

The page features a decorative border composed of a repeating pattern of green and orange circles of varying sizes, interspersed with stylized icons of hands shaking. The background of the page is white, and the text is centered in a white rectangular box.

Capítulo 4

Repensar el contrato social en América Latina y el Caribe

El descontento social observado en las protestas que se han producido en la región, la desconfianza en los gobiernos y las demandas por mayores reformas democráticas venían aumentando en los años previos a la crisis del COVID-19. A su vez, la pandemia está poniendo a prueba la resiliencia de América Latina y el Caribe (ALC) y generando mayor presión sobre el descontento social. Estos fenómenos subrayan la necesidad de renovar el contrato social en ALC para superar los desafíos estructurales a los que se enfrenta, y para promover una recuperación sólida, inclusiva y resiliente de la crisis del coronavirus. Ese nuevo contrato social conlleva un amplio consenso entre los diversos sectores de la sociedad. De hecho, el nuevo contrato social se puede alcanzar a través de pactos concretos en ámbitos específicos (p. ej., el pacto fiscal) entre las diferentes partes interesadas (ej., el gobierno, la sociedad civil, los sindicatos, el sector privado). Alcanzar pactos justos, legítimos y estables requerirá la participación en procesos de formulación de políticas abiertos e inclusivos; y la implementación de políticas sólidas de integridad pública para evitar el riesgo de captura de políticas por parte de las élites poderosas. Además, para alcanzar acuerdos estables y duraderos, será fundamental prestar atención a la economía política de las reformas.

Un nuevo contrato social para lograr una recuperación fuerte, inclusiva y resiliente

¿Por qué un nuevo contrato social?

Para reconstruir la confianza y reducir la creciente brecha entre los ciudadanos y las instituciones públicas...



...y para reparar las fracturas dentro de la sociedad



Solo el **12%** de los ciudadanos de ALC confía en la mayoría de las personas

¿Qué tipo de contrato social se necesita?

Uno que construya un pacto transversal...



entre grupos socioeconómicos



entre territorios



entre generaciones

¿Cómo se puede implementar este contrato?

Mejorando el proceso y la secuencia de la reforma de políticas para lograr consensos

- Conciliar
- Contextualizar
- Compensar
- Comunicar

Superando las barreras estructurales para la reforma de políticas y su implementación



Enmarcándolo en un plan nacional de desarrollo a largo plazo



Introducción

Los tiempos de crisis exponen vulnerabilidades estructurales profundamente arraigadas. Este ha sido el caso en América Latina y el Caribe (ALC), donde el impacto del coronavirus (COVID-19) ha acentuado los desafíos multidimensionales estructurales en materia de desarrollo, lo que ha puesto a prueba la resiliencia de la región. De hecho, el fuerte impacto socioeconómico de la pandemia está agravando las cuatro trampas del desarrollo estructural a las que ya se enfrentaba ALC (OCDE, 2020^[1]; OCDE et al., 2019^[2]).

En este contexto, los fundamentos del modelo de desarrollo han demostrado su debilidad y han sido objeto de un especial escrutinio por parte de los ciudadanos. Antes de la pandemia, las crecientes aspiraciones de los ciudadanos por una mejora de las condiciones de vida ya apuntaban a la necesidad de rediseñar los pilares que habían sostenido el progreso socioeconómico durante los años de bonanza, desde mediados de la década del 2000. El aumento del descontento social, puesto de manifiesto por la ola de protestas que tuvo lugar a finales de 2019, confirmó la necesidad de alcanzar un nuevo consenso global entre los ciudadanos y de reducir la brecha entre la sociedad y las instituciones públicas. Si bien al inicio del COVID-19 hubo un aumento de la confianza en muchos gobiernos, impulsado por su rápida reacción para contrarrestar los efectos de la crisis, la confianza y la satisfacción de los ciudadanos continuaron debilitándose a medida que avanzaba la pandemia, como demostró la nueva ola de protestas que se extendió por toda la región en 2020 y 2021.

En este contexto, en el presente capítulo se argumenta que existe la necesidad de renovar el contrato social tras la pandemia como medio para lograr un mayor bienestar en ALC. Para que la recuperación pos-COVID-19 sea sólida, inclusiva y sostenible habrá que adoptar medidas audaces y realizar reformas ambiciosas. Para ello será necesario alcanzar nuevos pactos transversales en torno a las políticas sectoriales clave, tanto para hacer frente a los efectos específicos de la pandemia como para superar los desafíos en materia de desarrollo estructural de la región y avanzar hacia la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2020^[3]; Cabutto, Nieto-Parra y Vázquez-Zamora, 2021^[4]). Las reformas también requerirán alcanzar un alto grado de consenso entre todos los actores sociales y en los órganos legislativos pertinentes para hacerlas realidad. En este sentido, los gobiernos deben aprovechar el impulso para repensar el contrato social de forma que puedan hacer frente a los efectos de la pandemia y superar las vulnerabilidades estructurales —las trampas del desarrollo que representan la baja productividad, alta desigualdad e informalidad, servicios públicos e instituciones deficientes, y desafíos ambientales— que se acentuaron con la crisis COVID-19 (OCDE et al., 2019^[2]).

El concepto de contrato social se utiliza en la literatura académica para diversos fines. El informe *Perspectivas económicas de América Latina 2021* (LEO, por sus siglas en inglés) adopta una definición amplia del contrato social, que se entiende como el acuerdo integral, intangible e implícito, que une a la sociedad y que se enmarca dentro de un determinado conjunto de normas y prácticas formales e informales.

Este capítulo analiza la necesidad de un nuevo contrato social en ALC, y examina los siguientes temas. En primer lugar, analiza las principales razones por las que es necesario repensar el contrato social en la región. En segundo lugar, explora cuestiones críticas que deben examinarse para dar forma a un nuevo contrato social en ALC. En este sentido, primero analiza cuáles deben ser los principales componentes de ese nuevo contrato social para que esté adaptado a los desafíos y realidades del siglo XXI, desde la perspectiva del bienestar multidimensional. Finalmente, el capítulo se centra en el proceso, es decir, en la forma de alcanzar ese nuevo contrato social y de lograr que sea justo, legítimo y sostenible.

Un nuevo contrato social en ALC: el “porqué”

Las diversas debilidades existentes demuestran la necesidad de repensar el contrato social en ALC. Antes de que el COVID-19 afectara a los países de la región, el aumento del descontento social, la disminución de la confianza en las instituciones y la creciente insatisfacción con los servicios públicos eran signos claros de la importancia de renovar los acuerdos fundacionales entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

Muchas de estas tendencias resultaron de problemas estructurales. La mayoría de los países de ALC entraron a la crisis del COVID-19 cuando se enfrentaban a importantes trampas del desarrollo, en particular, a un bajo crecimiento potencial (trampa de la productividad), a una alta vulnerabilidad (trampa de la vulnerabilidad social), a la inestabilidad institucional (trampa institucional) y a un modelo de producción medioambientalmente insostenible (trampa ambiental) (OCDE et al., 2019^[2]). Estas vulnerabilidades fueron agravadas por el impacto de la pandemia.

La recuperación pos-COVID-19 exigirá un amplio consenso social en los países de ALC en torno a las reformas estructurales pendientes que es necesario llevar a cabo para hacer frente a los efectos de la crisis y para superar las trampas del desarrollo. Sin embargo, no todos los países tienen las mismas condiciones de partida ni avanzan hacia un nuevo contrato social a la misma velocidad. La heterogeneidad de la región y el impacto diferenciado de la crisis deben tenerse en cuenta a la hora de considerar los acuerdos necesarios para apuntalar la recuperación y construir una mejor sociedad para todos, así como el ritmo al que pueden implementarse. La evolución de los contratos sociales dependerá de las oportunidades creadas por la crisis, de la estructura del sistema político, de la eficacia de los mecanismos que obligan a los poderosos a rendir cuentas y de la aparición de coaliciones políticas (Shafik, 2021^[5]).

En este contexto, en la siguiente sección se examinan las principales razones por las que resulta necesario un nuevo contrato social en ALC.

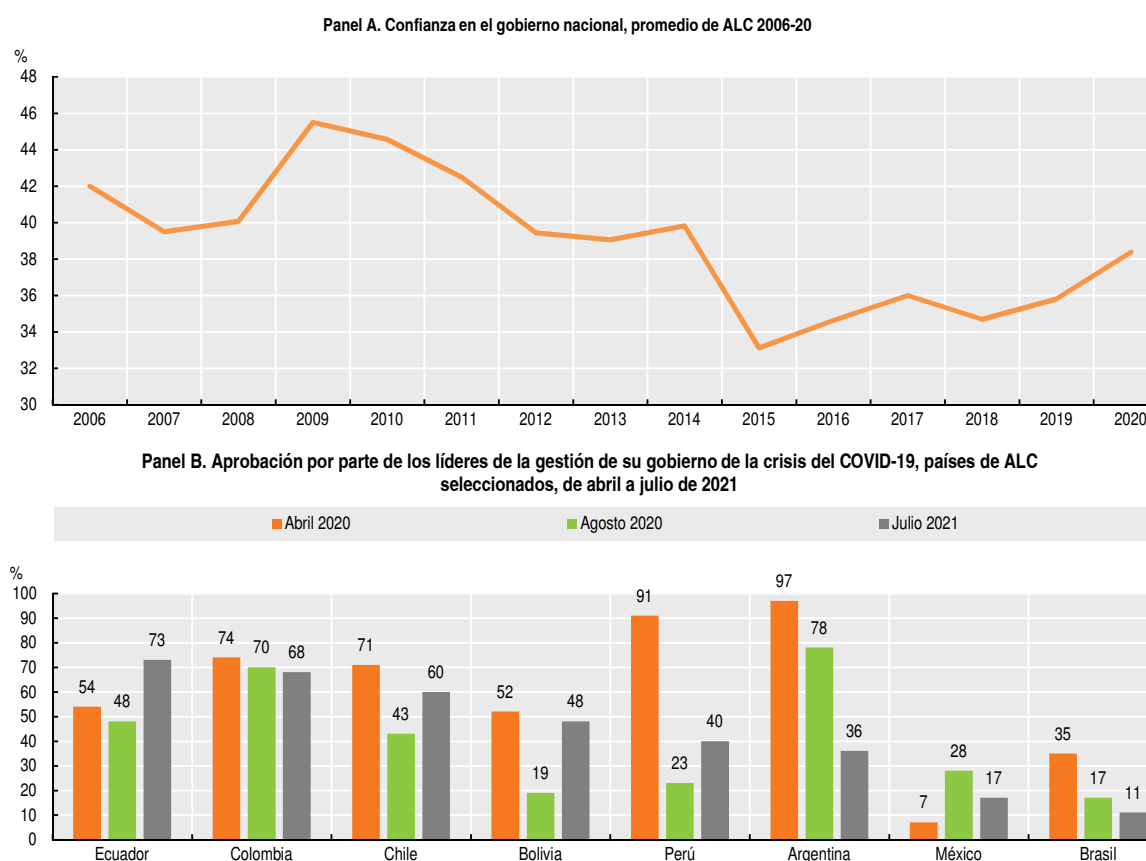
El descontento social es alto y sigue aumentando, caracterizado por los bajos niveles de confianza en las instituciones y de satisfacción con los servicios públicos

A pesar de la recuperación temporal observada a lo largo de 2018-2020 (Gráfico 4.1, Panel A) las encuestas de opinión muestran que la confianza en el gobierno se mantuvo por debajo de los niveles anteriores a 2014 y que solo uno de cada tres ciudadanos confiaba en las instituciones públicas. En 2020, los episodios de mala gestión de los recursos públicos (p. ej., vacunas y equipo médico) afectaron negativamente a la opinión de los ciudadanos sobre su gobierno. En la mayoría de los países de la región, la satisfacción con respecto a la gestión del gobierno de la crisis del COVID-19 aumentó en la fase inicial y disminuyó a medida que la emergencia avanzaba (Gráfico 4.1, Panel B). La mayoría de los países de ALC adoptaron un enfoque cauteloso en marzo de 2020 y decretaron los primeros confinamientos, incluso antes de que la emergencia alcanzara los niveles observados en la República Popular de China y Europa. Por otra parte, el papel de los gobiernos en la lucha contra la pandemia les dio una visibilidad renovada. Los inesperados y profundos desafíos al statu quo aumentaron la confianza de los ciudadanos en los gobiernos, generando un efecto de “rally alrededor de la bandera” (Kritzinger, 2021^[6]).

A medida que la crisis evolucionaba, las percepciones comenzaron a variar de forma considerable en toda la región. La aprobación por parte de los líderes de opinión de la gestión por parte de su gobierno de la crisis del COVID-19 descendió en 7 de los 8 países encuestados en ALC entre abril y agosto de 2020 (Gráfico 4.1, Panel B) (CEPAL, 2021^[7]). Esta tendencia se confirma en otra encuesta de opinión que muestra una disminución significativa en la aprobación de los ciudadanos sobre la gestión de la crisis en Argentina,

Colombia y México entre mayo y octubre de 2020 (Estefan, Hadid y Georges, 2020^[8]). En adelante, los gobiernos de ALC que adopten programas de vacunación y recuperación más (o menos) ambiciosos podrán experimentar un nuevo incremento (o disminución) de la confianza, como se observó en el caso de Chile tras un ambicioso programa de vacunación, según la encuesta de julio de 2021. Otros factores podrían explicar esos cambios en la confianza de los ciudadanos, (Gráfico 4.1, Panel B), como el cambio de gobierno, o la percepción de integridad, apertura y equidad de las instituciones públicas y de la fiabilidad de las políticas y la capacidad de respuesta de los servicios públicos (OCDE, 2017^[9]).

Gráfico 4.1. La confianza en el gobierno nacional ha disminuido en los últimos años y se recuperó en 2020, aunque la aprobación de la gestión de los gobiernos de la crisis del COVID-19 se mantuvo altamente volátil



Notas: El Panel A representa el promedio no ponderado de ALC de 16 países. La recopilación de datos tuvo lugar entre agosto y noviembre de 2020 en el caso de la mayoría de los países, pero se prolongó hasta enero de 2021 en el caso de Costa Rica, Jamaica y Perú. En el Panel A, faltan los datos de 2020 de Guatemala, Honduras y Panamá. En el Panel B, los encuestados representan a 371 líderes de opinión y periodistas de América Latina que regularmente comparten sus opiniones en los medios de comunicación latinoamericanos. El Panel B muestra el porcentaje de encuestados que aprobaron la gestión de sus gobiernos de la crisis del COVID-19.

Fuentes: Panel A: Gallup (2021^[10]), Gallup World Poll (base de datos), <https://ga.gallup.com>; Panel B: CEPAL (2021^[7]) *Panorama Social de América Latina 2020*, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020> y en IPSOS (2021^[11]), *Percepciones de los líderes de opinión de Latinoamérica a un año y medio de pandemia*, www.ipsos.com/es-pe/percepciones-de-los-lideres-de-opinion-de-latinoamerica-un-ano-y-medio-de-pandemia.

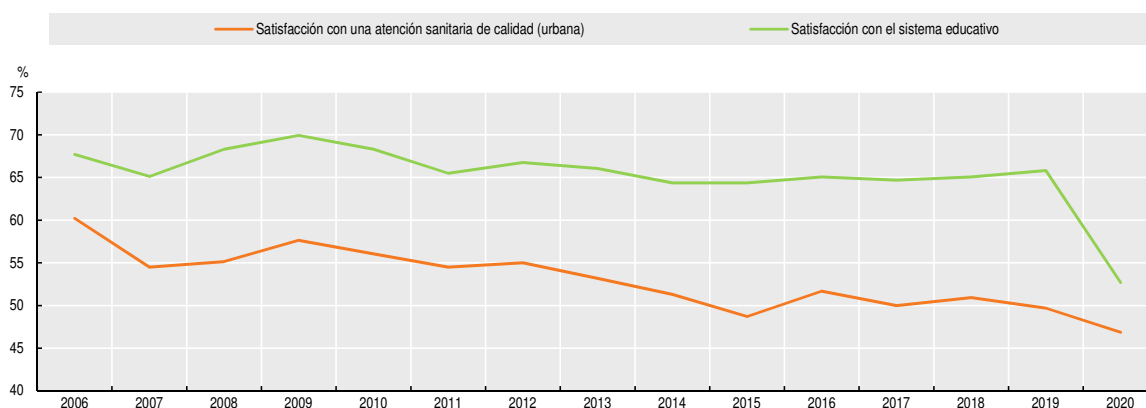
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295793>

La satisfacción con los servicios públicos, incluidas la educación y la salud, disminuyó notablemente durante la pandemia. La insatisfacción con los servicios públicos siguió

creciendo a lo largo de la crisis, agravada por las dificultades para garantizar la continuidad de los planes de estudio escolares durante los confinamientos, el aumento de la carga del cuidado de los niños durante los cierres de los centros escolares y la falta de recursos para responder a la crisis sanitaria (Gráfico 4.2). Los sistemas educativos de ALC, en particular, no estaban preparados para gestionar la educación a distancia masiva. La baja penetración de Internet, las escasas competencias digitales y la falta de equipos de tecnología de la información y de una plataforma eficaz de apoyo al aprendizaje en línea obstaculizaron de manera sustancial la capacidad de los estudiantes para seguir las clases a distancia en algunos países (OCDE et al., 2020^[12]). Estos obstáculos fueron especialmente graves en el caso de los estudiantes que asistían a escuelas de entornos desfavorecidos o que vivían en zonas rurales, lo que aumentó la desigualdad de oportunidades entre los estudiantes de la región (OCDE, 2020^[11]). Del mismo modo, los gastos de bolsillo para la atención sanitaria siguen representando una carga elevada para los presupuestos de las familias (Capítulo 2).

Gráfico 4.2. La insatisfacción con los servicios públicos ha aumentado de forma constante en los últimos años y continuó creciendo durante la crisis del COVID-19

Porcentaje de personas satisfechas con la disponibilidad de atención sanitaria de calidad y con el sistema educativo, promedio de ALC, 2006-2020



Notas: Promedio no ponderado de ALC que incluye 16 países. Faltan los datos de 2020 de Honduras y Panamá sobre la satisfacción con la atención sanitaria. Faltan los datos de 2020 de Guatemala, Honduras y Panamá sobre la satisfacción con el sistema educativo.

Fuente: Gallup (2021^[10]), Gallup World Poll (base de datos), <https://ga.gallup.com>.
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295242>

Las crecientes aspiraciones sociales agravan la insatisfacción ciudadana en ALC. La transformación digital y el auge de los “ciudadanos digitales” han desempeñado un papel importante en la configuración de las aspiraciones sociales. La expansión de los teléfonos inteligentes y la aparición de nuevas formas de comunicación han dado lugar a un profundo cambio cultural en las sociedades de ALC, especialmente entre los jóvenes y los urbanitas, que tienen un mayor nivel educativo y más aspiraciones que sus padres, pero se enfrentan a diversas dificultades por lo que se refiere a las oportunidades laborales. Estos jóvenes urbanos más conectados tienden ahora a comparar su estilo de vida con el de sus pares internacionales y no con el de la generación de sus padres, y sus expectativas insatisfechas provocan desilusión e ira (OCDE et al., 2020^[12]; OCDE, 2020^[13]). Una encuesta sobre política y huelgas hecha a jóvenes colombianos entre enero de 2020 y mayo de 2021 mostró que la alegría había sido reemplazada por la tristeza como el sentimiento predominante entre este grupo (Universidad del Rosario, 2021^[14]).

La persistencia de las desigualdades y la percepción de que el poder y la riqueza están cada vez más concentrados son determinantes fundamentales del descontento social

Aunque el aumento de la insatisfacción social observado en ALC antes del COVID-19 se produjo en paralelo a la desaceleración económica de los últimos años, el descontento social viene provocado también por otras causas que van más allá de lo económico. El fin del auge de las materias primas generó una ralentización de la reducción de la pobreza y un deterioro de las condiciones de vida, que se están viendo agravadas por la pandemia. No obstante, otras causas también han sido fundamentales en el descenso de la confianza y la satisfacción de los ciudadanos. La expansión de la clase media vulnerable a principios de la década del 2000 generó mayores esperanzas de más políticas redistributivas, creación de empleos de calidad, acceso universal a servicios públicos de calidad, como la atención sanitaria y la educación, eficiencia de las instituciones públicas y aumento de la representación. Sin embargo, dado que el progreso socioeconómico anterior se construyó sobre bases frágiles, en los últimos años, los ciudadanos no han visto satisfechas sus expectativas (OCDE et al., 2019^[2]). Según los expertos de la región, entre los principales factores determinantes de las protestas se encuentran el todavía elevado nivel de desigualdad social, la percepción de corrupción generalizada, la debilidad institucional y la escasa eficacia estatal para obtener resultados (Ipsos, 2019^[15]). Estos factores concurren en la creación de múltiples dimensiones de la desigualdad más allá de los ingresos, incluyendo un sistema educativo incapaz de ofrecer igualdad de oportunidades para todos; una provisión insuficiente de impuestos, transferencias y seguridad social para disminuir efectivamente la desigualdad de ingresos; y la sobrerrepresentación de los grupos acomodados en los espacios de toma de decisiones y políticas.

