis y cuáles son las perspectivas de futuro en la región de Centroamérica.



Entrevista por: **MASSIMO MECCHERI** | Técnico local en Centroamérica del área de Políticas Sociales de EUROsocial+

**PREGUNTA:** La emergencia sanitaria causada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto debilidades que en grados diferentes ya estaban presentes en casi todos los países del SICA: frágiles sistemas de protección social, alta informalidad laboral, baja inversión en salud, entre otras. ¿Cree usted que la crisis actual ha contribuido a generar una reflexión a nivel regional sobre respuestas estructurales a estas problemáticas y hacia un mayor papel de las políticas públicas para enfrentar estas brechas?

■ **Alfredo Suárez Miseses:** Una vez llegada la crisis, los países tuvieron que tomar medidas

muchas más rápidas para dar una contención a la epidemia, sobre todo a nivel sanitario. En ese primer momento, países como Costa Rica o la República Dominicana, que cuentan con sistemas de protección social mucho más consolidados que el resto y con una intervención pública más articulada, tuvieron más capacidad de respuesta a corto plazo. De este modo, podemos decir que las políticas sociales ya existentes, planteadas desde una dinámica de planificación territorial, permitieron disminuir los efectos negativos de la crisis de la COVID-19. Por otra parte, los países del SICA anunciaron paquetes de medidas fiscales para hacer frente a la emergencia sanitaria y mitigar de algún modo los daños

sociales y económicos. Dichas medidas implican un considerable esfuerzo fiscal que, en promedio, la CEPAL cifra en torno al 3.9% del PIB de América Latina y el Caribe.

Dada la situación, la región ha intensificado el diálogo y reflexión, poniendo de manifiesto que problemáticas como pobreza y desigualdad todavía requieren de grandes esfuerzos y cambios sustantivos en cómo se ha venido haciendo política pública. Además, a raíz de la crisis se ha vuelto más común que se reflexione sobre estrategias de carácter regional para enfrentar situaciones como esta, asumiendo que soluciones planteadas desde una mirada exclusivamente nacional no tendrán resultados favorables a me-



diano-largo plazo. Y es que la crisis también ha venido a poner de manifiesto la importancia del multilateralismo para combatir crisis como la derivada de la pandemia, así como la necesidad de fortalecer los espacios de integración. Como prueba de ello, se han venido desarrollando debates y una amplia gama de espacios de reflexión conjunta, algunos impulsados desde la sociedad civil y otros desde las mismas instancias de integración. Desde la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y con apoyo de EUROsocial+ y agencias de Naciones Unidas, organizamos una serie de foros *web* entre los países de la región en los que se buscó reflexionar de manera intersectorial sobre las medidas a tomar para enfrentar la crisis y sobre los esfuerzos que a nivel de país se estaban desarrollando.

**PREGUNTA:** ¿Cómo avanzar, en el marco del objetivo de la resiliencia, para que la materia social cobre más relevancia, al lado de la económica, dejando atrás su peso residual y su carácter asistencialista?

■ **Alfredo Suárez Mieses:** En una situación de crisis como la actual, la protección social es un instrumento que permite proteger a la población más pobre y vulnerable, que es la que se enfrenta a la pérdida de medios de vida, baja disponibilidad de ingresos, vulnerabilidad en materia de salud y educación y, no menos importante, una mayor inseguridad alimentaria e incluso desnutrición. En este sentido, la CEPAL proyecta incrementos del índice de Gini de entre el 1,0% y el 8,0% para los países de nuestra

región y estima que el porcentaje de población en situación de pobreza aumentará de media un 4,3% respecto al año 2019.

Las experiencias de los países en lo relativo a la implementación de programas en el marco de los sistemas de protección social evidencian que estos son aspectos clave de la reconstrucción social de los países, dada su contribución a la reducción del riesgo y la vulnerabilidad de tipo social y económico, así como para aliviar la pobreza y privación extremas, con un enfoque de equidad sensible a las diferencias y desigualdades poblacionales. En este sentido, avanzar hacia una política social más integral, y que supere ese carácter asistencialista, pasa por la consolidación de las políticas sociales bajo un sistema de protección social, promoviendo la intersectorialidad dentro de los mismos Gobiernos y asegurando un enfoque de ciclo de vida y derechos, y buscando además ese carácter universal de las políticas tomando en consideración las desigualdades de cada país.