La percepción de vivir en una sociedad muy desigual está bien fundamentada y aviva el descontento social. A pesar de la importante disminución de la desigualdad de ingresos desde el comienzo del auge de las materias primas, la región sigue siendo una de las más desiguales del mundo. En ALC, el 1% y el 10% de la población más rica poseen el 21% y el 49% de los ingresos nacionales antes de impuestos, respectivamente, frente a alrededor del 13% y el 38% en la zona de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (promedios simples basados en World Inequality Database, 2020^[16]). Únicamente el Oriente Medio se aproxima a estos niveles de desigualdad (World Inequality Database, 2020^[16]; Busso y Messina, 2020^[17]). Durante la pandemia, y en un contexto de creciente pobreza, el número de multimillonarios en ALC aumentó en 31 (de 76 a 107) y su patrimonio neto combinado aumentó en 196.000 millones de dólares estadounidenses (López-Calva, 2021^[18]). A pesar de los llamados a la movilización colectiva, la pandemia ha impuesto los mayores costos a los que ya estaban en peor situación, como los ancianos, los jóvenes, las mujeres y los trabajadores mal pagados e informales (OCDE, 2020^[11]).

Algunas evidencias también sugieren que la reducción de la desigualdad durante la primera década del 2000 no fue tan elevada como se pensaba anteriormente, ya que las encuestas de hogares tienden a subestimar los ingresos de los hogares más ricos, que son más proclives a eludir las declaraciones de renta a efectos fiscales (Lustig, 2020^[19]). Por ejemplo, la tendencia descendente de la desigualdad en Brasil es menos pronunciada si se combinan diferentes fuentes de datos (Morgan, 2018^[20]). Del mismo modo, los datos ajustados del impuesto sobre la renta en Chile muestran que, entre 1990 y 2017, la concentración de ingresos en el 1% superior siguió una tendencia en forma de U y no una tendencia decreciente, ya que los valores en ambos extremos rondaron el 21% (Flores et al., 2020^[21]). La comparación de los datos sobre hogares e impuestos en Uruguay muestra que las posiciones superiores por nivel de ingresos entre 2009 y 2016 se mantuvieron estables, mientras que el efecto igualador de la movilidad de los ingresos fue muy modesto (Burdin et al., 2020^[22]).

Dado que América Latina no pudo mantener el nivel de prosperidad compartida de la década anterior, el porcentaje de población que percibe la distribución de los ingresos como justa ha decrecido desde que alcanzó su punto más alto en 2013 (Gráfico 4.3).

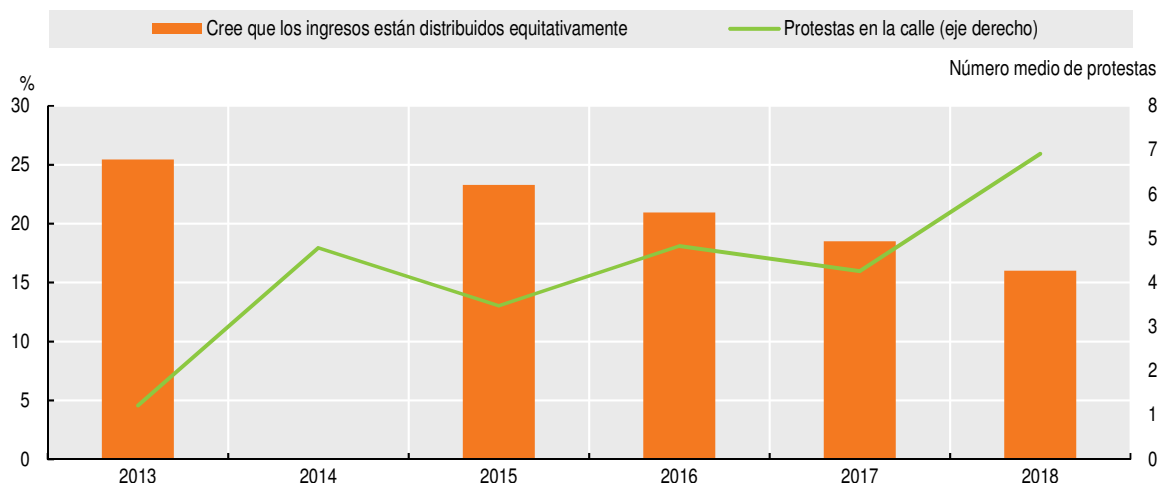
Paralelamente, la propensión a manifestarse creció en varios países de ALC, y el número de protestas concretas y el descontento social han aumentado desde 2014 (Gráfico 4.3). Empezando por Haití en febrero de 2019, la región se vio sacudida por manifestaciones durante 2019, 2020 y 2021 en varios países, entre ellos Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala y Perú.

Además de la desigualdad de los ingresos, el aumento del descontento social es también un síntoma de la frustración creciente ante la concentración de riqueza y poder en la región (López-Calva, 2020^[23]). Esto genera la percepción de formar parte de un sistema totalmente amañado, en especial entre los hogares pobres y vulnerables que no ven la posibilidad de mejorar su situación. En particular, el progreso socioeconómico experimentado en la región en las últimas décadas puede haber generado un “efecto túnel”, según el cual los conductores en un túnel ven que el carril paralelo empieza a moverse mientras ellos siguen atascados o comienzan a conducir hacia atrás (Hirschman y Rothschild, 1973^[24]). Las mayores expectativas de la clase media vulnerable se han tornado en descontento social.

Las enormes desigualdades que se extienden por la región incrementan la percepción de que los ingresos no se distribuyen equitativamente y otorgan a las élites un control sin precedentes sobre la agenda política y económica, perpetuando una cultura de privilegios y aumentando la percepción de la captura de políticas (véase la sección relativa a la captura de políticas más abajo). En 2020, el 73% de los ciudadanos latinoamericanos creían que su país estaba gobernado en interés de unos pocos grupos poderosos, lo que representa el nivel más alto registrado desde 2004 (después del 79% en 2018) (Latinobarómetro, 2021^[25]).

Gráfico 4.3. Protestas en la calle y percepción de que los ingresos no están distribuidos equitativamente

Porcentaje de la población que cree que los ingresos están distribuidos equitativamente y número de protestas en la calle (eje derecho), 2013-2018



Nota: Promedio no ponderado de ALC.

Fuente: Elaboración propia a partir de Busso y Messina (2020^[17]), *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*, <http://dx.doi.org/10.18235/0002629>; CTSN (2020^[29]), *Domestic Conflict Database*, www.cntsdata.com; Latinobarómetro (2021^[25]), *Encuesta Latinobarómetro 2020*, www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295812>

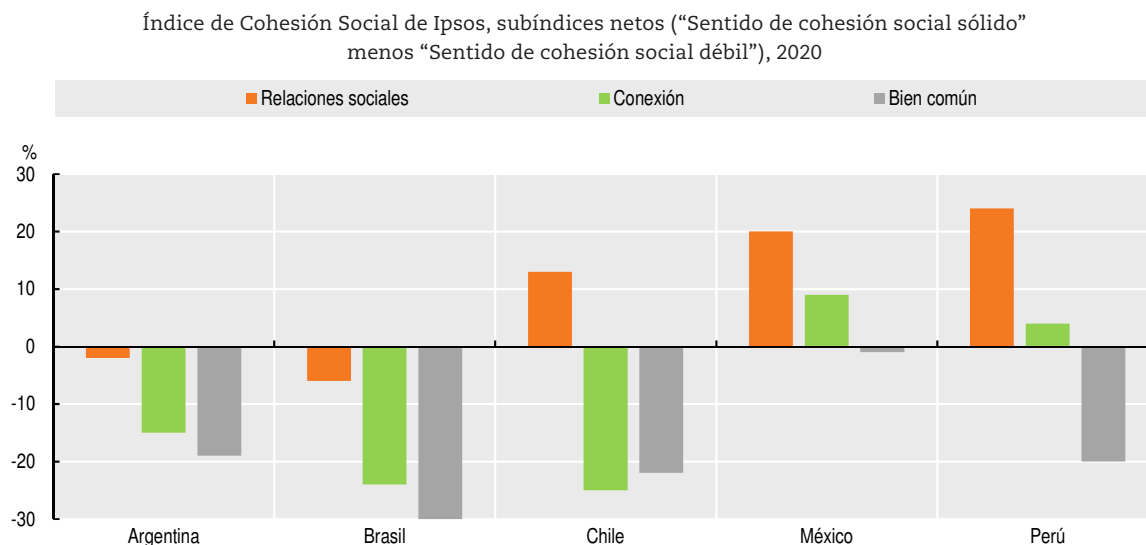
Del mismo modo, la percepción de corrupción sigue siendo elevada y ha aumentado ligeramente en la región, en particular entre principios de la década de 2000 y 2020 (Transparency International, 2021^[26]). En 2019, se consideraba que los políticos y los funcionarios públicos eran el grupo más corrupto. Además, más de la mitad de los ciudadanos creían que su gobierno no estaba luchando eficientemente contra la corrupción (Transparency International, 2019^[27]). Esta percepción afecta directamente a los niveles de confianza en las instituciones públicas, el gobierno, los tribunales nacionales y la policía, al tiempo que erosiona su legitimidad a los ojos de sus ciudadanos. En cuanto a la impunidad, la región ocupó un lugar relativamente alto en el Índice Global de Impunidad en 2020, al presentar la mayoría de los países niveles de impunidad medios y altos (CESIJ, 2020^[148]).

Debilitamiento de los lazos que unen a los ciudadanos de ALC

Un contrato social sólido se basa no solo en una firme confianza vertical en las instituciones públicas, sino también en unos fuertes vínculos horizontales entre los ciudadanos. Sin embargo, y a pesar de que los tiempos excepcionales de pandemia exigen más ayuda mutua, los lazos que unen a los ciudadanos de ALC siguen siendo frágiles.

La cohesión social es débil en un momento en el que la acción colectiva y la unidad social son muy necesarias para la recuperación de la pandemia. Los cinco países latinoamericanos observados en el Índice de Cohesión Social de Ipsos se encuentran por debajo del promedio mundial, y al comparar los subíndices de cohesión social desglosados por país, el sentido del bien común (la ayuda a los demás, el respeto de las leyes y la percepción de la corrupción) es el más bajo en promedio (Ipsos, 2020^[30]) (Gráfico 4.4).

Gráfico 4.4. La cohesión social es débil en los países latinoamericanos seleccionados



Nota: Los subíndices muestran el porcentaje de personas que tienen un sentido de cohesión social “fuerte” o “sólido” menos aquellos que tienen un sentido de cohesión social “débil”. La encuesta se llevó a cabo en 27 países a través del Panel Online de Ipsos entre el 25 de septiembre y el 9 de octubre de 2020. Se encuestó aproximadamente a 1.000 personas o más por país, con excepción de Argentina y México, en cada uno de los cuales la muestra incluyó a unas 500 o más.

Fuente: Ipsos (2020^[30]), *Social Cohesion in the Pandemic Age: A Global Perspective*, octubre de 2020, www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-11/a_global_perspective_of_social_cohesion_in_the_pandemic_age.pdf.

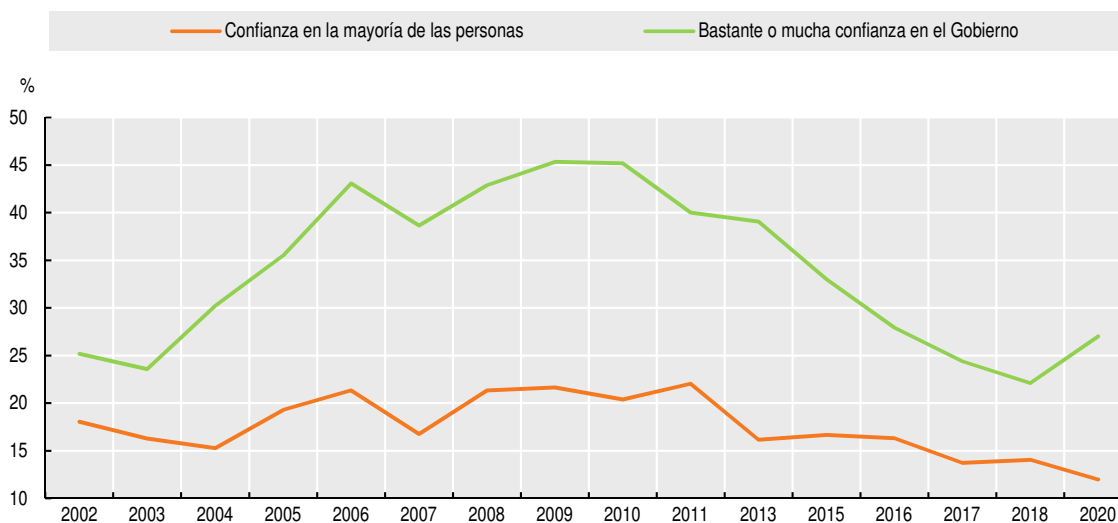
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295831>

El debilitamiento del sentimiento de unidad y cohesión social también se refleja en el descenso de la confianza interpersonal entre los ciudadanos de ALC. La falta de confianza

interpersonal ha caracterizado históricamente a la región, con una notable tendencia a la baja a partir de 2011 en paralelo a la disminución de la confianza en el gobierno, alcanzando niveles especialmente bajos en 2020 (12%) (Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5. La falta de confianza interpersonal y de confianza en las instituciones públicas ha caracterizado a la región de ALC en la década pasada

Porcentaje de población que tiene confianza en la mayoría de las personas y que confía mucho o algo en el Gobierno, promedio de ALC, 2002-2020



Nota: Promedio no ponderado de ALC.

Fuente: Latinobarómetro (2021^[25]), Encuesta Latinobarómetro 2020, www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295850>

En comparación con otras regiones del mundo, ALC muestra niveles significativamente bajos de confianza interpersonal generalizada o confianza horizontal, por ejemplo, confianza en las personas que no pertenecen al círculo familiar o íntimo. Solo África Subsahariana tiene los mismos bajos niveles de confianza horizontal que ALC (Mattes y Moreno, 2018^[31]). Sin embargo, los niveles de confianza interpersonal son muy heterogéneos en los países de ALC, ya que en 2020 oscilaron entre el 5% alcanzado en Brasil y el 21% en Uruguay (Latinobarómetro, 2021^[25]). El nivel de desigualdad parece ser uno de los factores fundamentales que explican la variación en los niveles de confianza interpersonal entre los distintos países (Mattes y Moreno, 2018^[31]; Uslander, 2002^[32]). La violencia es otro factor que influye en la confianza interpersonal y la cohesión social en ALC (Recuadro 4.1). De hecho, la desigualdad de los ingresos y la percepción de la amenaza de violencia están estrechamente correlacionadas en ALC y reflejan un círculo vicioso que también incluye la inseguridad y los bajos niveles de desarrollo (Lloyd's Register Foundation/Gallup, 2019^[33]).

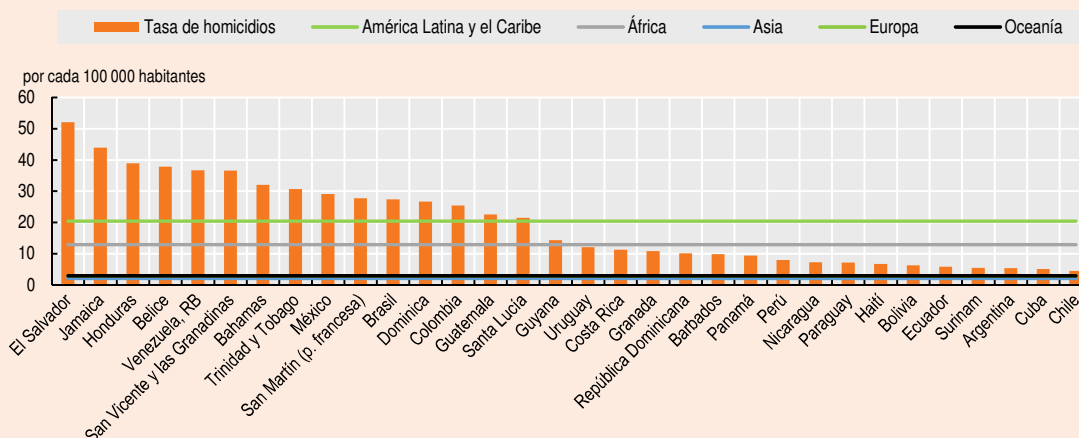
Recuadro 4.1. La violencia como obstáculo para el logro del contrato social en ALC

ALC sigue siendo la región más violenta del mundo, lo que conlleva consecuencias negativas para su tejido económico, social e institucional. No obstante, la heterogeneidad entre los países de ALC sigue siendo considerable, siendo América Central donde se concentran las tasas de homicidios más elevadas por cada 100.000 habitantes (Gráfico 4.6). La delincuencia y la violencia también se caracterizan por su grado de concentración geográfica, y las ciudades de ALC tienden a verse más afectadas por estos fenómenos (Alvarado y Muggah, 2018^[34]).

Recuadro 4.1. La violencia como obstáculo para el logro del contrato social en ALC (cont.)


Gráfico 4.6. ALC sigue siendo la región más violenta del mundo

Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, estimaciones regionales y de los países de ALC, 2018 o último año disponible



Nota: Los datos correspondientes a Bahamas, Belice, Dominica y Perú son de 2017; los datos correspondientes a Bolivia, Cuba, Nicaragua, San Martín y San Vicente y las Granadinas son de 2016; y los datos correspondientes a Trinidad y Tobago son de 2015.

Fuentes: Banco Mundial (2020^[35]), *Indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos)*, <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5>; UNODC (2020^[36]), *Victims of intentional homicide, 1990-2018*, <https://dataunodc.un.org/data/homicide/Homicide%20victims%20worldwide>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934295869>

Los costos directos de la delincuencia y la violencia en 17 países de ALC en 2010-2014 se estimaron en el 3.5% del producto interno bruto de la región, pero los problemas indirectos también afectan a las esferas social e institucional (Jaitman et al., 2017^[37]). Especialmente en América Central, el bienestar de las comunidades se ve afectado negativamente por las actividades delictivas de las pandillas (maras), lo que se traduce en altas tasas de abandono escolar entre los adolescentes, en autorrestricciones a la libertad de circulación, en una mayor intención de migrar y en el desgaste de la cohesión social, todo lo cual conlleva consecuencias negativas para las redes sociales y comunitarias (Raderstorf et al., 2017^[38]; Maydeu-Olivares, 2016^[39]). La delincuencia y la violencia dificultan las actividades sociales, entre ellas las deportivas y recreativas, y dan lugar a la fragmentación de las comunidades, la desconfianza interpersonal y la disminución de la participación en las actividades democráticas (Imbusch, Misse y Carrión, 2011^[40]).

Al mismo tiempo, cuando los ciudadanos perciben que las instituciones son incapaces de garantizar su seguridad, son menos propensos a apoyar el sistema político y pueden recurrir a la violencia extrajudicial (Cruz y Kloppe-Santamaría, 2019^[41]).

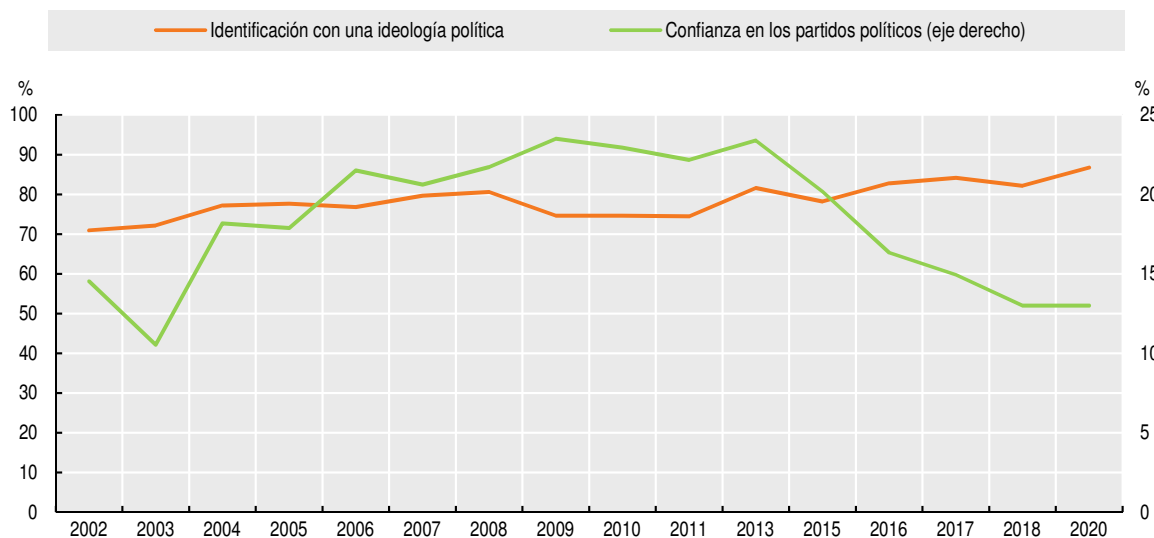
Es clave hacer frente a la inseguridad para sentar las bases de un nuevo contrato social. Es importante adoptar un enfoque integral de lucha contra la violencia para restablecer la confianza entre los ciudadanos y de estos con las instituciones, lo que puede contribuir al logro de pactos estables y a largo plazo entre las partes interesadas. Además, centrarse en la prevención de la delincuencia desde la infancia a la edad adulta puede ayudar a reducir el incremento de los comportamientos delictivos. En particular, las actuaciones de prevención de la delincuencia a pequeña escala a nivel municipal han generado resultados positivos (Alvarado y Muggah, 2018^[34]; Chioda, 2017^[42]).

Aumento de los niveles de polarización y de la movilización popular, acompañados de la disminución de la confianza en los canales tradicionales de participación política

La politización, o identificación con una ideología política, ha aumentado en los últimos años en ALC. Al mismo tiempo, la desconfianza en los partidos políticos ha ido creciendo (Gráfico 4.7). La creciente orientación ideológica de los ciudadanos en los últimos años es especialmente evidente en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y México. Por otro lado, países como la República Dominicana y Uruguay han mostrado unos niveles más elevados y estables de compromiso político a lo largo del tiempo (Latinobarómetro, 2021^[25]).

Gráfico 4.7. En promedio, la identificación con una ideología política ha aumentado en ALC en los últimos años, mientras que la confianza en los partidos políticos ha disminuido

Porcentaje de personas que se identifican con una ideología política (de izquierdas o de derechas) y porcentaje de personas que tienen “mucho” o “alguna” confianza en los partidos políticos (eje derecho), promedio de ALC, 2002-2020



Notas: Promedio no ponderado de ALC. El porcentaje de personas que se identifican con una ideología política representa a aquellas personas que fueron capaces de ubicarse en una escala donde “0” es la “izquierda” y “10” la “derecha”.

Fuente: Latinobarómetro (2021^[25]), Encuesta Latinobarómetro 2020, www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295888>

El aumento de la politización parece ser uno de los factores detrás del aumento en la movilización popular, dada la baja credibilidad en mecanismos tradicionales de representación, como los partidos políticos. Los niveles de legitimidad de los poderes legislativos y de los partidos políticos entre los ciudadanos, que ascienden al 20% y el 13%, respectivamente, son los más bajos de la región (Latinobarómetro, 2021^[25]; Prats y Meunier, 2021^[43]; González, 2020^[44]). Las dos tendencias de creciente descontento social y efervescencia política convergen en las protestas sociales de 2019 y podrían estar reflejando la movilización popular de un porcentaje cada vez mayor de la población que no se siente representada por los canales políticos tradicionales.

El creciente activismo político puede ser una expresión positiva del pluralismo político y fomentar la renovación democrática. En las recientes protestas, los activistas políticos y los manifestantes han abogado por mayores reformas democráticas para contrarrestar la erosión del espacio cívico, el debilitamiento de los controles y contrapesos y los ataques a los derechos humanos (openDemocracy, 2020^[45]; Zovatto, 2020^[46]). Además, cuando se les pidió que comentaran las lecciones aprendidas de la crisis del COVID-19, la mayoría de los encuestados de diez países de ALC destacaron la necesidad de una mayor rendición

de cuentas del gobierno y una protección más sólida de los derechos humanos en su país (Acuña-Alfaro y Sapienza, 2021^[47]). Las demandas de unas instituciones mejores y más justas ofrecen la oportunidad de debatir un nuevo contrato social (CEPAL, 2020^[3]).

Sin embargo, si no se canaliza bien, se corre el peligro de que una mayor politización resulte en una mayor polarización —que podría verse exacerbada por la pandemia— y ponga a prueba la cohesión social. En la reciente ronda de elecciones, hasta 2021, la insatisfacción con el sistema político y el funcionamiento de las instituciones públicas, así como con los malos resultados económicos, dio lugar a votos en contra de las élites políticas tradicionales. En algunos países, esto ocasionó la aparición de candidatos antisistema (Zovatto, 2019^[48]; Malamud y Núñez, 2018^[49]). Simultáneamente, los grupos religiosos, como los evangélicos, también están ganando influencia en la región y aprovechando su proximidad a las masas para difundir mensajes políticos. Su influencia fue clara en las recientes elecciones celebradas en algunos países, y en toda la región está creciendo su base de fieles, que actualmente representa el 20% de la población latinoamericana (Malamud, 2018^[50]).

Las redes sociales y las plataformas digitales también han desempeñado un doble papel en el aumento de la politización. Por un lado, el espacio digital ha facilitado el surgimiento y posterior organización de los movimientos sociales. Especialmente gracias a las redes sociales, los activistas pueden compartir sus ideas, interactuar con personas afines de todos los lugares y organizar rápidamente manifestaciones con millones de personas sin necesidad de intermediación o apoyo financieros (Billion y Ventura, 2020^[51]). Una encuesta realizada a jóvenes colombianos entre enero de 2020 y mayo de 2021 mostró que las redes sociales (63%) fueron el canal de expresión más común durante las protestas, seguido de las marchas callejeras (53%) y los debates con la familia (49%). Las redes sociales, junto con la iniciativa propia de los manifestantes, fueron también la forma más común de convocar las movilizaciones (58%) (Universidad del Rosario, 2021^[14]).

Por otro lado, las plataformas digitales facilitan la creación de redes sociales homogéneas que actúan como cajas de resonancia o filtros burbuja, que aíslan a los usuarios de puntos de vista contrapuestos (OCDE et al., 2020^[12]). Permiten que las noticias falsas lleguen a grandes audiencias y fomentan la polarización social (Wardle y Derakhshan, 2017^[52]; Marwick y Lewis, 2017^[53]; Lazer et al., 2018^[54]). Dado que las falsas afirmaciones sobre las medidas o políticas adoptadas por autoridades públicas para hacer frente a la pandemia es el tipo más común de desinformación sobre el COVID-19, se corre el riesgo de que en ALC las noticias falsas erosionen aún más la confianza en las instituciones (Brennen et al., 2020^[55]). Teniendo en cuenta la baja fiabilidad de los mensajes que circulan en Twitter en la región, también se corre el riesgo de que socaven el cumplimiento de las normas públicas (López-Calva, 2020^[56]).

Una serie de megatendencias impulsan aún más la necesidad de repensar el contrato social

Varias megatendencias mundiales están generando nuevos desafíos y oportunidades. Estas tendencias están transformando las sociedades de ALC y, por lo tanto, deben integrarse en el contrato social renovado. Entre ellas, algunas de las más importantes son la transformación digital, el cambio climático y el aumento de los movimientos mundiales en favor de la justicia social (Capítulo 5).

En primer lugar, la pandemia de COVID-19 ha dado un impulso sin precedentes a la transformación digital. La expansión de Internet y la adopción de tecnologías digitales han sido fundamentales para garantizar una cierta continuidad en la actividad empresarial, los servicios públicos y el trabajo y el estudio desde el hogar durante los confinamientos. Sin embargo, la brecha digital —en particular la falta de Internet de banda ancha de alta

velocidad y de competencias digitales adecuadas— ha impedido a muchos, especialmente a los más vulnerables, aprovechar las ventajas de estas soluciones (OCDE, 2020_[1]). Por ejemplo, más de 6 de cada 10 hogares con ingresos per cápita en el quintil inferior de la distribución de los ingresos no tienen acceso a la conexión fija a Internet de banda ancha de alta velocidad necesaria para trabajar o estudiar a distancia (Basto-Aguirre, Cerutti y NietoParra, 2020_[57]). Además, garantizar una gestión de datos fiable y ética y una infraestructura digitalmente segura es fundamental para fomentar la confianza y facilitar la adopción de tecnología (OCDE et al., 2020_[12]). Es esencial asegurar una transformación digital inclusiva y segura durante el período de recuperación posterior a la pandemia.

En segundo lugar, los efectos del cambio climático son de alcance mundial y de una magnitud sin precedentes, y las medidas para hacerles frente no pueden seguir retrasándose. Ha aumentado a nivel global la conciencia sobre los riesgos del cambio climático, y el 41% de la población mundial considera que es una “amenaza muy grave” para su país. En ALC, la preocupación por el cambio climático es considerablemente superior al promedio mundial. ALC destaca como la segunda región más preocupada por el cambio climático después del sur de Europa, como pone de manifiesto que el 71% y el 73% de los encuestados en las dos regiones, respectivamente, afirman que es una grave amenaza para su país en los próximos 20 años. Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador se encuentran entre los países más preocupados por el cambio climático a nivel mundial (Lloyd’s Register Foundation, 2019_[58]). Además, los movimientos que abogan por la justicia climática y medioambiental han cobrado impulso en todo el mundo, incluida la región de ALC. Sin embargo, los activistas climáticos están pagando un alto precio en todo el mundo y particularmente en América Latina. Según Global Witness, que hace un seguimiento de los asesinatos de defensores de la tierra y el medioambiente, en 2019 se registró la mayor cifra mundial en un solo año (212). Más de dos tercios de los asesinatos tienen lugar en América Latina. La región se ha clasificado sistemáticamente como la más afectada desde que Global Witness comenzó a publicar datos en 2012 (Global Witness, 2020_[59]). Los movimientos indígenas se han hecho oír especialmente en ALC para defender prácticas más sostenibles, en consonancia con su filosofía del buen vivir. Los gobiernos deberían aprovechar este aumento de la conciencia sobre el cambio climático e invertir en acción climática como parte de la recuperación del COVID-19 para ayudar al mundo a lograr el objetivo del Acuerdo de París de mantener el aumento de la temperatura por debajo de 2 °C antes de finales de siglo. La entrada en vigor del Acuerdo de Escazú es un paso prometedor en la región, también por sus disposiciones sobre los defensores de los derechos humanos en materia medioambiental.

En tercer lugar, en los últimos años se han producido intensas movilizaciones a nivel mundial contra el racismo y las disparidades de género y a favor de la justicia social y los derechos humanos de los afrodescendientes y las mujeres. Los movimientos Black Lives Matter y #MeToo han llamado la atención de los medios de comunicación sobre los temas de la discriminación y la violencia de género. Las protestas del movimiento Black Lives Matter en Estados Unidos inspiraron manifestaciones similares en ALC, principalmente en Brasil y Colombia, así como en las islas del Caribe, como Jamaica y Trinidad y Tobago. Del mismo modo, la considerable exposición mediática obtenida por el movimiento #MeToo ha conseguido que se vuelva a apoyar a los movimientos feministas en toda ALC, aunque existieran mucho antes de la campaña. Primero en Argentina y después en toda la región, el movimiento #NiUnaMenos ha hecho campaña desde 2015 para exigir más protección a los derechos de las mujeres. Las movilizaciones masivas dieron lugar a la adopción de medidas gubernamentales para poner fin a la violencia de género en Perú en 2016, en Uruguay en 2018 y en Argentina en 2020. En Chile, la mayor concienciación sobre las cuestiones de representación se refleja en el equilibrio de género del órgano encargado de redactar la nueva Constitución, una primicia mundial. La labor de concienciación llevada

a cabo por estos movimientos implica que el futuro contrato social tendrá que centrarse en mayor medida en el empoderamiento, los derechos humanos y la igualdad.

Definir el nuevo contrato social en ALC: el “qué”

Una tarea difícil para los responsables de la formulación de políticas, los analistas y los observadores será definir qué dimensiones deben estar incluidas en ese nuevo contrato social.

En esta sección se analizan estas cuestiones y se examina cuáles deberían ser los principales componentes del nuevo contrato social en ALC. Para ello, i) se analiza el concepto histórico del contrato social y se propone una definición amplia del concepto, que se utiliza a lo largo de todo el informe LEO 2021; ii) se debaten los principales aspectos que deberían actualizarse para que el contrato social sea adecuado para un mundo pospandémico; y iii) se plantean una serie de dimensiones básicas —principios rectores y políticas sectoriales específicas— que deberían constituir el nuevo contrato social.

El concepto de contrato social: evolución histórica y su definición actual

El concepto de contrato social fue formulado por filósofos occidentales como Grocio (1625), Hobbes (1651), Locke (1689), Hume (1740) y Rousseau (1762) y posteriormente desarrollado por filósofos y académicos de los siglos XX y XXI, como David Lewis (1969), John Rawls (1971, 1993), Robert Nozick (1974) y David Gauthier (1986). Las primeras teorías propuestas por Hobbes, Locke y Rousseau diferían en su conceptualización, pero, en general, se referían al contrato social como el acuerdo racional por el que los seres humanos ceden parte de sus libertades a una autoridad central para abandonar el estado de naturaleza y convertirse en una sociedad civilizada. En este sentido, los seres humanos acordaron renunciar a parte de sus libertades y crear un Estado soberano que garantizara sus derechos y obligaciones, para perseguir la igualdad de oportunidades y la maximización del bienestar de la sociedad.

Esta idea inicial del contrato social se ha reconceptualizado en varias ocasiones, y ha ido cambiando progresivamente con la ampliación del Estado de bienestar y la movilización del sector laboral. Durante el siglo XIX, las reformas laborales y sociales reforzaron los derechos de los trabajadores frente a sus empleadores, y favorecieron que las personas fueran menos responsables de sus resultados económicos en favor de un mayor intervencionismo del sector público (Cosano, 2019^[60]). Desde entonces, el papel del Estado se ha ampliado y ha incluido responsabilidades no solo en materia de protección de las personas contra la violencia y de garantía de los derechos de propiedad, sino también en cuestiones tales como, por ejemplo, el fomento del acceso a mercados libres, la promoción del crecimiento económico y la salvaguardia del bienestar de los ciudadanos a través de un sistema integral de protección social (Manyika et al., 2020^[61]).

En vista de esta evolución, el informe LEO 2021 define el contrato social, en términos generales, como “el acuerdo integral, intangible e implícito, que une a la sociedad y que se enmarca en un determinado conjunto de normas y prácticas formales e informales”. Las instituciones formales incluyen la constitución escrita, las leyes, las políticas y los reglamentos aplicados por las autoridades oficiales. Las instituciones informales incluyen las normas sociales (no escritas), las costumbres y las tradiciones.

Para hacer referencia al contrato social, en esta definición se utiliza en primer lugar el término “integral”, puesto que comprende a múltiples agentes. El papel del Estado —y su interacción con la sociedad— ha evolucionado, y otras partes, como el sector privado y la sociedad civil, son cada vez más relevantes y no pueden dejarse al margen del concepto actualizado de contrato social. Se espera que el sector privado participe en la sociedad

en mayor medida a través de una conducta empresarial más responsable, función que se institucionaliza cuando las normas relativas a dicha conducta se convierten en normas y obligaciones empresariales legítimas (Granda Revilla, 2018_[62]).

Además, la definición de contrato social incluida en el informe LEO tiene en cuenta las “normas y prácticas formales e informales”. Las normas formales son esenciales, ya que definen los derechos y obligaciones mutuos de todas las partes fundamentales (Kaplan, 2017_[63]). Del mismo modo, los contratos sociales emanan de prácticas informales y consuetudinarias, como los valores y las normas compartidas (PNUD, 2018_[64]).

Asimismo, en la definición del informe LEO se hace referencia al contrato social como el acuerdo “que une a la sociedad y que está enmarcado [...]”, lo que implica la interacción entre todas las partes y, por tanto, la búsqueda del equilibrio entre ellas. Este equilibrio supone, de hecho, una negociación constante entre los agentes sociales y las autoridades, que refleja el reparto de poderes entre todas las partes que componen la sociedad (Loewe, Zintl y Houdret, 2020_[65]). Es fundamental alcanzar el equilibrio en la negociación de los contratos sociales, que solo prosperarán cuando los miembros de la sociedad realicen importantes esfuerzos de coordinación y encuentren soluciones para alcanzar los resultados comúnmente deseados, al tiempo que evitan el comportamiento oportunista (Kaplan, 2017_[63]; Vlerick, 2019_[66]). De hecho, el contrato social también se ha definido como un “acuerdo de autocontrol implícito entre los miembros de la sociedad para coordinar un equilibrio específico en el juego de la vida” (Binmore, 1994_[67]). Sin embargo, las personas solo concertarán contratos sociales si consideran que son beneficiosos, justos y fiables y, si bien las expectativas del contrato social han aumentado, la participación de la sociedad depende en gran medida del consenso y la justificación pública (D’Agostino, 1996_[68]).

Por último, la definición de contrato social incluida en el informe LEO se presenta en términos generales y se refiere a un acuerdo “intangible e implícito”. Por tanto, si bien se reconoce que el concepto de contrato social trasciende cualquier acuerdo explícitamente descrito de forma tangible, en el informe LEO también se reconoce que un contrato social sólido se compone, entre otras cosas, de múltiples pactos sociales específicos en políticas sectoriales concretas (Recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. Los pactos sociales dentro del contrato social

Los pactos sociales se refieren a acuerdos específicos sobre políticas sectoriales concretas entre diversos agentes, como las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los sindicatos, así como las instituciones gubernamentales y públicas. Por lo tanto, los pactos sociales difieren de la negociación colectiva (en la que participan solo dos partes) y de los acuerdos tripartitos institucionalizados (en los que la cooperación tiene lugar dentro de las instituciones), ya que son acuerdos más amplios entre múltiples partes interesadas en torno a cuestiones clave de política (p. ej., un pacto fiscal o un pacto ambiental en el que intervienen múltiples agentes e intereses). Se realizan en un momento determinado y requieren la voluntad de las partes (EurWork, 2019_[69]).

Con el tiempo, los pactos sociales se han convertido en instrumentos eficaces en materia de políticas para hacer frente a los desafíos sociales y económicos. En Europa, resultaron esenciales para reducir la pérdida de puestos de trabajo y minimizar el descontento social y, en el Oriente Medio, facilitaron el proceso de democratización (Baccaro y Galindo, 2018_[70]).

Los pactos sociales dependen del entorno internacional y económico en el que surjan (Baccaro y Galindo, 2018_[70]). Es muy probable que el contexto actual de ALC requiera pactos sociales firmes, ya que los países tendrán que lograr un amplio consenso en áreas clave para que la recuperación

Recuadro 4.2. Los pactos sociales dentro del contrato social (cont.)

pos-COVID-19 sea sólida, inclusiva y sostenible. Los pactos sociales, al contrario que las decisiones y reformas unilaterales por parte del gobierno, pueden conciliar diversos propósitos en materia de políticas, como el crecimiento económico, la cohesión social y la distribución equitativa, en un intento de alcanzar un consenso más amplio dentro de las sociedades (Baccaro y Galindo, 2018^[70]). Asimismo, los pactos sociales pueden favorecer la participación de todas las partes interesadas y reflejar la diversidad de opiniones e intereses y, por lo tanto, dan una mayor legitimidad a las decisiones y reformas que implican y promueven su mayor sostenibilidad.

Los próximos pactos sociales de ALC pueden desempeñar un papel importante en el establecimiento de sistemas de protección social más justos, en la reactivación de las estrategias productivas y la creación de empleos de buena calidad, o en la movilización de recursos fiscales para financiar la recuperación. Por consiguiente, los pactos sociales pueden constituir los pilares de un nuevo contrato social destinado a unir a la sociedad y restaurar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Analíticamente, estos pactos deben incluir elementos de dos aspectos: la redistribución y el reconocimiento de derechos e identidades. La redistribución de los recursos y de las oportunidades materiales y el reconocimiento de las identidades y derechos de los grupos de población excluidos o discriminados son elementos importantes de un futuro contrato social en favor del bienestar inclusivo (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020^[71]; CEPAL, 2021^[7]).

Actualización del concepto de contrato social en el mundo pospandémico

El concepto de contrato social debe evolucionar, ya que importantes tendencias, como la demografía, la transformación digital y el cambio climático, están transformando las economías y las sociedades.

El dividendo demográfico de la región desaparecerá gradualmente, y la estructura demográfica se asemejará a la de las economías avanzadas para 2050 (Berganza et al., 2020^[72]). El nuevo contrato social debe adaptarse a las consecuencias del envejecimiento de la población, en particular a través de sistemas de protección social más sólidos.

Como se ha señalado anteriormente, la transformación digital también ha creado nuevas desigualdades y desafíos. Los puestos de trabajo menos cualificados y los que requieren una formación media baja corren un mayor riesgo de desaparecer y automatizarse en un futuro próximo. Estos desafíos ponen de manifiesto la importancia de construir una transformación digital que funcione para todos, incluyendo las implicaciones fiscales de la digitalización de la economía (OCDE et al., 2020^[12]; Cosano, 2019^[60]; CEPAL/OEI, 2020^[73]).

El cambio climático es probablemente el desafío más acuciante para el desarrollo sostenible y, por lo tanto, debe ser la piedra angular de la renovación del contrato social para crear una forma de crecimiento económico más igualitaria, integradora desde el punto de vista social y con bajas emisiones de carbono. La necesidad de abordar las causas y consecuencias del cambio climático y la degradación del medioambiente tiene importantes consecuencias para la elección de modos de consumo y producción sostenibles. También introduce en el debate sobre el contrato social la dimensión de la equidad y la solidaridad intergeneracional.

Por último, la pandemia está propiciando una profunda transformación, y debe diseñarse un nuevo contrato social que sea lo suficientemente resiliente y flexible para adaptarse a realidades en permanente cambio y que incluya más previsión y mecanismos sólidos para la gestión de crisis.

Las dimensiones del nuevo contrato social

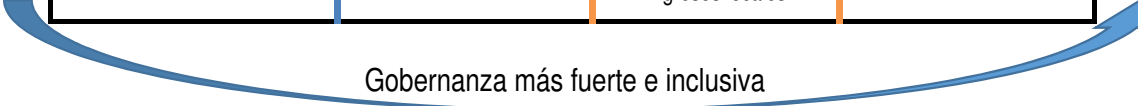
Las dimensiones del nuevo contrato social deben ser los pilares de una recuperación sólida, inclusiva y sostenible del COVID-19 (Tabla 4.1). Estas dimensiones se articulan en torno a dos consideraciones principales. Por un lado, el contrato social debe ser un acuerdo transversal entre: i) grupos socioeconómicos, mediante un enfoque interseccional que tenga en cuenta las diferencias de ingresos, de género, étnicas y raciales, entre otras (Capítulo 2); ii) territorios, teniendo en cuenta las diferentes necesidades y oportunidades locales y eliminando las divisiones territoriales; y iii) generaciones, para tener en cuenta que las políticas deben equilibrar los intereses de las generaciones presentes y futuras y basarse en el concepto de solidaridad intergeneracional. Tener en cuenta estos conceptos significa que las políticas deben diseñarse no solo *para* estas partes interesadas, sino también *en colaboración con ellas*, por ejemplo, implicando a la mujer en los procesos de formulación de políticas y apoyando su representación en los órganos de toma de decisiones (véase la sección “Configurar un nuevo contrato social en ALC: ¿cómo?”).