**PREGUNTA:** ¿Cómo surge la iniciativa del Plan de Recuperación, Reconstrucción Social y Resiliencia de Centroamérica y República Dominicana y cuáles son las expectativas de los países con respecto a este Plan?

■ **Alfredo Suárez Mieses:** Siendo la política un instrumento de largo plazo, desde el Consejo de la Integración Social Centroamericana se instó a hacer frente a la emergencia, pidiéndole a la SISCA que con el apoyo de EUROsocial+, y con el apoyo de agencias de Naciones Unidas,

se comience la formulación de un plan regional de recuperación, reconstrucción social y resiliencia de Centro América y República Dominicana. Este plan, que ha de constituir un esfuerzo orientado a contribuir al cumplimiento de los ODS pero también ha de ayudar a los países a dar salud a la crisis, se ha estructurado en torno a tres ejes de trabajo: protección social, empleabilidad y asentamientos urbanos.

**PREGUNTA:** No es la primera vez que la región tiene que enfrentarse con situaciones catastróficas (guerras, eventos naturales etc.) que requieren la definición e implementación de planes de reconstrucción. ¿Cree que esta podría ser la ocasión para avanzar hacia una mayor integración regional?

■ **Alfredo Suárez Mieses:** Definitivamente sí; desde la misma coyuntura y dinámica se está evidenciando que se requiere una mayor integración e intersectorialidad. A nivel general existe un reconocimiento sobre las potencialidades del multilateralismo y los espacios de integración regional para contribuir a potenciar los procesos de recuperación que emprendan los países. Asimismo, hay presión por favorecer la participación de diferentes actores que pueden contribuir a los procesos de integración.

La elaboración del plan de reconstrucción será un ejercicio práctico sobre cómo la integración se aborda desde dos vías: desde lo nacional hacia lo regional, mediante la implementación de políticas sociales nacionales teniendo convergencia a nivel regional; y desde lo regional hacia lo nacional, mediante la implementación de estrategias integracionistas y asegurando la cooperación regional, teniendo incidencia en los esfuerzos nacionales.

A través de dicho plan y con la ayuda de políticas sociales, se espera contribuir a que la integración se convierta en un verdadero instrumento de desarrollo regional; pero no solo eso, sino también que se adopte una nueva visión de la integración, una visión más amplia que contribuya a legitimarla social y políticamente. Además, esfuerzos como estos permiten avanzar hacia la integración social como el eje articulador de desarrollo humano dentro de un proceso integracionista.

\* Este texto es un extracto de la entrevista que puede encontrarse de forma íntegra en el blog de *Recíprocamente* en este [enlace](#).





## Servicios de salud en el territorio

### ¿Qué avances y qué desafíos tenemos en América Latina para desarrollar servicios de salud eficientes de cara a afrontar riesgos como epidemias?



#### EDUARDO MISSONI |

Médico especialista en medicina tropical, experto en temas de salud global y cooperación internacional; docente de la Universidad Bocconi de Milán y de otras universidades y centros de investigación en Italia y México

■ En la lucha contra la epidemia de la COVID-19 el principal objetivo ha sido “aplanar la curva”, o sea, evitar que la concentración de enfermos que requieren hospitalización y cuidados intensivos rebase la capacidad de las infraestructuras hospitalarias existentes. A pesar de la conversión de muchos hospitales en estructuras dedicadas específicamente al tratamiento de pacientes afectados por COVID-19 y el rápido levantamiento de nuevas instalaciones, el nivel hospitalario del sistema de salud finalmente ha sufrido un desborde; muchos hospitales se han convertido en focos de contagio alejando de la atención médica a importantes grupos de pacientes crónicos y quirúrgicos. La experiencia sugiere que centrando la respuesta en el primer nivel de atención y el aislamiento precoz de los contagios a nivel de la comunidad, se logra reducir la sobrecarga de los hospitales y la mortalidad.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la salud es reconocida como un derecho constitucional; sin embargo, a estos enunciados no corresponde siempre una efectiva prioridad asignada al sector salud.

Con pocas excepciones, la prioridad atribuida a la salud y a sus determinantes, así como el gasto público en salud, ha sido persistentemente baja. Las políticas públicas neoliberales de austeridad, recortes presupuestarios y privatizaciones han limitado sistemáticamente el desarrollo de sistemas públicos de salud y protección social, incrementando las desigualdades y obstaculizando la solución de problemas históricos que la pandemia está poniendo al descubierto y agudizando.

Entre otras falencias que reducen la capacidad de los sistemas de salud de responder a las necesidades de la población frente a las grandes emergencias de salud pública sobre-



salen la fragmentación y segmentación del sector, su inadecuada rectoría y una débil articulación con otros sectores. Los recursos humanos en salud son insuficientes y su preparación raramente responde a las realidades socioeconómicas y culturales de los países. Hay profundas inequidades en su disponibilidad entre los niveles de atención, entre los sectores público y privado y entre áreas urbanas y rurales. La precariedad en las condiciones de trabajo y los escasos incentivos han impedido la expansión de los servicios, sobre todo de atención primaria, fomentado además la migración del personal de sanitario.

La diversidad de los sistemas de salud y protección social de América Latina se ha reflejado también en la respuesta de los países frente a la emergencia. Análisis llevados a cabo en la región, buscando también retener lecciones aprendidas en Europa, han evidenciado que la eficacia de la respuesta depende de la capacidad de los sistemas de salud para actuar de manera unitaria y coordinada, de acuerdo con planes nacionales de alcance sistémico.

En América Latina los países que mejor respondieron a la pandemia fueron aquellos con sistemas de salud públicos, universales y con un buen primer nivel de atención, dotados de los recursos humanos y suministros necesarios, y que fueron capaces de una respuesta unitaria e integral, convocando a todos los actores de la sociedad, con una sólida estrategia comunicacional coherente hacia la población, como en los casos paradigmáticos de Cuba y Uruguay. Tener una población bien informada y con adecuada protección social permitió una cuarentena prolongada y efectiva en el control de la epidemia.

No fue el caso de Brasil, que, aunque tenga un sistema nacional de salud con un acceso universal, integral y gratuito, no implementó una respuesta coordinada de la salud pública. La población recibió mensajes contradictorios, lo que afectó los niveles de cumplimiento y la capacidad del país para contener la propagación del virus.

Tres esferas estratégicas a mediano y largo plazo han sido identificadas para la recuperación de los sistemas sanitarios y la construcción de sociedades humanas que prioricen la salud: 1) promover la cohesión social y una economía inclusiva y sostenible; 2) priorizar la



inversión en salud y el desarrollo social y 3) transformar y fortalecer los sistemas de salud para garantizar la preparación frente a las amenazas externas y asegurar el acceso universal a la sanidad.

Transversal a esas líneas estratégicas es la acción sobre los determinantes de la salud. La efectiva sostenibilidad de los objetivos de desarrollo y de los sistemas sanitarios requiere, entre otros, de un drástico cambio del actual modelo de consumos, a partir del sistema alimentario y de producción. Las políticas nacionales y globales deben priorizar la salud sobre los indicadores económicos, asegurando la regulación del mercado para reducir la exposición de la población a toda clase de contaminantes ambientales y favorecer una alimentación y estilos de vida sanos. Es indispensable reducir la incidencia de enfermedades crónicas, que por un lado sobrecargan los sistemas de salud y, por otro, son un cofactor de elevada mortalidad en epidemias.

Sin menoscabar la importancia de los servicios hospitalarios y de cuidados intensivos en los casos de pacientes muy graves, para que los servicios de salud estén en grado de enfrentar riesgos como epidemias, mucho dependerá del trabajo en las comunidades locales y del primer nivel de atención.