Por otro lado, la renovación del contrato social debe contribuir a lograr tres objetivos clave en materia de políticas públicas, cuya pertinencia ha sido puesta de relieve por la crisis: i) estrategias productivas resilientes y sostenibles; ii) sistemas de bienestar más amplios y eficaces mediante la mejora de los sistemas de protección social y la prestación de servicios públicos de calidad; y iii) un modelo más sostenible de financiamiento para el desarrollo.

La intersección de estos dos ejes crea áreas específicas para el consenso político: en la práctica, como se ha mencionado anteriormente, el contrato social se compone de pactos sociales específicos en ámbitos de actuación concretos (Tabla 4.1).

Tabla 4.1. Los elementos básicos del nuevo contrato social

	UN PACTO		
	Entre grupos socioeconómicos (incluidos ingresos, género, etnia y raza)	Entre territorios	Entre generaciones
Reactivación de las estrategias productivas regionales	Creación de empleos de mejor calidad para todos y aprovechamiento de la transformación digital	Adaptación de las estrategias productivas al potencial local	Fomento del crecimiento verde
Ampliación del alcance de la protección social y los servicios públicos	Fortalecimiento de los sistemas de protección social y de los servicios públicos	Ampliación de la territorial de la protección social	Reestructuración de los sistemas de pensiones y apoyo a niños, jóvenes, personas con discapacidad y mayores con sistemas de bienestar más sólidos
Fortalecimiento de un financiamiento sostenible para el desarrollo	Desarrollo de sistemas tributarios más justos y sólidos y mejora de la eficacia del gasto público	Sistemas de transferencias entre territorios y fortalecimiento de la capacidad para recaudar ingresos locales	Gestión de la deuda pública de manera sostenible y responsable


Gobernanza más fuerte e inclusiva

Fuente: Elaboración propia.

La buena gobernanza y la confianza mutua entre el gobierno y los ciudadanos, así como con la sociedad civil y el sector privado, son necesarias para lograr un contrato social firme y, por lo tanto, representan un pilar transversal. El papel de la gobernanza se desarrolla en mayor detalle en la siguiente sección. La cooperación internacional también desempeña un papel facilitador, ya que apoya y favorece el logro de pactos sociales mediante el intercambio multilateral de experiencias pertinentes, las transferencias técnicas y el diálogo sobre políticas en igualdad de condiciones, especialmente para apoyar la provisión de bienes públicos globales (Capítulo 5). Por ejemplo, los esfuerzos multilaterales serán esenciales para el logro de la Agenda 2030, especialmente los objetivos relacionados con el cambio climático y la conservación de los océanos. Al mismo tiempo, algunas alianzas internacionales pueden apoyar el logro de objetivos nacionales, como en el caso de la lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS), dentro del Marco Inclusivo OCDE/G20 sobre BEPS (OCDE, 2019^[74]).

Un aspecto fundamental para una recuperación robusta, inclusiva y sostenible en ALC será avanzar hacia el cumplimiento de pactos fiscales sólidos. Esto requiere una mayor progresividad del sistema tributario, un mayor cumplimiento fiscal y una administración tributaria más fuerte con gastos fiscales eficientes. Antes de la pandemia, ALC ya enfrentaba una trampa institucional: la creciente desconfianza e insatisfacción de los ciudadanos con respecto a las instituciones y los servicios públicos afectaba negativamente a su moral tributaria, es decir, a su disposición a pagar impuestos. Esto crea un círculo vicioso, ya que los bajos ingresos fiscales limitan la capacidad del Estado para fortalecer las instituciones y proporcionar servicios públicos de mejor calidad, erosionand aún más la confianza social (OCDE et al., 2019^[2]). El impacto del COVID-19 añade complejidad, ya que se requiere una enorme necesidad de recursos públicos para financiar la recuperación en un contexto en el que los ingresos fiscales son relativamente bajos, los niveles de endeudamiento crecientes, y el espacio fiscal reducido (Capítulo 1).

Se necesita un amplio consenso para definir las fuentes de financiamiento necesarias para la recuperación, pero una crisis también puede ser un contexto favorable para impulsar reformas difíciles y alcanzar acuerdos complejos. Las crisis aumentan los costos de retrasar las reformas y pueden crear efectos distributivos disruptivos que faciliten impulsar reformas estructurales, al cambiar los equilibrios existentes y el *statu quo* (Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011^[75]).

La política fiscal es tal vez el área de las políticas públicas con más intereses en juego y, por lo tanto, ilustra la importancia crítica de reforzar el proceso de diálogo y de creación de consenso – es decir la generación de pactos, que también será necesaria para impulsar otras reformas para la recuperación (Capítulo 1).

Diseñar el nuevo contrato social en ALC: el “cómo”

El impacto de la crisis puede haber generado un claro deseo y una percepción generalizada de la necesidad de renovar el contrato social en ALC. Además, la recuperación pos-pandemia y el avance hacia un modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible requieren de grandes consensos sociales que permitan llevar a cabo las reformas necesarias. En este sentido, la región enfrenta importantes barreras para construir esos consensos y para poner en práctica reformas complejas y ambiciosas.

Esta sección se centra en el “cómo”: es decir, en el proceso de elaboración de un contrato social renovado o de promover pactos sociales específicos que sean justos, legítimos y estables y que permitan impulsar una nueva agenda de reformas. Esto exigirá: i) mejorar la inclusión de diferentes grupos sociales en la formulación de políticas, para alcanzar un consenso amplio y representativo; ii) eliminar los obstáculos a la reforma y

a la implementación de las políticas; y iii) adoptar un horizonte de largo plazo para que estos acuerdos sean duraderos (Cabutto, Nieto-Parra y Vázquez-Zamora, 2021^[4]).

Los procesos de formulación de políticas abiertos e inclusivos son fundamentales para lograr un nuevo contrato social que tenga en cuenta todos los puntos de vista y promueva una mayor rendición de cuentas

Es fundamental fomentar procesos de diseño y formulación de políticas de carácter abierto e inclusivo para crear políticas y servicios transparentes y tener en cuenta las necesidades de la sociedad en su conjunto. Si bien se ha dedicado un gran esfuerzo a la transparencia, es decir, a proporcionar información a los ciudadanos, los gobiernos deben ir más allá. Es necesario incluir una amplia variedad de opiniones en el proceso de formulación de políticas para que estas sean verdaderamente inclusivas. En aras de la equidad, es posible que los gobiernos tengan que hacer esfuerzos adicionales para llegar a los sectores de la sociedad que no pueden o no quieren participar en los debates públicos (p. ej., los grupos vulnerables, los jóvenes y los nuevos ciudadanos) (OCDE, 2009^[76]; OCDE, 2019^[77]; OCDE, 2020^[13]).

Los beneficios de una mayor participación pública en la formulación de políticas van desde el aumento de la rendición de cuentas hasta el fortalecimiento de la evidencia de las políticas y el aprovechamiento de la innovación social. La formulación de políticas de carácter abierto e inclusivo puede dar lugar a una mayor rendición de cuentas y capacidad cívica al ampliar la esfera de acción en la que los ciudadanos pueden influir en el proceso público. En consecuencia, también puede reducir los costos de aplicación y cumplimiento, así como el riesgo de conflicto durante la aplicación de políticas o la prestación de servicios. Al aumentar la responsabilidad social, puede estimular a los ciudadanos a involucrarse en ámbitos en los que el éxito depende de los cambios en su propio comportamiento individual (p. ej., el cambio climático o las normas de distanciamiento social durante el COVID-19). La formulación de políticas de carácter abierto e inclusivo permite a los gobiernos comprender mejor la evolución de las necesidades de las personas y reducir las desigualdades a la hora de hacerse oír y de acceder tanto a los procesos de formulación de políticas como a los servicios públicos. Por último, puede ayudar a abordar cuestiones complejas de forma innovadora, al aprovechar la información, las ideas y los recursos de que disponen las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos (OCDE, 2009^[76]; OCDE, 2020^[78]; OCDE, 2017^[79]).

En última instancia, la formulación de políticas de carácter inclusivo puede fortalecer la democracia, mejorar el aprendizaje colectivo y la experimentación, y ayudar a restablecer la confianza entre los ciudadanos y las instituciones públicas de ALC. La transparencia y la toma de decisiones colectiva pueden ayudar a reducir las dudas sobre la influencia indebida en las políticas públicas al dar voz precisamente a los grupos de población desatendidos y excluidos, cuyas reivindicaciones a menudo se ven paralizadas por grupos de interés poderosos y bien organizados. Puede ayudar a canalizar el potencial propositivo de una sociedad activa, informada y con una mayor propensión a la movilización, que en los últimos años se está haciendo oír con más fuerza (Naser, Williner y Sandoval, 2021^[80]).

Al mismo tiempo, los procesos inclusivos y participativos son importantes para garantizar el compromiso político de las diversas partes interesadas a lo largo del tiempo. El beneficio de la formulación de políticas de carácter inclusivo reside en la capacidad de lograr políticas estables y duraderas cuya sostenibilidad no se ve afectada por cambios en el gobierno. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación de Colombia es un marco institucional que combina la gobernanza multinivel con la participación de diferentes agentes que no forman parte del sector público, como la sociedad civil y el sector privado. Se encarga de fijar los objetivos de las políticas nacionales en la esfera de

la innovación y la competitividad y de orientar las actividades de las entidades públicas, las empresas privadas y el mundo académico en un horizonte a medio y largo plazo.

La OCDE ha elaborado diez Principios Rectores relativos a la formulación de políticas de carácter abierto e inclusivo que pueden ayudar a los gobiernos a mejorar la ejecución de las políticas y la prestación de servicios (OCDE, 2009^[76]; OCDE, 2001^[81]) (Recuadro 4.3).

Los gobiernos deben diseñar cuidadosamente sus estrategias participativas para garantizar su éxito. Durante la fase preparatoria, el equipo técnico debe evaluar la viabilidad de los procesos participativos, es decir, debe tener en cuenta la disponibilidad de recursos, la voluntad política y el nivel de institucionalización de dichos procesos. A continuación, en la fase estratégica se debe definir el alcance de la intervención y los agentes involucrados y evaluar aspectos del contexto sociopolítico que puedan generar oportunidades o riesgos para la estrategia. En relación con esto último, durante la fase de elaboración, es importante definir el nivel de participación (p. ej., informativo, consultivo, resolutorio o de cogestión), que requiere diferentes concepciones y técnicas metodológicas. Tras su aprobación e implementación, es esencial sistematizar las aportaciones recibidas, analizar su fiabilidad técnica, política y económica y comunicar a los participantes las propuestas aceptadas. Por último, la estrategia debe establecer, mediante mecanismos de seguimiento y evaluación, el nivel de cumplimiento de los objetivos, el avance de las actividades y las posibles lecciones aprendidas, en particular a través de evaluaciones informales, opiniones de los participantes y análisis cuantitativos (Naser, Williner y Sandoval, 2021^[80]; OCDE, 2001^[81]; OCDE, 2021^[82]).

Las formas de participación pública son variadas, y los procesos de deliberación representativos son uno de los mecanismos existentes para involucrar a diversos sectores de la sociedad en procesos participativos basados en los insumos que aportan los ciudadanos. Los procesos de deliberación pueden ayudar a mejorar el impacto de las políticas públicas, facilitar la toma de decisiones a los responsables de la formulación de políticas y reforzar la confianza entre los ciudadanos y el gobierno. Los procesos de deliberación son particularmente apropiados para abordar cuestiones que conllevan decisiones de carácter ético, o elecciones complejas entre diversas opciones y que requieren soluciones de largo plazo (OCDE, 2020^[83]). Se centran en encontrar intereses comunes en cuestiones políticas mediante un debate justo y razonable entre los ciudadanos (Gastil y Levine, 2005^[84]). En estos procesos participa un grupo de personas seleccionadas al azar que son ampliamente representativas de una comunidad¹ y que dedican un tiempo considerable a aprender y colaborar a través de la deliberación promovida para elaborar recomendaciones colectivas para los responsables de la formulación de políticas sobre un tema específico (OCDE, 2020^[83]; Cesnulaityte, 2021^[85]). Un ejemplo de esta modalidad es la Asamblea Ciudadana Itinerante de Bogotá.

A nivel multilateral, existen varios marcos institucionales que promueven la participación ciudadana. La Recomendación sobre Gobierno Abierto del Consejo de la OCDE define el gobierno abierto como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, responsabilidad y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo” (OCDE, 2017^[79]). Para garantizar la participación de los ciudadanos interesados, la Iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) promueve la colaboración proactiva del gobierno con los ciudadanos a través de múltiples canales, como las consultas en línea, las audiencias públicas y los grupos focales. Estos elementos son fundamentales durante la formulación y la cocreación de un Plan de Acción de Gobierno Abierto, en el que el gobierno y la sociedad civil definen compromisos nacionales clave para lograr mejores servicios públicos mediante un proceso bien definido (Naser, Williner y Sandoval, 2021^[80]). De los 78 países que integran la Alianza, 16 pertenecen a ALC. De este grupo, 15 países ya cuentan con planes de acción (Open Government Partnership, 2021^[86]).

Los ejemplos históricos de procesos participativos e inclusivos ofrecen lecciones relevantes para la construcción de nuevos pactos sociales en ALC

Algunos ejemplos destacados de pactos sociales, recientes o pasados, que se caracterizan por ser participativos y favorecer la creación de consensos son: el actual proceso constituyente en Chile, la Constitución de la Ciudad de México, las Mesas Redondas de Medio Ambiente de Grenelle en Francia, los Pactos de la Moncloa y el Pacto de Toledo en España, el Pacto de Solidaridad Económica en México, el Acuerdo Nacional en Perú, así como algunos casos particulares de pactos sociales alcanzados en la región, como los acuerdos de paz.

El proceso para la redacción de una nueva constitución en Chile ha sido aclamado como un ejemplo prometedor de proceso legislativo inclusivo. Tras las protestas de 2019 y el referéndum nacional del 25 de octubre de 2020, en el que una gran mayoría de los chilenos votaron a favor de una nueva constitución, en 2021 se eligió una Convención Constitucional encargada de redactar el nuevo texto (BCN, 2021^[87]). Este órgano, que está compuesto por 155 representantes de elección popular, es el primero en respetar la paridad de género, ya que la mitad de los miembros son mujeres. Además, se han reservado 17 escaños para representantes indígenas. Por último, el requisito del *quorum* de dos tercios para la aprobación del nuevo texto tiene por objeto hacer hincapié en la creación de consenso. A pesar de la atención prestada a la inclusión y la representación, la baja participación electoral registrada durante las elecciones apunta también al desafío de afianzar la formulación de políticas de carácter abierto e inclusivo, haciendo hincapié en la participación de los ciudadanos de los barrios desfavorecidos. Sin embargo, los contratos sociales también pueden alcanzarse a menor escala, mediante un enfoque gradual, como en el caso de la Constitución de la Ciudad de México. El Laboratorio para la Ciudad de México creó la plataforma digital Constitución CDMX, que ofrecía al público cuatro formas de participar en el proceso de redacción: 1) una encuesta, 2) peticiones en línea, 3) redacción colaborativa y 4) un registro de eventos. Estas aportaciones se reflejaron en el proyecto final (LabCDMX, 2016^[88]).

Los Acuerdos de Grenelle (*Accords de Grenelle*) se refieren a las negociaciones que tuvieron lugar entre el gobierno, las asociaciones empresariales y los sindicatos los días 25 y 26 de mayo de 1968 en medio de la huelga general de mayo de ese año. Concluidos el 27 de mayo, pero rechazados por los trabajadores, los acuerdos no entraron inmediatamente en vigor y la huelga continuó. Sin embargo, entre otros resultados, sentaron las bases para el aumento del salario mínimo, el establecimiento de secciones sindicales en las empresas y la reducción de la jornada laboral. A partir de estas negociaciones, el término “Grenelle” se ha utilizado para diseñar debates y negociaciones en los que participan diversos sectores de la sociedad con el fin de lograr un amplio consenso, como en el caso de la Mesa Redonda sobre Medioambiente de Grenelle, que tuvo lugar en 2007 en Francia por iniciativa del presidente y que dio lugar a que el Parlamento aprobara en 2009 un proyecto de ley de programación ambiental, conocido como “Loi Grenelle 1” (OCDE, 2016^[89]). Fue una iniciativa única en la que participaron múltiples actores, ya que concede a los ciudadanos un papel central en la aprobación o el rechazo de las propuestas resultantes de las deliberaciones de cinco grupos de trabajo nacionales colegiados, integrados por sindicatos, empleadores, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales y representantes de la administración pública.

Los Pactos de la Moncloa fueron dos acuerdos sociales y económicos aprobados en 1977 en España para consolidar la transición a la democracia y estabilizar la economía afectada por la crisis del petróleo de 1973. Establecieron una política de recuperación económica consistente en controlar el gasto público y la inflación y reformar la administración tributaria. En materia social y política, fueron decisivos para garantizar los derechos

civiles y políticos, como el derecho de reunión y la libertad de expresión, así como para promover los derechos de la mujer mediante la despenalización del adulterio. Estos dos pactos constituyen un ejemplo histórico del gobierno y las fuerzas de oposición trabajando juntos para llegar a un entendimiento y renunciar a la confrontación sistemática que caracterizó ese período. El clima de diálogo creado a través de los Pactos de la Moncloa fue esencial para la elaboración de la Constitución española en 1978 (Cabrera, 2011^[90]). El Pacto de Toledo fue otro acuerdo extraordinario y duradero alcanzado por los partidos políticos españoles en 1995 para poner fin a la inestabilidad del sistema de pensiones y seguridad social. Una negociación similar entre el gobierno, los sindicatos y los gremios en México llevó a la adopción del Pacto de Solidaridad Económica de 1987. El Pacto tuvo éxito en algunos ámbitos, como el de garantizar la estabilidad económica, en particular en lo que respecta a la estabilidad monetaria mediante la contención de la inflación.

El Acuerdo Nacional de Perú comenzó en 2002 y desarrolló y aprobó un conjunto de políticas estatales a largo plazo para el desarrollo sostenible sobre la base del diálogo y el consenso tras un proceso de talleres, consultas y foros temáticos y descentralizados. Las partes involucradas en el acuerdo son el gobierno, los partidos políticos con representación en el Congreso y las organizaciones de la sociedad civil. Las políticas aprobadas incluyen compromisos para fortalecer la democracia, garantizar la equidad y la justicia social, promover la competitividad y desarrollar instituciones públicas eficientes, transparentes y descentralizadas (Acuerdo Nacional, 2014^[91]). El Acuerdo Nacional informó el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo (Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021) y los planes de desarrollo sectoriales y regionales que dependían de él. Sin embargo, se necesitan vínculos más fuertes entre las agendas políticas y el presupuesto basado en resultados para asegurar que su implementación sea coherente (OCDE, 2016^[92]).

Experiencias pasadas relacionadas con los procesos de los acuerdos de paz en ALC, como los casos de Colombia (2016) y Guatemala (1996), podrían arrojar luz sobre algunas características de la estructura de estos pactos sociales específicos. La metodología de los acuerdos de paz consistente en seleccionar a agentes que se sentarán en la misma mesa con intereses diferentes y a menudo opuestos para encontrar soluciones compartidas puede, ciertamente, inspirar el diseño de futuros procesos de pacto social en la región y mejorar la confianza entre los ciudadanos y en las instituciones políticas. Esta metodología podría complementarse con una dinámica más participativa y abierta. Otra lección clave que se debe tener en cuenta es la importancia de anticipar en el proceso de diálogo las etapas que tendrán lugar después de alcanzar cada acuerdo. Con ello se garantizaría un amplio apoyo a las coaliciones, que son fundamentales para legitimar los resultados e incorporar su posible impacto en el bienestar de las personas. Por último, tras llegar a un acuerdo, la voluntad política y las capacidades institucionales son fundamentales para lograr su implementación y los resultados previstos (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020^[71]).

Es fundamental superar las barreras que persisten a la creación de consensos y que dificultan las reformas y la implementación de las políticas públicas

En ALC persisten varios desafíos, tanto a nivel político como técnico, que dificultan la creación de consensos y obstaculizan la reforma y la implementación de las políticas públicas. Estos desafíos ponen en riesgo el éxito y la sostenibilidad de los nuevos pactos sociales en la región y, por tanto, han de ser analizados para darles una respuesta efectiva.

El papel los medios de comunicación y de las tecnologías digitales para favorecer procesos de deliberación y de formulación de políticas inclusivos puede ser fortalecido

Las tecnologías digitales e Internet son esenciales para facilitar procesos de formulación de políticas abiertos e inclusivos y facilitar la participación pública. En primer

lugar, los datos públicos abiertos pueden crear una cultura de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública. Al compartir información con los ciudadanos, pueden favorecer la participación cívica y la vigilancia social en esferas susceptibles de corrupción como se observó en la respuesta temprana a la pandemia de COVID-19 (OCDE and The GovLab, 2021^[93]). La legislación sobre el acceso a la información aprobada en ALC es una condición necesaria para garantizar la buena gobernanza y prevenir la corrupción en la era digital ya que establece las normas para la divulgación proactiva y reactiva de la información. Sin embargo, la capacidad de compartir información y datos es necesaria, aunque insuficiente por sí sola. Además, los gobiernos deben proporcionar la oportunidad y las herramientas para procesar los datos abiertos, así como la capacidad y los incentivos para que los ciudadanos y las pymes actúen e innoven sirviéndose de la información obtenida de ellos. Al mismo tiempo, las tecnologías digitales también pueden beneficiar a los gobiernos al facilitar la interacción con las partes interesadas (consultas en línea) y la participación ciudadana en la toma de decisiones (toma de decisiones por medios digitales). Las plataformas digitales pueden constituir un medio de costo reducido para que los gobiernos interactúen con las partes interesadas durante la formulación, el seguimiento y la aplicación de políticas. Si se combina con inversiones en el desarrollo de infraestructuras y talento y competencias digitales, la transformación digital puede ayudar a las administraciones a prestar servicios públicos más inclusivos, de manera que las instituciones públicas resulten más accesibles y se centren más en la ciudadanía (OCDE et al., 2020^[12]).