Se necesita urgentemente pasar de los modelos de atención centrados en el paciente a un enfoque de sistema comunitario, con un énfasis específico en la atención domiciliaria. Frente a brotes epidémicos la regla es el rastreo proactivo de potenciales positivos y sus contactos, asegurando la cuarentena de los que resulten positivos, enfatizando el diagnóstico y el cuidado en casa. Naturalmente para eso es

**“CON POCAS EXCEPCIONES, LA PRIORIDAD ATRIBUIDA A LA SALUD Y A SUS DETERMINANTES, ASÍ COMO EL GASTO PÚBLICO EN SALUD, HA SIDO PERSISTENTEMENTE BAJA”**

indispensable reorientar y privilegiar la formación del personal de salud hacia la atención primaria y fortalecer ese nivel de atención.

Es a nivel del territorio que los servicios de salud se articulan mejor con las demás instituciones y actores sociales, creando espacios de consenso, alistando reservas estratégicas de insumos (por ejemplo cubre-bocas y otros equipos de protección personal), asegurando la eficacia de la estrategia comunicacional. Es también a nivel del territorio que se construye la integralidad de la respuesta, con la organización de las comunidades alrededor de objetivos de economía solidaria, de la valorización de los recursos y competencias locales, de educación y de servicios sociales que valoricen la salud como bien común, para construir ambientes y comportamientos saludables. La organización y la participación comunitaria representan desde siempre la base de la preparación a las emergencias y la premisa de una respuesta eficaz.





ENTREVISTA A

## LOURDES BERMEJO

Vicepresidenta de Gerontología en la SEGG

**“No se ha incluido a las personas mayores ni a las necesitadas de apoyos en la reflexión de la gestión acerca de qué quieren y qué necesitan en su día a día”**



*Recíprocamente* realizó una entrevista a Lourdes Bermejo<sup>1</sup>, doctora en Ciencias de la Educación y consultora independiente que actualmente ocupa el cargo de vicepresidenta de Gerontología en la Sociedad Española de Geriatria y Gerontología (SEGG), en la que nos explica todo lo que tiene que ver con uno de los ámbitos más castigados por la crisis de la COVID-19, el de las personas mayores y con diversidad funcional.



Entrevista por: **VIRGINIA TEDESCHI** | Técnica local en el Cono Sur del área de Políticas Sociales de EUROsocial+ y **ANDREA MONACO** | Técnico sénior del área de Políticas Sociales de EUROsocial+

**PREGUNTA:** ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas de la emergencia en temas de apoyo y cuidado de personas adultas mayores y con discapacidad?

■ **Lourdes Bermejo:** Atendiendo a la complejidad y la gravedad de la situación, el primer error que cometimos fue no anticiparnos a lo que venía. Esto es algo más que achacable a los responsables políticos, pero muchos ciudadanos también habíamos desarrollado una visión algo soberbia, cierta escasez de humildad que nos llevó a pensar que lo que estaba pasando en otras partes del mundo no podía suceder aquí.

En segundo lugar, se ha puesto de manifiesto que la gobernanza político-administrativa de nuestras instituciones no está diseñada para

dar respuestas satisfactorias a una situación como esta. Las estructuras administrativas tienden a generar ciertos defectos que ya eran conocidos y que tienen que ver con la propia esencia del sistema: gran departamentalización, excesiva burocratización, desfase entre la toma de decisiones y su materialización, superposición de muchos niveles administrativos... Las administraciones públicas menos eficientes, en las cuales estos problemas son más recurrentes, han tenido más dificultades para afrontar la situación. En este sentido, también se ha puesto de manifiesto la dificultad de articular las decisiones políticas con la enorme pluralidad de entidades prestadores de los servicios a las personas que necesitan apoyos

y cuidados (empresas y entidades con ánimo de lucro, fundaciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, etc.). Creíamos que iríamos mejorando en esto, pero tristemente, nueve meses después del inicio de la pandemia, aún queda mucho por hacer.

La tercera lección que hemos aprendido es que el éxito de los planes de contingencia depende mucho del grado de adecuación de los mismos al territorio, a la comunidad u organización en la que van a aplicarse, así como de su adecuación a las características de las personas que los necesitan. Igualmente, cuestiones como el tamaño, la distribución o accesibilidad de los equipamientos son factores cruciales que hay que tener en cuenta, por ejemplo, a la hora de diseñar un plan de aislamiento.

1. <https://www.lourdesbermejo.es/>



No se puede perder de vista que las medidas impuestas en las residencias —y en especial los protocolos de aislamiento— han supuesto en multitud de casos una merma en los derechos fundamentales de los residentes. Ahora mismo, inmersos en la segunda ola, los criterios no han cambiado, lo que evidencia dos cosas: que casi no hemos aprendido desde el inicio de la emergencia sanitaria y que la calidad de vida, la salud y la vida de estas personas no es una prioridad.

Otra lección que podemos extraer es que, más allá de planes y directivas institucionales, detrás de toda gestión exitosa siempre hay profesionales competentes y comprometidos. La ejemplaridad es muy importante; si un líder no demuestra su compromiso con su labor, el desempeño de su equipo no va a ser nunca el óptimo. De poco sirve la competencia técnica si no va acompañada de valores; en este sentido, muchos en España podrían aprender de la capacidad de anticipación, del liderazgo y el compromiso que han demostrado algunos profesionales y responsables de países de América Latina contando con recursos materiales mucho más limitados.

También se pueden sacar conclusiones en lo referente a la comunicación con la ciudadanía, y en concreto a la necesidad de aportar información constante, de ser transparente y de generar confianza. Hemos de poder confiar en los responsables políticos y en los técnicos encargados de gestionar y liderar las respuestas a la crisis en los diferentes niveles. Por otra parte, habría que poner en cuestión el lenguaje que se ha utilizado en la gestión de la pandemia, pues ha sido discriminatorio, edadista y paternalista —¿cuántas veces hemos tenido que oír eso de “nuestros” mayores?—. Además, se ha tendido a invisibilizar a las personas con diversidad funcional o cognitiva que viven en alojamientos compartidos o residencias.

**PREGUNTA:** ¿Cuáles serán los mayores desafíos de los sistemas de cuidado de larga duración en Europa una vez pasada la emergencia?

■ **Lourdes Bermejo:** En algunos países de Europa teníamos ya de antes pendiente una revisión de los modelos con los cuales tratamos a las personas que necesitan apoyos y cuidados. Hay países europeos que llevan 30 años sin construir residencias de personas mayores, porque consideran que

no son espacios adecuados para favorecer una vida digna. En su lugar ofrecen muchos apoyos para que puedan vivir en sus casas, y para cuando ya no es posible han desarrollado otro tipo de sistemas: alojamientos más pequeños, más hogareños, más personalizados e integrados en la comunidad. Durante la pandemia, hemos visto que el tamaño y los sistemas de organización de nuestras residencias han afectado negativamente a nuestra capacidad de dar respuesta a la emergencia planteada por la COVID-19. Por lo tanto, este desafío que ya teníamos pendiente se ha vuelto más urgente. La necesidad de estos modelos pondrá a prueba a nuestras instituciones de gobernanza político-administrativa, pues va a dejar claro si existe o no la

**“DAR APOYO Y SERVICIO A LAS PERSONAS NO ES SOLAMENTE UN GASTO, SINO QUE ES TAMBIÉN UNA FUENTE DE EMPLEO Y RIQUEZA EN LOS PAÍSES”**

voluntad política y técnica necesaria para garantizar la salud y la calidad de vida de las personas que necesitan apoyos. A medio plazo, necesitaremos desarrollar un pacto social que desemboque en un nuevo modelo de cuidados de larga duración.

También es importante extraer conclusiones de lo que está sucediendo: edadismo y discriminación hacia las personas mayores y/o con capacidades diversas. A gran parte de esta población de riesgo no se les ha ofrecido los recursos que hubieran necesitado según sus condiciones de vida y riesgos de salud. Además, al menos en el caso de España, no se les ha consultado ni se ha contado con empresas, fundaciones y ONG en la toma de decisiones.

Otro reto pendiente es sensibilizar y educar a la ciudadanía para hacerla cómplice de este nuevo pacto social. Ser una sociedad longeva (que no envejecida) supone que las personas tenemos la oportunidad de vivir muchos años,

en condiciones dignas y con derechos hasta el final. No debemos hacer sentir a nadie culpable por tener muchos años. Después de todo, ha sido precisamente la cooperación lo que nos ha hecho prosperar como especie y crear las condiciones para que las personas podamos disfrutar de vidas dignas y longevas.