En un contexto de caída de la confianza en los gobiernos y los servicios públicos, las tecnologías y los datos digitales pueden ser fundamentales para permitir un mejor diseño de los servicios públicos y estrategias de prestación que promuevan servicios públicos integrados y centrados en el ser humano que beneficien a todos (OCDE, 2020^[94]; OCDE, 2020^[95]). Esto incluye la adopción de los principios del diseño digital en la implementación de los servicios públicos, el uso de las tecnologías digitales para romper los silos de las políticas y los servicios, la unificación de la experiencia de los ciudadanos con el sector público, la reducción de la carga de proporcionar información que ya está en manos de las organizaciones del sector público, y el respeto de las preferencias de los individuos para acceder a los servicios a través de su canal preferido (p. ej., en persona, digital, quioscos, teléfono, etc.). Por último, en el marco de un enfoque integral de diseño y prestación de servicios en la era digital, los gobiernos otorgan un papel central a los ciudadanos a la hora de expresar sus preferencias, necesidades y expectativas, y las reflejan en el diseño y la prestación de los servicios públicos, contribuyendo a reducir la brecha entre los ciudadanos y el sector público mediante servicios más pertinentes y centrados en el ser humano (OCDE, 2021^[163]).

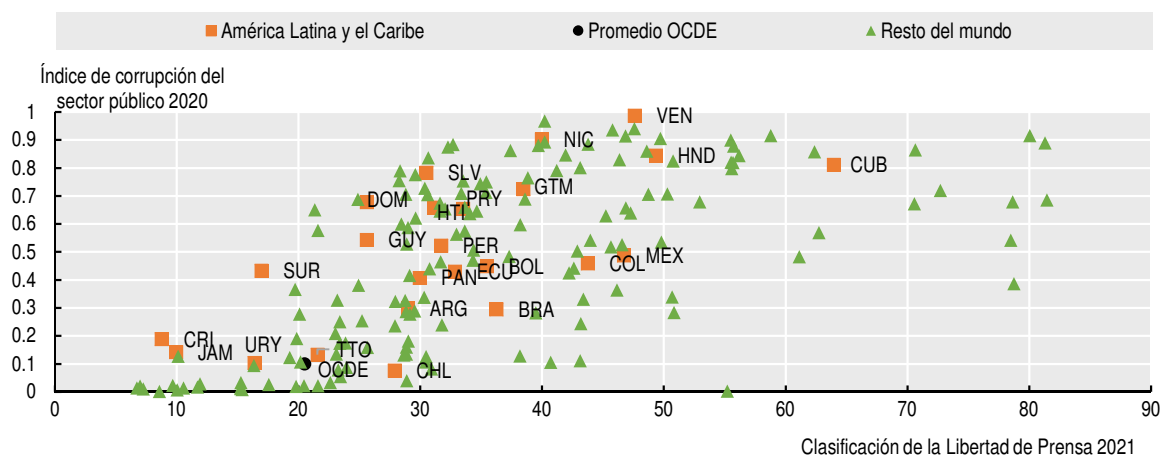
Junto con las tecnologías digitales, los medios de comunicación también desempeñan un papel importante en la conformación de la opinión pública, en la canalización de la atención hacia cuestiones sociales importantes y en la motivación de los ciudadanos para que actúen. Sin embargo, ALC presenta uno de los niveles más elevados de concentración de la propiedad de los medios de comunicación del mundo (Rodríguez y Zechmeister, 2018^[97]; Reporteros sin Fronteras, 2019^[98]). El “pluralismo limitado” del entorno mediático latinoamericano significa que las prioridades industriales, comerciales o gubernamentales a menudo limitan la representación de las diversas perspectivas sociales, económicas y políticas (Segura y Waisbord, 2016^[99]).

La falta de pluralismo y la concentración de los medios de comunicación constituyen obstáculos importantes para crear un debate productivo y bien fundado en la sociedad, así como para llamar la atención sobre los abusos de gobernanza y la asignación inadecuada de los recursos. Los países en los que la libertad de prensa está más restringida también suelen mostrar mayores niveles de corrupción en el sector público (Gráfico 4.8). En ALC

está aumentando la preocupación por la libertad de prensa, y el porcentaje de encuestados que responden tener gran confianza en los medios de comunicación cayó a su nivel más bajo en la ronda 2016/2017 del Barómetro de las Américas (Rodríguez y Zechmeister, 2018^[97]). Permitir una mayor competencia en el sector de los medios de comunicación es un primer paso para propiciar un debate pluralista y diverso en la sociedad (Mendel, Castillejo y Gómez, 2017^[100]).

Gráfico 4.8. Unas mayores restricciones a la libertad de prensa van acompañadas de mayores niveles de corrupción en el sector público

Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa (2021) de Reporteros sin Fronteras frente al índice de corrupción del sector público (2020) de V-Dem



Notas: La Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa tiene en cuenta las respuestas de los expertos a un cuestionario sobre el comportamiento de los países en relación con el pluralismo, la independencia de los medios de comunicación y el respeto de la seguridad y la libertad de los periodistas y las combina con datos cuantitativos sobre abusos y actos de violencia contra los periodistas durante el período evaluado. Oscila entre 0 (mejor situación) y 100 (peor situación). El índice de corrupción del sector público oscila entre 0 (menos corrupto) y 1 (más corrupto). La expresión “resto del mundo” incluye a todos los países excepto los de ALC.

Fuentes: Coppedge et al. (2021^[101]), V-Dem 2020 Dataset v11.1, <https://doi.org/10.23696/vdemds21>; Reporteros sin Fronteras (2021^[102]), Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2021 (base de datos), <https://rsf.org/es/clasificacion>. StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295907>

La fragmentación y la polarización de los partidos pueden dificultar la creación de consensos, subyugando así la necesidad de estructuras intermedias sólidas

Es fundamental contar con instituciones intermedias eficaces para lograr el consenso y para, una vez alcanzado, garantizar la sostenibilidad a largo plazo del nuevo contrato social. Al actuar como interlocutores entre los ciudadanos y el Estado, las instituciones intermedias, como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones, ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de expresar sus quejas y favorecen una mayor rendición de cuentas de las instituciones públicas (OCDE, 2021^[103]). De hecho, en general no es posible que los ciudadanos se comuniquen directamente con el Estado. Estas redes les permiten comunicar sus intereses de manera colectiva y organizada y también les ofrecen una forma de identificarse como grupo. Este diálogo bidireccional puede promover la cohesión social y proporcionar observaciones útiles a los responsables de la formulación de políticas durante la fase de implementación y posible ajuste de una reforma. Por otro lado, como se observa en la región con respecto a la pérdida de confianza en los partidos políticos, la incapacidad de efectuar cambios y de mediar entre los ciudadanos y el Estado puede dar lugar al desinterés cívico y a la desconfianza en las instituciones.

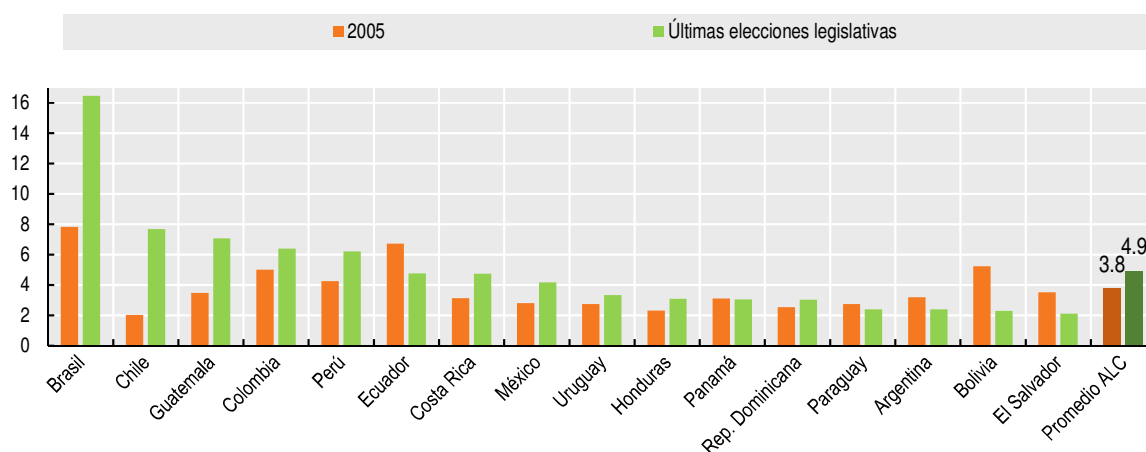
La fragmentación y la polarización desvirtúan la función representativa de los partidos políticos

La fragmentación y la polarización de los partidos pueden suponer un problema para llegar a acuerdos y encontrar intereses comunes sobre desafíos políticos compartidos. Esto es de vital importancia en un contexto de recuperación pos-pandemia, que va a requerir alcanzar grandes consensos en torno a las reformas necesarias. La volatilidad electoral en ALC es elevada debido a la creciente fragmentación de los partidos, y estos, en un contexto de alta incertidumbre perciben que los costos de la polarización son bajos y, por tanto, tienden a extremar sus posiciones (Moraes, 2015^[104]). Esta estrategia dificulta la creación de consenso y afecta a la capacidad de los ciudadanos para entender los programas de los partidos (Carreras y Acácio, 2019^[105]).

La proliferación de partidos políticos en ALC está relacionada con su crisis de legitimidad y representación. Los nuevos partidos políticos suelen aparecer cuando no se atienden las demandas de la población o como consecuencia de crisis económicas y escándalos de corrupción que han provocado el rechazo de candidatos más tradicionales (Cyr y Liendo, 2020^[106]). La proliferación de partidos políticos con representación efectiva en el poder legislativo caracteriza a muchos países de ALC y puede suponer un problema para la creación de consensos. En promedio, entre 2005 y las últimas elecciones, en ALC ha aumentado el número efectivo de partidos con representación en el poder legislativo (Gráfico 4.9). Algunos países, entre ellos Brasil, Chile, Guatemala y Perú, han observado un aumento considerable en el número de partidos con representación en el Congreso, mientras que otros han observado que los partidos con gran representación en el poder legislativo han disminuido a menos de dos, lo que demuestra que, en algunos países, la crisis de legitimidad también puede dar lugar a una mayor concentración de poder.

Gráfico 4.9. Crisis de legitimidad y representación de los partidos políticos en América Latina

Índice del número efectivo de partidos con representación en el poder legislativo en América Latina, en 2005 frente a las últimas elecciones, 2016-2021



Notas: El índice no refleja el número real de partidos, sino su número efectivo teniendo en cuenta la proporción de escaños que cada uno de ellos posee. Mide la fragmentación legislativa en la cámara baja (o asamblea nacional). Los valores más altos indican que un mayor número de partidos poseen escaños en el órgano legislativo que les permiten tener voz en el proceso de formulación de políticas. Los cálculos tienen en cuenta las últimas elecciones legislativas, que tuvieron lugar entre noviembre de 2016 (Nicaragua) y junio de 2021 (México). Hay que tener en cuenta que la reforma del sistema electoral de 2015 en Chile puede haber afectado a los resultados del país.

Fuente: Elaboración propia a partir de la metodología de Laakso y Taagepera (1979^[107]), "The 'effective' number of parties: A measure with application to West Europe", <http://dx.doi.org/10.1177/001041407901200101> y Jones (2005^[108]), *The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process*, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.542.1866&rep=rep1&type=pdf>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934295926>

La elevada heterogeneidad afecta no solo al número de partidos capaces de influir eficazmente en el proceso de formulación de políticas en ALC, sino también al grado de polarización y al nivel de competencia entre partidos. Si el nivel de polarización es bajo, las coaliciones son más frecuentes, y la fragmentación tiende a disminuir (Wills-Otero, 2020_[109]). En algunas democracias, como Chile, Costa Rica, Honduras y Uruguay, las pautas de la competencia entre partidos han sido mucho más estables, lo que sugiere que hay que evitar las generalizaciones sobre la volatilidad y la institucionalización del sistema en la región (Carreras y Acácio, 2019_[105]).

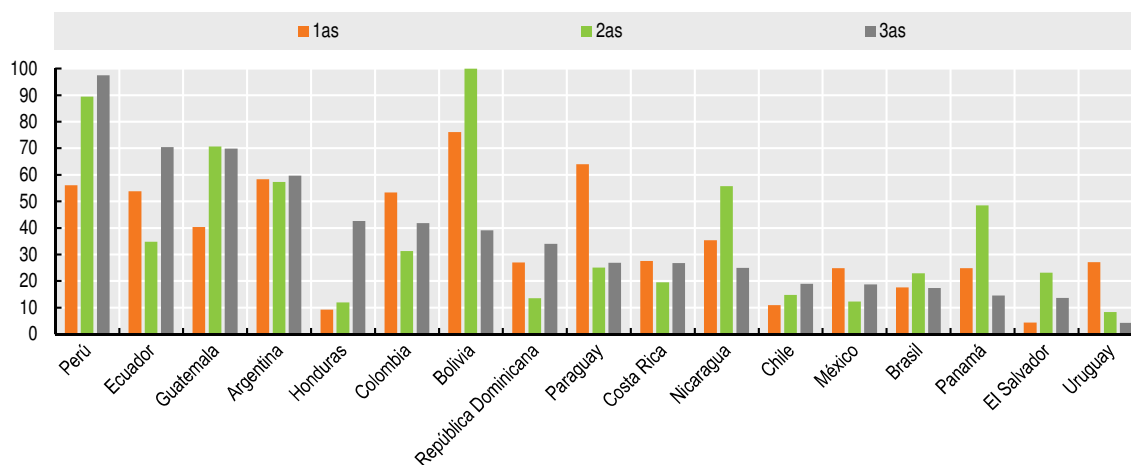
Las reivindicaciones identitarias de los grupos minoritarios e infrarrepresentados, como los pueblos indígenas o afrodescendientes, han contribuido al surgimiento de nuevos partidos políticos, por ejemplo, en Bolivia, Colombia y Ecuador. Los procesos de descentralización política que tuvieron lugar en algunos países de ALC han contribuido aún más a la proliferación de los partidos. Estas tendencias pueden percibirse como un avance hacia la consolidación democrática y la competitividad electoral, ya que los ciudadanos pueden elegir entre distintos partidos políticos y opiniones, lo que aumenta la inclusión, la diversidad y la representación de los grupos minoritarios. Sin embargo, estas tendencias también pueden dar lugar a la fragmentación al aumentar los costos de la coordinación y la competencia entre partidos, lo que añade dificultades a la gobernanza. Asimismo, dada la baja institucionalización de los partidos políticos, estas tendencias pueden ser incapaces de canalizar eficazmente los intereses de los ciudadanos. También los bajos niveles de apoyo de los partidos pueden ser peligrosos para la legitimidad democrática, especialmente cuando proliferan los discursos populistas (Cyr y Liendo, 2020_[106]).

En cerca de la mitad de los países de ALC analizados, la volatilidad electoral ha aumentado recientemente con respecto al período anterior, mientras que en otros ha disminuido, gracias a la mayor institucionalización del sistema de partidos, como en Uruguay (Gráfico 4.10). La proliferación de partidos y la fragmentación de los sistemas políticos están contribuyendo a la volatilidad electoral (Mainwaring, 2018_[110]) y, a medida que pasa el tiempo, está aumentando el porcentaje de voto de los partidos nuevos y no tradicionales en las elecciones nacionales y subnacionales (Cyr y Liendo, 2020_[106]; Carreras y Acácio, 2019_[105]; Laroze, 2019_[111]; Gerring, 2005_[112]). Durante las últimas décadas, los líderes independientes que no se ven condicionados por partidos fuertemente estructurados han aumentado sus posibilidades de ser elegidos. También pueden surgir nuevos líderes independientes como consecuencia de la crisis del COVID-19 (Murillo, 2020_[113]).

La alta volatilidad electoral y la frágil institucionalización del sistema de partidos desestabilizan la representación democrática y dificultan el proceso de rendición de cuentas de los partidos, además de que pueden reprimir la creación de consensos y favorecer la adopción de políticas más radicales, ya que los partidos están menos preocupados por su reputación a largo plazo o limitados por su organización política. También afectan a la capacidad de los ciudadanos para entender la política programática y aumentan la frustración de los votantes. Por último, la alta volatilidad electoral menoscaba la representación democrática, ya que es más difícil para los votantes exigir responsabilidades a los partidos y a los políticos por su desempeño en el cargo (Carreras y Acácio, 2019_[105]). Como consecuencia, en varios países de ALC ha proliferado la desconfianza entre el electorado (Wills-Otero, 2020_[109]; Lupu, 2016_[114]).

Gráfico 4.10. Volatilidad electoral en América Latina

Índice de Pedersen de volatilidad electoral en las elecciones legislativas, 1998-2017*



Nota: *Las cifras comparan el cambio en la volatilidad electoral en cuatro elecciones legislativas consecutivas durante el período 1998-2017. La barra naranja tiene en cuenta el cambio que tuvo lugar a principios de la década de 2000; la barra verde, el de mediados de la década de 2000; y la barra gris se refiere al de principios de la década de 2010. El índice de Pedersen oscila entre 0 y 100, que corresponden a la variación neta de los porcentajes de voto: 0 significa que ningún partido ha perdido o ha aumentado su porcentaje de votos (o escaños); 100 significa que un nuevo conjunto de partidos ha obtenido todos los votos (o escaños). El índice de Pedersen sigue siendo la medida de referencia para reflejar la estabilidad en las pautas agregadas de la competencia entre partidos, ya que mide el grado de transferencia de votos entre partidos políticos en dos elecciones consecutivas.

Fuente: Cálculos propios basados en datos de Roberts y Wibbels (1999^[117]), "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America" y (Cohen, 2018^[118]), conjunto de datos *Latin American Presidential and Legislative Elections*, www.molliecohen.com/data.html.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295945>

Además, los sistemas multipartidistas y el presidencialismo pueden representar una ecuación inestable para la democracia (Mainwaring, 1997^[115]). A raíz de la proliferación de los partidos políticos en ALC, pueden desarrollarse otras formas de gobierno más tendentes al parlamentarismo para beneficiar a partidos programáticos y más institucionalizados (Croissant y Merkel, 2004^[116]).

La captura de políticas puede desvirtuar de manera considerable el impacto de las políticas públicas

En una democracia, las consultas públicas, el cabildeo o el financiamiento de los partidos políticos y las campañas son medios legales y legítimos a través de los cuales las partes interesadas pueden expresar sus puntos de vista y preocupaciones. Sin embargo, estas prácticas también pueden dar lugar a "zonas grises" en las que los intereses de grupos específicos pueden ejercer una influencia indebida en la toma de decisiones públicas a expensas del bien común. La captura de políticas se define como "aquel proceso mediante el cual las decisiones de política pública se desvían constante y sistemáticamente del interés público hacia intereses particulares de personas o grupos específicos" (OCDE, 2017^[119]; Carpenter y Moss, 2014^[120]). La captura de políticas puede adoptar muchas formas, como el financiamiento de partidos políticos, las campañas mediáticas con información manipulada, el cabildeo feroz y la puerta giratoria entre el sector privado y el público (Cañete Alonso, 2018^[121]). Los altos niveles de corrupción y desigualdad, así como la gran concentración de poder económico y mediático, aumentan el riesgo de captura de políticas en ALC, ya que facilitan el acceso de grupos privilegiados a los responsables de la toma de decisiones políticas (OCDE, 2017^[119]; OCDE et al., 2019^[2]).

La captura tiene efectos negativos en la economía y la sociedad. Va en contra de la idea fundamental de una toma de decisiones democrática y justa basada en el diálogo, el consenso y la apertura, y erosiona la cohesión social y la confianza en las instituciones. También provoca una asignación inadecuada de los recursos públicos, lo cual es perjudicial para el crecimiento de la productividad y puede aumentar las desigualdades.

El financiamiento político y el cabildeo a funcionarios son las formas más comunes en que los grupos poderosos pueden socavar la integridad de la toma de decisiones públicas. Uno de los ejemplos más paradigmáticos de estos mecanismos es el conocido escándalo de Odebrecht. A excepción de algunos países de América Central, en ALC el financiamiento político está ampliamente regulado (International IDEA, 2020_[122]), pero todavía existe una brecha en su implementación, y en 11 de los 12 países encuestados, se permitieron contribuciones en efectivo en 2018, facilitando de este modo la elusión de las regulaciones políticas financieras. Por otra parte, países como Argentina (2003), Colombia (2011), Chile (2014), México (2010) y Perú (2003) han aprobado leyes o reglamentos sobre el cabildeo. Chile, Colombia y México tienen un registro de cabilderos, y de estos tres países, Colombia no impone sanciones por incumplimiento. Solo cuatro países (Argentina, Chile, México y Perú) requieren que las agendas de los funcionarios sean públicas, y cinco países (Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Perú) requieren revelar los nombres de los miembros de los órganos consultivos permanentes (OCDE, 2020_[123]).² Las primeras observaciones confirman que los países con un marco normativo para mejorar la transparencia de las actividades de cabildeo, y de la elaboración de políticas en general, garantizaron un mayor grado de responsabilidad en las decisiones políticas durante la crisis de COVID-19 (OCDE, 2021_[124]).

Para mitigar los riesgos de captura de políticas, es fundamental un sistema integral que fomente una cultura de integridad y rendición de cuentas en la toma de decisiones públicas. Cuatro estrategias complementarias pueden contribuir a salvaguardar la imparcialidad y la inclusión en la formulación de políticas. En primer lugar, asegurar la transparencia y el acceso a información confiable, oportuna y relevante puede facilitar la participación y el compromiso de las partes interesadas y el control social sobre los procesos de toma de decisiones públicas (OCDE, 2017_[119]). Sin embargo, una mayor transparencia debe ir acompañada de reformas institucionales más amplias, en particular en los países altamente corruptos donde la información puede incluso resultar contraproducente y causar resignación (p. ej., menos participación cívica) o indignación (Bauhr y Grimes, 2014_[125]; Corbacho et al., 2016_[164]; Peiffer, 2018_[165]). En segundo lugar, requiere la participación de actores con intereses divergentes para ayudar a equilibrar los puntos de vista y garantizar un campo de juego nivelado menos proclive a la captura. Asimismo, requiere reforzar la legislación en materia de cabildeo y financiamiento político. En tercer lugar, las autoridades que defienden la competencia, las agencias reguladoras y las entidades fiscalizadoras superiores pueden promover la rendición de cuentas tanto en el sector público como en el privado. Por último, unas políticas de integridad organizacional adecuadas pueden ayudar a identificar y controlar el riesgo de captura. Establecer normas de conducta claras, promover una cultura de la integridad y garantizar un control sano y un marco de gestión de riesgos puede contribuir a que las organizaciones públicas sean más resistentes a la captura (OCDE, 2017_[119]).

La economía del comportamiento ha generado gran evidencia que los responsables de la formulación de política pública pueden aprovechar para desarrollar políticas de integridad innovadoras y bien orientadas. Alejarse de un enfoque estrecho basado en la disuasión y la aplicación de la ley puede ayudar a promover decisiones íntegras basadas en un conjunto de valores que se arraiguen en el sector público y en la sociedad. Por ejemplo, la economía del comportamiento muestra que inducir la reflexión ética y preparar a los responsables de la toma de decisiones para las tentaciones éticas puede ser más eficaz

que un control excesivamente estricto de una norma basada en la confianza, que puede llevar a las personas a desatender e incumplir la norma (OCDE, 2018_[126]).

La economía política de las reformas desempeña un papel clave, especialmente en el contexto de la recuperación posterior a la crisis

En los procesos de formulación de políticas intervienen múltiples agentes con diferentes horizontes temporales, y con diversas cuotas de poder y motivaciones (Spiller, Stein y Tommasi, 2008_[127]). Esta complejidad es la causa de que resulte difícil implementar las reformas, a pesar de sus efectos positivos a largo plazo, porque a menudo entrañan la negociación de costos transitorios o distributivos. Las buenas políticas públicas pueden dar malos resultados en su fase de implementación si no se tienen en cuenta estas limitaciones de la economía política. En primer lugar, en las reformas hay ganadores y perdedores. Estos últimos tienen importantes motivaciones para bloquear las reformas que van en contra de sus intereses (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020_[71]). En segundo lugar, las reformas pueden ocasionar costos a corto plazo a pesar de su potencial para aumentar el bienestar a largo plazo, lo que las hace menos populares en el futuro inmediato (Rodrik, 1996_[128]; Williamson, 1994_[129]; OCDE, 2018_[130]). Aprender de experiencias anteriores puede ser importante para que el diseño y la ejecución de las reformas sean un éxito (Caldera Sánchez, de Serres y Yashiro, 2016_[131]; OECD, 2010_[134]; Tompson, 2009_[28]).

Para superar la resistencia de las personas, es clave tener en cuenta políticas complementarias que mitiguen el impacto distributivo de una reforma o compensen sus costos a corto plazo. A fin de obtener un amplio apoyo político, tal vez sea preciso elaborar sistemas adecuados de compensación o amortiguación para las personas que puedan verse afectadas negativamente por la reforma (OECD, 2010_[134]; OCDE, 2018_[130]). Por ejemplo, a medida que en la región se vayan introduciendo los impuestos medioambientales, la incorporación de programas de ayuda a los ingresos para los hogares pobres en paquetes más amplios de reformas de la subvención de la energía puede ayudar a mitigar el efecto negativo inmediato sobre las finanzas de los hogares derivado de la eliminación gradual de las subvenciones. Además, algunas reformas pueden ser más eficaces cuando se combinan en paquetes que aumentan sus sinergias que cuando se llevan a cabo aisladamente (Caldera Sánchez, de Serres y Yashiro, 2016_[131]; Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011_[75]).

Dado que en ALC está aumentando la desconfianza en las instituciones, para que las reformas tengan éxito es fundamental un mandato claro y un liderazgo firme. Si el gobierno no tiene un mandato electoral claro, solo suelen hacerse reformas cuando hay evidencia de que las políticas vigentes no están funcionando, lo que puede ser el caso en el contexto posterior a una crisis. Sin embargo, con este enfoque se corre el riesgo de que las políticas sean más reactivas que proactivas y de que las reformas se retrasen hasta que sean imprescindibles debido a las crisis (Rodrik, 1996_[128]). La falta de mandato también socava la titularidad de las reformas y aumenta la probabilidad de que estas se reviertan a causa del cambio de gobierno, especialmente dado el alto nivel de volatilidad electoral y de fragmentación de los partidos observado en ALC. El firme liderazgo de un único responsable de la formulación de políticas o de una institución también contribuye a que no se disipe el impulso de las reformas (OECD, 2010_[134]; OCDE, 2018_[130]).

Al mismo tiempo, en un contexto caracterizado por la polarización de los discursos políticos y el aumento de la desinformación en las redes sociales, el análisis y la evaluación con base empírica y la comunicación eficaz son aspectos importantes para arrojar luz sobre los beneficios de una reforma (Matasick, Alfonsi y Bellantoni, 2020_[132]). Es esencial que los argumentos se basen en análisis e investigaciones sólidos llevados a cabo por

instituciones con autoridad e imparciales, especialmente a la luz de la poca confianza en los partidos políticos y las instituciones públicas observada en ALC. Para ello también es necesario invertir en la recopilación de datos, crear oficinas nacionales de estadística sólidas y comprometerse a realizar evaluaciones *a posteriori*. Por lo tanto, una estrategia de comunicación eficaz basada en el conocimiento de la audiencia y la transmisión de mensajes específicos a través de una multitud de plataformas es importante para concienciar sobre los beneficios de la reforma de las políticas, que a menudo pueden ser menos evidentes que las desventajas (OCDE, 2018_[130]; OCDE DevCom, 2020_[133]; OCDE, 2010_[134]; Tompson, 2009_[28]). Por ejemplo, en algunos países de ALC debería avanzarse en la sensibilización sobre la importancia de la progresividad y la solidez de los regímenes de jubilación en vista del envejecimiento de la población (Capítulo 2). Las instituciones públicas que traten de hacer participar a los ciudadanos en las reformas tendrán que invertir en nuevas asociaciones y técnicas de comunicación, y elegir los medios y formatos apropiados para atraer a distintas audiencias, en línea (p. ej., en las redes sociales) y fuera de línea (OCDE DevCom, 2020_[133]; OCDE, Próximo a publicarse_[135]).

La secuencia adecuada de las reformas y su ritmo también desempeñan un papel esencial para que su implementación sea un éxito. Por ejemplo, se aconseja generalmente que la estabilización fiscal y monetaria, así como las reformas institucionales, precedan a reformas más complejas, como la liberalización del comercio o de la cuenta de capital (Nsouli, Rached y Funke, 2005_[136]). El éxito de las reformas iniciales puede ayudar a aumentar el apoyo y facilitar la implementación de las reformas posteriores. Una secuencia adecuada también debería evitar los brotes de desigualdad, que probablemente impidan seguir avanzando en el proceso de reforma (Guriev, 2018_[137]; Aristei y Perugini, 2014_[138]). Además, el ritmo óptimo de las reformas es específico para cada país, y es esencial elegir entre impulsar tantas reformas como sea posible a la vez (lo que se conoce como “big bang approach” en inglés) o implementarlas una por una (“unbundling strategy” en inglés). Según el contexto, los responsables de la formulación de políticas pueden preferir agrupar las reformas en un paquete integral para compensar las pérdidas derivadas de una reforma con los beneficios obtenidos en otras (Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011_[75]) o, si esto no es posible, lograr acuerdos específicos y avances en políticas sectoriales en las que exista posibilidad de acuerdo.

La credibilidad y el apoyo a la política también son esenciales para el éxito de las reformas y el control de los costos que se deriven de ellas. Cuando las reformas son creíbles, el anuncio anticipado de las políticas tendrá el efecto de alinear el comportamiento de los agentes privados con los objetivos esperados por los responsables de la formulación de políticas (Nsouli, Rached y Funke, 2005_[136]). El compromiso político genera un entorno estable en el que los agentes pueden llegar a acuerdos en materia de políticas que sobrevivan al cambio de gobierno o de gabinete (Spiller, Stein y Tommasi, 2008_[127]).

Por último, el momento es especialmente importante y, aunque según la literatura académica las reformas suelen ser más frecuentes en tiempos negativos, los desafíos a corto plazo de las reformas también suelen ser mayores durante las crisis que en épocas de bonanza económica (Ciminelli et al., 2019_[139]). Las reformas emprendidas en épocas prósperas pueden encontrarse con una mayor oposición, pero también permiten tener más tiempo de preparación, del que puede que no se disponga durante las emergencias. Los costos de ajuste y la compensación de los perdedores también tienden a ser más asequibles durante los buenos tiempos (OCDE, 2018_[130]). Sin embargo, la historia muestra que las reformas estructurales y normativas son más frecuentes durante los malos tiempos (Ranciere y Tornell, 2015_[140]). Como ejemplos cabe destacar las reformas realizadas en Europa a raíz de la crisis del euro o las reformas comerciales llevadas a cabo en ALC en las décadas de 1980 y 1990.

La sensibilización sobre la magnitud de la crisis actual puede aumentar la percepción de la necesidad de cambios significativos. Una crisis bien gestionada supone una enorme oportunidad para que los países adopten medidas exigentes (BID, 2020^[141]; OCDE, 2020^[1]). La renovación del contrato social implicaría pasar del actual *statu quo* fragmentado a un nuevo equilibrio basado en la igualdad de oportunidades a largo plazo (Larraín, 2021^[142]). Un contrato social más amplio contribuiría a abordar el profundo sentimiento de descontento causado por las crecientes desigualdades y las políticas obsoletas, al incluir a todos los agentes en el debate y al reforzar las instituciones democráticas y la economía abierta de mercado.

Estas consideraciones son particularmente pertinentes en el contexto posterior a la pandemia, en el que la reconstrucción entrañará un fuerte impulso político y una gestión racional de las complejidades de la economía política de las reformas.

Las escasas capacidades institucionales pueden limitar la implementación de las políticas

Los gobiernos deben seguir fortaleciendo sus funciones básicas para asegurar un impacto óptimo de las políticas públicas. Entre las áreas de trabajo importantes figuran la mejor coordinación de políticas, el fortalecimiento de la capacidad y las competencias administrativas, especialmente en los gobiernos subnacionales y locales, la simplificación de los procesos administrativos, el fortalecimiento de la contratación pública y la inversión, la garantía de la rendición de cuentas interna y externa y el fomento de una administración pública basada en los méritos. En gran medida, la calidad de la aplicación de las políticas depende de la solidez del poder judicial y de la Administración, así como de los recursos y los incentivos de que disponen (Spiller, Stein y Tommasi, 2008^[127]).

La contratación pública puede ser una herramienta estratégica para alcanzar los ODS. La integración de los objetivos de la política económica, social y medioambiental en los procesos de contratación pública—como los criterios de selección y adjudicación de contratos, las especificaciones técnicas y las cláusulas contractuales— puede incentivar a las empresas a alinearse con la agenda gubernamental sobre desarrollo sostenible y las normas de RBC. Por ejemplo, ChileCompra introdujo un programa para promover la participación de las empresas de propiedad femenina en el mercado de la contratación pública (OCDE, 2020^[143]).

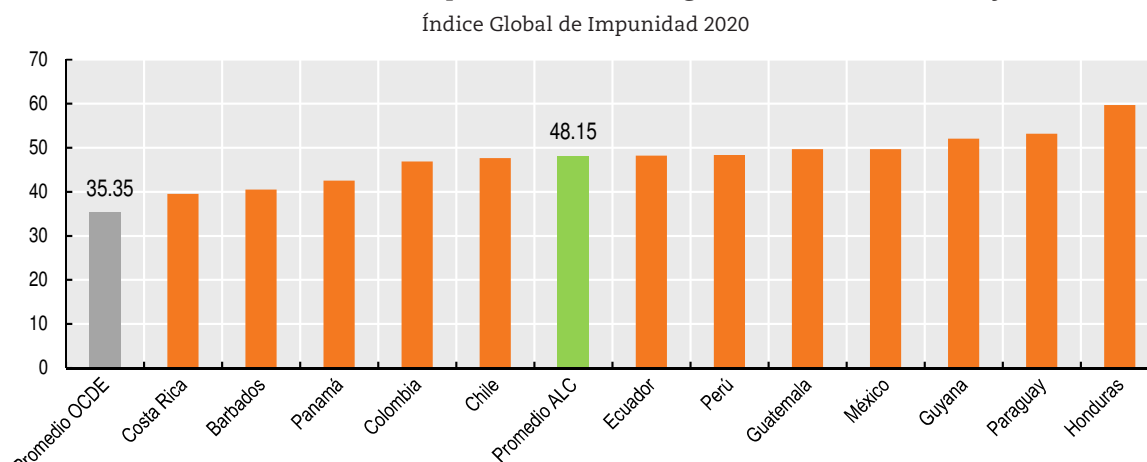
Además, los datos de contratación abiertos pueden hacer que la gobernanza sea más inclusiva y democrática. Por ejemplo, inmediatamente después del brote de COVID-19, países como Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú crearon portales de transparencia para divulgar la información sobre las contrataciones realizadas en respuesta a la emergencia de COVID-19, incluida la información sobre los procedimientos de adjudicación directa. La creación de una cultura de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública también puede estimular la participación ciudadana en el proceso de contratación pública. Por ejemplo, los testigos sociales en México están obligados a participar en todas las etapas de los procedimientos de contratación pública federal por encima de ciertos umbrales, como forma de promover el escrutinio público. Perú puso en marcha un mecanismo de control ciudadano (Monitores Ciudadanos de Control) que permite a los ciudadanos visitar las obras al principio, durante y/o al final de las mismas para supervisar el progreso de la construcción. Colombia introdujo una aplicación móvil anticorrupción llamada Elefantes Blancos para promover el control ciudadano de los proyectos de elefantes blancos (proyectos de obras públicas descuidados, abandonados o sobrefacturados) (OCDE, 2020^[144]).

Las políticas públicas solo alcanzarán sus objetivos si se sustentan en un marco institucional sólido que favorezca la rendición de cuentas, la inclusión, la eficiencia y la accesibilidad (Staats, Bowler y Hiskey, 2008^[145]). A este respecto, es fundamental contar

con un sistema judicial independiente y fiable para mantener los controles y contrapesos entre el poder ejecutivo y el legislativo. Un poder judicial que garantice una aplicación imparcial del Estado de Derecho e impida que la violencia se repita sentará las bases para un desarrollo económico sostenible y una democracia duradera (Hilbink y Prillaman, 2002^[146]).

Durante la última década del siglo XX, los países de ALC carecieron de un mecanismo institucional sólido y de un poder judicial fiable para garantizar la observancia efectiva de los derechos humanos y civiles conducentes al crecimiento económico. Haciéndose eco de estos problemas, la mayoría de los países de la región emprendieron un largo proceso de reforma institucional y judicial que continúa a día de hoy (DeShazo y Vargas, 2006^[147]). A pesar de los esfuerzos realizados, la impunidad de los autores de crímenes pasados, la corrupción y la falta de voluntad política y los recursos limitados siguen siendo problemas difíciles en toda la región. Es necesario realizar un diagnóstico preciso de las deficiencias de cada sistema judicial antes de implementar cualquier reforma a fin de comprender las causas de los fallos pasados y los escasos resultados. El Índice Global de Impunidad, que mide el funcionamiento y la estructura de los sistemas de seguridad y justicia nacionales, así como el respeto de los derechos humanos, sitúa a los países de ALC en mayores niveles de impunidad que en el promedio de la OCDE (Gráfico 4.11).

Gráfico 4.11. El nivel de impunidad en ALC sigue siendo entre medio y alto



Notas: Promedio no ponderado de ALC de 16 países. Debido a las incoherencias detectadas en los datos, no se dispone de los de 2020 para Argentina, Brasil, El Salvador, Granada, Nicaragua, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela. El Índice Global de Impunidad oscila entre 0 y 100, donde 0 equivale a la falta de impunidad y 100 al máximo nivel de impunidad en un período concreto de tiempo.

Fuentes: CESIJ (2020^[148]), Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020) (base de datos), www.udlap.mx/cesij; CESIJ (2017^[149]), Índice Global de Impunidad 2017 (IGI-2017) (base de datos), www.udlap.mx/cesij.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934295964>

El Centro de Gobierno (CdG) también desempeña un papel clave en el apoyo al jefe de gobierno y al Gabinete o Consejo de Ministros. Entre las funciones del CdG figuran la coordinación y el seguimiento de las políticas públicas para asegurar que las acciones de los ministerios competentes se ajusten a las prioridades gubernamentales. El CdG es también responsable de la gestión estratégica y del diseño de políticas que promuevan el gobierno abierto, la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia (OCDE, 2020^[123]).

Sector público basado en datos y gobernanza de datos en ALC

Un sector público basado en datos es clave para una gobernanza de los datos que promueva el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de los nuevos

pactos sociales. La crisis del COVID-19 en ALC ha demostrado el potencial de los datos para generar valor público de varias maneras: i) anticipación y planificación, por ejemplo, para pronosticar la evolución de los contagios y la ocupación de las unidades de cuidados intensivos; ii) ejecución, por ejemplo, utilizando datos sobre los trabajadores informales para diseñar políticas específicas de ayuda a través de transferencias de renta durante los confinamientos; y iii) seguimiento y evaluación, por ejemplo, utilizando datos sobre la contratación pública para auditar las compras de emergencia. Unos datos abiertos y fiables también pueden apoyar el proceso de formulación de políticas y ayudar a sentar las bases de reformas complejas durante la recuperación. En el futuro, será importante no solo invertir en el fortalecimiento de los sistemas estadísticos, sino también adoptar un enfoque de “apertura por defecto” en todo el gobierno. Este último enfoque se centra en potenciar la publicación de datos gubernamentales abiertos para su reutilización y la cocreación de valor con el objetivo de aumentar la transparencia e integridad del sector público, fomentar el desarrollo y la innovación social y luchar contra la corrupción (OCDE, 2017^[150]; OCDE, 2020^[151]).

Sin embargo, los resultados del Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (OURdata) de la OCDE para ALC siguen mostrando grandes disparidades en relación con la publicación de datos gubernamentales abiertos y su uso para la rendición de cuentas, la formulación de políticas y el diseño y la prestación de servicios (OCDE, 2020^[96]). Además, el Índice de Gobierno Digital de la OCDE de 2019 muestra que, entre todos los países participantes, incluidos 7 gobiernos de ALC, lograr un sector público impulsado por los datos sigue siendo uno de los desafíos clave para un gobierno digital competente y orientado a los datos (OCDE, 2020^[94]).

Los gobiernos también deberían adoptar medidas para garantizar el uso eficiente y ético de los datos a fin de aprovechar los beneficios de la generación exponencial de datos en la era digital sin comprometer la intimidad de los ciudadanos (OCDE, 2020^[151]; OCDE, 2019^[152]) o la exclusión de grupos de población específicos debido a sesgos en la generación de datos o el desarrollo de algoritmos (OCDE, 2021^[153]; OCDE et al., 2020^[12]). Con unos marcos de gobernanza de datos deficientes se corre el riesgo de debilitar aún más la confianza pública en los gobiernos, que ya es baja en ALC. Los avances en los marcos regulatorios de protección de datos en ALC son desiguales (OCDE et al., 2020^[12]; OCDE, Próximo a publicarse^[154]).

Además, a pesar de los avances, en promedio, ALC muestra un nivel básico en términos de seguridad digital (BID/OEA, 2020^[155]). En el futuro, será esencial garantizar la gestión ética y segura de los datos, con el respaldo de unos marcos eficaces de privacidad y de seguridad digital.

Las estrategias nacionales de desarrollo son un instrumento necesario para garantizar una visión coherente y a largo plazo

Para que el contrato social sea sostenible a lo largo del tiempo se requiere una planificación minuciosa y estratégica a nivel nacional. Los planes nacionales de desarrollo (PND) constituyen un instrumento de gran utilidad para garantizar que las reformas comprendidas en el nuevo contrato social estén bien diseñadas y adopten una visión coherente a largo plazo. Hacer frente a desafíos en materia de desarrollo cada vez más complejos e interconectados requiere una lógica clara e integral, a fin de hacer partícipes a lo largo del tiempo al conjunto de las instituciones públicas de todos los ámbitos. Las principales dimensiones que contribuyen a la eficacia de los PND son: i) indicadores y objetivos claros para definir prioridades, asignar recursos financieros y monitorear e identificar brechas pendientes; ii) un marco jurídico sólido que dote al plan de autoridad; iii) un vínculo con el presupuesto nacional, que permita valorar la viabilidad de cada política;

iv) inclusión de una dimensión subnacional y participación pública en la formulación del plan, que le confiera mayor legitimidad; v) un organismo especializado responsable de la formulación de los PND para aumentar el compromiso y los conocimientos técnicos necesarios; y vi) seguimiento y evaluación, que son fundamentales para valorar la implementación y posibilitar el aprendizaje, la determinación de prioridades y la mejora de las políticas a lo largo del tiempo (OCDE et al., 2020_[12]).

El logro de un contrato social más amplio puede conllevar varios pactos sociales, y los PND pueden ayudar a mantener una visión integral en todos los sectores. En la elaboración del contrato social, es importante tener en cuenta las interacciones entre las diferentes políticas, como, por ejemplo, la forma en que las políticas de protección social y del mercado laboral, así como las políticas productivas, pueden respaldar la creación de empleos formales y de buena calidad que logren un mayor bienestar social. En comparación con el enfoque compartimentado, los PND son esenciales para evaluar los posibles efectos indirectos de las políticas, coordinar los ámbitos de intervención y establecer objetivos transversales claros para orientar las actuaciones en materia de políticas, como la sostenibilidad, la inclusión y la resiliencia (Soria Morales, 2018_[156]; OCDE, 2019_[157]). Los gobiernos de ALC están haciendo muchos esfuerzos para promover una visión centrada en el bienestar y la sostenibilidad de las personas, pero se puede hacer más para fortalecer los aspectos no económicos de los PND, y para vincular la visión plasmada en los PND con los procesos reales de implementación (OCDE, Próximo a publicarse_[158]).

Los PND son fundamentales para garantizar la coherencia no solo entre las políticas sectoriales, sino también entre los distintos niveles de gobierno. Los PND pueden ayudar a promover las sinergias entre las políticas nacionales, regionales y locales a fin de mejorar la armonización de los objetivos económicos, sociales y ambientales con el fin de garantizar un enfoque integrado para lograr la Agenda 2030 (OCDE, Próximo a publicarse_[158]). La planificación multinivel es importante para promover acciones coordinadas en todos los niveles de gobierno (OCDE, 2019_[159]). En ALC, la reactivación de la planificación del desarrollo desde principios de la década de 2000 ha ido acompañada de una creciente participación subnacional, en comparación con el enfoque más centralizado de la década de 1960 (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015_[160]). Esta tendencia también ofrece margen para la implicación y la participación de las partes interesadas en la formulación, la implementación y la evaluación de la planificación del desarrollo (Naser, Williner y Sandoval, 2021_[80]). En ALC, alrededor de 35 PND han incluido una consulta pública (CEPAL, 2021_[161]). Entre los ejemplos de procesos de planificación participativa cabe señalar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa de Ecuador (OCDE, Próximo a publicarse_[154]), el PND K'atun Nuestra Guatemala 2032 de Guatemala (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015_[160]) y el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 del estado de Jalisco, México (Meza Canales, Gómez-Álvarez y Gutiérrez Pulido, 2016_[162]).

Conclusiones

La crisis del COVID-19 agravó las vulnerabilidades estructurales existentes en ALC en un contexto de aspiraciones ciudadanas insatisfechas, de profundización de la desconfianza en las instituciones públicas y de descontento social, como se ha visto en las protestas sociales. En este capítulo se ha expuesto por qué la región tiene que repensar su contrato social, y también se ha sugerido qué forma podría adoptar un contrato social renovado en ALC y cómo ha de ser el proceso para diseñarlo e implementarlo.

Los componentes de un contrato social pospandémico deben girar en torno a dos dimensiones interconectadas. Por un lado, debe ser un acuerdo transversal: i) entre

grupos socioeconómicos, que tenga en cuenta, en particular, las diferencias de ingresos, de género y étnicas; ii) entre territorios, que reconozca las necesidades y oportunidades locales específicas y elimine las divisiones territoriales; y iii) entre generaciones, que garantice que las decisiones políticas equilibren los intereses de las generaciones actuales y futuras y promuevan la solidaridad intergeneracional. Por otra parte, el contrato debe avanzar hacia: i) estrategias productivas resilientes y sostenibles que prioricen la creación de empleos verdes y de calidad e incluyan la transformación digital; ii) sistemas de protección social más amplios y eficaces que mejoren los mecanismos de selección de beneficiarios, apoyen la formalización y pongan remedio a los desafíos planteados por las reformas del sistema de pensiones (Capítulo 2); y iii) un modelo más sostenible de financiamiento para el desarrollo que permita aplicar reformas fiscales tanto en materia de ingresos como de gastos y que fortalezca la gestión de la deuda pública. La intersección de estas dimensiones genera diversas áreas de política pública en las que se pueden dar pactos sociales más concretos y específicos que cada país debe adaptar a sus necesidades y objetivos específicos.

Para lograr pactos justos, legítimos y estables, es fundamental prestar atención a todo el proceso, desde la concepción de las políticas hasta su aplicación. Los procesos de formulación de políticas inclusivos y abiertos ayudan a elaborar políticas que atiendan las necesidades de la sociedad en su conjunto y puedan generar una mayor rendición de cuentas. Sin embargo, algunos desafíos pueden obstaculizar la creación de consensos. En primer lugar, la falta de pluralismo en los medios de comunicación y las burbujas de filtros en las redes sociales pueden impedir que en la sociedad se produzca un debate productivo y bien fundado en torno a importantes reformas políticas. A su vez, la fragmentación de partidos políticos en un contexto de alto nivel de volatilidad electoral de ALC aumenta el riesgo de polarización de las campañas políticas y obstaculiza la creación de consenso. En tercer lugar, la falta de confianza en los partidos políticos debido a su incapacidad para efectuar cambios y mediar entre los ciudadanos y el Estado puede transformarse en desinterés cívico. En cuarto lugar, la captura de las políticas por parte de grupos específicos con grandes cuotas de poder, puede desviar las reformas del interés general y atender solo a intereses particulares. Por estas razones, los siguientes mensajes en materia de políticas tienen por objeto orientar a los responsables de la formulación de políticas en sus esfuerzos por promover un nuevo contrato social, ayudando a navegar por la compleja economía política de las reformas (Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. Principales mensajes en materia de políticas

Potenciar los procesos inclusivos de formulación de políticas para generar consensos

- Construir consensos mediante un acuerdo transversal entre grupos socioeconómicos, territorios y generaciones para lograr objetivos clave en materia de políticas, en particular estrategias productivas resilientes y sostenibles, sistemas de protección social más amplios y eficaces y un modelo más sostenible de financiamiento para el desarrollo.
- Garantizar la buena gobernanza y la confianza mutua entre el gobierno y los ciudadanos, así como con la sociedad civil y el sector privado, para lograr un contrato social firme.
- Mejorar el papel de los procesos participativos en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. Los diez Principios Rectores de la OCDE para potenciar la formulación de políticas de carácter abierto e inclusivo arrojan luz sobre la importancia del compromiso firme; el derecho de los ciudadanos a la información; la claridad del proceso; la dedicación de tiempo suficiente a las consultas y la participación; los esfuerzos dirigidos

Recuadro 4.3. Principales mensajes en materia de políticas (cont.)

a que el proceso sea lo más inclusivo posible; los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados; la coordinación dentro de los distintos niveles de gobierno y entre ellos, así como con redes externas; la rendición de cuentas de las administraciones públicas; la evaluación; y la ciudadanía activa (OCDE, 2009^[76]).

- Reforzar el papel de las prácticas deliberativas, en las que participa un grupo de personas seleccionadas al azar que son ampliamente representativas de una comunidad y que dedican un tiempo considerable a aprender y colaborar para elaborar recomendaciones colectivas para los responsables de la formulación de políticas sobre un tema específico. Estas prácticas son especialmente valiosas para abordar cuestiones de carácter ético o que se basan en valores, que requieren elecciones difíciles y que exigen soluciones a largo plazo (Cesnulaityte, 2021^[85]; OCDE, 2020^[83]).
- Fomentar el papel de los medios de comunicación y de las tecnologías digitales para mejorar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas:
 - Reforzar la publicación proactiva de datos abiertos sobre el trabajo y las acciones del gobierno. El fortalecimiento de las políticas relativas a los datos públicos abiertos, teniendo en cuenta la reutilización de los datos, es un paso clave para posibilitar una mayor transparencia y rendición de cuentas frente a los ciudadanos, así como para estimular la participación cívica y la vigilancia social en esferas particularmente susceptibles de corrupción.
 - La mitigación de la concentración de los medios de comunicación y la reducción de los obstáculos a la entrada de nuevos medios de comunicación pueden contribuir a la creación de un debate productivo y bien fundado en la sociedad gracias a la representación de diversas perspectivas sociales, económicas y políticas (Mendel, Castillejo y Gómez, 2017^[100]).
 - Racionalizar el uso de las tecnologías digitales para comunicar los resultados de las iniciativas gubernamentales y para apoyar los debates inclusivos y proporcionar canales adicionales de participación e implicación ciudadana (p. ej., videoconferencias, plataformas sociales, foros en línea).
 - Apoyar el desarrollo de bases sólidas de gobernanza de datos que permitan el acceso, el intercambio y el uso eficiente y fiable de los datos por parte de las organizaciones del sector público y entre sectores (p. ej., G2B). Estas bases de gobernanza de datos incluyen la definición de marcos éticos de datos en el sector público en relación con el desarrollo y la aplicación de políticas e iniciativas de IA por parte de los organismos públicos.
- Aprovechar al máximo las estrategias nacionales o los planes nacionales de desarrollo (PND) para garantizar que los pactos sociales adopten una visión coherente a largo plazo, focalizada en mejorar el bienestar de las personas y la sostenibilidad en todas sus dimensiones (OCDE, Próximo a publicarse^[158]). Unos objetivos e indicadores claros, el vínculo con el presupuesto nacional y los mecanismos de seguimiento y evaluación son características clave que contribuyen a la eficacia de los PNDs (OCDE et al., 2020^[12]; OCDE et al., 2019^[2]).

Superar los obstáculos a la reforma y la implementación de las políticas

- Definir claramente la secuencia y el ritmo de las reformas, puesto que el éxito de las primeras puede ayudar a aumentar el apoyo y facilitar la implementación de las reformas posteriores.

Recuadro 4.3. Principales mensajes en materia de políticas (cont.)

- Reforzar el papel de intermediación política de los partidos políticos y los mecanismos innovadores para canalizar las demandas sociales y evitar la posibilidad de discursos infundados.
- Luchar contra la captura de políticas a través de un enfoque integral (OCDE, 2017^[119]), que incluya estrategias complementarias para:
 - Garantizar la transparencia y el acceso a la información para facilitar la participación y la vigilancia social durante el proceso de formulación de políticas.
 - Alentar la participación de las partes interesadas a fin de garantizar un campo de juego nivelado menos proclive a la captura.
 - Promover la rendición de cuentas de los responsables de la toma de decisiones a través de instituciones clave, como las entidades fiscalizadoras superiores, las autoridades que defienden la competencia y las agencias regulatorias.
 - Incorporar políticas de integridad organizacional adecuadas para ayudar a identificar y controlar el riesgo de captura de políticas.

Estas políticas están en línea con el Plan de Acción de la OCDE-ALC sobre Integridad y Anticorrupción.
- Tener en cuenta la economía política de las reformas, incluidos los costos transitorios o distributivos que pueden aumentar la resistencia a algunas políticas. En particular, para que la implementación sea un éxito, es importante contar con sistemas complementarios de amortiguación para los grupos de población vulnerables afectados negativamente, así como con la firme determinación de mejorar la credibilidad de las reformas y un análisis sólido con base empírica que sienta las bases de la reforma.
- Fortalecer las capacidades institucionales para que la implementación de las reformas sea un éxito. Por ejemplo:
 - Promover la independencia del poder judicial y dotarlo de los recursos adecuados para llevar a cabo su función a fin de preservar el Estado de Derecho y el funcionamiento de la democracia.
 - Centrarse en la contratación basada en los méritos y en la mejora de la gestión con base en los resultados para garantizar una administración pública eficiente.
 - Simplificar los procesos administrativos, adoptar enfoques de diseño y prestación de servicios y avanzar hacia un gobierno digital para ayudar a la administración pública a mejorar y acelerar sus procesos internos, y hacer que sus servicios estén más centrados en el ser humano y sean más eficientes.
 - Reforzar la entidad nacional encargada de la implementación y el seguimiento de los pactos sociales (p. ej., el centro de gobierno) garantizando una gestión más estratégica, entre otras herramientas.

Notas

1. Normalmente, el método de selección de los participantes consiste en una lotería cívica que combina la selección aleatoria con la estratificación para reunir a un grupo de personas pequeño pero representativo (OCDE, 2020^[83]).
1. Los datos se recopilaron a través del *Cuestionario de la OCDE de 2018 sobre Integridad Pública en América Latina*, que abarca 12 países. Se encuestó predominantemente a altos funcionarios del Gobierno central, entidades fiscalizadoras superiores y comisiones electorales.

Referencias

- Acuerdo Nacional (2014), *Políticas de Estado*, Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, Lima, Perú, <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>. [91]
- Acuña-Alfaro, J. y E. Sapienza (2021), *COVID-19 y el contrato social en América Latina: Visiones de la ciudadanía sobre las respuestas nacionales un año después*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Nueva York, <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2021/covid-19-y-el-contrato-social-en-america-latina--visiones-de-la.html>. [47]
- Alvarado, N. y R. Muggah (2018), *Crimen y violencia: Un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Crimen-y-violencia-Un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>. [34]
- Aristei, D. y C. Perugini (2014), “Speed and sequencing of transition reforms and income inequality: A panel data analysis”, *The Review of Income and Wealth*, Vol. 60/3, <http://dx.doi.org/10.1111/roiw.12090>. [138]
- Baccaro, L. y J. Galindo (2018), *Are social pacts still viable in today's world of work?*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_648000.pdf. [70]
- Banco Mundial (2020), *Indicadores de Desarrollo Mundial (base de datos)*, Banco Mundial, Washington, DC, <https://data.worldbank.org/indicator/VCI.IHR.PSRC.P5>. [35]
- Basto-Aguirre, N., P. Cerutti y S. Nieto-Parra (2020), *COVID-19 can widen educational gaps in Latin America: Some lessons for urgent policy action*, VOXLACEA, Bogotá, https://vox.lacea.org/?q=blog/covid19_widen_educational_gaps. [57]
- Bauhr, M. y M. Grimes (2014), “Indignation or Resignation: The implications of transparency for societal accountability”, *Governance: An international journal of policy, administration, and institutions*, Vol. 27/2, pp. 291-320, <http://dx.doi.org/10.1111/gove.12033>. [125]
- BCN (2021), *Proceso Constituyente*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago, <http://www.bcn.cl/procesoconstituyente>. [78]. [87]
- Berganza, J. et al. (2020), “El agotamiento del dividendo demográfico en Latinoamérica: retos para las políticas económicas y sociales”, *Boletín Económico*, n° 1/2020, Banco de España, Bilbao, España, <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/11806>. [72]
- BID (2020), *Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: Una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Emerging-from-the-Pandemic-Tunnel-with-Faster-Growth-and-Greater-Equity-A-Strategy-for-a-New-Social-Compact-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>. [141]
- BID/OEA (2020), *Ciberseguridad: Riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de los Estados Americanos, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.18235/0002513>. [155]
- Billion, D. y C. Ventura (2020), “¿Por qué protesta tanta gente a la vez?”, *Nueva Sociedad*, N° 286, Buenos Aires, <https://nuso.org/articulo/por-que-protesta-tanta-gente-la-vez/>. [51]
- Binmore, K. (1994), *Playing Fair: Game Theory and the Social Contract: Volume 1*, The MIT Press, Cambridge, MA, <https://mitpress.mit.edu/books/game-theory-and-social-contract-volume-1>. [67]
- Brennen, S. et al. (2020), “Types, sources, and claims of COVID-19 misinformation”, *Reuters Institute for the Study of Journalism*, Oxford, Reino Unido, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation>. [55]
- Burdin, G. et al. (2020), “Was falling inequality in all Latin American countries a data-driven illusion? Income distribution and mobility patterns in Uruguay 2009-2016”, *Documento de debate de IZA*, n° 13070, IZA - Instituto de Economía Laboral, Bonn, Alemania, <http://www.iza.org/publications/dp/13070/was-falling-inequality-in-all-latin-american-countries-a-data-driven-illusion-income-distribution-and-mobility-patterns-in-uruguay-2009-2016>. [22]
- Busso, M. y J. Messina (2020), *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.18235/0002629>. [17]
- Cabrera, M. (2011), “Los Pactos de la Moncloa: Acuerdos políticos frente a la crisis”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, pp. 81-110, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3741463>. [90]

- Cabutto, C., S. Nieto-Parra y J. Vázquez-Zamora (2021), “A post-pandemic social contract for Latin America: the why, the what, the how”, *Vox.LACEA (blog)*, http://www.lacea.org/vox/?q=blog/social_contract_latam. [4]
- Caldera Sánchez, A., A. de Serres y N. Yashiro (2016), *Reforming in a difficult macroeconomic context: A review of the issues and recent literature*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlzgj45b3q0-en>. [131]
- Cañete Alonso, R. (2018), *Captured Democracies: A Government for the Few*, Oxfam International, Oxford, Reino Unido, <http://www.oxfam.org/en/research/captured-democracies-government-few>. [121]
- Carpenter, D. y D. Moss (2014), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, Cambridge University Press, Nueva York, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139565875>. [120]
- Carreras, M. y I. Acácio (2019), *Electoral Volatility in Latin America*, Oxford Research Encyclopedia: Politics, Oxford, Reino Unido, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1684>. [105]
- CEPAL (2021), *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-development>. [161]
- CEPAL (2021), *Panorama Social de América Latina 2020*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, <http://www.cepal.org/en/publications/46688-social-panorama-latin-america-2020>. [7]
- CEPAL (2020), “Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19”, *Informe Especial COVID-19 n° 8*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, <http://www.cepal.org/es/publicaciones/46102-pactos-politicos-sociales-la-igualdad-desarrollo-sostenible-america-latina>. [3]
- CEPAL/OEI (2020), *Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46066>. [73]
- CESIJ (2020), *Índice Global de Impunidad 2020 (GII-2020)*, Center of Studies on Impunity and Justice, UDLAP Jenkins Graduate School, Universidad de las Américas Puebla, Puebla, México, <http://www.udlap.mx/cesij>. [148]
- CESIJ (2017), *Índice Global de Impunidad 2017 (GII-2017)*, Center of Studies on Impunity and Justice, UDLAP Jenkins Graduate School, Universidad de las Américas Puebla, Puebla, México, <http://www.udlap.mx/cesij>. [149]
- Cesnulaityte, I. (2021), “A deliberative wave for development?”, *OECD Development Matters blog*, <https://oecd-development-matters.org/2021/03/16/a-deliberative-wave-for-development/#more-14323>. [85]
- Chioda, L. (2017), *Fin a la violencia en América Latina: Una mirada a la prevención desde la infancia a la edad adulta*, Banco Mundial, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25920>. [42]
- Ciminelli, G. et al. (2019), “The political costs of reforms: Fear or reality?”, *Nota de discusión del personal del FMI SDN/19/0*, <http://www.imf.org/-/media/Files/Publications/SDN/2019/SDNEA19008.ashx>. [139]
- CNTS (2020), *Domestic Conflict Event Database*, Cross-National Time-Series Data Archive, Databanks International, Jerusalem, <http://www.cntsdata.com>. [29]
- Cohen, M. (2018), *Latin American Presidential and Legislative Elections (LAPALE) Conjunto de datos*, <http://www.mollicohen.com/data.html>. [118]
- Coppedge, M. et al. (2021), *V-Dem 2020 Dataset v11.1*, Varieties of Democracy Institute, Universidad de Gothenburg, Gothenburg, Suecia, <https://doi.org/10.23696/vdemds21>. [101]
- Corbacho, A. et al. (2016), “Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a Survey Experiment in Costa Rica”, *American Journal of Political Science*, Vol. 60/4, pp. 1077-1092, <http://www.jstor.org/stable/24877473>. [164]
- Cosano, P. (2019), “El Nuevo Contrato Social desde la perspectiva de la Ciencia Política”, *Información Comercial Española (ICE): Revista de economía*, Vol. 911, <https://doi.org/10.32796/ice.2019.911.6935>. [60]
- Croissant, A. y W. Merkel (2004), *Political Party Formation in Presidential and Parliamentary Systems*, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, Heidelberg, Alemania, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/philippinen/50072.pdf>. [116]
- Cruz, J. y G. Kloppe-Santamaría (2019), “Determinants of Support for Extralegal Violence in Latin America and the Caribbean”, *Latin American Research Review*, Vol. 54/1, pp. 50-68, <http://doi.org/10.25222/larr.212>. [41]

- Cyr, J. y N. Liendo (2020), *Party Change and Adaptation in Latin America*, Oxford Research Encyclopedia: Politics, Oxford, Reino Unido, <http://dx.doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1687>. [106]
- D'Agostino, F. (1996), *Free Public Reason: Making it Up as We Go*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, <https://philpapers.org/rec/DAGFPR>. [68]
- Dayton-Johnson, J., J. Londoño y S. Nieto Parra (2011), "The process of reform in Latin America: A review essay", *OECD Development Centre Working Papers*, N° 304, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/5kg3mkvfcjxv-en>. [75]
- DeShazo, P. y J. Vargas (2006), *Judicial Reform in Latin America: An Assessment*, Center for Strategic and International Studies (CSIS) and Justice Studies Center of the Americas (JSCA), Washington, DC y Santiago, https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/5190/JudicialReforminLatinAmericaENGLISH_CEJA.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [147]
- Estefan, F., G. Hadid y R. Georges (2020), "Midiendo percepciones sobre democracia en América Latina durante la pandemia de COVID-19", *Luminate blog*, Londres, <https://luminategroup.com/posts/blog/measuring-perceptions-of-democracy-in-latin-america-during-covid-19/es>. [8]
- EurWork (2019), *Pacto Social*, Observatorio Europeo de la Vida Laboral, Dublín, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/social-pact>. [69]
- Flores, I. et al. (2020), "Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964-2017", *Review of Income and Wealth*, Vol. 66, pp. 850-874, <https://doi.org/10.1111/roiw.12441>. [21]
- Gallup (2021), *Gallup World Poll (base de datos)*, Gallup Inc., Washington, DC, <https://ga.gallup.com>. [10]
- Gastil, J. y P. Levine (eds.) (2005), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, Jossey-Bass, San Francisco, California, <http://www.wiley.com/en-us/The+Deliberative+Democracy+Handbook%3A+Strategies+for+Effective+Civic+Engagement+in+the+Twenty+First+Century-p-9781118105108>. [84]
- Gerring, J. (2005), "Minor Parties in Plurality Electoral Systems", *Party Politics*, Vol. 11/1, pp. 79-107, <https://doi.org/10.1177/1354068805048474>. [112]
- Global Witness (2020), *Defending Tomorrow*, Global Witness, London, www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/. [59]
- González, S. (2020), "Testing the evidence, how good are public sector responsiveness measures and how to improve them?", *OECD Working Papers on Public Governance*, N° 38, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/c1b10334-en>. [44]
- Granda Revilla, G. (2018), "CSR in Europe: A New Micro-Social Contract?", *Ramon Llull Journal of Applied Ethics* Iss. 9, pp. 75-94, <https://search.proquest.com/openview/197477ab29a86c82217732da7230928c/1?cbl=2035658&pq-origsite=gscholar>. [62]
- Guriev, S. (2018), "Fairness and support for the reforms: Lessons from the transition economies", *SUERF Policy Note*, N° 24, Foro Europeo de Dinero y Finanzas, Viena, http://www.suerf.org/docx/f_c5a4e7e6882845ea7bb4d9462868219b_1993_suerf.pdf. [137]
- Hilbink, E. y W. Prillaman (2002), "The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law", *Latin American Politics and Society*, Vol. 44/1, <http://dx.doi.org/10.2307/3177118>. [146]
- Hirschman, A. y M. Rothschild (1973), "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87/4, pp. 544-566, <http://dx.doi.org/doi:10.2307/1882024>. [24]
- Imbusch, P., M. Misse y F. Carrión (2011), "Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review", *International Journal of Conflict and Violence*, Vol. 5/1, <https://doi.org/10.4119/ijcv-2851>. [40]
- International IDEA (2020), *Political Finance Database (base de datos)*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo, <http://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>. [122]
- Ipsos (2021), *Percepciones de los líderes de opinión de Latinoamérica a un año y medio de pandemia*, Ipsos, París, <http://www.ipsos.com/es-pe/percepciones-de-los-lideres-de-opinion-de-latinoamerica-un-ano-y-medio-de-pandemia>. [11]
- Ipsos (2020), *La cohesión social en la era de la pandemia: Una perspectiva global, octubre de 2020*, Ipsos, París, http://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-11/a_global_perspective_of_social_cohesion_in_the_pandemic_age.pdf. [30]
- Ipsos (2019), *La Crisis en América Latina: Encuesta a líderes de opinión de Latinoamérica*, Ipsos, París, http://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-12/la_crisis_en_america_latina.pdf. [15]
- Jaitman, L. et al. (2017), *Los costos del crimen y de la violencia: Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.18235/0000615>. [37]

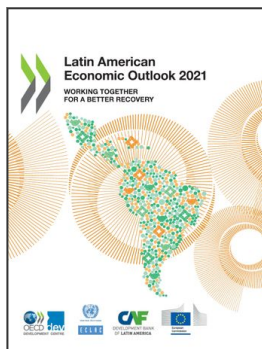
- Jones, M. (2005), *The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process*, Documento preparado para el Taller del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Reforma del Estado, Políticas Públicas y Procesos de Elaboración de Políticas, 28 de febrero-2 de marzo de 2005, Washington, DC, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.542.1866&rep=rep1&type=pdf>. [108]
- Kaplan, S. (2017), *Inclusive social contracts in fragile state in transition: Strengthening the building blocks of success*, Institute for Integrated Transitions, Barcelona, España, <https://ifit-transitions.org/publications/inclusive-social-contracts-in-fragile-states-in-transition-strengthening-the-building-blocks-of-success/>. [107]
- Kritzinger, S. (2021), “Rally around the flag’: the COVID-19 crisis and trust in the national government”, Vol. 44/5-6, pp., pp. 1205-1231, <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2021.1925017>. [6]
- Laakso, M. y R. Taagepera (1979), “The ‘effective’ number of parties: A measure with application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, Vol. 12/1, pp. 3-27, <http://dx.doi.org/10.1177/001041407901200101>. [107]
- LabCDMX (2016), *Constitución CDMX*, <https://labcd.mx/experimentos/constitucion-cdmx/>. [88]
- Laroze, D. (2019), “Party collapse and new party entry”, *Party Politics*, Vol. 25/4, pp. 559-568, <https://doi.org/10.1177/1354068817741286>. [111]
- Larraín, G. (2021), “La estabilidad del contrato social en Chile”, Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile. [142]
- Latinobarómetro (2021), *Encuesta Latinobarómetro 2020 (base de datos)*, Corporación Latinobarómetro, Santiago, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. [25]
- Lazer, D. et al. (2018), “The science of fake news”, *Science*, Vol. 359/6380, pp. 1094-1096, <https://science.sciencemag.org/content/359/6380/1094.full>. [54]
- Lloyd’s Register Foundation (2019), *Lloyd’s Register Foundation World Risk Poll (base de datos)*, Lloyd’s Register Foundation, Londres, <https://wrp.lrfoundation.org.uk/explore-the-poll/the-majority-of-people-around-the-world-are-concerned-about-climate-change/>. [58]
- Lloyd’s Register Foundation/Gallup (2019), *The Lloyd’s Register Foundation World Risk Poll: Full report and analysis of the 2019 poll*, Lloyd’s Register Foundation/Gallup Inc., Londres/Washington, DC, https://wrp.lrfoundation.org.uk/LRF_WorldRiskReport_Book.pdf. [33]
- Loewe, M., T. Zintl y A. Houdret (2020), “The social contract as a tool of analysis: Introduction to the special issue on ‘Framing the evolution of new social contracts in Middle Eastern and North African countries’”, *World Development*, <http://www.die-gdi.de/en/others-publications/article/the-social-contract-as-a-tool-of-analysis-introduction-to-the-special-issue-on-framing-the-evolution-of-new-social-contracts-in-middle-eastern-and-north-african-countries/>. [65]
- López-Calva, L. (2021), *COVID-19 y la riqueza en la cima: más multimillonarios y más ricos en ALC tras la crisis*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina y el Caribe, Nueva York, <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/covid-19-and-wealth-at-the-top--more-and-wealthier-billionaires-.html>. [18]
- López-Calva, L. (2020), *Donde la pandemia se encuentra con la infodemia: El desafío de la desinformación en la lucha contra COVID-19 en ALC*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina y el Caribe, Nueva York, <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2021/covid-19-y-el-contrato-social-en-america-latina--visiones-de-la-.html>. [56]
- López-Calva, L. (2020), *Reflexiones sobre papel de fallas de gobernanza en disturbios sociales en América Latina*, Inter Press Service, Panamá, <http://www.ipsnoticias.net/2020/03/reflexiones-papel-fallas-gobernanza-disturbios-sociales-america-latina/>. [23]
- Lupu, N. (2016), *Party brands in crisis: Partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, <http://www.cambridge.org/core/books/party-brands-in-crisis/FF3A9C59D329AE74A5712254DF2C5BAF>. [114]
- Lustig, N. (2020), *The ‘missing rich’ in household surveys: causes and correction approaches*, Society for the Study of Economic Inequality, Londres, <http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2020-520.pdf>. [19]
- Mainwaring, S. (ed.) (2018), *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, <http://dx.doi.org/doi:10.1017/9781316798553>. [110]
- Mainwaring, S. (1997), *Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation*, Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN, <https://kellogg.nd.edu/documents/1338>. [115]

- Malamud, C. (2018), *La expansión política de las iglesias evangélicas en América Latina*, Real Instituto Elcano, Bruselas, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari127-2018-malamud-expansion-politica-iglesias-evangelicas-america-latina. [50]
- Malamud, C. y R. Núñez (2018), “El voto del enojo: el nuevo (o no tan nuevo) fenómeno electoral latinoamericano”, *Real Instituto Elcano*, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI99-2018-Malamud-Nunez-Voto-enojo-fenomeno-electoral-lationamericano. [49]
- Manyika, J. et al. (2020), *The social contract in the 21st century: Outcomes so far for workers, consumers and savers in advanced economies*, Instituto Global McKinsey, <http://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/the-social-contract-in-the-21st-century#>. [61]
- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2020), *Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <http://www.cepal.org/es/publicaciones/46527-pactos-sociales-al-servicio-bienestar-america-latina-caribe-que-son-que-papel>. [71]
- Marwick, A. y R. Lewis (2017), *Media Manipulation and Disinformation Online*, Data & Society Research Institute, Nueva York, <https://datasociety.net/library/media-manipulation-and-disinfo-online>. [53]
- Matasick, C., C. Alfonsi y Bellantoni (2020), “Governance responses to disinformation: How open government principles can inform policy options”, *OECD Working Papers on Public Governance*, N° 39, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/d6237c85-en>. [132]
- Mattes, R. y A. Moreno (2018), *Social and Political Trust in Developing Countries: Sub-Saharan Africa and Latin America*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274801.013.10>. [31]
- Maydeu-Olivares, S. (2016), *La violencia, el talón de Aquiles de Centroamérica*, Centro de Asuntos Internacionales de Barcelona, Barcelona, España, [http://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionals/n_142_la_violencia_el_talon_de_aquiles_de_centroamerica/violence central america s achilles heel](http://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionals/n_142_la_violencia_el_talon_de_aquiles_de_centroamerica/violence%20central%20america%20s%20achilles%20heel). [39]
- Mendel, T., Á. Castillejo y G. Gómez (2017), *Concentración de Medios y Libertad de Expresión: Normas Globales y Consecuencias para las Américas*, Oficina de la UNESCO en Montevideo/Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe, Montevideo, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248091>. [100]
- Meza Canales, O., D. Gómez-Álvarez y H. Gutiérrez Pulido (2016), *La planificación participativa desde lo subnacional: El caso de Jalisco, México*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Estado de Jalisco, México, <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic-governance/la-planificacion-participativa-desde-lo-subnacional--el-caso-de-.html>. [162]
- Moraes, J. (2015), “Las bases electorales de la polarización ideológica en América Latina”, *Working Paper*, n° 403, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, IN, <https://kellogg.nd.edu/documents/1721>. [104]
- Morgan, M. (2018), “Falling Inequality beneath Extreme and Persistent Concentration: New Evidence for Brazil Combining National Accounts”, *WID.world Working Paper Series*, n° 2017/12, World Inequality Database, <https://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazil-combining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/>. [20]
- Murillo, M. (2020), *Coming Next to Latin America: Even More Political Fragmentation*, Americas Quarterly, Nueva York, <http://www.americasquarterly.org/article/coming-next-to-latin-america-even-more-political-fragmentation/>. [113]
- Naser, A., A. Williner y C. Sandoval (2021), *Participación ciudadana en los asuntos públicos: Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46645/1/S2000907es.pdf>. [80]
- Nsouli, S., M. Rached y N. Funke (2005), “The speed of adjustment and the sequencing of economic reforms: Issues and guidelines for policymakers”, *International Journal of Social Economics*, Vol. 32/9, pp. 740-766, <https://doi.org/10.1108/0306829>. [136]
- OCDE (2021), *Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.pdf>. [153]
- OCDE (2021), *Guía sobre Gobierno Abierto para Funcionarios Públicos Peruanos*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos.htm>. [82]

- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [124]
- OCDE (2021), *Perspectives on Global Development 2021: From Protest to Progress?*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/405e4c32-en>. [103]
- OCDE (2020), *COVID-19 en América Latina y el Caribe: Implicaciones socioeconómicas regionales y prioridades políticas, Actualizado el 8 de diciembre de 2020*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>. [1]
- OCDE (2020), *Digital Government in Chile – Improving Public Service Design and Delivery*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/b94582e8-en>. [95]
- OCDE (2020), “Digital Government Index: 2019 results”, *OECD Public Governance Policy Papers*, n° 03, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>. [94]
- OCDE (2020), *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/c3e5cb8a-en>. [13]
- OCDE (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/13130fbb-en>. [96]
- OCDE (2021), *Government at a Glance 2021*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [163]
- OCDE (2020), “Inclusive social dialogue and citizen engagement to enhance social cohesion and ownership of recovery measures”, *Informality and Social Inclusion in Times of Covid-19*, OECD-LAC Virtual Social Inclusion Ministerial Summit, Publicaciones de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/latin-america/events/lac-ministerial-on-social-inclusion/2020-OECD-LAC-Ministerial-Inclusive-social-dialogue-and-citizen-engagement-to-enhance-social-cohesion-background-note.pdf>. [78]
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/339306da-en>. [83]
- OCDE (2020), *Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement*, <https://doi.org/10.1787/02682b01-en>. [143]
- OCDE (2020), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/13130fbb-en>. [123]
- OCDE (2020), *Public procurement and infrastructure governance: Initial policy responses to the coronavirus (Covid-19) crisis*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-procurement-and-infrastructure-governance-initial-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-crisis-c0ab0a96/>. [144]
- OCDE (2020), “The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government”, *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, n° 02, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>. [151]
- OCDE (2019), *Colaboración internacional para acabar con la evasión fiscal*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/tax/beps/>. [74]
- OCDE (2019), “Engaging Citizens for Sustainable Development in the Ibero-American Region”, *Nota de política conjunta*, Publicaciones de la OCDE, París, http://www.oecd.org/dev/pgd/Engaging-Citizens-for-Sustainable-Development-in-IberoAmerica_0919.pdf. [77]
- OCDE (2019), *Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible*, OCDE/LEGAL/0381, Publicaciones de la OCDE, París, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0381>. [159]
- OCDE (2019), “Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD)”, OCDE/LEGAL/0381, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0381>. [157]
- OCDE (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, *Estudios de Gobierno Digital de la OCDE*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>. [152]
- OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [126]
- OCDE (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>. [130]
- OCDE (2017), *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf>. [150]
- OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264065239-en>. [119]

- OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [79]
- OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>. [9]
- OCDE (2016), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264264670-en>. [92]
- OCDE (2016), *Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm>. [89]
- OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en>. [134]
- OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Studies on Public Engagement, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>. [76]
- OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264195578-en>. [81]
- OCDE (Próximo a publicarse), *How's Life in Latin America? Measuring Well-being for Policy Making*, Publicaciones de la OCDE, París. [158]
- OCDE (Próximo a publicarse), *Multi-Dimensional Country Review of Ecuador: Phase I*, Publicaciones de la OCDE, París. [154]
- OCDE (Próximo a publicarse), *Public Communication: The Global Context and the Way Forward*. [135]
- OCDE DevCom (2020), *SDG Communicator: Toolkit*, Red de Comunicación para el Desarrollo de la OCDE, París, <https://sdg-communicator.org/toolkit/>. [133]
- OCDE et al. (2020), *Perspectivas Económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/e6e864fb-en>. [12]
- OCDE et al. (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>. [2]
- OCDE and The GovLab (2021), *Open data in action: initiatives during the initial stage of the COVID-19 pandemic*, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-data-in-action-initiatives-during-the-initial-stage-of-the-covid-19-pandemic.pdf>. [93]
- ONUDD (2020), *Víctimas de homicidio doloso, 1990-2018*, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, <https://dataunodc.un.org/data/homicide/Homicide%20victims%20worldwide>. [36]
- Open Government Partnership (2021), *Members*, Open Government Partnership, Nueva York, <http://www.opengovpartnership.org/es/our-members/>. [86]
- openDemocracy (2020), *2019: Movilizaciones ciudadanas y cambios disruptivos en América Latina*, Democracia Abierta, Londres, <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/2019-movilizaciones-ciudadanas-y-cambios-disruptivos-en-am%C3%A9rica-latina/>. [45]
- Peiffer, C. (2018), "Message Received? Experimental Findings on How Messages about Corruption Shape Perceptions", *British Journal of Political Science*, Vol. 50/3, pp. 1207-1215, <https://doi.org/10.1017/S0007123418000108>. [165]
- PNUD (2018), *Forging Resilient Social Contracts: Preventing Violent Conflict and Sustaining Peace*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Gobernanza de Oslo, Oslo, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/forging-resilient-social-contracts--preventing-violent-conflict-.html. [64]
- Prats, M. y A. Meunier (2021), *Political efficacy and participation: An empirical analysis in European countries*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/4548cad8-en>. [43]
- Raderstorff, B. et al. (2017), *Beneath the Violence: How insecurity shapes daily life and emigration in Central America*, Latin America Public Opinion Project/The Inter-American Dialogue, Washington, DC, <http://www.thedialogue.org/analysis/beneath-the-violence-how-insecurity-shapes-daily-life-and-emigration-in-central-america/>. [38]
- Ranciere, R. y A. Tornell (2015), "Why do reforms occur in crises times?", *Working Paper*, Departamento de Economía, Universidad de California, Los Angeles, CA, <http://www.econ.ucla.edu/people/papers/Tornell/Tornell702.pdf>. [140]
- Reporteros sin Fronteras (2019), *Medios de comunicación en América Latina: bajo control de familias, elites económicas y políticas*, Reporters without Borders, París, <https://rsf.org/es/noticias/medios-de-comunicacion-en-america-latina-bajo-control-de-familias-elites-economicas-y-politicas>. [98]
- Reporters without Borders (2021), *2021 Índice Mundial de Libertad de Prensa (base de datos)*, Reporteros Sin Fronteras, París, <https://rsf.org/en/ranking>. [102]

- Roberts, K. y E. Wibbels (1999), "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations", *The American Political Science Review*, Vol. 93/3, pp. 575-590, <http://dx.doi.org/10.2307/2585575>. [117]
- Rodríguez, M. y E. Zechmeister (2018), *Pluralismo en los medios, confianza pública y democracia: nueva evidencia de Latinoamérica y El Caribe*, Center for International Media Assistance National Endowment for Democracy, Washington, DC, https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2018/07/CIMA-Media-Perceptions-in-the-Americas_Spanish_web150ppi.pdf. [97]
- Rodrik, D. (1996), "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol. 34/1, pp. 9-41, <http://www.jstor.org/stable/2729408>. [128]
- Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner (2015), *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, http://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/39055/S1501278_es.pdf. [160]
- Segura, M. y S. Waisbord (2016), *Media Movements: Civil Society and Media Policy Reform in Latin America*, Zed Books, Londres, <http://www.bloomsbury.com/uk/media-movements-9781783604623>. [99]
- Shafik, M. (2021), "What We Owe Each Other: A New Social Contract for a Better Society", *The Forum Network*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://www.oecd-forum.org/posts/what-we-owe-each-other-a-new-social-contract-for-a-better-society-by-minouche-shafik>. [5]
- Soria Morales, E. (2018), "Why is policy coherence essential for achieving the 2030 Agenda?", *UN System Staff College blog*, <http://www.unssc.org/news-and-insights/blog/why-policy-coherence-essential-achieving-2030-agenda/>. [156]
- Spiller, P., E. Stein y M. Tommasi (2008), "Chapter 1. Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction", *Policymaking in Latin America: How politics shapes policies*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Policymaking-in-Latin-America-How-Politics-Shapes-Policies.pdf>. [127]
- Staats, J., S. Bowler y J. Hiskey (2008), "Measuring Judicial Performance in Latin America", *Latin American Politics and Society*, Vol. 47/4, pp. 77-106, <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2005.tb00329.x>. [145]
- Tompson, W. (2009), *The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264073111-en>. [28]
- Transparency International (2021), *Índice de Percepción de la Corrupción 2020: América*, Transparency International, Berlín, <http://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-americas>. [26]
- Transparency International (2019), *Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe 2019: Opiniones y experiencias ciudadanas sobre la corrupción*, Transparency International, Berlín, https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report_200409_091428.pdf. [27]
- Universidad del Rosario (2021), *Panorama Regional de la Tercera Medición de la Gran Encuesta Nacional sobre Jóvenes*, Cifras y Conceptos, Universidad del Rosario y El Tiempo, http://www.urosario.edu.co/Periodico-NovaEtVetera/Documentos/079-21-Presentacion-de-resultados-finales_V6/. [14]
- Uslaner, E. (2002), *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511614934>. [32]
- Vlerick, M. (2019), "The Evolution of Social Contracts", *Journal of Social Ontology*, Vol. 5/2, pp. 181-203, <https://doi.org/10.1515/jso-2019-0041>. [66]
- Wardle, C. y H. Derakhshan (2017), *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, Consejo de Europa, Estrasburgo, Francia, <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>. [52]
- Williamson, J. (ed.) (1994), *The political economy of policy reform*, Institute for International Economics, Washington, DC, <http://www.piie.com/bookstore/political-economy-policy-reform>. [129]
- Wills-Otero, L. (2020), *Party Systems in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1683>. [109]
- World Inequality Database (2020), *WID.world (base de datos)*, World Inequality Database, <https://wid.world/>. [16]
- Zovatto, D. (2020), "The rapidly deteriorating quality of democracy in Latin America", *The Brookings Institution*, Washington, DC, <http://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/02/28/the-rapidly-deteriorating-quality-of-democracy-in-latin-america/>. [46]
- Zovatto, D. (2019), "Latin America: political change in volatile and uncertain times", *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Estocolmo, <http://www.idea.int/news-media/news/latin-america-political-change-volatile-and-uncertain-times>. [48]



From:
Latin American Economic Outlook 2021
Working Together for a Better Recovery

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/5fedabe5-en>

Please cite this chapter as:

OECD, *et al.* (2022), “Repensar el contrato social en América Latina y el Caribe”, in *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/23399564-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.