**PREGUNTA:** ¿Qué recomendaciones sienten que serían útiles para los países de América Latina que en los últimos años han avanzado mucho en la construcción y fortalecimiento de políticas públicas para el cuidado de las personas dependientes pero en que la reciente crisis podría tener un impacto negativo en este avance?

■ **Lourdes Bermejo:** Lo primero sería llevar un análisis pormenorizado de cada situación nacional particular, con el objeto de valorar no solo qué se ha perdido en materia de apoyo y cuidados durante la pandemia, sino también los éxitos que se habían logrado previamente. Poner en valor los avances que se habían conseguido va a ser muy importante, porque en un futuro inmediato va a ser necesario un rearme ético e ideológico en el marco de la agenda del desarrollo frente a voces que puedan surgir tratando de aprovechar esta contingencia para sustituir las políticas públicas de apoyo y cuidados por una retórica que haga recaer todo el peso del cuidado en un ámbito privado y familiar, sobre las mujeres.

Por otra parte, habrá que priorizar y llevar a cabo una gobernanza adaptada a cada situación. Habrá que analizar en qué ámbitos se deberá profundizar y cuáles habrá que apuntalar para que no caigan; y si han surgido emergencias relacionadas con personas en situación de exclusión o pobreza donde antes no las había, habrá también que hacerse cargo de ellas.

Otro tema clave va a ser optimizar las fuentes de financiación. Dar apoyo y servicio a las personas no es solamente un gasto, sino que es también una fuente de empleo y riqueza en los países. En este sentido, además del presupuesto público, han de buscarse formas plurales y creativas de financiación, colaboración y apoyo externo, ya sea de la mano de empresas privadas o del Programa de la Unión Europea EUROsocial+.

\* Este texto es un extracto de la entrevista que puede encontrarse de forma íntegra en el blog de *Recíprocamente* en este [enlace](#).



**JUAN MANUEL SANTOMÉ |**  
Director del Programa EUROsociAL+

## Elogio del vínculo (o la cohesión social como clave de bóveda de una cooperación internacional para un desarrollo en el que nadie se quede atrás)

*¿Pensaron alguna vez que si no fuera por todos, nadie sería nada?*  
**Joaquín Salvador Lavado —Quino— (in memoriam)**

■ Finaliza 2020. Este año en el que sucedió lo imposible, y una pandemia global nos afectó a todos dejando cientos de miles de muertos, una crisis económica global de enormes proporciones y un incremento exponencial de las desigualdades. Y además, como si decidiera retirarse ante el devenir del mundo, se nos fue Joaquín Salvador Lavado, alias Quino, el padre de Mafalda y tantos otros entrañables personajes que desde los sures del mundo han alumbrado al resto del orbe durante décadas los ideales de justicia, libertad, solidaridad, igualdad y paz. A él y a estos valores dedicamos este número de la revista Recíprocamente de EUROsociAL+, el programa insignia de cooperación de la UE con América Latina y República Dominicana para la mejora de la cohesión social. Un objetivo, el de fortalecer la cohesión social, que ve reforzada su pertinencia más que nunca también como brújula para garantizar que el proceso de recuperación y reconstrucción post-COVID-19 sea resiliente e inclusivo, sin que nadie se quede atrás.

Cohesión social pues para responder a la altura de los tiempos. Porque una ola de protestas se extiende por América Latina (Chile, Guatemala, Perú...), reclamando la eliminación de la corrupción, menor desigualdad, acceso a empleo decente y a una justicia de calidad, protección social, ser ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho. Y son los jóvenes principalmente los actores protagonistas de este movimiento; jóvenes interconectados a través de las redes sociales, jóvenes que no nacieron bajo

dictaduras y por tanto sin miedo, jóvenes que saben que serán los que (como bien dice Marina Sereni en su artículo), tengan que pagar la enorme deuda que se está contrayendo para sufragar los gastos de la contingencia y recuperación post-COVID19. Jóvenes que alzan sus voces y sus votos reclamando nuevos contratos sociales...

La respuesta global a los desafíos civilizatorios que tenemos por delante cristalizan por el momento en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, ciertamente una agenda común e inclusiva, que debería operar como marco para garantizar la coherencia de políticas, también en esta fase de reconstrucción post-pandemia que tenemos por delante. Unos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que abarcan la agenda verde y digital, esperanzadoras sin duda pero ante las cuales la brújula de la cohesión social nos alerta de la necesidad de una transición justa de modelo energético y económico, velando además por reducir como prioridad las ya enormes brechas digitales existentes. Una Agenda 2030 que recuerda e insiste también en que no habrá desarrollo sostenible (ni paz social) si no se reducen las desigualdades (ODS 10), si no se apuesta por la equidad de género (ODS 5), si no se opta decididamente por una gobernanza democrática con instituciones eficientes, transparentes y al servicio de la ciudadanía (ODS 16), si no se garantiza un piso universal de protección social, empleo y trabajo que permitan desplegar proyectos de vida digna a los jóvenes (ODS 8). La brújula de la cohesión social nos recuerda sin embargo que el desarrollo es un proceso multidimensional y que, por tanto, existe un riesgo de atomización de la propia Agenda 2030 si su implementación no se aborda "vinculando" unos ODS con



otros. La brújula de la cohesión social se ofrece como mecanismo para identificar “combos de ODS” que resulten aceleradores de la Agenda 2030. En la Unión Europea, la respuesta a la crisis actual se ha concretado en el denominado **Next Generation EU Recovery Plan** (acertando la UE en su denominación al incluir al menos nominalmente el vector intergeneracional aludido más arriba), que supone la movilización de recursos financieros y el mayor esfuerzo mancomunado de la historia del proceso de integración europea. La cohesión social es parte sustantiva del acervo europeo y del proceso de gestación de la UE, así como condición necesaria (aunque no suficiente) para su factibilidad presente y futura. Y por consiguiente, la brújula de la cohesión social deberá orientar lógicamente el uso de los fondos de recuperación (gran parte de ellos en forma de préstamos que pagarán nuestros hijos).

Hasta aquí el QUÉ. Cohesión social con enfoque de derechos como brújula y “vacuna” frente a los desafíos globales. Ahora es el turno del CÓMO. Existen múltiples retos, de orden doméstico algunos, de carácter regional y global otros. Daniel Innerarity apuntaba en su artículo a una “glocalización sostenible” como estrategia, vinculando la dimensión local con la globalización; indicaba acertadamente que los bienes públicos globales exigen instituciones globales, soluciones globales, y también cooperación. Centrémonos, pues, en una modalidad muy específica de esta última, la cooperación internacional para el desarrollo, que es el ámbito que nos ocupa. En particular quisiéramos compartir aquí brevemente algunas reflexiones que emanan del proceso de sistematización de lecciones aprendidas que estamos haciendo en EUROsociAL, con motivo de los 15 años que el programa ha cumplido en 2020. Tres lustros en los que el programa ha ido evolucionando en su diseño, innovando en su arquitectura y caja de herramientas de intervención, para seguir siendo un referente de la cooperación de la UE con América Latina, inspirador de nuevos instrumentos que han ido apareciendo y de otros programas regionales. ¿CÓMO enfrentar entonces, desde la cooperación al desarrollo, los retos que tenemos por delante? Algunos aprendizajes propios nos adelantan algunas respuestas posibles, a saber: 1) La pertinencia y vigencia de apostar por la cohesión social como respuesta estratégica al carácter multidimensional de las desigualdades y el desarrollo; el acierto, por lo tanto, de mantener como objetivo (y como medio) la cohesión social, como paraguas articulador que vincule las diferentes dimensiones: sociales, de gobernanza, equidad de género, laborales, ambientales, productivas, etc. 2) La pertinencia de una cooperación multinivel, que opere al mismo tiempo en el plano nacional, regional y birregional (UE/LAC), activando una dialéctica virtuosa que permite al tiempo fortalecer partenariados, redes y comunidades de prácticas euro-latinoamericanas (vínculos), favorecer la integración regional y acompañar reformas de políticas públicas a nivel nacional. 3) La pertinencia de una cooperación centrada en el conocimiento que detentan los y las servidores públicos, de una cooperación basada en el intercambio entre pares (vínculos); conocimiento que debería lógicamente orientar y articularse con la cooperación financiera apostando por el principio del “*policy first*”. 4) Frente a la fragmentación de actores e instrumentos que afectan directamente a la eficacia de la AOD (armonización), apuesta por la complementariedad y la alianza para el desarrollo (vínculos) en línea con el ODS 17 (pertinencia por tanto completa del enfoque “*Team Europe*” propuesto por la Comisión Europea recientemente para dar una respuesta armonizada y coherente como UE a los retos de los países

socios). 5) Frente a la tendencia general a la fragmentación, sectorialización, “departamentalización y dificultad de articular pluralidad de prestaciones de servicios” (como decía Lourdes Bermejo en su artículo), optar decididamente por fortalecer mecanismos de coordinación intersectorial y abrir espacios de diálogo multidimensionales (vínculos), sobre todo la apuesta por el diálogo multinivel, multiactor, horizontal y entre socios. 6) Flexibilidad y agilidad en la respuesta, movilizándolo a través de mecanismos de cooperación triangular y bi-regional *expertise* latinoamericano y europeo del más alto nivel, combinando de forma apropiada la batería de herramientas disponible (visitas de estudio, asistencia técnica pública, asesorías, foros, *networking*, etc.). 7) En el presente contexto COVID-19, y por tratarse de una pandemia, lógicamente más que nunca la prioridad es proteger a las personas, salvar vidas y asegurar la cadena de cuidados (“*people first*”).

A partir de esta manera de hacer las cosas, EUROsociAL ha logrado crear una plataforma de intercambio de aprendizajes y conocimiento formada por miles de funcionarios europeos y latinoamericanos y se ha podido acompañar cientos de reformas de políticas públicas generadoras de cohesión social en la región, muchas de ellas de alto impacto. A partir de estas premisas y de esta manera de hacer, EUROsociAL dispone de un capital relacional de confianza lo suficientemente robusto como para apoyar la gestación de nuevos contratos sociales en algunos países (por ejemplo, el actual acompañamiento en curso del proceso constituyente de Chile o la puesta a disposición del Gobierno de Costa Rica de buenas prácticas europeas de diálogo social a través de los Consejos Económicos y Sociales). A partir de esas lecciones y con este saber hacer acumulado se está logrando dar una respuesta integral y con enfoque de género a la COVID-19 por ejemplo en Centroamérica a través del Plan Social de Recuperación, Reconstrucción y Resiliencia articulando el nivel regional y nacional. Con este enfoque de trabajo se está facilitando alcanzar grandes consensos regionales por ejemplo la reciente aprobación de la Ley Marco de Transparencia y Acceso a la Información para las Américas (desde la OEA) o la reciente aprobación por parte de la Asamblea Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana de un Convenio Internacional sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad con base en las 100 reglas de Brasilia. Estos son solo algunos ejemplos.

Pero la narrativa de las lecciones anteriores y sugerencias sobre el CÓMO a partir de la experiencia de EUROsociAL y los buenos resultados logrados no recoge ni visibiliza, sin embargo, algo que es posiblemente lo esencial (que suele ser invisible a los ojos como decía Saint-Exupéry). Lo esencial tiene que ver en realidad con la lógica del cuidado, con el mimo y el respeto con que desde EUROsociAL se abordan los procesos de diálogo, con la actitud de horizontalidad y cercanía mostrada, con la disponibilidad y flexibilidad para dar respuestas adecuadas a cada país e institución, con el compromiso de los equipos, con la continuidad en el tiempo que acaba por generar la confianza necesaria que desemboca en una cooperación altamente valorada por los países amigos de América Latina (a todo el *dream team* EUROsociAL+, ¡gracias!)

Tejer, coordinar, complementar, intercambiar, articular, dialogar. Dialogar. Dialogar. Fortalecer lazos de pertenencia, regar confianzas, construir cohesión social. Cooperación del siglo XXI. Elogio del vínculo. No lo olvidemos en estos tiempos que nos prescriben un necesario distanciamiento social.





Financiado por  
la Unión Europea

gwtquqekr0gw

Síguenos en:



EUROsociAL+ es un consorcio liderado por:

