

# COHESIÓN SOCIAL

## EN AMÉRICA LATINA

Una revisión de conceptos, marcos  
de referencia e indicadores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Luis Beccaria**  
Director de la División de Estadística  
y Proyecciones Económicas

**Susana Malchik**  
Oficial a cargo  
División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto Medir la cohesión social en América Latina, para cuya realización se contó con recursos del presupuesto ordinario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y con el financiamiento de la Comisión Europea. La CEPAL agradece la cooperación financiera que hizo posible la realización del proyecto y la publicación del presente libro.

La coordinación estuvo a cargo de Juan Carlos Feres, Jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, y de Pablo Villatoro, funcionario de dicha División.

## Índice



|   |           |
|---|-----------|
| <b>Prólogo</b>  | <b>11</b> |
| <b>Introducción</b>   | <b>13</b> |
| <b>Capítulo I</b>   |           |
| <b>Revisión crítica del enfoque de cohesión social de la CEPAL<br/>y desafíos para su operacionalización</b>                  | <b>17</b> |
| <i>Rodrigo Márquez</i>  |           |
| A. Una revisión del debate latinoamericano sobre cohesión social  | 18        |
| 1. La incorporación del debate de cohesión social<br>en América Latina  | 18        |
| 2. Posiciones en el debate de cohesión social en América Latina:<br>distintas formas de superar la concepción europea inicial | 19        |
| 3. Algunas características del debate latinoamericano sobre<br>cohesión   | 22        |
| B. Un modelo analítico para operacionalizar la cohesión social desde<br>el concepto de la CEPAL                               | 27        |
| 1. Pilares  | 27        |
| 2. Arenas   | 28        |
| Bibliografía  | 37        |

## Capítulo II

### La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina 39

*Rubén Kaztman*

|    |  |    |
|----|--|----|
| A. | Introducción   | 39 |
| 1. | Ciudad y cohesión social   | 40 |
| 2. | Propósito del trabajo  | 41 |
| 3. | Esquema de trabajo   | 44 |
| B. | Segmentaciones en el mundo del trabajo   | 44 |
| 1. | Posibles indicadores de la segmentación laboral  | 46 |
| 2. | Posibles indicadores de determinantes de la segmentación laboral   | 47 |
| 3. | Consecuencias de la segmentación laboral urbana sobre dimensiones de la cohesión social en las ciudades                            | 48 |
| C. | Segmentaciones en los servicios  | 53 |
| 1. | La naturaleza de las segmentaciones en los servicios   | 53 |
| 2. | Algunos determinantes de la segmentación de los servicios  | 53 |
| 3. | Consecuencias de la segmentación en los servicios sobre la cohesión social   | 57 |
| D. | Segregación residencial  | 61 |
| 1. | La naturaleza del fenómeno   | 61 |
| 2. | La naturaleza de los aglomerados poblacionales a los que se aplica la noción de “segregación residencial”                          | 61 |
| 3. | Naturaleza de los aspectos perversos de la segregación residencial   | 63 |
| 4. | Diferencias entre la vieja y la nueva segregación residencial  | 63 |
| 5. | Indicadores de segregación residencial   | 68 |
| 6. | La escala geográfica   | 71 |
| 7. | Principales determinantes de la segregación residencial socioeconómica y posibles indicadores                                      | 73 |
| 8. | Consecuencias de la segregación residencial sobre la cohesión social en las ciudades. Posibles indicadores                         | 73 |
| E. | Comentarios finales  | 78 |
| 1. | La deserción de los estratos medios del ámbito de los servicios públicos   | 80 |
| 2. | La debilidad de los vínculos de los estratos bajos con el mercado de trabajo y su concentración en determinados barrios            | 80 |
| 3. | El crecimiento de las expectativas de los sectores populares urbanos con respecto al pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía | 81 |
|    | Bibliografía   | 81 |

### Capítulo III

#### **Instituciones, bienestar y cohesión social: indicadores para caracterizar su funcionalidad** **85**

*Rodrigo Arim, Andrea Vigorito*

|  |     |
|--|-----|
| A. Introducción  | 85  |
| B. Instituciones y bienestar social  | 87  |
| C. Regímenes de bienestar y cohesión social  | 91  |
| D. Hogares, mercados y Estado: dificultades metodológicas para caracterizar su interacción | 95  |
| E. Indicadores de funcionamiento de las instituciones                                      | 97  |
| 1. Indicadores del pilar institucional   | 100 |
| 2. Acceso a los recursos: Estado, mercados y familias                                      | 100 |
| 3. Educación, salud y vivienda   | 102 |
| 4. Integración institucional   | 104 |
| 5. Indicadores de capacidad institucional para reducir las brechas                         | 104 |
| 6. Capacidad de reducción de la brecha digital   | 106 |
| F. Conclusiones  | 107 |
| Bibliografía   | 107 |

### Capítulo IV

#### **Tendiendo puentes entre el desarrollo sostenible y la cohesión social** **109**

*Francisco Canal Alban, Rayén Quiroga Martínez, Yosú Rodríguez Aldabe, Pauline Stockins, María Nájera*

|   |     |
|---|-----|
| A. Introducción   | 109 |
| B. Relaciones entre cohesión social y sostenibilidad ambiental    | 110 |
| 1. Sostenibilidad ambiental y cohesión social                     | 111 |
| 2. Medio ambiente y cohesión social: una aproximación integrativa | 112 |
| Bibliografía  | 140 |

### Capítulo V

#### **La viabilidad de la construcción de un índice sintético de cohesión social para América Latina** **143**

*Roxana Maurizio*

|   |     |
|---|-----|
| A. Introducción   | 143 |
| B. Enfoques alternativos para el análisis conjunto de múltiples dimensiones | 147 |

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | Análisis independiente de cada atributo  | 147 |
| 2. | Reducción de dimensiones y dominancia estocástica  | 148 |
| 3. | Indicador sintético multidimensional   | 151 |
| C. | Aspectos metodológicos asociados con la construcción de indicadores sintéticos en el campo del desarrollo social y humano                      | 152 |
| 1. | Función de transformación  | 152 |
| 2. | Grado de sustitución entre los atributos   | 154 |
| 3. | Estructura de ponderación  | 155 |
| D. | A modo exploratorio: construcción de un índice sintético de cohesión social en América Latina, a partir del sistema de indicadores de la CEPAL | 160 |
| 1. | Análisis descriptivo   | 161 |
| 2. | Análisis multivariado: grupos por países   | 162 |
| 3. | Construcción de un índice sintético de cohesión social   | 164 |
| E. | Resultados   | 165 |
| 1. | Cambios en la función de transformación  | 165 |
| 2. | Cambios en el valor del parámetro de sustitución   | 167 |
| 3. | Cambios en la estructura de ponderación  | 168 |
| F. | Ventajas y limitaciones de un índice de cohesión social en América Latina y el Caribe  | 170 |
| 1. | Definición del marco teórico   | 171 |
| 2. | Selección de indicadores y disponibilidad de información   | 171 |
| 3. | Análisis descriptivo y multivariado exploratorio   | 171 |
| 4. | Normalización de los indicadores, estructura de ponderación y parámetro de sustitución   | 172 |
| 5. | Análisis de sensibilidad y fortaleza de los resultados   | 172 |
| 6. | Difusión, transparencia y consenso   | 172 |
| G. | Reflexiones finales  | 175 |
|    | Bibliografía   | 176 |
|    | Anexo  | 180 |

## Capítulo VI

### **Hacia un núcleo de indicadores clave de cohesión social: un paso atrás, dos adelante** **185**

*Juan Carlos Feres, Pablo Villatoro*

|    |   |     |
|----|---|-----|
| A. | Introducción  | 185 |
| B. | El concepto y los pilares de la cohesión social         | 186 |
| C. | Reespecificar el marco de referencia                    | 191 |
| D. | Hacia un núcleo de indicadores clave de cohesión social | 194 |
| 1. | Los criterios de selección de indicadores               | 194 |
| 2. | Indicadores clave de brechas sociales                   | 196 |

|  |     |
|--|-----|
| 3. Indicadores clave de capacidad institucional                | 201 |
| 4. Indicadores clave de apoyo ciudadano (componente subjetivo) | 209 |
| E. Síntesis y principales desafíos                             | 216 |
| Bibliografía   | 219 |

## Cuadros, diagramas y gráficos

|              |  |     |
|--------------|--|-----|
| Cuadro I.1   | Arenas y dimensiones de la cohesión social   | 33  |
| Cuadro II.1  | Dimensiones e indicadores de la naturaleza, determinantes y consecuencias de la segmentación laboral | 52  |
| Cuadro II.2  | Sugerencias para la medición de la segmentación de los servicios urbanos en clave de cohesión social | 60  |
| Cuadro II.3  | Sugerencias de indicadores de segregación residencial en clave de cohesión social urbana             | 79  |
| Cuadro III.1 | Alcance del sistema de protección social: indicadores primarios                                      | 101 |
| Cuadro III.2 | Alcance del sistema de protección social: indicadores secundarios                                    | 102 |
| Cuadro III.3 | Importancia relativa del Estado, el mercado y la familia como mecanismos de provisión de ingresos    | 103 |
| Cuadro III.4 | Indicadores institucionales vinculados al acceso a la educación, salud y vivienda                    | 103 |
| Cuadro III.5 | Indicadores de integración institucional   | 104 |
| Cuadro III.6 | Indicadores de capacidad del Estado para reducir las brechas   | 105 |
| Cuadro III.7 | Indicadores de capacidad del Estado para proveer cuidados  | 106 |
| Cuadro III.8 | Indicadores de capacidad del Estado para reducir la brecha digital                                   | 106 |
| Cuadro IV.1  | Organización de las distancias socioambientales  | 120 |
| Cuadro V.1   | América Latina (18 países): agrupamientos de países  | 163 |
| Cuadro V.A-1 | Sistema de indicadores de cohesión social de la CEPAL  | 180 |
| Cuadro V.A-2 | Matriz de correlaciones de Pearson   | 181 |
| Cuadro V.A-3 | Cambios en función de transformación   | 183 |
| Cuadro V.A-4 | Ordenamiento por componentes   | 183 |
| Cuadro V.A-5 | Cambios en el parámetro de sustitución (beta)  | 184 |
| Cuadro V.A-6 | Cambios en la estructura de ponderación  | 184 |
| Cuadro VI.1  | Indicadores de brechas: lista larga  | 198 |
| Cuadro VI.2  | Indicadores clave de brechas sociales  | 198 |
| Cuadro VI.3  | Indicadores clave de capacidad institucional   | 208 |

|               |  |     |
|---------------|--|-----|
| Cuadro VI.4   | Indicadores clave de apoyo ciudadano   | 210 |
| Cuadro VI.5   | América Latina (18 países): unidimensionalidad de las preguntas sobre confianza en las instituciones del Estado y los partidos políticos, 2002-2008                                  | 212 |
| Cuadro VI.6   | América Latina (18 países): consistencia interna de las preguntas sobre confianza en las instituciones políticas, 2002-2008  | 213 |
| Cuadro VI.7   | Listado de indicadores clave de cohesión social  | 215 |
| Diagrama V.1  | Estrategias metodológicas para el análisis multidimensional  | 147 |
| Diagrama VI.1 | Pilares y ámbitos de observación   | 193 |
| Diagrama VI.2 | Criterios de selección de indicadores clave de cohesión social   | 195 |
| Gráfico II.1  | Marco conceptual   | 42  |
| Gráfico II.2  | Factores que inciden en la disposición de las clases medias urbanas a desertar de los espacios públicos  | 56  |
| Gráfico III.1 | La arquitectura del sistema de indicadores de la cohesión social propuesto por la CEPAL  | 99  |
| Gráfico IV.1  | Base ecosistémica o de patrimonio natural que sostiene la cohesión social  | 114 |
| Gráfico IV.2  | Esquema para analizar los temas ambientales en clave de cohesión social  | 116 |
| Gráfico V.1   | América Latina (18 países): dendograma por países  | 163 |
| Gráfico V.2   | Índice de cohesión social: sensibilidad a la función de transformación   | 165 |
| Gráfico V.3   | Índice de cohesión social por componente (estandarizado por rango)   | 167 |
| Gráfico V.4   | Índice de cohesión social: sensibilidad al valor de beta   | 168 |
| Gráfico V.5   | Índice de cohesión social: sensibilidad a los ponderadores   | 169 |
| Gráfico VI.1  | América Latina (17 países): votación en las elecciones parlamentarias y desconfianza en las instituciones políticas, 2000-2005   | 205 |
| Gráfico VI.2  | América Latina y otras regiones del mundo: índice de corrupción, 2006  | 206 |
| Gráfico VI.3  | América Latina (18 países): apoyo a la democracia por países clasificados según la extensión de las brechas sociales, 1996-2008  | 211 |
| Gráfico VI.4  | América Latina (18 países): población que cree que la carga tributaria es muy alta, según la confianza en el gasto de los impuestos, por brechas sociales en los países, 2003 y 2005 | 215 |



## Prólogo



Este libro, *La cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la valiosa colaboración de la Comisión Europea.

La CEPAL promueve una agenda integral de desarrollo en la cual se ponen de relieve los vínculos entre el crecimiento económico, la equidad social, la consolidación de la democracia y el logro de un desarrollo sostenible, en un escenario caracterizado por los desafíos de integración de los países de la región al mundo global.

A estos elementos se ha agregado una creciente preocupación por la cohesión social de los países de América Latina. La CEPAL ha planteado en reiteradas ocasiones la necesidad de que las instituciones realicen esfuerzos sistemáticos para reducir las profundas brechas sociales, garantizar derechos para toda la población, respetar la diversidad, y generar sentido de pertenencia a un proyecto social colectivo. En este marco se sitúan las propuestas de la CEPAL sobre cómo avanzar en la constitución de pactos ciudadanos de protección e inclusión social.

La CEPAL ha desarrollado varias iniciativas para instalar la cohesión social en un lugar prioritario en las agendas de políticas públicas de los países de la región. En el libro, *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, elaborado con el apoyo del Proyecto EUROSOCIAL, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), la CEPAL construyó un concepto de la cohesión social y desarrolló un marco de referencia para medirla. Luego, mediante el proyecto “Sistema de Indicadores de Cohesión Social”, iniciativa

apoyada por la Comisión Europea, la CEPAL creó un sistema de indicadores para el monitoreo y la evaluación de la cohesión social en América Latina. Más recientemente, la CEPAL, con la colaboración de la Comisión Europea, implementó el proyecto “Medir la cohesión social en América Latina”, con el que se desarrollaron actividades para mejorar los marcos conceptuales en campos específicos de la cohesión social, así como para analizar la factibilidad de producir un índice sintético de cohesión social, entre otros propósitos. En este libro se exponen los principales resultados de ese proyecto.

Esta publicación constituye un aporte en el proceso de construcción de una perspectiva más integral del desarrollo, y en ella se procura de manera simultánea fortalecer el marco conceptual elaborado por la CEPAL para comprender y medir la cohesión social y seguir contribuyendo a la instalación de las agendas nacionales de los países.

Somos conscientes de que este libro es el producto de una etapa en la cual los esfuerzos se han puesto en la producción y la validación de herramientas conceptuales y metodológicas básicas para comprender y analizar la cohesión desde un punto de vista agregado, a escala regional. En este campo persisten todavía muchos desafíos para enfrentar.

En todo caso, en el futuro inmediato deberían tener un espacio protagónico todas las acciones que permitan avanzar significativamente en la instalación de la cohesión social, como un objetivo prioritario en las agendas de los países de la región. Nos asiste la convicción de que el aprendizaje acumulado por la CEPAL en estos años de trabajo debe ser traspasado a los países, con el fin de alcanzar una mayor apropiación del enfoque de cohesión por parte de los actores implicados en las políticas públicas.

Alicia Bárcena  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica  
para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

## Introducción



Distintas razones explican la actualidad de las políticas de cohesión social en la agenda de desarrollo de América Latina. Entre los fenómenos que están amenazando a la cohesión social se pueden mencionar especialmente la profundización de las brechas sociales y culturales, la corrosión de la gobernabilidad, la erosión de las fuentes tradicionales de pertenencia y la desconfianza ciudadana en las instituciones. Así, en distintos documentos institucionales, la CEPAL ha señalado la importancia de avanzar en la constitución de pactos de protección y cohesión social, que permitan cerrar las brechas sociales y garantizar derechos económicos y sociales básicos para toda la población, profundizando el sentido de pertenencia y respetando la diversidad.

La cohesión social es un tema nuevo en el debate académico y de políticas públicas en América Latina. En esta etapa de instalación en el debate público, la construcción de un concepto de cohesión social pertinente a la realidad de la región adquiere mucha relevancia. En este escenario, la CEPAL (2007) elaboró un enfoque sobre la cohesión social en el que se subrayan las *relaciones existentes entre los mecanismos de inclusión y exclusión y las percepciones de los ciudadanos con respecto a la operación de dichos mecanismos*, y también desarrolló un *marco de referencia* y un *sistema de indicadores para la medición de la cohesión social* en los diferentes países de la región, los cuales constituyen la expresión operativa del concepto de cohesión social elaborado por la CEPAL.

La concepción de cohesión social utilizada por la CEPAL expande las fronteras de las brechas económicas y sociales hacia los ámbitos del sentido de pertenencia y la solidez de las instituciones, lo cual hace parte de una visión más integral del desarrollo. A su vez, el enfoque elaborado por la CEPAL para la medición de la cohesión social tiene como principal propósito, y desafío hacer de esta perspectiva una herramienta aplicable en el diseño y el seguimiento de las políticas públicas que se implementan en los países de la región.

La “conceptualización” y la “operacionalización” de la cohesión social constituyen un campo abierto al debate. La necesidad de mejoramiento de los marcos conceptuales y de los indicadores se da en un contexto donde coexisten diferentes visiones con respecto a las estrategias más apropiadas, para seguir avanzando en la medición de la cohesión social y en la instalación del tema en las agendas. En las actividades desarrolladas por la CEPAL para alcanzar convergencias se han escuchado voces que plantean que la prioridad debería estar en la rigurosidad metodológica, mientras que para otros el énfasis tendría que hacerse en la simplicidad y la comunicabilidad. De igual modo, algunos requieren la inclusión de temas emergentes en el campo del desarrollo social, y otros demandan reducir las dimensiones y los indicadores de la cohesión social.

En este libro se procura hacer un aporte significativo y relevante a este debate conceptual y metodológico sobre la cohesión social. Por un lado, se analiza la viabilidad de incorporar nuevos temas y, por tanto, ampliar el campo conceptual, mientras que, por otro lado, se dan pasos hacia la reducción de variables e indicadores para medir la cohesión social. En esta publicación se exponen los resultados de consultorías que proponen ampliaciones del marco conceptual y operacional elaborado por la CEPAL, por medio de la integración de nuevos temas, como el medio ambiente y la segregación residencial urbana. También se presentan trabajos orientados a reducir el espacio de observación de la cohesión social, como el análisis de la viabilidad de un índice sintético de cohesión o la propuesta de una lista corta de indicadores. Asimismo, se dan a conocer investigaciones orientadas a detectar deficiencias y a fortalecer la arquitectura del sistema de indicadores de cohesión social.

En el capítulo I se compara el enfoque de la cohesión social construido por la CEPAL con otras perspectivas elaboradas en América Latina. Sobre la base de esa revisión, se plantea que los tres pilares de la cohesión social (brechas, instituciones y subjetividad), aun cuando constituyen una modalidad para observar la dinámica de la cohesión (el cómo), no expresan el contenido (el qué) de la cohesión, lo cual se expresa en la dificultad de

acotar la lista de indicadores. En el texto se propone agregar a los pilares de la cohesión social la noción de arena (el campo donde se juega la cohesión). La idea es que el cruce de pilares y arena permitiría una selección más acotada de indicadores.

La discusión de indicadores para captar las relaciones entre las segmentaciones en el mercado de trabajo, en los servicios esenciales y en los lugares de residencia, en clave de cohesión social, constituye el foco del capítulo II. En el texto se indica que cuando estas esferas de la segmentación urbana se conectan entre sí, aumentan los riesgos de fractura en el tejido social y crecen los obstáculos para construir patrones de convivencia entre los residentes de las ciudades, situación que se acentuaría por los procesos de mediano y largo plazo que están ampliando la conciencia popular acerca de la extensión de sus derechos ciudadanos. Así, las tensiones más importantes para la cohesión social, en las grandes ciudades de la región, se encontrarían en la confluencia de la fractura del tejido social urbano y el crecimiento de las expectativas ciudadanas.

En el capítulo III se discuten y proponen indicadores clave para el seguimiento de la articulación entre las distintas esferas institucionales (Estado, mercado, familia) de provisión del bienestar social. La selección de estos indicadores se fundamenta a partir de la discusión sobre los mecanismos de provisión de bienestar, y el concepto de cohesión propuesto por la CEPAL, y en función del grado en que estas medidas permiten capturar la importancia relativa de estas esferas institucionales. El énfasis se hace en la necesidad de desarrollar indicadores que permitan captar el impacto conjunto de distintas configuraciones o regímenes de bienestar, porque la reducción de las brechas sociales siempre será atribuible a efectos conjuntos de distintas instituciones.

Por su parte, en el capítulo IV se exponen de manera resumida los resultados de una investigación en la cual se presentan, discuten y ponen en relación los enfoques de desarrollo sostenible y cohesión social, a fin de encontrar intersecciones. En este trabajo se adapta el marco de referencia de la CEPAL (distancias, instituciones y participación-sentido de pertenencia) al análisis de los temas de desarrollo sostenible, agregándose un componente transversal que cumple la función de dinamizar el sistema, los conflictos medioambientales. A partir de ese esquema analítico, se evalúan y proponen algunas medidas de desarrollo sostenible que podrían ser incorporadas al sistema general de indicadores de cohesión social.

En el capítulo V, como objetivo principal, se examina la viabilidad de la construcción de un índice sintético de cohesión social para América Latina y el Caribe. Para esto, el estudio analiza, por un lado, las estrategias metodológicas disponibles para construir un indicador de esta clase. Por otro, evalúa en qué medida el concepto mismo de cohesión social es reducible a una sola dimensión. Por último, incorpora un análisis de sensibilidad y fortaleza de los resultados frente a diferentes elecciones de los valores de los parámetros requeridos para la construcción de un indicador de estas características. A partir de lo anterior, se concluye que un índice sintético no parece ser suficiente para caracterizar una noción tan compleja y multidimensional, como lo es la cohesión social y que, por tanto, sea de gran utilidad al momento de definir la situación de los países de la región y tampoco para la toma de decisiones de política adecuadas.

Por último, en el capítulo VI se intenta fortalecer y delimitar el enfoque conceptual para medir la cohesión social de la CEPAL, y se propone una selección de indicadores clave de cohesión para América Latina. Esta propuesta, que recoge algunos elementos planteados en los capítulos anteriores y que se alimenta de los insumos recogidos en las actividades orientadas a la búsqueda de convergencia en la medición de la cohesión social, mantiene los elementos centrales del enfoque inicial de la CEPAL, pero tratando de ganar en simplicidad, mensurabilidad y aplicabilidad. Así, este texto plantea primero una definición revisada de la cohesión social, continúa con una re-especificación de los pilares de cohesión, prosigue con una lista corta de indicadores y termina identificando algunos de los principales desafíos a enfrentar en la medición de la cohesión social.

Este libro constituye un hito en la etapa de trabajo sobre cohesión social, por parte de la CEPAL, la cual se orientó a la producción, la validación y el fortalecimiento de una mirada agregada. Para acelerar el proceso de instalación de la cohesión social en las agendas de los países, se requieren mecanismos para que los actores implicados en las políticas nacionales pasen a desempeñar un papel más protagónico. Una estrategia posible es implementar un programa de trabajo orientado a instalar las competencias básicas para el monitoreo de la cohesión social dentro de los países, y para que estos elaboren sus *informes nacionales de cohesión social*.

## Capítulo I

# Revisión crítica del enfoque de cohesión social de la CEPAL y desafíos para su operacionalización

*Rodrigo Márquez*



El concepto de cohesión social se ha incorporado con fuerza en el debate en América Latina en los últimos años, estableciendo su pertinencia y legitimidad. El desafío actual del debate se orienta entonces a desarrollar la capacidad de traducir el concepto a formulaciones con sentido para las políticas públicas.

En este capítulo se plantea que la definición y el modelo desarrollados por la CEPAL tienen un fuerte potencial para producir una medición del concepto de cohesión. Sin embargo, también se plantea que para sacar partido de ese potencial resulta necesario avanzar en la operacionalización de ese concepto de modo de alcanzar un modelo analítico integrado y sistemático.

Primero, se sintetizan las principales características del debate en América Latina, y se alcanza una serie de conclusiones sobre sus aportes y debilidades. Se observa que el concepto de la CEPAL de hecho sintetiza y da cuenta de esos aportes.

Luego se aborda la construcción de un modelo analítico. Las tres dimensiones o pilares de cohesión social desarrolladas por la CEPAL (resultados, instituciones y subjetividad) son una perspectiva que permite un análisis relevante, pero no ordena ni sintetiza el contenido de la cohesión.

Más bien constituyen una forma de observar la dinámica de dicho fenómeno. Así, un análisis de las arenas de la cohesión social (los espacios que en una sociedad son cruciales para construir cohesión) resulta indispensable para complementar los pilares y así construir un sistema integrado.

A continuación, se proponen cuatro arenas para entender la cohesión social en la región: lazos sociales, ciudadanía, mercado y protección social. Estos serían los espacios en donde, de diversas formas y con diversa intensidad, se construye cohesión social en América Latina. Estas arenas, en conjunto con los pilares, constituyen una matriz que permitiría avanzar hacia la operacionalización del concepto.

En síntesis, el eje de la propuesta de este texto consiste en que una medición sistemática de la cohesión social se puede lograr si se realizan dos movimientos: Primero, en los pilares propuestos por la CEPAL se reconoce un momento dinámico de la construcción de cohesión social (el cómo). Segundo, si los pilares se combinan con una noción de “arenas” en donde la cohesión social se construye (el qué).

## **A. Una revisión del debate latinoamericano sobre cohesión social**

### **1. La incorporación del debate de cohesión social en América Latina**

La reciente importancia del tema de cohesión social en América Latina proviene de la incorporación de un debate originalmente planteado en la Unión Europea. Esta confirmación del contexto original no es menor: incorporar un concepto desarrollado para otra realidad social implica incorporar los supuestos de esa realidad (y proyecto social). Pero no resulta mayor novedad plantear que otras realidades requieren otros supuestos conceptuales. En ese sentido, el debate de cohesión social se ha desarrollado en América Latina a partir de esa confirmación: que no se puede usar el concepto europeo sin modificaciones.

En Europa el concepto nace como una forma de dar una cierta unidad a una serie de preocupaciones de las políticas públicas de la Unión Europea. Como menciona la CEPAL (2007a:33): “... la evolución de la idea de cohesión social en Europa está estrechamente asociada con un sentido supranacional que busca evitar que se produzcan desigualdades y brechas sociales insalvables, además de superar la pobreza, tanto dentro de cada país como entre los Estados miembros”. Esto tiene dos consecuencias relevantes:



La primera es conceptual: Dado su origen, una estricta coherencia conceptual no ha sido la prioridad. En ese sentido, podemos citar a Meller y otros (2008: 234) que nos plantean que la cohesión social es más bien un *“concepto marco, que permite incluir las distintas dimensiones de la problemática social: inclusión/exclusión, inequidad/igualdad (de oportunidades), movilidad social, desigualdad de la distribución de ingresos”*. En ese mismo sentido, Meller y otros citan a Bernard, quien plantea que: *“... El concepto de la cohesión social presenta los signos característicos de un cuasiconcepto, es decir, una de esas construcciones mentales híbridas que, cada vez más a menudo, se proponen en política”*. Parte de la naturaleza de estos conceptos que orientan políticas públicas es ser más o menos difusos: más que la precisión conceptual, lo que interesa es sensibilizar un área de preocupaciones.

Pero el hecho es que si efectivamente se necesita pensar la cohesión social de manera diferente en América Latina, se requiere un concepto coherente en relación con lo anterior; uno que no trate la cohesión social como un simple agregado de diversas dimensiones, sino como un todo integral.

La segunda consecuencia es sobre la medición. Si la cohesión social en América Latina es diferente, requiere un conjunto diferente de indicadores. Y se necesitaría un conjunto de indicadores sistemático que pudiera derivarse de un concepto sistemático: Un conjunto en donde quedara claro por qué se integran ciertos indicadores, y por qué otros indicadores no se usan para medir cohesión social.

Por tanto, se puede observar el debate latinoamericano a la luz de cómo avanza en la doble tarea de generar un concepto sistemático de cohesión social que genere un conjunto sistemático e integral de indicadores. Esa es la observación que hacemos en esta primera sección.

## **2. Posiciones en el debate de cohesión social en América Latina: distintas formas de superar la concepción europea inicial**

Podemos ordenar las diferentes posiciones en el debate latinoamericano, si ordenamos las diversas variantes que adquiere la crítica al concepto europeo, en su aplicación en la región<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En esta revisión nos interesa plantear y exponer las diversas posiciones en el debate. No entraremos en críticas a las posiciones en este momento. Pero, por otro lado, la exposición no ha de confundirse con el apoyo a lo planteado en esos textos. Por ahora, simplemente no ejercitamos juicio.

Una primera posición es la desarrollada en el proyecto de la Fundación Fernando Enrique Cardoso y CIEPLAN, que ha sostenido en general que el concepto europeo de cohesión social resulta insuficiente porque trabaja bajo el supuesto de que la cohesión social se construye sola (o centralmente), mediante la disminución de brechas vía la provisión de servicios que le garantizan a la población las capacidades para participar de la sociedad. Bajo ese supuesto, entonces, en América Latina, una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo, debiera haber importantes problemas de cohesión. Pero los estudios y los textos de este proyecto plantean que no habría tales problemas críticos de cohesión social. Que en América Latina se daría, según esos autores, cohesión con desigualdad.

¿De dónde provendría esta cohesión social en América Latina que permite la unión de las sociedades en condiciones de alta desigualdad?

Por un lado, las esperanzas de movilidad social (que se seguirían de un modelo estadounidense de cohesión) permitirían que la desigualdad no produjera necesariamente quiebres en la cohesión social: *“Pero esto (los altos niveles de desigualdad) no sugiere, automáticamente, una crisis ad portas de su cohesión social si hay en marcha, al mismo tiempo, procesos significativos de movilidad social o, al menos, altas expectativas de alcanzarla”* (Tironi, 2008:28).

Por otro lado, según esta posición, y de manera más crucial, la cohesión social en América Latina se basaría en la familia y en otras relaciones primarias (eso sería el *cimiento* de la sociedad latinoamericana que evitaría los problemas más graves de cohesión social). Por tanto, los temas de política pública que aparecen como más cruciales serían aquellos que afectarían las posibilidades de estos lazos para crear cohesión, y aquellos que se convertirían más bien en amenazas frente a ella. La delincuencia, la desconfianza y las políticas sobre la familia, por ejemplo, serían también temas clave (Tironi, 2008:101). La familia sería un elemento central en la constitución del nivel microsociedad de la cohesión social (por ejemplo, Tironi, 2008:31; Tironi y Pérez Bannen, 2008; véase una aplicación empírica, en Tironi y Tironi, 2008).

A partir de estas consideraciones, usan la definición de cohesión siguiente: “... La capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento), a través de la acción combinada de mecanismos de

asignación, como el Estado, el mercado, la familia, la sociedad civil y las redes comunitarias” (Tironi, 2008:19; Tironi y Sorj, 2007). En esta definición, lo central es que la cohesión tiene que ver con la estructura de legitimidad de la distribución de recursos, no con la desigualdad per se.

Una segunda crítica, que aparece con mayor claridad en Sorj y Martuccelli (2008), es que el concepto europeo de cohesión social se basa en algunos supuestos que no son cubiertos en América Latina: La Unión Europea trabajaría el concepto bajo el supuesto de que la democracia es una adquisición sólida, y por ello no resultaría necesario incluirla en el concepto (Sorj y Martuccelli, 2008:260). Pero en el caso de América Latina, las dimensiones institucionales para asegurar una cohesión social democrática no son tan sólidas, y sus problemas y debilidades pueden afectar entonces la cohesión social.

El argumento de Sorj y Martuccelli se basa, en buena parte, en que el concepto de cohesión social por sí solo resultaría insuficiente como una base de política pública. No cualquier cohesión social es adecuada o positiva y, por esto, se requiere adjetivar la cohesión social. Además, Sorj y Martuccelli plantean que esta adjetivación es necesaria en forma conceptual, porque la cohesión es un problema que siempre estaría resuelto: ‘Como enseña la teoría social, todas las sociedades generan alguna forma de cohesión. Caso contrario ellas no existirían’ (Sorj y Martuccelli, 2008:260). Si siempre hay al menos un cierto nivel de cohesión, el problema estaría en qué tipo de cohesión se genera. Esto lleva a estos autores a una preocupación por las dimensiones institucionales: ¿Cómo el funcionamiento y la legitimidad de las instituciones afectan las posibilidades de construir una cohesión social en democracia? ¿Cómo se construye cohesión social democrática, por ejemplo, en sociedades cuyos sistemas judiciales muchas veces están en crisis, cuyo funcionamiento no cumple con sus requisitos básicos y cuya legitimidad se encuentra en duda? (por ejemplo, véanse Sorj y Martuccelli, 2008:156,166).

Una tercera posición, desarrollada fundamentalmente por la CEPAL (2007a), se centra más bien en indicar que para entender lo que sucede con la cohesión es necesario analizar más dimensiones que simplemente las brechas existentes en una sociedad. Se hace énfasis particular en la idea de que no se puede hablar de cohesión sin subjetividad: Sin la opinión de las personas, sin conocer su cultura, cualquier análisis de la legitimidad queda trunco. El incorporar la subjetividad es necesario para evitar sesgos funcionalistas: que aquello que se requiere de la población es que se ajuste al sistema (CEPAL, 2007a:19). En particular, la subjetividad representa uno de los lugares centrales de la cohesión, porque, en última instancia, el sentido

de pertenencia es uno de los elementos básicos de ella. En América Latina no puede asumirse simplemente que el sentido de pertenencia esté asociado ni menos alineado con la realidad que muestran las brechas (recuérdese el diagnóstico del malestar suscitado por el *Informe de desarrollo humano*: “Las paradojas de la modernización”, PNUD Chile en 1998)<sup>2</sup>. Del mismo modo, la dinámica del concepto hace necesario analizar la institucionalidad mediante la cual una sociedad actúa sobre las brechas y desigualdades.

De ese modo, la cohesión, según la CEPAL, se define como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” (CEPAL, 2007a:13). Esto implica entonces que el concepto de cohesión social se construye sobre la base de tres pilares: brechas, instituciones y pertenencia; y de manera más crucial, sobre la base de su interacción (CEPAL, 2007a:39-40).

### 3. Algunas características del debate latinoamericano sobre cohesión

#### a) Cohesión como concepto paraguas

Una de las características de los diversos conceptos de cohesión social es la diversidad de los temas e indicadores que aparecen en ellos. La propuesta de indicadores de la CEPAL (2007b), o los temas que analizan Sorj y Martuccelli, o los variopintos análisis de los textos del proyecto de CIEPLAN unen bajo la idea de cohesión social elementos muy diversos, de los cuales no siempre queda claro cuál es el elemento común que los aglutina. Los indicadores de la CEPAL (2007b) incluyen desde la tasa de desempleo abierta, tasa neta de matrícula preescolar, índice de percepción de corrupción, composición de la carga tributaria, gasto privado en educación como porcentaje del PIB, índice de activación política, entre otros.

Esta diversidad es peligrosa, porque un concepto del cual nunca queda claro qué excluye no es un concepto que pueda tener una definición clara. En última instancia, incluso cuando no se incorpora un determinado indicador (digamos, PGB per cápita) tampoco queda muy claro por qué

<sup>2</sup> De hecho, entre las evidencias recogidas dentro del proyecto CIEPLAN-Fundación Fernando Henrique Cardoso, nos encontramos con que, por un lado, se muestra que en América Latina hay altos niveles de polarización que producen mayor conflictividad social (Gasparini y otros, 2008), mientras, por otro lado, se plantea que existen más bien bajos niveles de polarización y de conflictividad (Valenzuela y otros, 2008). Gasparini usa datos ‘objetivos’ de polarización y de conflicto, mientras que Valenzuela usa los datos de la encuesta de Cohesión Social 2007.

no fue incorporado (si la productividad de los trabajadores es parte de la cohesión por qué no la producción total). De hecho, pensemos que esta diversidad de temas es bastante diferente entre diversos proyectos: Cox (2008), en uno de los textos del proyecto CIEPLAN, nos habla de los currículos educacionales y la cohesión social, aspecto que no es abordado por ningún otro proyecto. Sorj y Martuccelli (2008) analizan la relación de los militantes de movimientos y partidos en la constitución de la cohesión social, aspecto en el cual no profundizan otros proyectos.

Más aún, como prácticamente de cualquier elemento de la sociedad uno puede preguntarse si aporta o no a la unidad de la sociedad (¿Funciona como fundamento de la cohesión?), entonces es fácil llegar a un concepto cuyos límites no son claros.

#### ***b) La confusa proximidad de la cohesión social con el problema del orden***

Muchas veces en la discusión, el tratamiento del problema de cohesión resulta equivalente al de orden social.

Así, cuando Sorj y Martuccelli (2008) plantean que, de alguna forma, el problema de la cohesión social se encuentra siempre resuelto, en realidad nos están hablando de orden: Algún nivel de orden social—de reproducción de estructuras y prácticas— se da en toda sociedad. Pero no parece claro que de ello se derive necesariamente que siempre exista cohesión y unidad: Resulta perfectamente posible pensar en reproducción de prácticas sociales de baja cohesión, si pensamos, como de hecho lo aceptan estos autores, que las brechas implican falta de cohesión, las sociedades latinoamericanas, que reproducen prácticas de desigualdad, reproducen un orden sin cohesión.

En la propuesta de la CIEPLAN, la relación entre cohesión social y orden social es, si se quiere, incluso más marcada. La discusión conceptual de Peña (2007) se entiende mejor como discusión sobre diversas tradiciones de explicación del orden social. La definición de cohesión social (Tironi y Sorj, 2007; Tironi, 2008) es, de hecho, una explicación de construcción de orden: La temática de la legitimidad de los arreglos sociales es un lugar central en buena parte de la discusión sociológica del orden social. La preocupación de los textos de Tironi (2008) es claramente la de orden: Los ejemplos que se dan sobre cohesión latinoamericana, indicando que América Latina no ha sufrido los quiebres de cohesión que ha experimentado Europa (guerras de religión, guerras mundiales), en realidad nos mueven a una discusión sobre el orden social. En otras palabras, ¿cómo las sociedades resuelven, si es que

resuelven, el problema hobbesiano del orden y evitan la guerra de todos contra todos? La cohesión social se ve, en ese sentido, como paz social. Pero, en realidad, ese es un tema de orden social.

### **c) *La importancia de las dimensiones subjetiva e institucional***

Al revisar la discusión sobre el concepto de cohesión social, nos daremos cuenta de que es común la importancia del elemento subjetivo (algo que diferencia la discusión latinoamericana de la europea, en la que el elemento subjetivo está prácticamente ausente en los indicadores). Ya sea en las declaraciones programáticas iniciales, o en el desarrollo empírico del concepto, en todos los textos se le da gran importancia a las percepciones y a la opinión de las personas. El proyecto de CIEPLAN desarrolla, como uno de sus elementos centrales, la encuesta de Cohesión Social; prácticamente todos los textos mencionan la encuesta Latinobarómetro.

Del mismo modo, el elemento institucional se recoge en diversos textos de la discusión: Pensemos que Sorj y Martuccelli (2008) dedican parte importante de su texto a discutir elementos institucionales –la justicia para dar el ejemplo más claro–, o que en el proyecto de CIEPLAN hay diversos estudios que se centran en el comportamiento institucional (Marcel y Rivera 2008, para regímenes de bienestar; Cox, 2008, para la escuela). Y, en el caso de la CEPAL, lo institucional es uno de los tres pilares básicos.

### **d) *La preocupación por la unidad social en el debate latinoamericano: importancia del reconocimiento del otro***

Detrás de las diversas discusiones está la idea de que la cohesión social tiene que ver con la unidad (como se observa de manera explícita en Meller y otros, 2008 y Tironi y Tironi, 2008:323). Ahora, ¿qué es una sociedad unida? Si una sociedad ordenada es aquella en donde las instituciones son legítimas, podemos decir, de manera análoga, que una sociedad cohesionada es aquella en donde las personas se reconocen legitimidad entre sí y en donde las instituciones en sus objetivos y prioridades expresan también ese reconocimiento. Para ser más precisos, la cohesión social se construye en el reconocimiento del otro como un otro legítimo en la convivencia: Acepto a los otros como parte cabal de la sociedad. Nos aceptamos mutuamente en nuestro carácter de miembros de la sociedad. Es decir, la cohesión social es un tema de legitimidad, pero no de legitimidad del orden, sino de legitimidad de los participantes.

Si bien el tema del reconocimiento del otro ha quedado algo oculto en discusiones posteriores, también es parte del modo como se piensa el concepto desde la CEPAL. Hopenhayn (2007:42), al referirse a “los problemas candentes de la cohesión social en América latina”, señala como uno de ellos a “la negación del otro como marca secular de ciudadanía incompleta”. Y agrega: “En América Latina el tema de la exclusión y de la falta de ciudadanía efectiva hunde sus raíces en un patrón histórico dominante (...) mientras se impuso –o se impone– una racionalidad cultural basada en la negación del otro, se impuso o se impone también la negación del vínculo social y ciudadano de reciprocidad. No es solo que los grupos discriminados tienen acceso más precario a la educación, el empleo, y los recursos monetarios. También padecen la exclusión por falta de reconocimiento político y cultural de sus valores, sus aspiraciones y sus modos de vida”.

El tema del reconocimiento nos permite asimismo integrar con claridad el tema de democracia que en Sorj y Martuccelli queda agregado, pero no inserto en la cohesión. La democracia sería un régimen construido sobre el reconocimiento legítimo del otro, y por eso constituye parte de la cohesión social<sup>3</sup>.

#### e) **Una ausencia relevante. El papel de las elites**

En general, las elites están, de forma relativa, ausentes en el debate sobre cohesión en América Latina. Solo algunas referencias de parte de Tironi, para hacer notar que los conflictos sociales en América Latina no han afectado la cohesión social, porque únicamente han sido conflictos a nivel de elite: “*América Latina ha padecido de tensiones políticas que en varias ocasiones han devenido en violencia, la cual ha sido fruto principalmente de la renovación y circulación de las elites antes que de movilizaciones sociales*” (Tironi, 2008:37). Pero esta forma de pensar el papel de las elites es bastante limitada.

Si las elites funcionan efectivamente como grupo dirigente en una sociedad, afectan de manera importante las dinámicas de cohesión social. En sociedades muy desiguales, con elites que muestran altos niveles de endogamia y rasgos crecientes de “cierres oligárquicos” en su sociabilidad (PNUD, 2004); en otras palabras, con elites bastante separadas del resto

<sup>3</sup> Se podría plantear que no todo reconocimiento del otro en tanto legítimo implica inclusión: te reconozco como miembro legítimo de la comunidad, pero no como miembro pleno con derecho a participar en las decisiones (de hecho, este es un modo común de reconocimiento en sociedades tradicionales). Sin embargo, en el contexto actual, el reconocimiento del otro como legítimo requiere participación e inclusión plena. La democratización social que mencionan Sorj y Martuccelli (2008:4,5) implica que el reconocimiento sin inclusión adquiere una legitimidad al menos dudosa”.

de la sociedad, esas características pueden ser decisivas para entender los fenómenos de cohesión social. Para entender la cohesión social no se puede pensar como si las elites no existieran.

#### **f) *El concepto de cohesión social de la CEPAL***

Al finalizar la descripción de las características generales del debate latinoamericano sobre cohesión social, recordemos nuestro punto de partida: Se requiere un concepto sistemático de cohesión social para producir una medición sistemática. Al observar las definiciones formales bajo este prisma, encontramos algunas debilidades. En particular, el concepto de CIEPLAN, como hemos visto, desarrolla más bien un concepto de orden social más que de cohesión. El concepto de Sorj y Martuccelli –que finalmente es el de una cohesión social adjetivada– también presenta problemas similares. De hecho, también en parte es un concepto de orden social (o al menos, desde ese punto entiende la cohesión). Y por otro, el tema de la democracia queda adherido a la cohesión social, pero no incorporado. No hay relación intrínseca entre ambos elementos. Y de esta forma, resulta difícil generar una forma de medición sistemática.

Nos parece que, en ese sentido, el concepto usado por la CEPAL permite superar en buena medida esos problemas. Efectivamente, el concepto de la CEPAL –esta dialéctica de mecanismos de inclusión y exclusión, y la subjetividad sobre ellos– representa un buen punto de partida. Por un lado, marca con claridad un espacio específico para pensar la cohesión social. Por otro, genera un esquema que nos permite empezar a acercarnos en forma sistemática a la medición del concepto. En consecuencia, el concepto de la CEPAL implicaría una forma sistemática de medir y acercarse a la cohesión social.

No obstante, al ser esa una característica potencialmente muy relevante al momento de avanzar hacia la operacionalización, ese potencial todavía pareciera no haber sido plenamente desarrollado.

En efecto, el diagnóstico es que el concepto de cohesión social propuesto por la CEPAL, al ser el más integrador y potente de los propuestos hoy en el debate, para ser operacionalizado, requiere mayor organicidad y sistematicidad. La falta de ellas tiene claras consecuencias en los indicadores: no resulta claro si están todos los indicadores o faltan elementos; no siempre resulta clara la pertinencia de los indicadores usados. No queda clara la definición por la cual un elemento queda dentro o queda fuera. Es decir, se puede decir que los indicadores y las dimensiones están definidos a la manera



de una enumeración, pero no queda clara la regla que las unifica y las establece como un conjunto que integra todos los elementos de esa dimensión. Por eso, creemos que desarrollar un sistema integrado de indicadores requiere expandir la operacionalización actual. Con ese objetivo, el eje de la propuesta consiste en que una medición sistemática de la cohesión social se puede lograr si se realizan dos movimientos:

Primero, en los pilares propuestos por la CEPAL se reconoce un momento dinámico de la construcción de cohesión social (el cómo). Segundo, si los pilares se combinan con una noción de “arenas” donde la cohesión social se construye (el qué). A continuación se especifican cuáles deberían ser ambos movimientos.

## **B. Un modelo analítico para operacionalizar la cohesión social desde el concepto de la CEPAL**

### **1. Pilares**

El camino que ha seguido la CEPAL, en relación con la operacionalización de la cohesión social (véase CEPAL, 2007b) establece primero una serie de pilares de cohesión social, para luego señalar dimensiones, dentro de estos.

Los tres pilares básicos de medición se derivan de la definición usada por la CEPAL: “La dialéctica entre mecanismos instituidos [instituciones] de inclusión y exclusión sociales [brechas, resultados] y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía [subjetividad] frente al modo en que estos operan” (CEPAL, 2007a:13)<sup>4</sup>.

Para estudiar la cohesión social, entonces la tarea siguiente es establecer los indicadores de esos pilares, con lo cual se obtendría un sistema de indicadores de cohesión social. Sin embargo, creemos que ese camino olvida un tema que resulta crucial: Los pilares no son aspectos diferentes de la cohesión social, sino formas de aproximarse (perspectivas si se quiere) a determinados objetos. En otras palabras, no es tanto que exista un elemento que represente resultados, como que todo elemento que tenga relación con la cohesión social tiene un aspecto de resultados, un aspecto institucional

<sup>4</sup> Si bien cuando habla de pilares, la CEPAL habla de pertenencia, podemos ver que desde la definición conceptual es mejor hablar en términos de subjetividad. Del mismo modo, aunque se habla de brechas, creemos que es más adecuado referirse en general a resultados. Las brechas son una forma del tema de inclusión o exclusión, pero la inclusión es más amplia que el tema de brechas: si nadie accede a una justicia adecuada, hay un tema de exclusión pero no necesariamente de brechas. En ese sentido, referirse en general a los resultados objetivos nos parece que recupera de mejor manera la definición original de la CEPAL.

y un aspecto subjetivo o de pertenencia. Cada aspecto observable de la cohesión social tiene que tener un aspecto medible en cada uno de los pilares mencionados.

Por esto los pilares del modelo de la CEPAL generan, efectivamente, un sistema de indicadores: Son una manera metódica de mirar cualquier dimensión de cohesión social. La propuesta de la CEPAL tiene un grado importante de sistematicidad que debe ser asumida y profundizada: Para cada proceso nos podemos preocupar de cómo se realiza socialmente (instituciones), cuáles son sus resultados objetivos (brechas, distancia) y cuán integrados a ellos se sienten las personas (subjetividad).

En ese sentido, es efectivamente importante trabajar con el concepto de dialéctica que propone la CEPAL: Estamos ante una dinámica de relación, no ante elementos separados. Si planteamos, por ejemplo, que la construcción democrática del Estado es crucial para la cohesión social, habría que buscar indicadores de esa construcción del Estado en instituciones, en brechas y en subjetividad. Así, los pilares de la CEPAL se transforman en caras que todo proceso de construcción de cohesión social tiene. No es que haya formas (separadas e independientes) de construcción de cohesión en cada pilar; sino que los pilares son modos de observar todos los procesos. El carácter sistemático de la propuesta de la CEPAL emerge, en consecuencia, del hecho de que la mirada de la CEPAL constituye en efecto una mirada integral. No es tan solo que los tres pilares definidos son de aplicabilidad general, sino que los tres pilares generan un sistema. De toda acción puedo preguntarme por sus efectos en la realidad, por sus resultados (¿se logró lo deseado?), por las intenciones y valores que subyacen a ella (¿expresan efectivamente lo que deseamos lograr?), y por la valoración subjetiva de esas intenciones y resultados (¿redundan en mayor pertenencia e inclusión?). Intención, resultados y valoración son un esquema general para analizar la acción social que cubre todas las dimensiones de interés.

## 2. Arenas

Sin embargo, ni de los pilares ni de su dinámica se siguen de inmediato indicadores, sino que estos quedan más bien abiertos. Todavía falta resolver el “qué” de la cohesión social. Para resolver lo anterior es preciso analizar los procesos que una sociedad determinada constituyen cohesión social: Cuáles son los espacios, las dimensiones y los procesos clave para construir cohesión social en ella.

A un espacio coherente de procesos de construcción de cohesión social denominaremos *arena de cohesión social*. Una arena es un espacio específico que, en una sociedad determinada, aparece como relevante [para] construir cohesión social. Estas arenas difieren entre sociedades: difieren en tanto que pueden o no ser parte de la cohesión social en una sociedad dada, o pueden serlo con diferentes pesos y relevancias. En ese sentido, si bien los pilares son un esquema de aplicación general y sistemática, las arenas dependen siempre de un diagnóstico de una sociedad determinada.

### ¿Cuáles son esas arenas en América Latina?

Podemos distinguir las cuatro arenas siguientes:

- **Arena lazo social:** Relación entre personas a nivel micro. Me relaciono como persona individual en un mundo compartido por otras personas individuales.
- **Arena ciudadanía:** Relación entre personas a nivel macro. Me relaciono con el colectivo en la construcción de un mundo compartido común<sup>5</sup>. La construcción de la dirección de la sociedad es aquí el tema central.
- **Arena mercado:** Relación individualizada a nivel micro. Me relaciono con otros individuos sin generar un mundo compartido, sino solamente generando intercambios. La relación no es entre personas (en su concreción y especificidad), sino al final entre individuos (que, en última instancia, son intercambiables).
- **Arenas de protección social:** Relación individualizada con el colectivo. El beneficiario no se relaciona colectivamente con la sociedad, sino que de manera individual recibe y demanda beneficios específicos. La sociedad protege a sus miembros, pero sin generar un mundo compartido y común<sup>6</sup>.

El modelo latinoamericano, tendría una alta complejidad al construir cohesión a partir de la interacción de estas diversas “arenas” (esto lo distinguiría de otros modelos de cohesión en los cuales se puede argumentar

<sup>5</sup> Aquí uno puede hacer notar que la socialdemocracia en Suecia defendió durante un tiempo importante la idea de una casa común. La colectividad no es una familia, pero también genera una relación de hogar.

<sup>6</sup> Las arenas tienen cierta relación con el esquema Familia, Comunidad, Mercado y Estado (véanse Filgueira, 2007; Pérez y Tironi, 2006), pero no es idéntico. De partida, creemos que el Estado no se puede analizar unívocamente, que la esfera pública y el mundo de las políticas públicas, el ciudadano y el beneficiario no son equivalentes ni únicos en relación con la cohesión. La construcción de un espacio común de la colectividad que es la ciudadanía reemplaza a la comunidad (lo público es lo que se requiere analizar de manera separada). Por otra parte, el lazo social no es solamente familia. Las personas no se relacionan como personas solamente en sus familias.

el predominio de una de esas arenas por sobre las otras: Mercado en el caso norteamericano; Estado de Bienestar en el caso europeo). En América Latina, en cambio, ninguna dinámica particular podría construir por sí sola cohesión social. Si bien podemos diferenciar los distintos países en torno a cuán fuertes son en cada una de esas dimensiones, podemos defender la idea de que, en todos, esas cuatro arenas son elementos relevantes.

### a) *Los criterios de cohesión de cada arena: ¿Qué deseamos lograr?*

¿Que implica concretamente lograr cohesión en cada una de las arenas propuestas? Responder esta pregunta nos permitiría poder establecer con claridad que un determinado indicador puede efectivamente ser ubicado en alguna de las casillas del esquema (en otras palabras, que el indicador “indica” lo que deseamos lograr en cada caso). Requerimos entonces definir por la vía de una declaración cuál es el criterio específico de cohesión que deseamos medir. Estos criterios, definidos al modo de un desiderátum, expresan por cierto una determinada aspiración social u horizonte normativo hacia el cual deseamos que la sociedad oriente sus recursos e intencionalidades. Veamos cómo pueden formularse para cada arena:

- **El criterio de cohesión social en la arena de lazo social** es lograr relaciones sociales (y la posibilidad de ellas) que den seguridad a las personas de ser acogidas y reconocidas. O sea, hablamos de un reconocimiento y una inclusión que ocurren a nivel personal, en el encuentro social de las personas. Los problemas de cohesión en esta esfera se refieren, por tanto, a todas aquellas situaciones que atentan contra ese reconocimiento de la legitimidad de la inclusión de las personas (por ejemplo, en las instituciones distinguir entre hijos legítimos o ilegítimos; o encontrar que un número importante de personas no se siente efectivamente acogido en sus familias; o altos niveles de violencia familiar, que es una señal clara de no reconocer al otro).
- **El criterio de cohesión social en la arena de ciudadanía** tiene que ver con la existencia en el Estado de autoridades legítimas que son producto de elecciones, en las que se da una participación activa de la ciudadanía y en las que opera el imperio de la ley. Estos requisitos están relacionados entre sí: La elección de autoridades vía elecciones efectivamente implica una cohesión en esta esfera pública, si se da una participación activa de la ciudadanía, o sea tener una esfera pública activa. El funcionamiento del imperio de la ley y del Estado de Derecho, o sea que en efecto las leyes se cumplan, es central para

establecer que los procesos anteriores son relevantes. La ciudadanía solo puede cumplir con la idea política de dirigir la sociedad si las leyes establecidas por el proceso político se cumplen en realidad. Al cumplirse todos estos requisitos podemos sostener que se dan un reconocimiento y una inclusión política (en la esfera pública).

- **El criterio de cohesión social en la arena de mercado** es la participación de las personas en el mercado y en el trabajo, que permita una amplia movilidad social (de este modo, se garantiza el reconocimiento-inclusión *económica* del otro). En la medida en que las personas puedan ascender en la escala social y acceder a los bienes y servicios que, en una sociedad son considerados básicos, es como podemos sostener que esta arena aporta a la cohesión social.
- **El criterio de cohesión social en la arena de la protección social** es que se asegure el bienestar de todos los miembros de la sociedad, evitando la polarización. Aquí el reconocimiento opera en torno a la noción de inclusión en términos de derechos sociales. Se plantea que las personas, por solo el hecho de ser miembros de una sociedad, tienen determinados derechos mínimos, de los que no debieran ser excluidas.

### **b) Las dimensiones específicas de las arenas de cohesión social**

Para avanzar en la medición del concepto, resulta útil especificar las arenas en un conjunto de dimensiones. Esta es la tarea que desarrollaremos a continuación.

En la arena de lazo social distinguiremos tres dimensiones específicas: Familia, Sociabilidad y Confianza en el Otro generalizado. En otras palabras, distinguiremos dimensiones en el lazo social, usando como criterio la cercanía del tipo de relación social. Partiremos con las relaciones sociales básicas –la familia–, seguiremos con un segundo círculo de relaciones primarias –la sociabilidad, los amigos, el vecindario, entre otros–, y finalizaremos con el círculo más amplio de las relaciones sociales posibles –la confianza general en los ‘otros’ que constituyen la comunidad. Aquí conviene señalar, para evitar posibles confusiones, que estas dimensiones han de entenderse en torno a los criterios de cohesión antes señalados para esta arena. En otras palabras, los indicadores de cohesión social en torno a la familia no se refieren a la extensión de ‘familias bien constituidas’ con un criterio tradicional: Se refieren a los niveles en que, independiente de la forma particular como se constituyan las familias, todas las personas participen de relaciones dentro de sus familias en que sean acogidos y respetados.

En la arena ciudadanía distinguiremos de nuevo tres dimensiones específicas: Representación, Democracia y Estado de Derecho. La representación se refiere a todos aquellos procesos en los que se relaciona la ciudadanía con el Estado: Las formas como se construyen actores sociales legítimos que actúan y son reconocidos en la esfera pública. Aquí los problemas centrales son problemas de constitución de actores que la sociedad estime que efectivamente la representen. La democracia se refiere a la operación de mecanismos democráticos legítimos de elección de autoridades. Finalmente, el Estado de Derecho se refiere a la ejecución efectiva de la ley. Por ejemplo, altos niveles de corrupción implican que la ley no se aplica, y sobre todo no se aplica de manera igualitaria. En este sentido, la corrupción es además una falta contra la cohesión social.

En la arena mercado distinguimos tres dimensiones: Movilidad social, Acceso al consumo y Trabajo. La dimensión movilidad social, una de las centrales en esta arena, se refiere a que las posiciones sociales no sean heredadas, sino que se pueda acceder a ellas desde cualquier otra posición. En esta medida es como se puede plantear que hay cohesión, en la medida en que no hay distinciones a la hora de acceder a diversas posiciones sociales. La dimensión acceso al consumo se refiere a la inclusión efectiva y real en esta arena. Es decir, estar incluido y participar del mercado implica, de hecho, y no solo formalmente, operar como consumidor. Al final, la dimensión trabajo es parte de esta esfera porque es por medio del trabajo, de los ingresos del trabajo, como las personas participan del mercado (acceden al consumo o pueden tener procesos de movilidad social). En este sentido, es importante señalar que en América Latina la mayor parte de las familias y personas obtiene sus ingresos en forma prácticamente exclusiva a partir de su trabajo.

Por último, en la arena de protección social distinguimos dos dimensiones clave: Salud y Previsión. Parece que los elementos básicos de esta arena es tener una seguridad básica, en torno a los riesgos y eventualidades en estos dos ámbitos: Que las personas sientan que frente a un problema de salud y frente a su vejez tienen seguridad implica que en efecto se está logrando cohesión social en este ámbito. En este sentido, lo que nos interesa acá no son todas las formas de política pública que se pueden desarrollar para aumentar los beneficios de la población. De hecho, algunas de ellas (como políticas contra la pobreza) parecen ser más bien parte de otras arenas (como el mercado en nuestro ejemplo). La protección social se refiere a la consecución de seguridad básica en torno a estos riesgos universales (contra la enfermedad, contra la vejez) que podrían atentar contra la autonomía y la autovalencia de las personas.

### c) *La matriz de cohesión social*

En síntesis, las arenas, sus dimensiones y su cruce con los pilares de la cohesión social constituyen la matriz básica de análisis de la cohesión social.

Esta matriz que nos obliga a determinar la función que cumple en el sistema cada indicador específico de cohesión social (ej., tiene que aparecer ‘naturalmente’ en una de las casillas del esquema). A medida que los pilares agotan las posibilidades de formas de mirar, y las arenas cubren efectivamente los diversos procesos que crean cohesión social, se puede delimitar un conjunto de indicadores para medir este concepto.

■ Cuadro I.1 ■  
Arenas y dimensiones de la cohesión social

| Arena             | Dimensión                   | Resultados | Instituciones | Subjetividad |
|-------------------|-----------------------------|------------|---------------|--------------|
| Lazo Social       | Familia                     |            |               |              |
|                   | Sociabilidad                |            |               |              |
|                   | Confianza otro generalizado |            |               |              |
| Ciudadanía        | Representación              |            |               |              |
|                   | Democracia                  |            |               |              |
|                   | Estado de Derecho           |            |               |              |
| Mercado           | Movilidad social            |            |               |              |
|                   | Acceso al mercado           |            |               |              |
|                   | Trabajo                     |            |               |              |
| Protección social | Salud                       |            |               |              |
|                   | Previsión social            |            |               |              |

Fuente: Elaboración propia.

Esta estrategia nos permite a la vez tener un concepto amplio e inclusivo a la vez que un concepto específico de cohesión social, que no incluya cualquier tipo de elemento. En otras palabras, nos permite establecer con claridad si un determinado indicador efectivamente puede ser un indicador de cohesión social: para ello debe poder ser ubicado en alguna de las casillas.

Además, dada la organicidad que representa la matriz, la sola determinación de uno de los indicadores en uno de sus casilleros ya acota los indicadores que pueden y deben ser incluidos en los restantes casilleros de cada fila para mantener su coherencia. Se obtiene así la “regla” de inclusión/exclusión requerida para dar coherencia al sistema.

#### d) *Pasos a seguir*

El propósito y la extensión de este texto impiden ir más allá en la operacionalización de la estrategia analítica aquí propuesta. Por ahora solo es posible puntualizar cuáles debiesen ser los próximos pasos y sus desafíos:

##### **Primer desafío: Llenar la matriz propuesta de modo coherente**

Esto implica necesariamente hacer una discusión ad hoc de indicadores que tengan también en cuenta el hecho de que ya existen otros listados de indicadores propuestos, pero que han sido generados para otros esquemas analíticos.

El debate sobre cómo llenar la matriz nos obliga a poner en práctica los criterios por los cuales validamos la inclusión o la exclusión de un determinado indicador, estableciendo así los límites operativos del concepto. Nos obliga a justificar nuestras decisiones que, obviamente, representan opciones entre diversas posibilidades y por ello del todo debatibles.

Al identificar los indicadores se ofrece ya una primera herramienta para estimar la utilidad y la factibilidad de avanzar, desde ellos, hacia futuras cuantificaciones o descripciones exhaustivas de la cohesión social, ya sea sobre la base de índices sintéticos o bien de análisis tipológicos que representan el segundo desafío.

##### **Segundo desafío: Sintetizar la información**

El desarrollo de un sistema de indicadores de cohesión social nos lleva, entonces, a preguntarnos por las posibilidades de un análisis que integre las diversas dimensiones. Frente a esto nos encontramos con, al menos, dos alternativas:

- **Una posibilidad es centrarse en la factibilidad de crear un índice de cohesión social.** Teniendo una serie de indicadores de cohesión social, todos aquellos con dirección clara (i.e., que todos estén ordenados de menor a mayor cohesión), es posible entonces crear un índice conjunto: habría que definir operacionalmente todos los indicadores, asignar puntajes a aquellos que son más cualitativos (como aquellos basados en *checklists* referidos a la existencia o no de ciertas legislaciones o instituciones formales), darles ponderaciones, generar subíndices por dimensiones y definir un método de agregación adecuado. Uno de los mayores desafíos en este punto dice relación a las ponderaciones que se le asignen



a cada arena en el conjunto de la información recopilada. Al momento de sintetizar la información: ¿Pesa lo mismo la arena de ciudadanía que la de mercado? ¿O el pilar de brechas sobre el de subjetividad? ¿O el cruce de cualquiera de ellos por sobre los otros? Este es un dilema mayor, sobre todo a la luz de las consideraciones técnicas y metodológicas que están en la base de la construcción de índices sintéticos; decisiones que, por lo general, buscan anclarse o justificarse, a partir de alguna regla o algún resultado proveniente de los propios datos. Sin poder resolver aquí el punto, cabe señalar que no sería de extrañar (y sería igualmente válido) que la solución a esas dudas deba provenir finalmente de una decisión teórica y políticamente fundada. Ello representaría, a nuestro juicio, una legítima búsqueda de coherencia con las finalidades que se persiguen al momento de poner en el debate el tema de la cohesión social en América Latina.

- **Otra posibilidad es construir tipologías de cohesión social.** Basados en las diversas formas como se combinan las distintas arenas y pilares, se caracterizarían las diversas modalidades específicas que adopta la cohesión social. Estos tipos no necesariamente se ordenarían en una lógica de más o menos cohesión (pueden darse tipos que sean equivalentes a este respecto), pero sí ostentarían posiciones diferentes en el espacio general de propiedades que generarían los diversos indicadores de cohesión social.

Ambas modalidades son posibles, y cada una de ellas presenta ventajas y desventajas. En particular, creemos que el desarrollo de un índice de cohesión social representa una tarea de interés y técnicamente viable. Sin embargo, dada la naturaleza y las características del concepto de cohesión social, nos parece que una estrategia de análisis tipológico pudiese ser de mayor potencia analítica.

Esto se debe principalmente a que una consecuencia del hecho de que la cohesión social posea una alta complejidad, expresándose en varios pilares y diversas dimensiones, es que reducirla a un solo número y en general a una distinción entre “alta y baja” o “mayor y menor” cohesión, podría implicar una importante pérdida de información. Los países que pueden tener niveles de cohesión semejantes, pueden llegar a esos niveles mediante una combinación de indicadores muy diferente. Y esto implicaría, por tanto, que sus desafíos de construcción de cohesión social sean claramente diferentes.

En unos casos, la construcción de cohesión podrá depender más del marco institucional y, en otros, de la subjetividad y las relaciones sociales. En otros casos, las brechas serán las que expliquen la falta de cohesión; mientras, en otros, la mayor igualdad en los resultados objetivos puede ocultar diferencias notables en la percepción de la gente en términos de sentirse parte de esos logros. Del mismo modo, cada una de las arenas propuestas puede mostrar sus propios logros y desafíos en cada caso, y constituirse también en fuente de una mejor comprensión de la situación general de cohesión de cada país. En unos casos, el éxito en la dimensión mercado será el sostén de la cohesión social, mientras, en otros casos, un lazo social fuerte será el que desempeñe ese papel. En otros casos, una arena de ciudadanía más empoderada puede constituirse en la fortaleza de un país para asumir sus desafíos, mientras que para otros puede ser ese, precisamente, su mayor obstáculo.

Un análisis tipológico permitiría además incorporar de manera central al análisis los aspectos propios de la dinámica del fenómeno; tanto de la historia como de su trayectoria reciente de los países. Este aspecto es crucial para comprender cómo se llega a unos resultados específicos en la interrelación entre brechas, instituciones y subjetividad, y permite igualmente calibrar mejor cuáles son las posibilidades efectivas de transformación de esos resultados. Evidentemente no es lo mismo en términos de desafíos que un país provenga de una trayectoria de descenso sostenido de la pobreza y de incremento de los sectores medios, a otro que describe la trayectoria contraria; ambos podrían hipotéticamente tener el mismo nivel actual de pobreza y sectores medios, pero en un caso ese resultado se vivirá como un progreso, mientras en otros se vivirá como un retroceso.

En síntesis, nuestra hipótesis es que la integración de los diferentes pilares, arenas y dimensiones genera importantes “variaciones” dentro del modelo latinoamericano de cohesión social, con características y dinámicas propias reconocibles entre países, y que vale la pena resaltar.

Esa es la “densidad” que el esquema integrado de cohesión social permite y que debería también ser aprovechada en su potencia. En este sentido, un índice de cohesión social, si bien complementario, por sí solo resultaría insuficiente.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
- CEPAL/EUROsociAL (2007), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina y el Caribe* (LC/G.2362), Santiago de Chile, diciembre.
- Corporación Latinobarómetro (2008), *Informe Latinobarómetro 2008*, Santiago de Chile, noviembre.
- Cox, Cristián (2008), “Las reformas educativas y su impacto sobre la cohesión social en América Latina”, *Redes, Estado y mercados: soportes de la cohesión social latinoamericana*, Eugenio Tironi (ed.), Santiago de Chile, Uqbar.
- Draibe, Sonia (2009), “Programas de transferencias condicionadas”, *A medio camino*, Fernando Enrique Cardoso y Alejandro Foxley (eds.), Santiago de Chile, Uqbar.
- Dyson, Stephen (1992), *Community and Society in Roman Italy*, John Hopkins University Press.
- Filgueira, Fernando (2007), “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 135 (LC/L.2752-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.89.
- Fleury, Sonia (2006), “Los patrones de exclusión e inclusión social”, *Ciudadanía y desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Siglo XXI.
- Garretón, Manuel Antonio y otros (2004), *América Latina en el siglo XXI*, Santiago de Chile, LOM.
- Gasparini, Leonardo y otros (2008), *Polarización económica, instituciones y conflicto*, Santiago de Chile, Uqbar.
- Hopenhayn, Martín (2007), “Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración”, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, documentos de proyectos, N° 120 (LC/W.120), Ana Sojo y Andras Uthoff (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marcel, Mario y Elizabeth Rivera (2008), “Regímenes de bienestar, políticas sociales y cohesión social en América Latina”, documento presentado en la conferencia internacional La cohesión social latinoamericana, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), 13 de mayo.
- Meller, Patricio y otros (2008), “Mercados laborales”, *Redes, Estado y mercados: soportes de la cohesión social latinoamericana*, Eugenio Tironi (ed.), Santiago de Chile, Uqbar.
- Peña, Carlos (2008), “El concepto de cohesión social”, *Redes, Estado y mercados: soportes de la cohesión social latinoamericana*, Eugenio Tironi (ed.), Santiago de Chile, Uqbar.
- Pérez, Sebastián y Eugenio Tironi (2006), “¿Cómo hacer de la noción de cohesión social un concepto operacionalizable para Latinoamérica?”, Santiago de Chile,

- Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), inédito.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *Desarrollo humano en Chile 2004. El poder: ¿para qué y para quién?*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- Sorj, Bernardo y Danilo Martuccelli (2008), *El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Tironi, Eugenio (2008), *La cohesión social latinoamericana*, Santiago de Chile, Uqbar.
- Tironi, Eugenio y Bernardo Sorj (2007), “Cohesión social: una visión desde América Latina”, *Pensamiento iberoamericano*, N° 1.
- Tironi, Eugenio y Sebastián Pérez Bannen (2008), “La cohesión social latinoamericana”, *Redes, Estado y mercados: soportes de la cohesión social latinoamericana*, Eugenio Tironi (ed.), Santiago de Chile, Uqbar.
- Tironi, Manuel y Eugenio Tironi (2008), “Ciudad, cohesión y violencia”, *Redes, Estado y mercados: soportes de la cohesión social latinoamericana*, Eugenio Tironi (ed.), Santiago de Chile, Uqbar.
- Valenzuela, Eduardo y otros (2008), *Vínculos, creencias e ilusiones*, Santiago de Chile, Uqbar.

## Capítulo II

# La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina

*Rubén Kaztman*



### A. Introducción

En este capítulo se discuten fenómenos urbanos potencialmente fértiles para explicar variaciones en los niveles de cohesión social en las ciudades. Los fenómenos se refieren a la segmentación en distintas áreas de la vida urbana, en el mercado de trabajo, en los servicios esenciales y en la distribución de la población en el territorio de la ciudad.

Pese a que el propósito inicial fue concentrarse en los efectos de la segregación residencial sobre la cohesión social, la lógica que preside esta propuesta se apoya en el supuesto de que las segmentaciones antes mencionadas están estrechamente vinculadas entre sí, y que no es conducente intentar dar cuenta de los efectos de cada una de ellas sobre la salud del tejido social urbano, con independencia de las otras. De modo que el resultado final es más bien una propuesta de dimensiones e indicadores útiles para una investigación que compare ciudades, explorando la vinculación entre rasgos esenciales de sus estructuras y niveles de cohesión social.

En la actualidad, la validez y la confiabilidad de muchos de los pilares empíricos que podrían sustentar las hipótesis que vinculan los tipos de segmentaciones entre sí, y con cada una de las variables de cohesión social, son frágiles, y con seguridad se requerirá un largo tiempo de maduración

antes que las inversiones académicas en este campo comiencen a dar frutos sólidos y confiables. Mientras tanto, a juicio del autor, conviene tratar de compensar las insuficiencias empíricas con una red densa de vínculos analíticos entre todas las variables involucradas, de modo que la arquitectura final del sistema de hipótesis tenga como soportes tanto los escasos pilares empíricos como lo apretado de la trama conceptual.

## 1. Ciudad y cohesión social

Los procesos de transformación de las sociedades tradicionales a las sociedades modernas estuvieron marcados por el pasaje de la solidaridad mecánica a la solidaridad orgánica. En ese proceso, los patrones de cohesión social enraizados en lazos primarios fueron sustituidos por la progresiva universalización de los derechos de ciudadanía.

Las ciudades desempeñaron un papel central en este pasaje. Max Weber argumentaba que la noción de derechos ciudadanos comenzó a madurar en las pequeñas ciudadelas fortificadas de la Edad Media, que se caracterizaban por una alta densidad de población, total interdependencia material entre los habitantes y uso común de espacios y servicios. Weber decía que en esos centros emergieron fenómenos importantes para el desarrollo de la ciudadanía, como ser:

- Una fuerte demanda de los residentes por un tratamiento igualitario ante las leyes asociada a una igualmente fuerte resistencia a los privilegios aristocráticos;
- La institucionalización de la idea de bien público, esto es, la idea que liga el bienestar de cada uno al bienestar de los demás, y
- La activación de una dinámica de cooperación en la resolución de conflictos que fue sentando las bases para el montaje de instituciones especializadas en esos temas.

La mirada de largo plazo permite afirmar que, tras luchas y pugnas que se extendieron por varios siglos, las dinámicas sociales activadas por esos fenómenos fueron convergiendo hacia una ampliación progresiva de espacios de consenso con respecto a la universalización de los derechos ciudadanos. El establecimiento de los Estados de Bienestar apuntaló esos espacios, particularmente durante el respiro a los conflictos de clase en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los “30 gloriosos” de Hirschman.

Pero a fines del siglo XX y comienzos del XXI, comienza a tomar fuerza la idea de un deterioro importante en el papel de las ciudades en la promoción de la cohesión social y la democracia. El deterioro aparece vinculado a rasgos nodales de las nuevas modalidades de acumulación en economías globalizadas, como la aceleración del progreso tecnológico, la consecuente centralidad del conocimiento en la producción, la rápida elevación de los niveles de calificación requeridos para empleos estables y protegidos, y la concentración de los buenos empleos en los circuitos globalizados. Los impactos de estas transformaciones sobre los mercados de trabajo urbano y sobre la morfología social de las ciudades se tradujeron en segmentaciones tanto en el mundo laboral, en servicios urbanos fundamentales, como en los espacios del territorio que ocupan los hogares.

## 2. Propósito del trabajo

Sin desconocer la multiplicidad de factores económicos, culturales, demográficos y sociales que conforman la cohesión social en las ciudades<sup>1</sup>, y en el marco de las tendencias históricas reseñadas gruesamente, el propósito de este documento es plantear orientaciones para la medición de un conjunto acotado de procesos de segmentación y segregación urbana, cuyos efectos sobre la salud de los tejidos sociales urbanos han sido destacados en la literatura especializada.

Cada una de las áreas que se segmentan (zonas residenciales, lugares de trabajo y espacios donde se prestan servicios fundamentales) será tratada aquí desde una doble óptica: Como una fuente de activos en capital físico, humano o social, y como un ámbito de interacción apto para el aprendizaje y el ejercicio de la convivencia en la desigualdad. De este modo, las segmentaciones urbanas se consideran como procesos que inciden tanto en la desigualdad entre las configuraciones de activos de las distintas clases, como en las oportunidades de encuentro entre ellas en ámbitos que operan bajo normas universales.

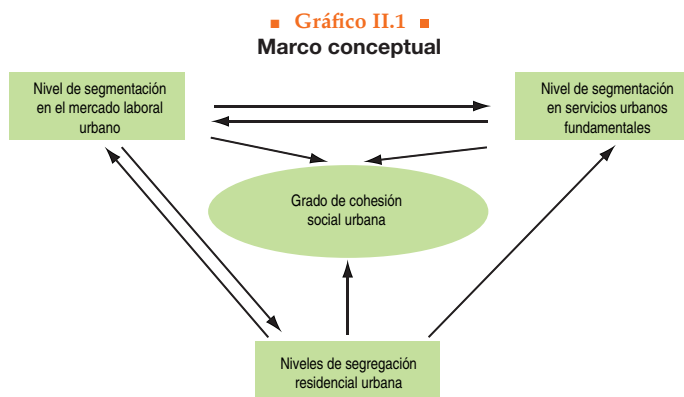
Existe un consenso razonable acerca de que la cohesión de las ciudades se refleja en el carácter poco más o menos fuerte de sus tejidos sociales, y

---

<sup>1</sup> La posibilidad de incluir todos estos factores en un único modelo de explicación plantea problemas metodológicos de alta complejidad. Señalemos dos de ellos solo con fines de ilustración: por un lado, los efectos de cada uno de esos factores se manifiestan con mayor nitidez en distintos niveles de agregación poblacional, lo que plantea dificultades para aislar los efectos de cada uno de ellos sobre el fenómeno que se busca explicar. Por otro lado, el sentido de las interacciones entre las clases varía según el tipo de espacios físicos (escuelas, hospitales, lugares de esparcimiento, lugares de trabajo, medios de transporte colectivo, entre otros) donde estas tienen lugar.

que esa fortaleza tiene que ver con la eficiencia de las normas que regulan la vida de sus habitantes y con el carácter más cordial o más conflictivo del tono general de la convivencia. Esos logros se apoyan a la vez en las disposiciones de los residentes de la ciudad hacia la cooperación, hacia la construcción de patrones negociados de resolución de conflictos, y hacia la participación en el tipo de alianzas interclases que sustentan esos patrones. Este documento pretende proveer instrumentos para investigar cómo son afectadas esas disposiciones por los niveles de segmentación en los mercados de trabajo, en los servicios fundamentales y en la distribución territorial de las viviendas de las distintas clases.

El esquema del gráfico II.1 resume el marco conceptual que orienta el trabajo.



Fuente: Elaboración propia.

### **Advertencia metodológica**

El reciente giro de las ciencias sociales internacionales hacia el cuestionamiento de las bases de la convivencia urbana ha desnudado la ambigüedad de la noción de cohesión social. Dicha ambigüedad se revela cuando se comparan sus contenidos en variadas aplicaciones del término. Por ejemplo, cuando se contrastan los resultados de su uso para caracterizar la estructura social de agregados de población en escalas que abarcan desde pequeños grupos y comunidades hasta sociedades completas. En tales casos, se observa que algunas de las múltiples dimensiones y matices que corrientemente se ligan a la idea de cohesión social resultan más útiles en unos niveles que en otros, y que esa utilidad se vincula también al tipo de variable (competitividad, crecimiento, estabilidad política, sentimientos de bienestar de los miembros de un grupo, entre otros), a cuya comprensión se espera contribuir



controlando las variaciones en los niveles de cohesión social. Obviamente, la ambigüedad será menor cuando más acotados y específicos son los límites de las unidades cuya estructura social se pretende calificar.

La CEPAL ha definido la cohesión social como “la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones frente al modo que ellos operan” (CEPAL, 2007:16). Desde un punto de vista instrumental, esto implica identificar los mecanismos de inclusión/exclusión así como los contenidos mentales y comportamientos con que las personas reaccionan a la presencia y funcionamiento de esos mecanismos. Los procesos de segmentación y segregación en las grandes ciudades apuntan justamente a las dos dimensiones centrales que están en juego en esa definición: una dimensión vertical que tiene que ver con la amplitud de las brechas en el acceso a la estructura de oportunidades de bienestar y una dimensión horizontal que tiene que ver con los contenidos mentales y las disposiciones a la acción que emergen en la interacción social.

Tanto la producción de indicadores de procesos de segmentación en el mundo del trabajo, en los servicios y en los lugares de residencia, como la investigación de sus vínculos con niveles de cohesión social en las ciudades, constituyen áreas de poco desarrollo en las ciencias sociales. Esa insuficiencia puede atribuirse, por un lado, a la envergadura de los problemas metodológicos y operacionales que enfrentan los avances en este campo y, por otro lado, al actual sesgo analítico de la investigación social hacia la coyuntura (si baja o sube la pobreza, la desigualdad o la cobertura educativa), y a la consiguiente desatención a los mecanismos que, como en el caso de las segmentaciones y segregaciones, se despliegan en el mediano y largo plazo.

Las carencias disciplinarias resultantes dan cuenta del carácter tentativo de las dimensiones y los indicadores que se propondrán más adelante, para la mayoría de los cuales no se dispone aún de pruebas sólidas de validez y confiabilidad. Esa debilidad se extiende al soporte empírico de las hipótesis que vinculan los indicadores de segmentación y segregación con los niveles de cohesión social en las ciudades.

En el documento se buscará contrarrestar parcialmente esas debilidades, usando mucho especulaciones informadas y conjeturas razonables acerca de la relación lógica entre las segmentaciones y segregaciones urbanas y entre éstas y la calidad del tejido social. Con eso se busca que la sustentabilidad del sistema de indicadores propuesto se recueste tanto sobre la densidad de la trama conceptual como sobre los pilares empíricos.

Una segunda advertencia metodológica tiene que ver con las nociones de diferenciación, segmentación y segregación que se utilizarán en este documento. Como su nombre indica, el primer término simplemente designa diferencias en los atributos de dos o más categorías sociales. El segundo (segmentación) agrega al anterior una referencia a la existencia de barreras para el pasaje de una a otra categoría y, por consiguiente, a la interacción entre miembros de esas categorías en los espacios donde se desarrolla la actividad segmentada (trabajo, educación, salud, transporte, esparcimiento, entre otros). El tercero (segregación), que en la literatura se aplica con preferencia a los lugares de residencia, añade a los anteriores la voluntad de los miembros de una u otra categoría de mantener o fortalecer las barreras que segmentan los espacios.

### 3. Esquema de trabajo

La elaboración de este capítulo se apoya en el supuesto de que para avanzar en la explicación de las variaciones en los niveles de cohesión social (sentimientos de pertenencia, identidad, confianza, solidaridad, responsabilidad moral hacia otros, aversión a la desigualdad, entre otros) entre ciudades, se debe contar con información tanto sobre las diferencias en las condiciones de vida de las clases urbanas, como sobre el nivel y tipo de interacción entre ellas.

Desde esa perspectiva se examinarán procesos de segmentación que ocurren en ámbitos de trabajo, en los espacios donde se prestan servicios fundamentales y en los territorios donde residen los hogares, aludiendo siempre a las dos dimensiones mencionadas: las diferencias en la calidad de lo que se obtiene mediante la participación en cada uno de los ámbitos segmentados (buenos o malos empleos, buena o mala educación, buena o mala salud, entre otros), y la amplitud de las oportunidades de interacción entre desiguales que ofrece cada uno de ellos. Para cada uno de esos procesos se propondrán indicadores tentativos acerca de su naturaleza, de sus principales determinantes y de sus principales consecuencias sobre distintas dimensiones de la cohesión social urbana.

### B. Segmentaciones en el mundo del trabajo

La información sobre la segmentación en los mercados laborales es clave para entender la actual polarización social en las ciudades. La población urbana ha hecho suya la idea de que una ciudadanía plena solo se alcanza mediante el trabajo, y que sus aspiraciones de participación material en

los frutos del crecimiento se satisfacen con empleos bien remunerados, estables y protegidos. Bajo estas circunstancias, las personas que padecen desempleo prolongado, o la desprotección y la incertidumbre laborales de la informalidad, sin duda, encuentran grandes barreras para sentirse partícipes plenos de la sociedad de su tiempo.

En el marco de la actual reestructuración económica y de la ampliación de las fronteras de competitividad, la mayoría de los sectores de la producción urbana de bienes y servicios experimenta un ritmo acelerado de absorción de innovaciones tecnológicas y organizativas. Las consecuentes transformaciones en las formas de producción se traducen a su vez en una elevación general de los requerimientos de calificación para los buenos empleos<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo, algunas de las grandes ciudades sufrieron procesos de desindustrialización, de achicamiento de la capacidad empleadora del Estado y de expansión de la contratación no regulada de mano de obra, todo lo cual implicó una reducción de la proporción de empleos estables y protegidos y una transferencia de asalariados a los servicios privados. Dado que estos servicios suelen presentar una distribución del ingreso y de las calificaciones más polarizada que la industria y el Estado, el cambio en la composición sectorial de la fuerza de trabajo tuvo rápidos efectos en la estructura social de las ciudades<sup>3</sup>. Parte de esos efectos se debe a que muchas de las actividades de servicios personales, y de las que giran alrededor del consumo cotidiano de los hogares, pueden ser sustituidos por mano de obra familiar, lo que acota el margen de los aumentos de productividad en esos servicios, y los exponen a una “enfermedad de costos” que las hace inherentemente precarias e inestables (Baumol, 1967). Por el contrario, la mayor parte de aquellos que se encuentran en el otro extremo de la jerarquía de las actividades de servicios, como aquellos que sacan patentes por innovaciones científicas, aseguradores, agentes financieros, de viajes e inmobiliarios, consultores, aquellos que hacen investigación tecnológica y programas de computación, entre otros, presentan los niveles más altos de calificaciones e ingresos.

<sup>2</sup> Esto no significa que las innovaciones tecnológicas y organizativas no puedan actuar en el sentido contrario, esto es, desplazando calificaciones de los trabajadores, y reduciendo sus posibilidades de controlar y tomar decisiones sobre los contenidos y la organización de sus tareas.

<sup>3</sup> Existe una amplísima discusión acerca de los efectos de la desindustrialización sobre la desigualdad (entre otros, Sassen, 1996; Mollenkopf y Castells, 1991; Hamnett, 1998; Musterd y Ostendorf, 1998). Uno de los ejes del debate es la falta de consideración de procesos que pueden estar incidiendo en el aumento de la desigualdad de ingresos, y que tienen que ver, entre otros, con cambios en los sistemas impositivos, en los beneficios sociales, en el desempleo, en la composición de los hogares o en la estructura de edad de la población. En el centro de estos cuestionamientos se encuentra el análisis de la acción del Estado.

La asociación entre la calidad de los empleos y los años de educación de los trabajadores ha existido siempre. Pero los procesos antes mencionados la reforzaron al mismo tiempo que favorecían una devaluación drástica de los créditos asociados a las habilidades y competencias adquiridas en los lugares de trabajo. Como resultado, se ampliaron las brechas entre aquellos que participaban en distintos sectores de los mercados segmentados, en cuanto a las remuneraciones, la estabilidad del empleo, las protecciones sociales y las posibilidades de promociones y carreras profesionales.

Como los niveles de calificación alcanzados son determinados y determinan la posición de las personas en la estructura social, la segmentación laboral también implica un estrechamiento de las oportunidades de interacción entre individuos de estratos bajos y altos en los lugares de trabajo.

### 1. Posibles indicadores de la segmentación laboral

Los niveles altos de segmentación en los mercados de trabajo son propios de economías duales. En estas coexisten, por un lado, sectores mayoritariamente integrados a los mercados globales cuya mano de obra se distingue por sus altos niveles de calificación, conocimientos y capacidades de innovación. Por otro, los sectores mayoritariamente integrados a los mercados locales que absorben mano de obra de baja calificación, con alternativas ocupacionales limitadas a bajos salarios y con una composición social que en algunos casos presenta una alta proporción de migrantes nacionales y/o internacionales.

Los niveles de segmentación laboral urbana pueden medirse mediante numerosos indicadores. Como el acceso a las partes más o menos favorables de los mercados segmentados depende en forma creciente de la educación, conviene que los indicadores reflejen los cambios en los niveles de asociación entre los logros educacionales relativos y las diferentes formas como se traduce la calidad de los puestos de trabajo<sup>4</sup>.

Aunque con diferencias en la cobertura analítica, la gran mayoría de las encuestas de hogares de la región brinda información abundante y detallada sobre la calidad de las condiciones de trabajo. Dicha información permite caracterizar las formas de inserción en el mercado laboral por medio de

---

<sup>4</sup> Cuando se trabaja con procesos de mediano y largo plazo, es conveniente tomar en cuenta indicadores de educación que contemplen los cambios en la posición relativa, no absoluta, de las personas en la estratificación educativa. Ello se debe a dos factores: por un lado, al fuerte nivel de expansión que experimentaron los logros educativos urbanos en todas las ciudades de la región al menos en las dos últimas décadas y, por otro, al rápido ajuste de los criterios de reclutamiento a puestos de trabajo en términos de acomodamiento a los nuevos niveles de calificación de la oferta.

datos de la ocupación principal y secundaria, tales como el ingreso total, la cantidad de horas trabajadas (lo que posibilita el cálculo del ingreso horario y la identificación de subempleados), la existencia o no de contratos, la cobertura de prestaciones, el lugar de trabajo (el domicilio, la calle o un establecimiento) y la categoría ocupacional. También investigan el sector de actividad en donde las personas realizan sus tareas, distinguiendo las empresas y organismos públicos de las privadas y el tamaño de los establecimientos. Algunas encuestas indagan directamente, y otras en módulos especiales, la existencia o no de sindicatos en los lugares de trabajo, si el entrevistado está afiliado o no, el tiempo de transporte al trabajo y las fuentes de información y contacto sobre oportunidades de empleo que utilizan.

En la elaboración de medidas que permitan comparar ciudades en términos de grados de segmentación de sus mercados de trabajo, el foco debería ubicarse en el nivel y el tipo de asociación entre logros educativos y los distintos indicadores de la calidad de los puestos de trabajo alcanzados por los residentes urbanos.

## **2. Posibles indicadores de determinantes de la segmentación laboral**

El tipo de estructura de oportunidades laborales es altamente dependiente de las rutas de competitividad, a través de las cuales las ciudades se insertan en el mundo globalizado y definen su papel en el escenario nacional, regional y mundial. La adopción de una u otra ruta de competitividad suele resultar de la confluencia de decisiones de sus elites económicas y políticas. Si bien esas decisiones pueden estar más o menos articuladas entre sí, todas ellas toman en cuenta el potencial competitivo que encierra la configuración de activos de la ciudad<sup>5</sup>.

La proporción de los recursos humanos de calidad en el total de la PEA urbana es uno de los indicadores más potentes para definir los márgenes de elección que tienen distintas ciudades entre rutas de competitividad, caracterizadas por altas o bajas densidades de capital. Los volúmenes importantes de población calificada favorecen la elección de rutas de competitividad basadas en el conocimiento, la técnica y la innovación, mientras que la disponibilidad de abundante mano de obra no calificada

---

<sup>5</sup> La configuración de activos puede incluir elementos de capital físico (infraestructura tecnológica, financiera, industrial), de capital humano, de capital social (ej., la solidez institucional y el nivel de gobernabilidad), de capital cultural (ej., museos, edificios, monumentos, entre otros), y también aspectos geográficos relacionados con su ubicación y bellezas naturales.

suele inclinar las elecciones hacia formas de producción trabajo-intensivas. La mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas no se caracteriza por haber optado claramente por una ruta en perjuicio de la otra. Lo que se presenta es más bien un panorama dualista, en donde las unidades productivas que incorporan altos niveles tecnológicos coexisten con las del tipo “maquilas” con alta explotación de mano de obra.

Los indicadores apropiados para identificar las situaciones descritas antes son, por un lado, el porcentaje de la PEA ocupada con algún nivel universitario o que completó estudios técnicos de nivel secundario y, por otro, el porcentaje de la PEA ocupada que no completó la enseñanza primaria.

Otro aspecto de la configuración urbana de activos son la institucionalidad laboral y el papel del Estado en el control de la negociación colectiva y de las prestaciones sociales del trabajo. Los posibles indicadores en este campo son: i) el porcentaje de la PEA cubierta por mecanismos de negociación colectiva; ii) el porcentaje de la PEA afiliada a sindicatos, y iii) el porcentaje de la PEA cubierta con contratos formales y prestaciones de seguridad social.

En las rutas de competitividad que adoptan las ciudades intervienen otros factores cuya medición es más compleja, como la localización relativa de la ciudad con respecto a centros económicos importantes, la topografía y las bellezas naturales (que hacen más o menos factibles, por ejemplo, las explotaciones turísticas), la infraestructura tecnológica, fruto de la sedimentación de inversiones previas, el grado de autonomía de las autoridades de la ciudad con respecto al gobierno nacional o a gobiernos regionales, entre otros.

### **3. Consecuencias de la segmentación laboral urbana sobre dimensiones de la cohesión social en las ciudades**

Cuando se trata de apreciar la relevancia que pueden tener los procesos de segmentación laboral sobre la cohesión social en las ciudades hay, al menos, dos antecedentes que resulta importante considerar. Ambos se refieren a la centralidad del trabajo, en un caso en la formación de la identidad moderna y, en el otro, en la forma como se han constituido históricamente los regímenes de bienestar en la región.

La actual tendencia a la precarización del empleo de las personas con bajas calificaciones relativas se plantea en sociedades que han dejado atrás las “solidaridades mecánicas”, y que han ingresado a espacios dominados

por las “solidaridades orgánicas” (Durkheim, 1964). Esto quiere decir que, con la evolución de la división social del trabajo, y bajo el impulso de la necesidad de interdependencia que generan los procesos de diferenciación y especialización de actividades, el eje de la integración de las sociedades se fue trasladando desde las instituciones primordiales (familia, comunidad, religión) al mundo laboral. El progresivo reconocimiento de la naturaleza de esta transición permitió abrigar la esperanza de que, al igual que en las naciones de industrialización temprana, también en las ciudades latinoamericanas el mundo del trabajo se constituiría en la vía privilegiada para la integración a la sociedad, para la formación de identidades y de sentimientos de autoestima.

Sin embargo, en la medida en que las nuevas modalidades de crecimiento no permiten a algunos segmentos de la población abrigar la esperanza de establecer un vínculo laboral continuo y protegido, esa promesa pierde credibilidad. La experiencia en el mundo de trabajo deja de ser la fuente principal para mejorar los niveles de bienestar en forma autónoma y sustentable, para adquirir las rutinas y disciplinas que ayudan a organizar la vida cotidiana, para articular una identidad individual congruente con una identidad colectiva y para ganar un lugar en la sociedad. Se puede afirmar que los segmentos excluidos de las oportunidades de acceso a “trabajos decentes” se enfrentan a un vacío en cuanto a posibilidades de participar en mecanismos de integración social y de construcción de ciudadanía.

Tal amenaza se relaciona con el segundo antecedente a considerar, el tipo de régimen de bienestar predominante en la región<sup>6</sup>. Aun cuando los países de América Latina no han alcanzado un nivel de cobertura, calidad y articulación de las prestaciones sociales que amerite incorporarlos a la categoría de “Estados de Bienestar” (en el sentido de Esping Andersen, 1990, 1999), los embrionarios regímenes que se establecieron en la región adoptaron moldes que se acercan más al “conservador” de la Europa continental, con énfasis en la asignación de derechos a través del trabajo, que al “social democrático” de los países nórdicos, que apunta a derechos universales de ciudadanía, o al liberal de los países anglosajones con su foco en la provisión de redes de seguridad a los pobres y marginales. En este sentido, la institucionalidad regional que tiene que ver con la socialización

---

<sup>6</sup> Por régimen de bienestar se entiende el conjunto más o menos articulado de protección ante riesgos sociales que brindan las instituciones del Estado, del mercado, de las familias y de la comunidad (Esping Andersen, 1999).

de los riesgos está poco preparada para cubrir aquellos que enfrenta una población con vínculos precarios e inestables en el mercado de trabajo<sup>7</sup>.

Las falencias del mercado de trabajo y de la arquitectura de bienestar inciden en la profundidad de las brechas entre los residentes urbanos, que participan en uno u otro sector de los mercados laborales segmentados. Por lo anterior, la pregunta que emerge es: ¿Cuáles son los elementos de las configuraciones de activos de las personas que resultan más afectadas por esas brechas?

Uno de ellos es el capital social individual. Para personas con bajas calificaciones, la interacción cotidiana con pares más calificados es una fuente potencial de exposición a modelos de rol, y también de oportunidades de acceso a información y contactos útiles para sus trayectorias laborales futuras. Cuando esto no ocurre, esto es, cuando las relaciones de trabajo se limitan a colegas con niveles de calificación uniformemente bajos, se reduce la posibilidad de acumular capital social instrumental a la movilidad ascendente. El caso extremo está constituido por aquellos cuyos lazos con el mercado de trabajo son tan frágiles que deben enfrentar situaciones periódicas de desempleo, inestabilidad ocupacional y falta de protecciones, y que, por tanto, carecen de oportunidades y de recursos para la construcción de redes sociales duraderas con compañeros de tareas. Ellos son los más vulnerables a que el trabajo deje de operar como el vínculo central de su pertenencia a la sociedad.

Otra dimensión de la cohesión social, afectada por la segmentación de los mercados de trabajo, es la amplitud de las diferencias en cuanto a oportunidades de construir capital social colectivo o ciudadano. En efecto,

---

<sup>7</sup> Ciertamente el Estado tiene un papel medular en la determinación de los efectos de la reestructuración económica sobre la segmentación laboral. Un salario social garantizado reduce la compulsión de los individuos a aceptar trabajos poco atractivos, como los de baja calificación en los servicios. Los programas públicos de empleo permiten la absorción temporal de trabajadores desplazados por la tecnología en labores relacionadas con el funcionamiento de distintos servicios. Los cambios en el sistema impositivo pueden activar potenciales fuentes de trabajo. En general, el Estado puede dosificar e ir balanceando la cobertura y el volumen de los recursos que transfiere a las categorías sociales más afectadas por las reformas económicas, dándole un tono más o menos progresivo a su acción y reflejando una mayor o menor voluntad de amortiguar los efectos concentradores de las mismas. La consideración de estos factores ayuda a comprender las diferencias en cuanto a los cambios en la distribución del ingreso, y en el peso de las actividades informales que se observan entre países desarrollados con distintos regímenes de bienestar. Se debe señalar, sin embargo, que aun en los estudios donde se subrayan las diferencias entre los regímenes se reconoce que, bajo las presiones derivadas de la ampliación de las fronteras de competitividad y de cambios en las estructuras demográficas, se observan indicios de repliegue de la cobertura de seguridad social aún en los países que se distinguieron por sus avances en este campo (véanse los estudios detallados de: White, 1998, en el caso de Francia; de Friedrichs, 1998, en el de Alemania; de Kestellot, 1998, en el de Bélgica; y de Borgogard, Anderson y Hjort, 1998, en el caso de Suecia).



dado que la calificación se asocia positivamente con la “voz”, esto es, con la capacidad para reclamar y para articular demandas colectivas, el compartir lugares de trabajo con pares más calificados aumenta las oportunidades de los no calificados de participar en organizaciones laborales y, a través de ellas, de contar con apoyos colectivos en la defensa de sus intereses y sus derechos. La misma condición de afiliado sindical posibilita ejercicios de ciudadanía como miembro de una agencia colectiva que negocia reivindicaciones con otras agencias colectivas. Por el contrario, la falta de aquellos que tienen “voz” en los lugares de trabajo reduce la posibilidad de los menos calificados de contar con respaldos organizacionales para ejercitar sus derechos ciudadanos.

Como se plantea en el gráfico II.1, la segmentación laboral también incide sobre la cohesión social mediante sus efectos sobre la segregación residencial. Esto es así por cuanto resulta razonable anticipar que, tarde o temprano, las diferencias en los ingresos y en la calidad de los puestos de trabajo entre quienes ganan y quienes pierden con las nuevas modalidades de crecimiento se reflejarán en sus logros habitacionales. Las personas con bajas calificaciones encontrarán más problemas que en el pasado para pagar alquileres, o para conseguir avales para contratos de arriendo, o para créditos de vivienda ubicadas en las zonas centrales de la ciudad, y muchos de ellos se verán forzados a desplazarse hacia terrenos más baratos, usualmente en la periferia. En cambio, los más calificados tendrán oportunidades de movilidad ascendente, desplazándose, como parte de ese proceso, a barrios más selectos de la ciudad, localizados en áreas centrales como en los procesos de “gentrificación”, o en áreas periféricas como en los nuevos suburbios de las clases medias, incluyendo los barrios cerrados.

Pero aun en el caso de que las tendencias de la segmentación laboral no llegaran a afectar mayormente las tasas de migración intraurbana, sería dable esperar que el impacto de las mutaciones laborales sobre las condiciones de vida de aquellos que residen en distintos barrios altere la morfología social de la ciudad. Eso parece haber ocurrido con los residentes de los barrios obreros en los países de la región que experimentaron procesos de industrialización relativamente temprana. La sociabilidad y la institucionalidad que se generaban en el mundo de la fábrica y en el del vecindario habrían alcanzado, en esos barrios, un ensamble armonioso cuyos resultados fortalecieron la solidaridad que surgía en uno y otro ámbito. Con la desindustrialización esos barrios quedaron menos integrados al resto de la sociedad urbana que en el pasado, cuando sus vínculos con el mercado laboral eran más fuertes, más estables y más protegidos, y cuando formaban parte de un escenario más cercano a lo que Robert Castell (1997) llamó “la sociedad asalariada”.

En el cuadro II.1 se presenta una serie amplia de dimensiones e indicadores de la segmentación laboral. Sin embargo, para incorporar esta problemática a modelos multidimensionales de explicación de la cohesión social, es necesario disponer de una “lista corta”, para lo cual se sugieren los siguientes tres indicadores, controlados por sexo y grupos de edad:

- Nivel de asociación entre logros educativos y grado de fortaleza de los vínculos con el mercado de trabajo. Esta última variable medida por un índice que contempla el desempleo, el subempleo y la tenencia o no de un contrato de trabajo.
- Nivel de asociación entre logros educativos y acceso al bienestar vía el trabajo remunerado. Esta última variable se mide tomando en cuenta los ingresos horarios en la ocupación principal y la cobertura o no por prestaciones sociales.
- Nivel de asociación entre logros educativos y oportunidades para acciones colectivas en el ámbito laboral. Esta última variable se mide por la afiliación a sindicatos.

■ Cuadro II.1 ■  
**Dimensiones e indicadores de la naturaleza, determinantes y consecuencias de la segmentación laboral**

| Naturaleza  | Determinantes   | Consecuencias  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de asociación entre deciles de logros educativos: i) ingresos horarios en la ocupación principal; ii) tasas de desempleo de jefes de hogar; iii) proporción de cuenta propia sin local; iv) proporción de trabajadores en servicios personales.</li> <li>• Los siguientes son solo para asalariados: v) proporción de aportantes a previsión social; vi) proporción con sindicato en el lugar de trabajo; vii) tasas de afiliación sindical; viii) proporción en empresas medianas o grandes (límite de tamaño definido según dimensión de la ciudad); ix) proporción en sector público; x) proporción con contrato indefinido.</li> <li>• Controlar las asociaciones anteriores por sexo y grupos de edad y por etnia (en las ciudades donde estas tengan un peso relativo alto en su composición social).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se trata de medir variables que puedan incidir en la elección de diferentes rutas de competitividad.</li> <li>• Estructura de la PEA urbana por nivel educativo.</li> <li>• Proporción de la PEA asalariada cubierta por mecanismos de negociación colectiva.</li> <li>• Proporción de la PEA asalariada afiliada a organizaciones gremiales.</li> <li>• Proporción de la PEA asalariada con contratos indefinidos y prestaciones de seguridad social.</li> <li>• Porcentaje del gasto público en ciencia y tecnología.</li> <li>• Grado de regulación del Estado en las negociaciones colectivas.</li> <li>• Grado de control del Estado de las obligaciones empresariales en la cobertura de la previsión social.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de asociación entre características de la inserción en el mercado laboral (principalmente tamaño del establecimiento, carácter público o privado de la empresa y sector de actividad) y i) experiencia de haber obtenido empleo estable y protegido a través de información o contactos provistos por amistades; ii) afiliación sindical; iii) participación en partidos políticos; iv) participación en acciones que reflejen movilización social o política; v) niveles de confianza institucional; vi) niveles de confianza interpersonal; vii) sentimientos de pertenencia a la sociedad; viii) expectativas de mejoramiento de las condiciones de vida; ix) disposición a la colaboración con otras clases; x) expectativas de colaboración y responsabilidad colectiva de otras clases; xi) posibilidad de alianzas con otras clases para la preservación y desarrollo de bienes públicos.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

## **C. Segmentaciones en los servicios**

### **1. La naturaleza de las segmentaciones en los servicios**

Las segmentaciones en los servicios tienen que ver con diferenciales en la calidad de las prestaciones. Pero también con la mayor o menor homogeneidad en la composición social de los usuarios de cada uno de los lugares en donde esos servicios se prestan, lo que implica diferentes oportunidades de interacción entre las clases sociales en esos ámbitos.

En general, las barreras para la entrada a determinados servicios se vinculan a la capacidad adquisitiva de las personas y los hogares. Pero no en todos los casos. Por ejemplo, se sabe que determinadas escuelas privadas colocan filtros para la entrada de nuevos alumnos según sus características religiosas, nacionales, antecedentes familiares o pertenencia a redes sociales. Que en los lugares de esparcimiento para jóvenes se bloquea el acceso a algunos de ellos que mediante su forma de vestir, su color de piel, o la exposición de otras marcas simbólicas, evidencian su pertenencia de clase o a grupos de bajo estatus social. O que las distancias físicas y las dificultades de locomoción contribuyen a impedir en otros casos que personas de bajos recursos puedan aprovechar servicios gratuitos ofrecidos en barrios de hogares pudientes, cuya localización los hace prácticamente inaccesibles a los estratos populares.

La creciente importancia de servicios que se brindan en espacios virtuales plantea el interrogante sobre su capacidad para generar puentes entre las clases a través de los cuales se puedan volver a enhebrar tejidos sociales dañados por las segmentaciones en otros servicios.

### **2. Algunos determinantes de la segmentación de los servicios**

#### **a) *La deserción de las clases medias de los servicios públicos***

Si ahora se vuelve la mirada hacia los servicios básicos, se puede observar que, en paralelo con la ampliación de las desigualdades vinculadas al mundo del trabajo, la globalización también trajo consigo la creación de nuevos tipos de servicios, un aumento en el rango de variación en las calidades de las prestaciones, y una mayor difusión de información sobre ellas. El nuevo escenario atrajo en particular a los sectores de las clases medias que, al haber ganado con la globalización, disponían de recursos como para comenzar a adquirir educación, salud, seguridad pública y previsión social en el sector privado.

En el abandono de los servicios públicos incidieron múltiples factores, la mayoría de los cuales se plantearon como oportunidades, como recursos y como motivaciones. Naturalmente, las oportunidades se presentan cuando comienzan a ofertarse servicios que compiten con los públicos. Entre las ciudades puede haber marcadas variaciones en el *pool* de servicios privados, cuyo peso relativo con respecto a los públicos es directamente proporcional al tamaño de los centros urbanos. Esto es así, porque, a medida que crece la población en esos centros, y que se constituye en ellos una masa crítica de potenciales usuarios, las prestaciones privadas comienzan a resultar un negocio lucrativo para agentes económicos particulares<sup>8</sup>. En tales circunstancias, una parte de las clases medias –por lo general, la más afluente– migra del sector público al privado. A corto o largo plazos, ese traslado reducirá su compromiso con la permanencia y con el mejoramiento del conjunto de bienes públicos que sus familias ya no utilizan.

La formación de una masa crítica de potenciales usuarios de servicios privados depende no solo del tamaño de la ciudad, sino también de la proporción de sus residentes que dispone de recursos para adquirirlos en el mercado, lo que suelen ser los sectores de las clases medias mejor articulados con las estructuras globalizadas de la producción (Sémblér, 2006). Por ende, no es de extrañar que las tendencias a la deserción de las clases medias de los espacios públicos y a la consecuente segmentación de los servicios se fortalezcan en contextos de alta desigualdad de los ingresos.

Además de los cambios en las oportunidades y en los recursos disponibles es necesario tomar en cuenta las motivaciones de las clases medias urbanas para compartir o no compartir espacios de interacción con las clases bajas. Aquí cabe considerar varios factores: i) la ampliación de la libertad de decisión de las clases medias; ii) la intensidad de su inclinación a marcar las diferencias entre su posición presente y la de origen; iii) el deseo de participar en redes que constituyen fuentes de capital social valioso; iv) el deseo de evitar el contacto con grupos estigmatizados. Examinemos estos cuatro factores con algún detalle:

Primero, el clima de cercanías y la frecuencia de contactos personales que caracterizan a las ciudades pequeñas favorecen la formación de redes de sociabilidad que se interconectan entre sí, y en las que participa la gran mayoría de sus habitantes. Con mecanismos informales esas redes suelen

---

<sup>8</sup> El punto de inflexión a partir del cual el tamaño de las ciudades permite la formación de masas críticas de sectores medios con capacidad de adquirir servicios privados en el mercado, ciertamente varía con la formas de las pirámides de estratificación urbanas.

mostrar una alta eficiencia para controlar desviaciones con respecto a los hábitos y estilos de vida de las mayorías, lo que tiende a frenar los impulsos de las clases medias y altas a separarse de los principales espacios de sociabilidad y convivencia. A medida que aumenta el tamaño de las ciudades se debilita la presión comunitaria hacia la uniformidad de comportamientos, lo que expande los márgenes de elección de aquellos que desean y son capaces de aprovechar las nuevas oportunidades de adquisición de bienes y servicios fuera de los ámbitos públicos.

La participación en servicios privados tiene también una dimensión de búsqueda de diferenciación social. Esta disposición se manifiesta sobre todo en aquellos sectores de la sociedad que experimentan procesos de movilidad ascendente, lo que se explica por el contenido simbólico que adquiere la utilización de servicios privados como señal de que, por un lado, refrenda la legitimidad del ascenso social y, por otro, establece marcas claras de cuánto se ha avanzado desde la posición socioeconómica de origen.

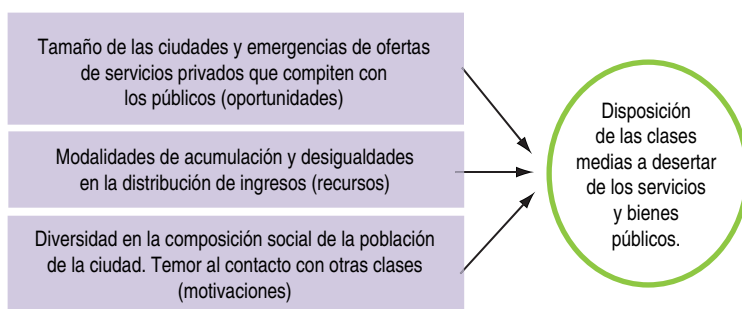
Más allá de la calidad de las prestaciones ofrecidas y de las gratificaciones simbólicas que se obtienen con la participación en instituciones de estatus social reconocido, el atractivo de los servicios privados también puede estar enraizado en cálculos muy precisos acerca de su utilidad práctica como fuentes de capital social. Sean instituciones educativas o lugares exclusivos de esparcimiento, por ejemplo, la interacción en los ámbitos donde se brindan estos servicios también se valora por su capacidad de generar información y contactos útiles para el desempeño de actividades fuera de las fronteras de esos espacios educativos o de esparcimiento.

Una cuarta dimensión que subyace a la decisión de abandonar los servicios públicos es el rechazo al contacto con los grupos sociales que comienzan a beneficiarse con la expansión de la cobertura de esos servicios. Un parte de ese rechazo posiblemente se asocie a las diferencias entre las características socioculturales de los antiguos y nuevos residentes urbanos. Cuanto mayores las diferencias, mayor es la probabilidad de que las viejas clases urbanas construyan imágenes estigmatizadas de los nuevos sectores populares, las que, a su vez, alimentarán en las primeras sentimientos de temor y de amenaza ante la proximidad física de los nuevos pobres urbanos. Estas situaciones son frecuentes en ciudades que reciben contingentes importantes de migrantes de áreas rurales o pueblos pequeños, y reflejan las desigualdades y diversidades regionales dentro del país. Cuanto más amplias esas desigualdades y diversidades, mayores serán las diferencias en los hábitos y orientaciones a la acción de los migrantes con respecto a los nativos de la ciudad. La presencia de extraños con comportamientos

“exóticos” en los lugares donde se prestan servicios públicos puede inducir a segmentos de las clases medias a apartarse de esos lugares tan pronto encuentran espacios alternativos y accesibles en donde puedan adquirir esos servicios.

■ Gráfico II.2 ■

**Factores que inciden en la disposición de las clases medias urbanas a desertar de los espacios públicos**



Fuente: Elaboración propia.

El reconocimiento de estos problemas amplía la comprensión de los desafíos que plantea la construcción colectiva de patrones de convivencia en la desigualdad, la profundidad de los problemas de asimilación de los migrantes, así como las resistencias de las clases medias a reconocer a los nuevos pobres urbanos la plenitud de sus derechos ciudadanos.

### **b) El ritmo de urbanización**

Cuando se evalúan los posibles efectos de estos procesos sobre la cohesión social, también importa considerar el ritmo de urbanización. La velocidad con la que crecen las ciudades incide en por lo menos dos fenómenos que afectan la salud de sus tejidos sociales. Por un lado, cuanto más rápido el crecimiento más estrecho es el margen de maniobra de que disponen sus actores principales para ajustar los sistemas de bienestar a las nuevas configuraciones de riesgo que aportan los migrantes. En el marco de la discusión del acápite anterior, conviene subrayar que una expansión muy rápida de la demanda de servicios puede desbordar las capacidades institucionales del gobierno de las ciudades para mantener la calidad de los servicios públicos. Por otro lado, la rapidez del ritmo de urbanización también impide que puedan sedimentar de manera ordenada y pacífica las

transformaciones en los patrones convencionales de convivencia urbana que se requieren para integrar en ellos a los nuevos residentes urbanos.

### **3. Consecuencias de la segmentación en los servicios sobre la cohesión social**

#### **a) *El compromiso de las clases medias con los bienes públicos***

De lo anterior se desprende que cuando la oferta de prestaciones privadas confluye en las ciudades con las motivaciones y con los recursos para adquirirlas, una proporción de las clases medias desertará de los servicios públicos. De ese modo, dejarán de estar expuestas al tipo de problemas comunes que surgen cuando se comparten espacios que funcionan como puntos de interacción con otras clases, y se reducirá su interés con el mantenimiento y el desarrollo de servicios que ya no utilizan. Un padre que envía sus hijos a escuelas o colegios privados estará poco incentivado a invertir tiempo y esfuerzos en el incremento de la calidad de la enseñanza pública. Algo similar pasará con el estado de hospitales o del sistema de transporte colectivo. Y probablemente lo mismo suceda con la seguridad pública en la medida en que sus hogares y familias comiencen a estar protegidos por agencias privadas. En términos generales, es razonable argumentar que el abandono de los servicios públicos no puede dejar de afectar de manera negativa el compromiso de las clases medias urbanas con el mantenimiento o el fortalecimiento de los bienes públicos, lo que tiene obvias consecuencias para la cohesión social en las ciudades.

#### **b) *Las diferencias en la calidad de los servicios y la disminución de oportunidades de interacción entre desiguales***

La falta de apoyo a los bienes públicos de aquellos que tienen “voz” contribuye a las diferencias en la calidad entre servicios públicos y privados. Dichas diferencias han sido particularmente estudiadas en el caso de la educación. En efecto, los resultados de pruebas de evaluación de aprendizaje muestran de forma consistente que, controlados otros factores, los alumnos de escuelas y colegios privados reportan puntajes medios más altos que sus pares en escuelas y colegios públicos<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Véanse, entre otros estudios, en el caso de Chile, el de Contreras, Corbalán y Redondo (2007), Mizala y Romaguera (1998); en el de Argentina, el de Cervini (2002), Gertel, Giulliodori, Herrero y Fresoli (2007); en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el de Mizala, Romaguera y Reinaga (1999); en el de Perú, el de Miranda (2008) y Benavides (2008).

En la dimensión referida a las oportunidades de interacción entre miembros de clases urbanas distintas, los estudios también confirman que aquellos que asisten a establecimientos privados provienen más de hogares de estratos medios y altos, mientras que la gran mayoría de aquellos que asisten a establecimientos públicos pertenecen a hogares de estratos bajos. Aun más, algunos resultados sugieren que la asistencia de hijos de familias de clases medias y altas a la educación pública aumenta a medida que se reduce la asistencia de hijos de familias de clases bajas, es mínima en la escuela primaria y máxima en la educación universitaria, lo que resulta fácilmente observable en países de la región donde se mantiene un sistema público y gratuito de educación de tercer nivel.

Las consecuencias de la segmentación en las oportunidades de interacción con desiguales y en las diferencias en la calidad de las prestaciones son replicadas en otros servicios urbanos fundamentales, como los de la salud, el transporte, la seguridad y el esparcimiento.

### **c) Actitudes y orientaciones a la acción**

En cuanto a las consecuencias de la segmentación en los servicios sobre la cohesión social urbana, el aislamiento resultante tiende a producir diferentes orientaciones a la acción entre las clases medias y las bajas<sup>10</sup>. En las clases medias son relevantes los impactos sobre la fortaleza de los sentimientos de empatía y de responsabilidad moral hacia las clases populares, la disposición a valorar las virtudes intrínsecas de sus miembros y a tratar de entender sus códigos de interacción, evitando etiquetarlos con categorías sociales estereotipadas y muchas veces estigmatizadas, como los “rotos” en Chile, los “planchas” en Montevideo o los “villeros” en Buenos Aires. También son importantes las actitudes relacionadas con la intolerancia a la desigualdad, con la mayor o menor disposición a pagar impuestos para apuntalar medidas redistributivas, con la mayor o menor inclinación a apoyar políticos comprometidos con avances en la equidad, con la protección de

<sup>10</sup> Cuando se plantean las posibilidades de revertir procesos de segmentación en los servicios resulta importante conocer la composición de los usuarios. Es razonable esperar que cuando los usuarios son miembros de la población civil, las consecuencias de la segmentación en los servicios sean menos relevantes que cuando los usuarios son miembros de la comunidad política. La pregunta clave es: ¿En qué medida los responsables políticos pueden ocuparse de apuntalar la calidad de servicios públicos que ni ellos ni sus hijos y familiares utilizan? En una comunicación, a través de una red de correo electrónico, Martín Caparrós, periodista e historiador argentino, se pregunta si eso no sería algo similar a postular como presidente de Coca-Cola a una persona que toda su vida tomó solo Pepsi-Cola.



los más débiles y con el mantenimiento de la calidad de los servicios de cobertura universal<sup>11</sup>.

Todos estos contenidos mentales se vigorizan con el aumento de la intensidad y la frecuencia de contactos informales entre personas de distinta condición socioeconómica y, por el contrario, languidecen cuando no se activan de manera regular a través de esos contactos.

Entre los de abajo, la falta de ámbitos de interacción pluriclasista favorece otros contenidos mentales, como el resentimiento, la desconfianza y el rechazo a las clases medias como modelos. Pero también contribuye a generar sentimientos de desaliento con respecto a las posibilidades de movilidad social y de ocupar un lugar en la sociedad incorporándose a los circuitos económicos y culturales modales de la ciudad.

Resumiendo, en todas las ciudades y en todos los tiempos ha habido elites económicas que han recurrido a alternativas privadas de provisión de servicios. Mientras esa preferencia se mantiene limitada a pequeños sectores, la correspondiente falta de los ámbitos públicos posiblemente no haga mella en la salud del tejido urbano. Pero cuando una parte sustancial de las clases medias se constituye como protagonista de la desertión, las fisuras en ese tejido se vuelven rápidamente visibles. Por su peso relativo, y por la significación de su “voz” en el mantenimiento y el desarrollo de los bienes colectivos, la falta de compromiso de las clases medias con los servicios públicos debilita los mecanismos que los sostienen y que, en última instancia, apuntalan la trama social de la ciudad.

En el cuadro II.2 se presenta una amplia gama de dimensiones e indicadores de la segmentación en los servicios. Al igual que en el caso de la segmentación laboral, si se desea incorporar esta problemática a modelos multidimensionales de explicación de la cohesión social, es necesario disponer de una “lista corta”. Para esto se sugieren los dos indicadores siguientes referidos solo a la segmentación educativa:

---

<sup>11</sup> Ciertamente las actitudes positivas hacia la equidad urbana no descansan solamente en el nivel de aversión de las clases medias a la desigualdad. También pueden intervenir el temor a las externalidades que provoca el deterioro de la calidad de vida y de los servicios a los que acuden las grandes mayorías, y que se pueden manifestar como inestabilidad política, como reducción de la legitimidad de las instituciones, como dificultad de las elites para movilizar la voluntad colectiva en apoyo a sus proyectos y, cada vez más, como amenazas a la seguridad pública.

■ Cuadro II.2 ■

**Sugerencias para la medición de la segmentación de los servicios urbanos en clave de cohesión social**

| Naturaleza  | Determinantes   | Consecuencias  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Asociación entre nivel de ingresos (o clima educativo) de los hogares, y i) asistencia a establecimientos de enseñanza públicos o privados; ii) asistencia a centros de salud públicos o privados; iii) incidencia relativa en la utilización de transporte colectivo comparado con el transporte individual o familiar; iv) contratación de seguridad privada; v) asistencia a estadios de fútbol; vi) asistencia a grandes recitales; vii) Nivel de acceso a servicios que se ofrecen en los espacios virtuales.</li> <li>Peso relativo de los espacios públicos en las ciudades (calles peatonales, amplitud de las aceras, ramblas, playas de acceso al público general, parques y plazas, número y extensión de espacios de esparcimiento colectivo. Calidad y extensión del transporte colectivo)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tamaño de las ciudades.</li> <li>Ritmo de urbanización (tasas de urbanización en diferentes periodos).</li> <li>Nivel de desigualdad del ingreso de los hogares.</li> <li>Composición sociocultural de la población de la ciudad con particular referencia a variables étnicas y de antigüedad urbana.</li> <li>Gasto social en educación, salud, transporte colectivo y policía, como proporción del PIB de la ciudad.</li> </ul> | <p>En las clases medias y altas con respecto a las clases bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de tolerancia a la desigualdad.</li> <li>Sentimientos de obligación y responsabilidad moral.</li> <li>Percepción de riesgos a la integridad física o patrimonial vinculados a la proximidad con las clases populares.</li> <li>Niveles de estigmatización. Percepción de grado de adhesión a éticas de trabajo. Atribución de "moral sospechosa" (se aprovecharían de mí si tuvieran la oportunidad).</li> <li>Actitudes y conductas con respecto a acciones solidarias con la situación de los más necesitados.</li> <li>Percepción de viabilidad de partidos políticos basados en alianzas interclases.</li> </ul> <p>En las clases populares urbanas con respecto a las clases medias y altas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sentimientos de desconfianza y nivel de resentimiento.</li> <li>Estimación de viabilidad de partidos políticos basados en alianzas interclases.</li> <li>Fortaleza de las barreras percibidas para el acceso a educación, salud y seguridad social de calidad.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

- Distancia entre los logros educativos medios de población joven perteneciente a hogares del primer quintil de ingresos (o de climas educativos), y los de los jóvenes pertenecientes a hogares de los dos quintiles inferiores de la distribución de ingresos (o climas educativos). Este indicador dirige la atención hacia las brechas o las diferencias asociadas a la segmentación educativa.
- Diferencia entre las proporciones de la población en edad escolar de los dos quintiles inferiores de ingreso (o de clima educativo) que asiste a establecimientos públicos de educación, y la correspondiente proporción en el quintil superior de ingresos (o de clima educativo). Se propone como un *proxy* de las oportunidades de interacción entre los niños pertenecientes a hogares de distintos estratos sociales dentro de establecimientos educativos.

## **D. Segregación residencial**

### **1. La naturaleza del fenómeno**

El nivel de segregación residencial es un atributo de las ciudades. Su aplicación analítica permite identificar categorías étnicas, raciales, religiosas, socioeconómicas o nacionales (como en el caso de migrantes externos), espacialmente segregadas, tomando en cuenta la extensión de la distancia física que separa los lugares de residencia de los miembros de esas categorías, grupos o clases, de los lugares de residencia del resto de la población urbana. La variable también puede utilizarse para caracterizar la estructura social de las ciudades, lo que permite hacer juicios sobre la naturaleza más o menos segregada de una de ellas en comparación con otras en un mismo punto del tiempo, o con respecto a sí misma en distintos momentos del tiempo. En una u otra aplicación, se necesita hacer explícitos la categoría, el grupo o la clase social que constituye la unidad de observación de la segregación residencial.

En general, la sensibilidad de académicos y responsables de políticas públicas hacia el estado de la segregación residencial en sus ciudades responde a la significación que otorgan a sus consecuencias sobre las oportunidades de vida de los grupos vulnerables a la pobreza, o a la exclusión, o sobre la salud del tejido social urbano. En el primer caso, la sensibilidad está concentrada en los efectos de la concentración espacial de los pobres sobre sus posibilidades de salir de esa situación, de evitar el agravamiento de su situación y su reproducción entre generaciones. En el caso del tejido social de la ciudad, en cambio, lo que prevalece es el interés sobre los efectos de la segregación residencial sobre la cristalización de las desigualdades urbanas, sobre el tono general de la sociabilidad y sobre la disposición de sus habitantes a la cooperación y a la resolución pacífica de conflictos.

### **2. La naturaleza de los aglomerados poblacionales a los que se aplica la noción de “segregación residencial”**

Las categorías poblacionales que pueden utilizarse como unidades de observación para identificar procesos de segregación residencial son múltiples. Es un hecho que la mayoría de las grandes ciudades muestran barrios con sobrerrepresentaciones de migrantes de otros países, o de regiones del mismo país, de grupos étnicos o raciales, de grupos religiosos, o de clases sociales. Todos estos aglomerados poblacionales suelen tener en común la sobrerrepresentación en algún lugar del territorio urbano y, asociado a ella, algún grado de aislamiento social con respecto a otros aglomerados poblacionales. Sin embargo, el término “segregación residencial” parece

inadecuado para describir la realidad de todas estas situaciones. ¿Por qué? Las razones son variadas.

Primero, la mayoría de los hogares prefiere habitar cerca de las comunidades con las que se identifican, y en las que se sienten con libertad para desplegar sus formas particulares de sociabilidad, ya sea por compartir un lenguaje, estilos de vida, creencias políticas, hábitos religiosos o culturales. Segundo, no es corriente que los barrios que exhiben sobrerrepresentaciones de ciertos grupos establezcan barreras formales o informales para que residan hogares, o para que circulen personas, que no pertenecen a los grupos que son mayoría entre sus habitantes. Tercero, si bien la concentración territorial de un sector poblacional con características uniformes puede provocar un cierto aislamiento en cuanto a oportunidades de contactos primarios con otros sectores de población, en la mayoría de los casos ese aislamiento es compensado por varias vías, por ejemplo, mediante la participación en el mundo laboral, en instituciones sociales, culturales, políticas, recreacionales, deportivas, entre otros. Pero también puede ser compensado por la percepción de tener pleno acceso al ejercicio de la ciudadanía, y/o por la convicción de estar bien representados en la sociedad por los líderes de su sector poblacional (religiosos, étnicos, nacionales, entre otros).

A diferencia de los ejemplos mencionados, la noción de segregación residencial tiene una carga negativa, ya sea porque la decisión del lugar en donde se habita responde a constreñimientos antes que a preferencias, porque el aislamiento se traduce en la presencia de barreras formales o informales que impiden la localización física de ciertos hogares y/o la libre circulación de ciertas personas, o porque el aislamiento físico de los residentes no es compensado por formas de participación en otras esferas de la sociedad que provean elementos de identidad y pertenencia.

El creciente interés de los estudiosos de las transformaciones de las estructuras sociales latinoamericanas por los problemas de segregación residencial en las ciudades está anclado justamente en esos rasgos negativos del fenómeno, y sobre todo en la asociación de esos rasgos con la naturaleza de la nueva pobreza urbana. Es decir, en los barrios es donde se concentran las personas con los vínculos más débiles con el mercado de trabajo, donde se revelan los aspectos perversos de la segregación residencial en las ciudades<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Rodríguez y Arriagada señalan que uno de los principales efectos perversos de la segregación es el debilitamiento de los activos de las familias en situación de pobreza. Es decir "restringiría las redes de los pobres exclusivamente a otras personas de igual condición debilitando vínculos y puentes interclases y conformando barrios escépticos sobre la posibilidad de movilidad social via trabajo, lo que aumentaría la probabilidad de conductas que bloquean la acumulación de capital humano y disminuyen la capacidad de generar ingresos laborales por los jóvenes" (Rodríguez y Arriagada, 2004:18).

### 3. Naturaleza de los aspectos perversos de la segregación residencial

Sobre la naturaleza de esos aspectos perversos circulan por lo menos tres conjeturas. La primera es que, una vez establecida, la segregación residencial gatilla segmentaciones en servicios esenciales cuyos usuarios, como en el caso de la educación y la salud, suelen residir en el entorno territorial de los establecimientos en donde se brindan las prestaciones. De modo que, aun cuando no se produjeran segmentaciones de los servicios según su tipo de administración (pública o privada), las ciudades espacialmente segregadas podrían exhibir altos niveles de segmentación en los servicios solo debido a la forma que adopta la distribución territorial de las clases.

La segunda conjetura es que los efectos de la segregación espacial y la segmentación en los servicios convergen en el endurecimiento de la pobreza, el fortalecimiento de los mecanismos de su reproducción entre generaciones, el debilitamiento de los patrones de convivencia y, en general, en una mayor inequidad en las ciudades.

Y la tercera conjetura apunta a la posibilidad de que los determinantes de estos procesos sean inherentes a la lógica de funcionamiento de las nuevas modalidades de acumulación y crecimiento. En ese caso, y a menos que se promuevan políticas firmes y de largo aliento dirigidas a desactivar dicha lógica, se plantea un escenario preocupante de consolidación de la tendencia ascendente en los valores de los índices de segregación espacial y de sus consecuencias socialmente indeseables<sup>13</sup>.

### 4. Diferencias entre la vieja y la nueva segregación residencial

A medida que resultados de investigaciones y reflexiones informadas sobre el tema fueron fundamentando y precisando los alcances de estas conjeturas, en algunos grupos académicos de la región fue ganando cuerpo la idea de que, para mejorar la comprensión de las principales cuestiones sociales de las ciudades, era necesario prestar más atención que en el pasado a las transformaciones en los entornos sociales de los lugares en donde residen los

<sup>13</sup> El incremento de las desigualdades de ingreso que acompaña los procesos de globalización no se traduce automáticamente en un aumento de las segregaciones espaciales, porque el Estado, otros actores sociales relevantes (sindicatos, partidos políticos, ONG, cooperativas, agentes inmobiliarios, entre otros), además de factores culturales y topográficos, también desempeñan papeles importantes en la distribución de la población en el territorio urbano.

pobres<sup>14</sup>. Sin embargo, no se podía ignorar que, en América Latina, más que una novedad, la segregación espacial de la pobreza es un fenómeno medular a la historia de muchas ciudades. Tal reconocimiento invita a hacer explícito qué es lo que justifica que este fenómeno deba recibir hoy una observación más detenida y detallada que aquella que demandó en el pasado.

A este respecto pueden distinguirse por lo menos tres diferencias importantes en la situación de los viejos y los nuevos pobres urbanos: i) un incremento en la homogeneidad de la composición social de sus lugares de residencia; ii) la ocurrencia de cambios significativos en los marcos de referencia desde los cuales los pobres evalúan su propia situación; iii) alteraciones en el comportamiento de los sectores medios y altos que se manifestaron en la deserción antes comentada de los espacios públicos, pero también en un cambio en los patrones de segregación residencial. Examinemos por separado cada una de estas tendencias<sup>15</sup>.

#### **a) Incremento en la homogeneidad de la composición social del lugar de residencia de los pobres urbanos**

Esta tendencia es difícil de visualizar cuando los observadores no ajustan sus lentes a la cambiante escala geográfica de la fragmentación urbana<sup>16</sup>. Una vez realizado ese ajuste, lo que se observa es una ampliación de las brechas entre las configuraciones medias de activos de los hogares residentes en los barrios de la ciudad. Eso se debe a dos tendencias principales. Por un lado, la composición socioeconómica de los barrios populares gana homogeneidad con la devaluación generalizada de las credenciales de sus residentes en el mundo laboral. Pero también gana homogeneidad con la recepción de expulsados de los barrios centrales y con la “salida” de las familias que tienen oportunidad de movilidad ascendente<sup>17</sup>. Por otro lado, de modo paralelo al aumento de la concentración territorial

<sup>14</sup> En América Latina se publicaron en la última década numerosos estudios acerca de las tendencias de la segregación residencial en grandes ciudades y sobre los efectos de la composición social de los barrios, secciones censales, municipios o comunas, de las ciudades, en las oportunidades de acceso al bienestar y en distintos tipos de comportamientos de riesgo de sus residentes.

<sup>15</sup> Véase un trabajo detallado de la revisión de investigaciones sobre el carácter de esta nueva pobreza urbana, en Tironi (2003), Kessler y Di Virgilio (2008), Wormald, Cereceda y Ugalde (2002), entre otros autores.

<sup>16</sup> La necesidad de ajustar los lentes de observación se debe a que la acción de agentes inmobiliarios, y las mismas estrategias habitacionales de pobres y no pobres, modifican de manera permanente las escalas de agregación geográfica de poblaciones socialmente homogéneas.

<sup>17</sup> El fenómeno de “descreme” de los barrios pobres posiblemente se active a medida que el crecimiento de la densidad territorial de hogares con necesidades básicas no satisfechas estimule el surgimiento de comportamientos disruptivos, lo que a su vez retroalimenta la tendencia a la deserción a otros barrios de las familias que pueden hacerlo.

de los pobres se producen movimientos de las clases medias y altas a barrios exclusivos, los que en algunos casos se conforman como condominios cerrados. Todos estos movimientos incrementan la homogeneidad en la composición socioeconómica de cada vecindario y, al hacerlo, contribuyen a la fragmentación de la trama social de la ciudad.

**b) *La ocurrencia de cambios significativos en los marcos de referencia desde los cuales los pobres evalúan su propia situación***

La segunda característica novedosa de la actual segregación residencial alude a las perspectivas de integración social de los pobres urbanos. A mediados del siglo pasado, una proporción significativa de la pobreza urbana estaba compuesta por migrantes del interior del país, buena parte de los cuales se estableció en áreas marginales de la ciudad (favelas, callampas, cantegriles, villas miseria, entre otros). El escenario económico en donde se presentaron esas migraciones estuvo dominado entonces por procesos de sustitución de importaciones que motorizaban la industrialización y el crecimiento de los servicios del Estado. Para los recién llegados a las ciudades, tanto las posibilidades de trabajo y de consumo que se asociaron a la consecuente expansión del mercado interno, como las posibilidades de acceso a servicios sociales y de infraestructura de vivienda por intermedio del Estado, superaron en mucho las oportunidades de acceso al bienestar que podrían haber alcanzado los migrantes en sus lugares de origen. Estas circunstancias favorecieron la germinación de un clima de esperanza de futuro, donde al ritmo de una conquista progresiva de la ciudadanía urbana las expectativas de movilidad ascendente resultaban creíbles<sup>18</sup>.

Distinto es el panorama que arroja la información a partir de los años ochenta. Las mutaciones económicas deterioraron las posibilidades de los menos calificados de mantener lazos estables y protegidos con el mercado laboral, lo que erosionó las esperanzas de mejoramiento de sus condiciones de vida mediante el propio esfuerzo. Esas condiciones contribuyeron al desplazamiento de sus hogares desde las zonas centrales y formalizadas de la ciudad a sus zonas periféricas, lo que en algunos casos implicó aumentos significativos de la proporción de la población en asentamientos

<sup>18</sup> En algunas ciudades de América Latina, el ritmo del crecimiento urbano, a mediados del siglo pasado, no tuvo precedentes. Los movimientos migratorios incidieron en una alta proporción en ese crecimiento. Entre 1947 y 1960, la contribución de los migrantes al crecimiento de la urbanización fue del 51% en Argentina; del 50% en Brasil, entre 1950 y 1960; del 42% en Perú entre 1961 y 1972; del 37% en Colombia, entre 1951 y 1964, y del 32% en México, entre 1960 y 1970 (Naciones Unidas, 1980:48).

irregulares. Estos fenómenos se inscribieron en una coyuntura marcada por el estrechamiento de las vías de movilidad social ascendente y la amenaza de la exclusión social, situaciones claramente distintas de las que habían enfrentado los pobres que migraron a las ciudades a mediados del siglo pasado.

Por otra parte, el crecimiento de la incertidumbre laboral entre los trabajadores de baja calificación no fue acompañado de la desactivación de los mecanismos que alimentaban sus expectativas de una mayor participación material y simbólica en la sociedad, lo que elevó su nivel de frustración. Los siguientes son solo algunos de los procesos específicos que nutrieron y siguen nutriendo esa frustración:

- A medida que los migrantes del interior del país se asimilaban a la ciudad, los escenarios de origen fueron perdiendo significación como marcos de referencia para evaluar la situación presente. Su lugar fue progresivamente ocupado por los modelos predominantes en el nuevo escenario urbano, lo que contribuyó a elevar sus sentimientos de privación relativa.
- Los niveles educativos de los pobres urbanos siguieron expandiéndose, pero a un ritmo que no alcanzó a compensar la rapidez de la devaluación de los créditos educativos en los mercados globalizados. Como resultado, crecieron las aspiraciones sin un correlato de mejoras en el bienestar.
- Los medios masivos de comunicación se multiplicaron y penetraron por igual en hogares con muy diferentes disponibilidades de recursos, difundiendo pautas de consumo fuera del alcance de los grupos menos aventajados.
- La consolidación de la democracia electoral y el creciente espacio que ocuparon los derechos sociales en los discursos políticos también aportaron al desarrollo de expectativas no satisfechas de participación ciudadana.
- Durante el período de sustitución de importaciones, las expectativas de las clases populares en algunas ciudades se nutrieron de experiencias gremiales que ampliaron la conciencia de los beneficios de la acción colectiva para mejorar posiciones en la distribución de ingresos y de poder. El aumento de la informalidad y la tercerización entre los trabajadores de baja calificación relativa implicaron, entre otros factores, una reducción de sus tasas de afiliación con la consecuente disminución de las oportunidades de articulación de sus demandas por medio de la acción colectiva.



Para los pobres urbanos de hoy, todo lo anterior configura un cuadro sustancialmente diferente del de mediados del siglo pasado, marcado por una mayor distancia entre logros y metas y crecientes dificultades para concebir proyectos creíbles de mejoramiento autónomo de las condiciones de vida. La concentración espacial de personas con esas características es la que otorga rasgos perversos a los actuales procesos de segregación residencial en las ciudades.

**c) *Emergencia de barrios cerrados de clase media en las proximidades de barrios pobres***

Bajo el impulso de un capital inmobiliario más maduro y concentrado que removió “los factores que mantenían los proyectos privados para las elites recluidas en los conos de alta renta”, en algunas ciudades de la región se está produciendo una transformación del patrón tradicional de segregación urbana consistente en la emergencia de barrios cerrados, en áreas de la ciudad tradicionalmente ocupadas por sectores populares (Sabatini y Cáceres, 2004).

El reconocimiento de la existencia de este fenómeno plantea interrogantes importantes a las hipótesis que afirman que las tendencias en la distribución del ingreso de los hogares se reflejan finalmente en las distancias territoriales entre los lugares de residencia. También lleva a reabrir el tema de las ventajas y desventajas para los pobres de la cercanía física con poblaciones no pobres cuando la circulación entre ambos está interrumpida, unilateralmente, por barreras materiales (muros, rejas) y/o cuerpos de vigilancia que controlan la entrada a los condominios<sup>19</sup>.

Algunos analistas sostienen que el fenómeno de los condominios amurallados, en áreas populares de la ciudad, solo introduce un cambio en la escala de la segregación residencial que no modifica su carácter negativo. Otros piensan que sí lo modifica, pero agravándolo, mientras que aún otros piensan que las nuevas tendencias tienen más ventajas que desventajas, tanto para los pobres que reciben en sus vecindarios a los no pobres como para el tejido social de la ciudad, que se beneficia con el mejoramiento de los patrones de convivencia entre sus clases. Pese a las divergencias, las distintas posturas frente al fenómeno tienen en común la virtud de iluminar las consecuencias sociales de un aspecto no previsto del despliegue de las lógicas del mercado inmobiliario.

<sup>19</sup> Se podría argumentar que esta situación no difiere mucho del caso de los edificios de departamentos, la mayoría de los cuales tienen sus puertas vigiladas por un portero o por sistemas de visores que permiten controlar quién entra. Sin embargo, también es cierto que las personas perciben las calles como espacios públicos en donde todos tienen el derecho de libre tránsito, lo que no ocurre con los espacios interiores de los edificios de departamentos.

Los siguientes son algunos de los interrogantes que surgen en la confrontación de ideas acerca de los efectos para “los de abajo” de una mayor cercanía física con clases medias amuralladas. Por ejemplo: ¿Se produce un incremento o una reducción en las oportunidades de interacción entre desiguales?, ¿Aumenta o disminuye la extensión de las diferencias sociales percibidas?, ¿Qué contenidos mentales se imponen: resentimiento, envidia, agresividad, e impotencia, o más bien satisfacción por el aumento de oportunidades ocupacionales, por una elevación del estatus vecinal que incide de manera positiva en su imagen propia, por el mejoramiento de la infraestructura vecinal (luz, pavimentación, entre otros), y por las mayores oportunidades de acceso a servicios públicos y privados atraídos por la presencia de clases medias? En general, ¿la presencia de condominios cerrados, en zonas populares de la ciudad, contribuye o no a la integración social de los pobres urbanos?, ¿Aporta o no a la salud del tejido social de la ciudad?

Ciertamente el peso relativo de las novedades de la segregación espacial (su agudización, la mutación de su significado para los pobres y la reciente emergencia de nuevas escalas de la segregación espacial) varían según las ciudades, lo que probablemente refleje diferencias en sus vías de crecimiento, en sus historias de segregación espacial por clase y por grupos étnicos, y también en los contenidos de las matrices socioculturales que ordenan la convivencia entre aquellos que tienen más y aquellos que tienen menos.

## 5. Indicadores de segregación residencial

En la literatura especializada se pueden encontrar múltiples índices para medir la segregación residencial, cada uno de los cuales destaca aspectos distintos del fenómeno<sup>20</sup>. A continuación se describen las características de los más utilizados:

- **Índice de disimilitud de Duncan.** Este índice mide la uniformidad con la que los grupos se distribuyen en el territorio. Sus valores próximos a 0 indican que la distribución de la población con determinado atributo en las subunidades es similar a la media de ese atributo en el aglomerado superior. Los valores próximos

<sup>20</sup> En la discusión metodológica sobre las virtudes y limitaciones que muestran los índices más conocidos de segregación residencial en su aplicación a las ciudades de América Latina, se distinguen los trabajos de Francisco Sabatini (1999, 2004) y Jorge Rodríguez (2001). Ambos autores hacen una revisión crítica detallada de los índices cuando se analizan estos estudios desde la perspectiva de las ciudades de América Latina, y brindan abundantes argumentos para sus preferencias por determinados índices.

a 100 señalan situaciones de máxima segregación, donde en las subunidades no hay mezcla de poblaciones con distintos valores en el atributo que se examina. El valor del índice indica el porcentaje de la población que debería ser reubicado, si se quisiera alcanzar una distribución igualitaria entre las unidades geográficas de la ciudad. Este es un indicador sintético de la relación entre la composición de las subunidades territoriales (sea de composición social, laboral, racial, entre otros), y la composición social de la unidad territorial superior (ciudad o aglomerado urbano). Si esta composición difiere, estaremos en presencia de segregación residencial, pues la distribución de los grupos sociales entre las subunidades territoriales estaría desalineada respecto a la representación del grupo en toda la ciudad o aglomerado superior. El recorrido de la medida es 0 (segregación nula) a 100 (segregación total en donde ninguna subunidad registra composición mixta)<sup>21</sup>.

- **Análisis de variancia.** Es otra medida de la uniformidad de la distribución de distintas categorías de población en el territorio. La variancia total de la variable estudiada se descompone en dos componentes: entre barrios y dentro de los barrios. Cuando la variancia entre subunidades tiende a explicar una porción mayor de la variancia total, se está en presencia de una mayor homogeneidad dentro de las unidades y una mayor heterogeneidad entre unidades<sup>22</sup>.
- **El índice de interacción o aislamiento** mide el grado en que los miembros de un grupo X están expuestos al grupo Y en las diferentes subunidades territoriales. Su interpretación indica, por ejemplo, que si su valor es 0,2, en promedio en una unidad donde reside un miembro del grupo X, dos individuos de cada diez son del grupo Y. En consecuencia, en las situaciones más segregativas tomará valores pequeños (Martori y Hoberg, 2004). Mientras el

<sup>21</sup> El índice responde a la ecuación siguiente:

$$D = \frac{1}{2} \sum \left[ \frac{N_{1i}}{N_1} - \frac{N_{2i}}{N_2} \right]$$

Donde,  $N_{1i}$  = población del grupo 1 en la subdivisión territorial  $i$ ésima;  $N_{2i}$  = población del grupo 2 en la subdivisión territorial  $i$ ésima;  $N_1$  = población total del grupo 1 en la unidad territorial superior;  $N_2$  = población total del grupo 2 en la unidad territorial superior.

<sup>22</sup> El índice de **segregación residencial** indica la proporción de la variancia total que se explica por la variancia entre subunidades territoriales.

$$ISR = \frac{\sigma_n^2}{\sigma^2} * 100$$

Donde,  $\sigma_n^2$  = Variancia entre n subunidades territoriales y  $\sigma^2$  = Variancia total.

índice de disimilitud es relativamente independiente del tamaño del grupo que se considera, no ocurre lo mismo con el índice de exposición, porque cuanto mayor el tamaño relativo de ese grupo en una ciudad, menores serán sus oportunidades de interacción con desiguales y de compartir con ellos un vecindario. En el extremo opuesto, si el grupo es muy pequeño, las probabilidades de interacción con personas de grupos diferentes serán mayores, lo que no afecta necesariamente el índice de disimilitud.

- **Índice de Moran.** Mide el nivel de proximidad entre unidades territoriales en donde residen categorías de población con características similares; esto es, indica si la distribución de los datos en el espacio se autocorrelacionan entre sí, presentando un patrón no aleatorio. En suma, permite saber si los valores de la variable que se quiere estudiar en una unidad territorial determinada son similares o no a los valores de la misma variable en unidades adyacentes. Una correlación positiva revela la existencia de unidades espacialmente contiguas con valores similares. Una correlación negativa indica que los valores altos (bajos) en una subunidad son vecinos de valores bajos (altos) en otras. Cuando el índice tiende a 0 no existe correlación espacial y, por tanto, la distribución de los valores de la variable en las unidades es aleatoria. Es importante tener presente que el índice de Moran caracteriza globalmente una ciudad y, por ende, permite comparaciones con otras ciudades o con una misma ciudad en diferentes períodos.
- **Índice LISA<sup>23</sup>.** Este índice permite descomponer indicadores globales como el Moran, es útil sobre todo cuando no se cumple el supuesto de la homogeneidad interna en cada una de las unidades espaciales que intervienen en el cálculo del Moran. En rigor, el coeficiente LISA es equivalente al cálculo del Moran para cada una de las subunidades espaciales, y permite evaluar la significación estadística de las correlaciones entre las subunidades vecinas en los patrones locales de agrupamiento. Ambos índices incorporan la noción de “vecindad” mediante las pruebas de autocorrelación (Anselin, L., 1995).

Sin entrar en los detalles de esas medidas, se puede afirmar que la aptitud de cada una debe evaluarse esencialmente en función de dos criterios: su adecuación a las características de las categorías sociales cuya segregación

<sup>23</sup> Local Indicator of Spatial Association.

en el espacio se quiere captar y, estrechamente ligado a esto, su adecuación a los propósitos analíticos que orientan la indagación. Por ejemplo, si se desea probar la hipótesis de que ciertas minorías étnicas muestran más o menos propensión que otras a la aglomeración territorial, interesará hacer un análisis de variancia, o comparar sus comportamientos en el índice de disimilitud cuando este se aplica a la distribución de cada una de las minorías en el territorio urbano. En cambio, si el propósito es conocer si los pobres se aíslan de los no pobres más o menos que antes, interesará comparar en el tiempo índices de exposición que revelen las oportunidades potenciales de interacción entre los dos grupos o categorías. Según la significación que otorgue el investigador a la escala geográfica en donde se detecta el aislamiento, puede también utilizar índices de *clustering* o contigüidad espacial, que informen sobre los cambios en el tamaño de la mancha geográfica que presenta composiciones socioeconómicas o étnicas similares.

Más allá de estos índices, de la discusión en acápites anteriores surge la conveniencia de contar con indicadores más simples directamente referidos a la situación de aislamiento territorial en los polos de la pirámide de la estratificación social urbana. Uno de ellos, por ejemplo, es el peso relativo de la población en asentamientos precarios con respecto al total de pobres y al total de la población de la ciudad. Otro es el peso relativo de la población residente en barrios cerrados en el total de las clases medias y de la población total de la ciudad, distinguiendo además los casos donde esos barrios se establecen en áreas contiguas a vecindarios pobres.

## 6. La escala geográfica

Uno de los problemas que corrientemente plantean las investigaciones sobre segregación residencial es el de decidir la escala territorial que resulta más adecuada para el tipo de comportamiento cuyas variaciones se desea explicar. Jorge Rodríguez (2001:15) destaca que “... es necesario hacer explícito el atributo que diferenciará a los grupos distanciados físicamente y que la segregación debe definirse en conexión con una determinada escala de análisis”.

De nuevo, no resulta útil debatir sobre la adecuación relativa de distintos niveles cuando no se tiene claridad sobre los propósitos del estudio. Para entender el sentido de esta limitación, basta con reflexionar cómo se modifican la naturaleza y los límites de los espacios en donde ocurren hechos significativos a medida que las personas pasan de una etapa a otra, en sus ciclos de vida y/o cambian sus esferas de participación.

En general, es razonable aceptar que el grado de susceptibilidad a lo que sucede en el entorno residencial se vincule a la importancia que atribuyan las personas a ese entorno como fuente de activos, en particular a activos en capital social. Desde esta óptica, cabría esperar que las personas que tienen inserciones estables en el mercado de trabajo y/o alta participación en sindicatos, iglesias, partidos políticos, asociaciones deportivas, entre otros, respondan más a las expectativas sobre su comportamiento que surgen en esas instituciones, que a las que surgen en su vecindario. Y que, en el otro extremo, aquellos con trayectorias laborales inestables y con escasa o nula participación institucional estén más abiertos a las influencias que actúan en el entorno de sus viviendas.

En algunos casos, sin embargo, el nivel de dramatismo de problemas locales que afectan a todo el vecindario hace que la susceptibilidad colectiva al medio circundante sea prácticamente inevitable. Una zona inundable, por ejemplo, define límites geográficos donde ocurren desastres que afectan a todos sus residentes y que favorecen el surgimiento de lazos en torno a problemas compartidos. Lo mismo puede decirse de fronteras que circunscriben carencia en la infraestructura barrial, en las oportunidades locales de empleo, en los niveles de inseguridad, o en la insuficiencia del transporte y de los servicios generales. La conciencia de compartir fronteras territoriales con los vecinos también puede imponerse desde fuera de las zonas de residencia, como cuando los empleadores evitan contratar personas que habitan en barrios estigmatizados.

Nótese finalmente que todos los índices mencionados en el acápite 5 probablemente asuman valores diferentes, según la escala geográfica que se utilice para definir el entorno geográfico significativo para los residentes<sup>24</sup>. En síntesis, como regla general, el investigador deberá formular una definición operacional de la escala geográfica, tomando en cuenta las ventajas y desventajas de distintos límites para los propósitos analíticos de su estudio y las características de los datos disponibles<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> El barrio amurallado de clase media que se establece en las cercanías de barrios pobres es uno de los fenómenos sociales que plantea con mayor nitidez la importancia de tomar en cuenta la escala geográfica para el estudio de los procesos de segregación residencial.

<sup>25</sup> Las fuentes principales de información disponible son los censos y las encuestas oficiales de hogares. El reconocimiento de las limitaciones de los datos disponibles muchas veces cuestiona el nivel de profundidad al que es conveniente llevar la discusión teórica y metodológica sobre las ventajas y desventajas de distintas escalas de agregación geográfica, sin poner en riesgo los “enganches mínimos” con los referentes empíricos que proveen esas fuentes. En general, la información de los censos tiene la ventaja de permitir la comparación de características de unidades poblacionales de muy baja agregación territorial, y la desventaja de una cobertura temática insuficiente para probar buena parte de las hipótesis sobre la segregación residencial que ya circulan en la literatura. Para estos mismos propósitos, algunas de las encuestas de hogares de los países de la región presentan la ventaja, por un lado, de la mayor frecuencia de su levantamiento y la consiguiente disponibilidad de información oportuna. Por otro, la

## 7. Principales determinantes de la segregación residencial socioeconómica y posibles indicadores

Los niveles de segregación residencial socioeconómica responden a una configuración de determinantes, y cada uno de ellos asume valores y pesos relativos diferentes en las distintas ciudades.

Son factores históricos (ej., la inercia de patrones tradicionales de asentamiento territorial de las clases en las ciudades); culturales (ej., la naturaleza más jerárquica o más igualitaria de las relaciones entre “los de arriba” y “los de abajo”; la importancia que asignan las clases medias y altas al espacio como símbolo de figuración social; el celo con el que preservan las fronteras de su sociabilidad); topográficos (ej., el carácter más plano o más cerril de la geografía urbana); sociales (ej., la significación de los procesos de movilidad ascendente o descendente en cada ciudad); demográficos (ej., la fecundidad diferencial de las clases; el ritmo de las migraciones y el nivel de calificación de los migrantes hacia la ciudad e intraurbanas); económicos (ej., evolución de los precios medios del suelo urbano y de su dispersión; cambios en la estructura productiva de la ciudad y en su mercado laboral; nivel de desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares); políticos (ej., existencia de subsidios de alquileres y de avales públicos para compra y/o arriendo de viviendas; peso relativo de la vivienda social en las soluciones habitacionales para las clases populares urbanas; nivel de tolerancia política y administrativa a la ocupación de tierras y a la presencia de formas precarias de tenencia).

Las formas y los niveles de la segregación residencial están fuertemente determinados por la inercia de las características que han asumido esos mismos procesos en el pasado de la ciudad, lo que se ajusta al tipo de trayectorias que de modo convencional se denominan de alta *path dependency*.

## 8. Consecuencias de la segregación residencial sobre la cohesión social en las ciudades. Posibles indicadores

En una relación dialéctica donde las piezas del sistema funcionan alternativamente como causas y como efectos, la segregación espacial y el aislamiento físico entre las clases traban la creación y el funcionamiento de los mecanismos que sirven de base a la cohesión social en las ciudades.

---

de su mayor cobertura temática y potencial analítico. Su mayor desventaja radica en las dificultades para identificar, con adecuada representatividad estadística, características de la población al nivel de desagregación territorial que requiere esta clase de estudios.

De hecho, la frecuencia y la calidad de los contactos entre miembros de distintas clases son directamente proporcionales a la disposición a colaborar entre sí, y a la exposición a oportunidades para la construcción de patrones de negociación de conflictos. Por el contrario, el aislamiento físico incrementa las probabilidades de que cada clase elabore perfiles imaginarios de las otras con independencia de las virtudes intrínsecas de sus miembros. Cuanto mayor el nivel de aislamiento entre las clases y su extensión temporal, más rígidos serán los estereotipos mutuos y las dificultades para su modificación.

Las actitudes y motivaciones que subyacen a esas disposiciones son distintas en las clases, lo que hace conveniente discutir las por separado.

#### **a) *Segregación residencial y comportamientos de las clases medias que afectan la cohesión social***

El aislamiento físico favorece el desarrollo de contenidos mentales que inciden en la contribución que pueden hacer las clases medias a la salud del tejido social de la ciudad. Nos referimos en particular a los umbrales de tolerancia a la desigualdad y a la pobreza, a los sentimientos de obligación moral hacia otros, y al temor a la proximidad de los sectores populares.

La noción de tolerancia a la desigualdad ayuda a comprender la estabilidad de algunos indicadores de inequidad social<sup>26</sup>. Se trata de estructuras mentales profundas que disponen a las personas a contribuir a la activación de mecanismos homeostáticos, toda vez que los indicadores de desigualdad y/o pobreza sobrepasan cierto nivel<sup>27</sup>. Tales disposiciones pueden traducirse en comportamientos distintos, desde apoyos electorales a iniciativas dirigidas a proteger a los más débiles y mantener la calidad de los servicios de cobertura universal, hasta la aceptación de mayores impuestos como forma de apuntalar medidas redistributivas<sup>28,29</sup>. La aversión

<sup>26</sup> En un estudio que compara datos entre países y en el tiempo de distribución del ingreso, se señala que la desigualdad del ingreso es relativamente estable en los países y en el tiempo, en marcado contraste con el comportamiento de las tasas de crecimiento del PIB, que sí cambian con rapidez y se caracterizan por una persistencia muy escasa (Liu, Squire y Zou, 1995).

<sup>27</sup> Por mecanismos homeostáticos se entiende un conjunto de fenómenos de autorregulación conducentes al mantenimiento de una relativa constancia en las propiedades y composición del medio interno de un organismo.

<sup>28</sup> Como argumenta Barry, la conformidad con altos impuestos, al tiempo que permite elevar la calidad de las prestaciones colectivas, reduce los recursos disponibles de los grupos de mayores ingresos para invertir en la adquisición privada de los servicios, todo lo cual desalienta la deserción de los espacios públicos (Barry, 1998:23).

<sup>29</sup> Ciertamente la contribución de las clases medias y altas al mantenimiento de los espacios públicos que posibilitan la interacción interclases no descansa solamente en su aversión a la desigualdad. También interviene el temor a las externalidades que suelen acompañar el deterioro del bienestar de



a la desigualdad también puede activar mecanismos de autocontrol en el consumo de las clases medias, sobre todo en productos o servicios cuyo uso establece diferenciales irritantes y fácilmente visibles con las otras clases<sup>30</sup>.

La aversión a la desigualdad y los sentimientos de obligación moral de los sectores medios hacia “los que tienen menos” se apoyan básicamente en la capacidad de colocarse en su situación (empatía). La segregación residencial dificulta la generación y la renovación de esas capacidades, dado que la base estructural de las mismas es la frecuencia de contactos informales entre personas de distinta condición socioeconómica.

Otro sentimiento importante, que es causa y consecuencia del distanciamiento de las clases medias con los estratos populares, es el temor al contacto. El aislamiento físico parece operar en la génesis de ese temor por dos vías distintas: como condición que favorece el desconocimiento mutuo y como condición que favorece el surgimiento en las clases bajas de comportamientos disruptivos del orden social y que las clases medias consideran amenazantes.

En el primer caso, el fenómeno central es la dificultad para comprender los códigos de comunicación que los sectores populares desarrollan en el aislamiento de sus fronteras territoriales. Las limitaciones en la comunicación producen inseguridad y desconfianza, las que, a su vez, acentúan las características amenazantes del otro y generan temores.

En el segundo caso, lo principal es el retraimiento de las clases medias ante la expansión de comportamientos anómicos (drogadicción, violencia, delincuencia y marginalidad) que suelen emerger como correlatos disruptivos de la pobreza concentrada y segregada.

En suma, el aislamiento alimenta el temor y el temor alimenta el aislamiento, en un movimiento de espiral que sin duda contribuye a la tendencia actual de las clases medias a alejarse de los barrios populares, a residir en vecindarios de composición social homogénea, y/o a tomar medidas de protección en sus lugares de residencia.

---

las mayorías, tales como la inestabilidad política, al descenso de la legitimidad de las instituciones (y la consecuente dificultad de las elites para movilizar la voluntad colectiva en apoyo a proyectos de cambio) y, cada vez más, a las consecuencias de la inseguridad pública sobre la calidad de sus propias condiciones de vida.

<sup>30</sup> Los países de poco tamaño y de alta homogeneidad cultural crean ámbitos de cercanías que tienden a inhibir el despegue de las elites, a medida que la comunidad tiene una mayor capacidad para sancionar a aquellos que se apartan demasiado de los hábitos y estilos de vida de las mayorías.

### ***b) Segregación residencial y comportamientos de los sectores populares urbanos que afectan la cohesión social***

En cuanto a los sectores populares urbanos, el aislamiento geográfico reduce por varias vías la disposición general a la cooperación y a la negociación ordenada de conflictos con las otras clases. Entre esas vías, se pueden mencionar la escasez de oportunidades de aprendizaje de los códigos de comunicación de otras clases, los resentimientos asociados a la frustración de expectativas de participación material y simbólica en la sociedad y sus dificultades para constituirse como actores colectivos eficientes.

Los dos primeros factores se han discutido en acápites anteriores. El tercer factor (las dificultades para constituirse como actores colectivos eficientes) es una variable central para comprender la contribución que pueden hacer las clases populares segregadas a la construcción de patrones de convivencia en la desigualdad y de reglas para la solución ordenada de conflictos. Por esto, vale la pena dedicar algunas reflexiones a la posibilidad de que el vecindario se constituya en una fuente importante de identidades y lazos de integración social.

### ***c) El territorio como fuente de identidad y lazos de integración social***

Gran parte de las experiencias exitosas de construcción urbana de patrones de convivencia en la desigualdad ha tenido que ver con la constitución de actores colectivos, que representan y articulan los intereses de porciones importantes de las clases populares, cuyos exponentes principales son los sindicatos obreros. En la actualidad, la experiencia cotidiana de muchos de los trabajadores de baja calificación les indica que el mundo del trabajo ha dejado de operar para ellos como el canal privilegiado de integración social, lo que los fuerza a buscar espacios alternativos para construir su identidad, para integrarse a su comunidad y para tener experiencias concretas de ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Si bien para aquellos que perdieron (o nunca tuvieron) espacios regulares de sociabilidad e interacción en el mundo del trabajo, el lugar de residencia podría constituir uno de los pocos ámbitos alternativos desde donde construir identidades y sentidos de pertenencia comunitaria, parece ser que para que eso ocurra se tienen que dar algunas de las condiciones que exponemos a continuación.

La primera tiene que ver con el carácter voluntario o involuntario de la residencia en determinado barrio. Hay varias consideraciones que prestan razonabilidad a la idea de que los pobres procuran voluntariamente vivir entre pobres. Una de ellas afirma que, en ciudades marcadas por las diferencias de clase, es comprensible que la población de menores recursos prefiera vivir en espacios donde el despliegue de sus hábitos y costumbres no los exponga a la estigmatización o a miradas despectivas de otras clases, donde sientan libertad para manifestarse con espontaneidad y mostrarse ante sus iguales como ingeniosos, atractivos y divertidos (Charlesworth, 2000). Otro argumento se refiere específicamente a los pobres que comparten orígenes étnicos, raciales o de origen regional o nacional, y afirma que estos prefieren habitar en los lugares donde están radicados sus pares atraídos por la facilidad de los contactos, por la comunidad de tradiciones culturales y estilos de vida y, en muchos casos, por la posibilidad de integrarse a redes que funcionan como fuentes de capital social relevante para su inserción en el mercado laboral. Un tercer argumento a favor de esta preferencia tiene que ver con la proximidad a los lugares de trabajo, y el deseo de estar cerca de los compañeros de tareas, factores que parecen haber tenido mucho que ver con la experiencia fabril y la constitución de barrios obreros.

La segunda condición, para que los barrios pobres puedan constituirse en fuentes de identidad y pertenencia, es que aquellos que comparten un área habitacional tengan el deseo de construir capital social con sus vecinos y dispongan de los recursos para hacerlo. El capital social suele localizarse en redes de reciprocidades cuyos miembros regulan su comportamiento por normas que definen el modo como se respetan derechos y se cumplen obligaciones. En barrios con una alta homogeneidad en la pobreza se encuentran numerosos ejemplos de organizaciones locales que, habiendo surgido para resolver problemas específicos que aquejan a una mayoría de vecinos, una vez constituidas como redes sociales facilitan el planteamiento de nuevas metas colectivas y la movilización hacia su logro.

Un problema común que enfrentan estos argumentos es que los recursos que necesita una persona para elegir su lugar de residencia, o para contribuir al mantenimiento de redes de reciprocidad, son justamente aquellos que se obtienen a través de vínculos estables con el mundo del trabajo. Aquellos que sufren problemas recurrentes de desempleo, o solo acceden a empleos informales, dispondrán de márgenes estrechos para optar entre alternativas residenciales, o para construir y mantener redes de reciprocidad.

En síntesis, los mismos rasgos de la nueva pobreza urbana hacen difícil que en los vecindarios donde se concentra emerjan algunas de las características virtuosas para el desarrollo de sentimientos de identidad y pertenencia. Porque, paradójicamente, una de las condiciones que hace viable a la comunidad local como plataforma para esa función es el tipo de vínculos que establecen sus vecinos con el mundo del trabajo<sup>31</sup>. Por eso los procesos de desindustrialización no provocan una revitalización de las instituciones comunales en los barrios populares urbanos, sino más bien su decaimiento.

En el cuadro II.3 se presenta una amplia gama de dimensiones y de indicadores de segregación residencial. Al igual que en los casos anteriores, la incorporación de esta problemática a modelos multidimensionales de explicación de la cohesión social requiere disponer de una “lista corta”. Para eso se sugieren los dos indicadores siguientes:

- **Análisis de variancia.** Permite comparar las diferencias entre las variaciones en la composición social dentro y entre las unidades de agregación territorial en la ciudad. El nivel de segregación residencial es directamente proporcional a la homogeneidad en la composición social de los barrios (comunas, segmentos censales, entre otros), y a la heterogeneidad entre los barrios (comunas, segmentos censales, entre otros).
- **Índice de clustering (LISA o Moran).** Este índice añade al anterior información sobre la amplitud geográfica de la segregación residencial.

## E. Comentarios finales

Poner a prueba las relaciones entre niveles y tipos de segmentaciones en las ciudades y la disposición de sus habitantes a participar activamente en la construcción de patrones de colaboración y negociación pacífica de conflictos es una tarea altamente compleja. Por un lado, porque tanto los tipos de segmentación como la cohesión social son todavía nociones que no alcanzan la madurez de los conceptos, esto es, de fenómenos con causas y consecuencias únicas. Por otro, porque no resulta fácil identificar y probar los hipotéticos mecanismos microsociales que conectan estos dos fenómenos.

---

<sup>31</sup> Un ejemplo excelente de la dinámica que se activa en este género de procesos se encuentra en la película argentina, *Luna de Avellaneda*. Avellaneda es un barrio del Gran Buenos Aires en donde se experimentó un fuerte proceso de industrialización. La película relata la relación entre la desindustrialización de la zona y el colapso de un club de barrio.

■ Cuadro II.3 ■

**Sugerencias de indicadores de segregación residencial en clave de cohesión social urbana**

| Naturalaleza  | Determinantes   | Consecuencias sobre la cohesión social  |
|---|---|---|
| <p>Dimensiones de la distribución territorial de una categoría de población. Índices de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disimilitud (Duncan)</li> <li>• Exposición</li> <li>• Análisis de Variancia.</li> <li>• Concentración</li> <li>• <i>Clustering</i> (Moran y LISA)</li> <li>• Porcentaje de población en asentamientos precarios en el total de pobres y en el total de población.</li> <li>• Aplicación de índices de segregación a la distribución territorial de asentamientos precarios.</li> <li>• Porcentaje de estratos socioeconómicos medios en condominios cerrados, con respecto al total de NES medios y al total de población de la ciudad.</li> <li>• Aplicación de índices de segregación a la distribución territorial de barrios cerrados.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores históricos referidos a la antigüedad de la segregación residencial en la ciudad.</li> <li>• Indicadores cualitativos de la importancia relativa de las jerarquías o las igualdades en la interacción entre desiguales.</li> <li>• Indicadores sobre la significación que tienen para las clases medias y altas los lugares de residencia como símbolo de figuración social.</li> <li>• Indicadores sobre el celo con que las clases medias y altas preservan las fronteras de su sociabilidad (requerimientos para el ingreso a determinados clubes).</li> <li>• Indicadores topográficos sobre la geografía de la ciudad.</li> <li>• Índices de movilidad social. Tendencias generales.</li> <li>• Tasas diferenciales de fecundidad entre las clases.</li> <li>• Ritmo de crecimiento urbano.</li> <li>• Contribución de las migraciones al crecimiento urbano.</li> <li>• Nivel de calificación media de los inmigrantes.</li> <li>• Evolución de los precios del suelo. Media y dispersiones.</li> <li>• Composición sectorial de la fuerza de trabajo.</li> <li>• Nivel de desigualdad en los ingresos de los hogares.</li> <li>• Indicadores de calidad de los subsidios y avales para arriendos y compras de viviendas.</li> <li>• Indicadores del peso relativo de la vivienda social en las soluciones habitacionales para los pobres.</li> <li>• Indicadores del nivel de tolerancia política y administrativa a la ocupación de tierra y la tenencia precaria.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación entre niveles de segregación residencial y niveles de segmentación laboral entre ciudades.</li> <li>• Asociación entre niveles de segregación residencial y niveles de segmentación educativa entre ciudades.</li> <li>• Opiniones sobre nivel de comprensión de los códigos de comunicación de otras clases.</li> <li>• Niveles de confianza con respecto a los miembros de otras clases.</li> <li>• Niveles de tolerancia a la desigualdad y a la pobreza en sectores medios y altos.</li> <li>• Sentimientos de los sectores medios y altos con respecto a la responsabilidad moral hacia "los de abajo".</li> <li>• Sentimientos de temor entre clases y dentro de las clases.</li> <li>• Rigidez de las imágenes de una clase sobre la otra (todos, la mayoría, algunos, pocos). Estigmas.</li> <li>• Peso relativo de los comportamientos disruptivos del orden social en las clases (drogadicción, delincuencia, marginalidad).</li> <li>• Indicadores de niveles de eficacia normativa en barrios populares (<i>graffiti</i>, basurales en las calles, artefactos públicos y/o privados, deteriorados o rotos, relaciones entre adultos y jóvenes, control de las calles).</li> <li>• Nivel de malestar entre las clases populares. Indicadores de anomia.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

La ambigüedad conceptual se refleja en las dificultades para elaborar instrumentos idóneos de medición, mientras que los resultados de la aplicación de instrumentos que no son idóneos aporta a la confusión en el nivel conceptual. En rigor, las ciencias sociales parecen enredadas en las complejidades que supone el análisis de las transformaciones en las distintas dimensiones que conforman la estructura social de las ciudades. La mejor estrategia en estos casos parece ser tratar de dibujar el perfil del rompecabezas, utilizando para ello hipótesis de trabajo sobre las direcciones causales entre los elementos. En un artículo reciente, De Hoyos y Lustig

(2009) enfrentan problemas similares con la construcción de un modelo que incorpore variables en distintos niveles y esferas de acción, y que dé una explicación eficiente a los cambios en las desigualdades en la distribución del ingreso y en la pobreza. Los autores dicen: “En la práctica ese tipo de modelo no existe y posiblemente nunca existirá. Por eso, el conocimiento integral de un tema –en contraste con el que se centra en contestar preguntas cada vez más específicas– se va construyendo como un rompecabezas, con el agravante de ausencia de piezas y que las piezas existentes no todas provienen de la misma fuente y encajan de manera perfecta. Si continuamos con la metáfora del rompecabezas, nos tenemos que preguntar con qué piezas contamos y cuáles están menos cubiertas por la investigación vigente”.

Aun a riesgo de simplificar gruesamente estos procesos, mi impresión es que el hecho históricamente inédito para las oportunidades de construcción de convivencia en la desigualdad, en las ciudades, resulta de la combinación de tres tendencias. Cada uno de ellas pudo estar presente en algún momento de la historia de las ciudades, pero su convergencia es lo que plantea un escenario significativamente diferente para las posibilidades de construcción de patrones estables de convivencia urbana.

### **1. La deserción de los estratos medios del ámbito de los servicios públicos**

La salud del tejido social de las ciudades y el funcionamiento de los mecanismos de solidaridad social suelen resistir el aislamiento de la elite de la sociedad, la que, por otra parte, siempre ha recurrido a alternativas privadas de provisión de servicios. En cambio, las rupturas en el tejido social se hacen rápidamente visibles allí en donde una masa importante de las clases medias deserta de los servicios públicos.

### **2. La debilidad de los vínculos de los estratos bajos con el mercado de trabajo y su concentración en determinados barrios**

La concentración espacial de hogares con graves privaciones materiales y escasas esperanzas de alcanzar logros significativos mediante el trabajo favorece la germinación de los elementos más disruptivos de la pobreza. Aquellos que cuentan con recursos para alejarse de esos vecindarios lo harán, por lo que la interacción estará crecientemente limitada a vecinos cuyas habilidades, hábitos y estilos de vida están más asociados al fracaso que al éxito, y cuyas redes se mostrarán ineficaces para proporcionar contactos o información relevante sobre empleos y oportunidades de capacitación.

La misma inestabilidad laboral y de ingresos dificulta la creación y el mantenimiento de instituciones locales que puedan ejercer ciertos controles informales básicos. Los niños y jóvenes carecen de exposición y de contactos con modelos de rol, esto es, con personas que se mueven bien en los círculos sociales y económicos principales de la ciudad.

### 3. El crecimiento de las expectativas de los sectores populares urbanos con respecto al pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía

Un rasgo explosivo de esta situación es que en paralelo con el avance de los procesos de debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo, de las segmentaciones en los servicios y segregaciones en el espacio, las fuentes de producción y reproducción de aspiraciones no han dejado de funcionar. La cobertura de la educación y de los medios de comunicación crece, mientras la globalización y la consolidación de la democracia electoral amplía día a día el volumen de población expuesta a discursos que generan expectativas de acceso pleno a derechos sociales, cuyo ejercicio efectivo la experiencia cotidiana se encarga de negar. Todo ello transforma los barrios de la nueva pobreza urbana en focos arquetípicos de anomia, cuya presencia contribuye fuertemente a la erosión de la calidad de las relaciones sociales en las ciudades.

### Bibliografía

- Anselin, Luc (1995), "Local indicators of spatial association - LISA", *Geographical Analysis*, vol. 27.
- Barry, B. (1998), "Social exclusion, social isolation and distribution of income", *Case Paper*, N° 12, Londres, London School of Economics.
- Baumol, W. (1967), "The macroeconomics of unbalanced growth", *American Economic Review*, vol. 57.
- Benavides, M. (2008), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*, Lima, GRADE.
- Borgegard L.E., E. Andersson y S. Hjort (1998), "The divided city? Socio-economic changes in Stockholm metropolitan area, 1970-94", *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), Londres, Routledge.
- Castell, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Buenos Aires, Paidós.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/G.2335/Rev.1)*, Santiago de Chile.

- Cervini, R. (2002), “Desigualdades socioculturales en el aprendizaje de matemática y lengua de la educación secundaria en Argentina: un modelo de tres niveles”, *Revista electrónica de investigación y evaluación educativa*, vol. 8, N° 2, [en línea] [http://www.uv.es/RELIEVE/v8n2/RELIEVEv8n2\\_1.htm](http://www.uv.es/RELIEVE/v8n2/RELIEVEv8n2_1.htm) [14 de agosto de 2009]
- Charlesworth, Simon J. (2000), *A Phenomenology of Working Class Experience*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Contreras, M., F. Corbalán y J. Redondo (2007), “Cuando la suerte está echada: estudio cuantitativo de los factores asociados al rendimiento en la PSU”, *Revista iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación (REICE)*, vol. 5, N° 5e [en línea] <http://www.rinace.net/arts/vol5num5e/art35.pdf>.
- De Hoyos, R. y N. Lustig (2009), “Apertura comercial, desigualdad y pobreza. Reseña de los enfoques metodológicos, el estado del conocimiento y la asignatura pendiente”, *El trimestre económico*, vol. 76, N° 2, abril-junio.
- Durkheim, Emile (1964), *The Division of Labor in Society*, Nueva York, The Free Press.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Friedrichs, J. (1998), “Social inequality, segregation and urban conflict: the case of Hamburg”, *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), Londres, Routledge.
- Gertel, H. y otros (2007), *Análisis multinivel del rendimiento escolar al término de la educación básica en Argentina*, Córdoba, Instituto de Economía y Finanzas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Hamnett, C. (1998), “Social polarisation, economic restructuring and welfare state regimes”, *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, S. Mustard y W. Ostendorf (eds.), Londres, Routledge.
- Kessler, Gabriel y María Mercedes Di Virgilio (2008), “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas”, *Revista de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2382-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Kesteloot, C. (1998), “The geography of deprivation in Brussels and local development strategies”, *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, S. Mustard y W. Ostendorf (eds.), Londres, Routledge.
- Lattes, Alfredo (1996), “Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina”, *Población y desarrollo: Tendencias y nuevos desafíos*, Notas de población, N° 62 (LC/DEM/G.164), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Liu, H., L. Squire y H. Zou (1995), *Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Martori, Joan C. y Karen Hoberg (2004), “Indicadores cuantitativos de segregación residencial. El caso de la población inmigrante en Barcelona”, *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 8, N° 169.
- Miranda, L. (2008), “Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú”, *Análisis de programas, procesos y resultados*



- educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*, M. Benavides (ed.), Lima, GRADE.
- Mizala, A. y P. Romaguera (1998), “Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena”, *documento de trabajo*, N° 36, Santiago de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.
- Mizala, A., P. Romaguera y T. Reinaga (1999), “Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia”, *documento de trabajo*, N° 61, Santiago de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.
- Mollenkopf, J. y M. Castells (1991), *Dual city: Restructuring New York*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Musterd, S. y W. Ostendorf (eds.) (1998), *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, Londres, Routledge.
- Naciones Unidas (1981), *Modalidades de crecimiento de la población urbana y rural* (ST/ESA/SER.A/68), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.79.XIII.9.
- O'Donnell, Guillermo (1989a), “Privatización de lo público en Brasil: microescenas”, *Nueva sociedad*, N° 104.
- \_\_\_\_\_ (1989b), “Situaciones: micro-escenas de la privatización de lo público en São Paulo”, *Working Paper*, N° 121, Instituto Kellogg de Estudios Internacionales.
- Roberts, Bryan (1996), “The social context of citizenship in Latin America”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, N° 1.
- Rodríguez, Jorge (2001), “Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?”, *serie Población y desarrollo*, N° 16 (LC/L.1576-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G-54.
- Rodríguez, J. y C. Arriagada (2004), “Segregación residencial en la ciudad latinoamericana”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales* (EURE), vol. 30, N° 89, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, Francisco (2004), “Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana”, *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*, G. Cáceres y F. Sabatini (eds.), Santiago de Chile, Lincoln Institute of Land Policy/Pontificia Universidad Católica de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile”, documento presentado al seminario “Latin America: Democracy, Markets and Equity at the Threshold of a New Millennium”, Upsala, Universidad de Upsala, 1 al 3 de septiembre.
- Sassen, S. (1996), *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Nueva York, Columbia University Press.
- Sémblér, C. (2006), “Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios”, *serie Políticas sociales*, N° 125 (LC/L.2637-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.164.

- Tironi, M. (2003), *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*, Santiago de Chile, Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad (PREDES), Universidad de Chile/Ril Editores.
- White, P. (1998), “Ideologies, social exclusion and spatial segregation in Paris”, *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, S. Mustard y W. Ostendorf (eds.), Londres, Routledge.
- Wormald, G., L. Cereceda y P. Ugalde (2002), “Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres en la Región Metropolitana de Santiago de Chile en los años 90”, *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, R. Katzman y G. Wormald (coords.), Montevideo, Cebra.

### Capítulo III

## Instituciones, bienestar y cohesión social: indicadores para caracterizar su funcionalidad

*Rodrigo Arim, Andrea Vigorito*



#### A. Introducción

Una preocupación permanente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sido la construcción de una visión del desarrollo que trascienda el crecimiento económico y sienta sus bases sobre principios rectores de equidad e integración social. Pese a los esfuerzos y progresos recientes, la región no ha logrado ubicarse en una senda de crecimiento sostenido con equidad. Esta dificultad, que Fajnzylber (1992) caracterizó como el problema del “casillero vacío” en América Latina, constituye un desafío medular que obliga a incorporar en forma sistemática al problema de la desigualdad y su vinculación con las características de las estructuras sociales y productivas, como uno de los ejes articuladores de las estrategias de desarrollo.

Más allá de la discusión normativa derivada de lo anterior, desde comienzos de la década de los noventa, la literatura económica comenzó a destacar la desigualdad y, más ampliamente, la cohesión social como condicionantes de los procesos de crecimiento. Las sociedades más desiguales se encuentran propensas a la presencia de conflictos crónicos, y limitan las posibilidades de inversión en el capital humano de amplios

contingentes sociales. El alto nivel de desigualdad constituye en sí una barrera para el desarrollo.

Desde una perspectiva más amplia, la CEPAL viene desarrollando un programa de investigación con el objetivo de incorporar la cohesión social como un componente de la agenda para el desarrollo. En este se reconoce que la cohesión social requiere principios de cooperación y de comunicación, necesarios para la generación de espacios sociales de interacción funcionales para los procesos de desarrollo. Los altos niveles de desigualdad socavan las bases materiales de la interacción social, pero también el funcionamiento de las instituciones constituye un aspecto medular para la vida social.

No obstante, el concepto de cohesión social dista de encontrarse consensuado en los medios académicos y políticos. La CEPAL (2007) se aproxima a la noción de cohesión social como la interacción dialéctica entre los mecanismos de inclusión y exclusión social, y las respuestas y percepciones de la ciudadanía sobre el modo como estos mecanismos operan. Este enfoque permite establecer puentes analíticos entre aspectos que suelen abordarse aisladamente, como la equidad (entendida en un sentido amplio), la legitimidad política, los valores de solidaridad y cooperación, las políticas sociales, los ámbitos institucionales, entre otros. La perspectiva establece que la vinculación entre estos aspectos es esencialmente dialéctica y sistémica: no hay relaciones de causalidad unidireccionales, sino que su configuración debe comprenderse desde una mirada articulada e integral.

Para incorporar la cohesión social como parte de una concepción sistémica del desarrollo se requiere construir sistemas de indicadores que permitan monitorear el avance comparado en esta dimensión. En principio, el sistema debe establecer estándares mínimos, anclados en esferas seleccionadas que aseguren funcionamientos sociales básicos. A su vez, en tanto que la cohesión social presupone normativamente el logro de desempeños básicos, se necesario que el sistema de indicadores identifique la presencia de patrones de discriminación y exclusión. Por último, un sistema de esta naturaleza debe identificar el papel de las políticas públicas como sostén del bienestar y la cohesión social.

En el espíritu de los indicadores de Laeken, construidos por la Unión Europea, la CEPAL ha propuesto un primer juego de indicadores articulados para monitorear la cohesión social en la región, como parte de un proceso tendiente a definir un sistema de indicadores coherente y capaz de funcionar como soporte para la evaluación comparada de la cohesión en la región (CEPAL, 2007). Este artículo se enmarca en este programa. Su objetivo

es realizar una propuesta que sustente el diseño de un subconjunto de indicadores para capturar el componente institucional de la cohesión social.

En un sentido amplio, el acceso al bienestar descansa en el vínculo entre las distintas instituciones sociales en donde las personas acceden a los diversos componentes de la calidad de vida. En particular, en la literatura se reconocen los hogares, los mercados y el Estado como espacios institucionales medulares en el acceso al bienestar. La articulación y la complementación de estas instancias constituyen un determinante central del bienestar y la cohesión social. Desde una mirada centrada en las políticas públicas, los indicadores deben capturar la forma como el Estado es capaz de incidir en esta configuración institucional, adquiriendo relevancia la caracterización de los regímenes de bienestar en función de su incidencia sobre la cohesión social.

En este artículo se hace una propuesta inicial de un conjunto de indicadores que permita el seguimiento del grado de articulación entre las distintas esferas institucionales implicadas en la provisión del bienestar social. Para ello, primero se realiza una breve discusión sobre los mecanismos institucionales de provisión y su articulación (sección B). En la sección C se discuten las vinculaciones entre los regímenes de bienestar y la cohesión social, entendida en el marco analítico propuesto por la CEPAL. Posteriormente se discuten las dificultades para aislar el papel específico de cada ámbito institucional y su interacción en la provisión del bienestar social, y como soporte de la cohesión social (sección D). Por último, se presentan los indicadores propuestos (sección E).

## **B. Instituciones y bienestar social**

Barr (1998) reconoce cinco formas posibles de provisión de bienestar: i) el mercado; ii); el bienestar ocupacional; iii) provisión voluntaria a través de redes y formas no mercantiles de intercambio; iv) provisión privada a través de acciones que suavizan el ingreso en el ciclo de vida y posibles contingencias, y v) políticas públicas de transferencias monetarias o en especie (bienes y servicios).

La principal fuente de bienestar en las economías modernas proviene de los recursos que los ciudadanos obtienen en los mercados, sobre todo laborales. El *funcionamiento de los mercados* determina la capacidad de las personas de integrarse a la vida laboral y obtener un ingreso que pueda transformar en fines valorables para ella y su entorno. Algunos hogares

obtienen, además, recursos provenientes de otros mercados a partir de su dotación privada de activos físicos y financieros. A su vez, el proceso de formación de precios condiciona la capacidad de acceso a bienes y servicios privados. Difícilmente pueda sobredimensionarse la importancia de esta fuente en las economías modernas. El funcionamiento global de la economía y las características de la dinámica de los mercados constituyen un determinante de primer orden de la calidad de vida.

Sin embargo, la importancia del ámbito laboral no se reduce exclusivamente a su condición de proveedor de ingresos. Muchas empresas, ya sea voluntaria o compulsivamente como consecuencia de marcos normativos que así lo exigen, brindan a sus empleados servicios que inciden en su bienestar presente o futuro (sistemas de cuidado infantil, programas de salud, programas de pensiones complementarias, entre otros). La relevancia de estas formas de *bienestar ocupacional* varía fuertemente según las sociedades, aunque es claro que en los países desarrollados es donde se observa un mayor desarrollo relativo.

En tercer lugar, buena parte del bienestar que alcanzan las personas descansa en relaciones comunitarias o solidarias (*provisión voluntaria*). Típicamente, las familias actúan como un mecanismo de provisión de bienestar, distribuyendo recursos de distinta naturaleza y asignando roles que inciden en el bienestar relativo de sus miembros. En particular, las transferencias intergeneracionales dentro de las familias inciden en la calidad de vida en distintas etapas vitales. Sin embargo, la provisión voluntaria no se agota en las relaciones familiares y abarca otras relaciones solidarias o de cooperación.

En cuarto lugar, el bienestar es el resultante de las decisiones que toman las personas para distribuir el riesgo que enfrentan ellas y/o sus familias, a lo largo de su ciclo de vida, por medio de diversos mecanismos de mercado, como son las decisiones de ahorro y acumulación de activos, la contratación de seguros de vida o de retiro, entre otros (*provisión privada*).

Por último, las políticas públicas proveen directamente a los ciudadanos de bienes y servicios básicos (educación, salud, vivienda, alimentos) y mecanismos de sostenimiento de los ingresos mediante sistemas de protección contributivos y no contributivos. En este marco, también se suelen incorporar otros servicios sociales menos abarcadores, como las políticas activas de empleo o los dispositivos de atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad extrema (personas en situación de calle, niños huérfanos, políticas de atención asociadas a catástrofes naturales, entre otros).

Se observa que no se puede definir una relación unívoca entre estas fuentes del bienestar y el accionar de los distintos ámbitos institucionales (familias, mercados y Estado). De hecho, las características de la provisión privada, tanto dentro del hogar como a través de mecanismos mercantiles, dependen crucialmente del accionar del Estado. Los mercados no operan en el vacío institucional, sino que se encuentran influenciados por marcos reguladores que inciden en la asignación de recursos, la determinación de los precios relativos de bienes y servicios, el nivel de empleo y la estructura salarial, entre otros. La distribución de recursos en el hogar y la asignación del tiempo de sus integrantes a distintas tareas dependen de las reglamentaciones vigentes sobre licencias pagas por maternidad y paternidad, la cobertura del sistema de pensiones, las características de los sistemas educativos centrados en la infancia, entre otros. En muchos países, a nivel individual o de rama, las empresas se encuentran legalmente obligadas a solventar servicios de distinta naturaleza a sus trabajadores, y estos están conscientes de participar en esquemas de aseguramiento para el momento de su retiro de la vida laboral o su atención sanitaria.

Tampoco se puede asumir que el Estado sea como el determinante último de la provisión privada. La institucionalidad pública se configura a partir de procesos políticos que se apoyan en las características de la sociedad. Las sociedades menos integradas pueden desarrollar políticas públicas menos abarcadoras, y ciertos grupos se encuentran en mejores condiciones para “capturar” el accionar del Estado. En la región existen diversos ejemplos de países en donde las políticas públicas muestran sesgos regresivos y no logran alcanzar a los sectores con más carencias. En ese sentido, la economía política alerta sobre el riesgo de pensar el Estado como un agente independiente, capaz de diseñar las políticas exclusivamente sobre criterios de equidad y eficiencia.

El efecto final de las políticas públicas sobre el nivel y la distribución del bienestar dependerá de la configuración emergente del accionar del Estado sobre cada uno de estos ámbitos. Una valoración sobre el papel del Estado como mecanismo de promoción de fines deseables (reducción de la pobreza, justicia distributiva, cohesión social, crecimiento económico) presupone analizar la interacción del Estado con cada uno de estos ámbitos, caracterizando la configuración emergente en términos de la provisión privada (familias y mercados) y pública. Así, la discusión precedente señala que los tres ámbitos institucionales no actúan en forma independiente.

En distintos trabajos académicos se ha intentado caracterizar las sociedades modernas en función de las características que asume la articulación entre las instituciones mercado, familias y Estado, en la provisión

de bienestar. La clasificación más influyente en la literatura de los Estados de Bienestar ha sido desarrollada por Esping-Andersen (1990, 1996), quien utiliza las diferencias en la serie de dispositivos institucionales políticos, económicos y sociales como criterio demarcatorio de *diferentes regímenes de bienestar*. Las instituciones públicas que integran los Estados de Bienestar se caracterizan en función de tres dimensiones: i) relaciones Estado-mercado; ii) grado de estratificación o de universalismo en el acceso a derechos; iii) grado de mercantilización en el acceso a las dimensiones constituyentes de la calidad de vida o de bienestar.

Los regímenes distintos inciden en la distribución del bienestar y en el grado de cohesión social. Las sociedades más cohesionadas se apoyan en arreglos institucionales en donde el Estado logra reducir las brechas de logros provenientes del sector privado.

En la posguerra, las sociedades capitalistas más avanzadas consolidaron los denominados “Estados de Bienestar”, concepto que hace referencia a la articulación de una amplia y abarcadora gama de políticas de protección social, tendientes a reducir la exposición de los ciudadanos a la vulnerabilidad social, asegurar la cobertura ante diversos riesgos contingentes, o el acceso a bienes y servicios básicos. En términos más generales, en la génesis de las políticas que conforman los Estados de Bienestar (sobre todo en los países cuya configuración se afianzó sobre criterios de universalismo y amplia cobertura) subyace la preocupación por fomentar la equidad y la cohesión social.

Sin embargo, la noción de Estado de Bienestar es difusa. No existe una definición consensuada sobre qué implica y cuáles son sus funciones específicas. De hecho, suele referenciar el conjunto de políticas tendientes a asegurar a los ciudadanos *funcionamientos básicos*<sup>1</sup>, tales como el acceso a recursos mediante transferencias monetarias (contributivas y no contributivas) o en especie; el acceso al conocimiento por medio de la educación, el derecho a la atención de su salud o a una vivienda digna, entre otros. En otros términos, su papel es asegurar a los individuos alcanzar un estándar de vida básico acorde al estadio de desarrollo específico de su sociedad de la que forma parte.

A su vez, los Estados de Bienestar, en tanto que son construcción social, constituyen configuraciones emergentes de procesos históricos diversos, que moldearon arreglos institucionales y diseños de política (conjuntos

<sup>1</sup> En este texto se utiliza la expresión funcionamientos en el sentido que le ha dado Amartya Sen en su enfoque evaluativo sobre el bienestar.



de beneficios prestados, canales de acceso a los mismos, mecanismos de financiamiento) relativamente heterogéneos. Por supuesto, sobre el trasfondo de dicha diversidad se pueden detectar algunos rasgos centrales que caracterizan la presencia de un Estado de Bienestar, y que ameritan su tratamiento como una categoría específica.

En las sociedades de Occidente existe cierto acuerdo básico sobre los fines específicos que debe perseguir el Estado de Bienestar, independientemente de las políticas utilizadas para alcanzarlos. En primer lugar, su finalidad central es evitar situaciones de pobreza extrema, asegurando que el estándar de vida de los ciudadanos no caiga por debajo de cierto umbral considerado socialmente inaceptable. En segundo lugar, las políticas *bienestaristas* deben apoyar a las personas para protegerse contra riesgos contingentes que enfrentan a lo largo de su vida, típicamente desempleo, enfermedad o la dificultad creciente para generar su propio flujo de ingresos a edad avanzada. En tercer lugar, y en un plano más general, una finalidad medular es alcanzar una distribución del ingreso y la riqueza más equitativa que la que emergería en el contexto de una economía de mercado que opere sin intervenciones estatales, constituyéndose en el principal canal a través del cual la acción del Estado fomenta la integración y la cohesión social.

El propósito específico de este subconjunto de políticas estatales (asegurar un bienestar básico independiente de las circunstancias que enfrentan los individuos) pone de relieve que su diseño debe basarse en criterios de justicia distributiva y de equidad. En esencia, en una economía de mercado el Estado actúa como un dispositivo que redistribuye recursos generados hacia los grupos identificados a priori como más vulnerables<sup>2</sup>.

### C. Regímenes de bienestar y cohesión social

La preocupación por la cohesión social en el diseño de las políticas públicas orientadas al bienestar es patente en el proceso de integración de Europa. En 1997, el Consejo Europeo identificó la cohesión social como un objetivo central, y en 2000 el mismo órgano, reunido en Niza, acordó diseñar un sistema de indicadores para monitorear la inclusión social, el cual se implementó oficialmente en la reunión de Laeken, de 2001.

<sup>2</sup> No obstante, las políticas que engloba la noción de Estado de Bienestar no se justifican exclusivamente en argumentos de corte normativo. Existen también sólidas razones fundadas en la eficiencia económica que justifican el diseño y la implementación de instituciones públicas sólidas, que corrijan ineficiencias de los mercados, sobre todo en áreas como las de educación, salud, vivienda o pensiones (Snower, 1993).

El diseño de las políticas públicas debería basarse en una apreciación del desempeño de los distintos espacios institucionales y de la capacidad de los individuos de acceder a funcionamientos básicos, a través de la esfera privada (familia y mercados). Si se pretende reducir las brechas en aspectos centrales de la vida social, las políticas públicas adquieren una relevancia central en países, como los de América Latina, en donde la distribución privada de los recursos y el propio acceso a las instituciones públicas es profundamente inequitativa. El monitoreo de la capacidad de los Estados de actuar en esta dirección requiere la construcción de un sistema adecuado de indicadores, capaz de integrarse a una matriz más amplia que capte la dinámica de la cohesión en la región.

Se pueden construir indicadores que cuantifiquen el papel específico de estos ámbitos, pero su evaluación *requiere marcos normativos en los que se especifique un patrón deseable de provisión*. Así, los enfoques que parten de la premisa de que los individuos o las familias son responsables primordiales de proveerse de bienestar, aceptarán que las políticas públicas cubran la necesidad de aquellas que no logran hacerse de los recursos a través de sus propios miembros o a partir de las relaciones de solidaridad intergeneracionales dentro del hogar. Si los hogares son capaces de proveer recursos a los adultos mayores, no es deseable la intervención del Estado que debería cubrir los requerimientos mínimos de aquellos que no cuentan con otros mecanismos de provisión. Esta visión residual del Estado contrasta con otras aproximaciones normativas que consideran, por ejemplo, que el sostén de los adultos mayores es un problema de la sociedad en su conjunto, y que dejar librada la protección a las familias constituye un mecanismo de reproducción de la pobreza, puesto que el peso de dicha responsabilidad depende crucialmente de la dotación de activos en los adultos jóvenes<sup>3</sup>.

Obsérvese que la vinculación entre Estado de Bienestar y cohesión social depende del marco normativo subyacente en las políticas públicas. Cuanto más cercano resulta el diseño del régimen de bienestar al paradigma residual, menos funcionará como un mecanismo para promover la cohesión social, en tanto se asume que la distribución de los recursos sociales se determina en la esfera privada. En contraste, las políticas universalistas se fundamentan en la necesidad de construir una base de bienestar común a todos los ciudadanos como fundamento de una sociedad integrada que

<sup>3</sup> Por cierto, además de justificaciones normativas, existen razones de eficiencia que justifican el diseño de sistemas de seguridad social (p. ej., véanse los trabajos de Feldstein y Liebman, 2002 o de Modigliani y Muralidhar, 2005).

asegure estándares vitales mínimos. Además, de conformidad con los procesos, los esquemas universales requieren que el Estado implemente mecanismos fuertes de redistribución, lo que implica institucionalizar la solidaridad como valor social, solidaridad que exige de transferencias desde los estratos más beneficiados hacia los menos favorecidos.

Importa tener presente que parte de la justificación normativa que apoyó el diseño de los Estados de Bienestar más generosos en Europa, luego de la Posguerra, se vincula en la necesidad de reconstruir los lazos de solidaridad y cimentar la ciudadanía como concepto político y social. Por tanto, la cohesión social, en sus dos vertientes de equidad material y sentido de pertenencia político y societario, se encuentra fuertemente entroncada en las justificaciones de los Estados de Bienestar. Como expresó T.H. Marshall, en 1950, los derechos civiles y políticos tienen un sentido plenamente democrático, solo si son complementados con el ejercicio de derechos sociales básicos. El sentido de pertenencia y equidad que sustentan las sociedades integradas requiere la consolidación y la articulación de la democracia y de un Estado de Bienestar que aseguren el cumplimiento de esos derechos básicos (Esping-Andersen, 2003).

Sin embargo, la definición de un criterio normativo para valorar la incidencia de las instituciones del bienestar sobre la cohesión social debe complementarse con una evaluación del grado de pertinencia e idoneidad. Una matriz de políticas públicas consolidada en ciertos contextos históricos pudo constituir una pieza clave en la promoción del bienestar y la cohesión social, en esa realidad específica, pero podría dejar de resultar funcional a tal objetivo ante fuertes cambios en el contexto social y económico donde opera. En otros términos, aun cuando el régimen se diseñara bajo criterios universalistas de promoción del bienestar, el devenir histórico puede socavar la capacidad de sostén de la cohesión social de las instituciones públicas.

En efecto, el debate contemporáneo en los países desarrollados señala de manera sistemática la pérdida de funcionalidad de las políticas públicas en este plano. Los Estados del Bienestar se sustentaron en los supuestos de una familia nuclear relativamente estable y capaz de proveer de bienestar a sus miembros a lo largo del ciclo vital, y de una economía que funcionaba bajo el paradigma del pleno empleo. Los cambios demográficos (envejecimiento de la población, inestabilidad de los arreglos familiares), culturales (cambios en los roles de género) y económicos (competencia global, desindustrialización, cambios tecnológicos, entre otros) no solamente resquebrajaron el soporte que aseguraba la viabilidad económica de las políticas bienestaristas de posguerra, sino también su capacidad para promover la cohesión social. Así,

instituciones estatales cada vez más onerosas no aseguran niveles estables de cohesión (Hemerijck, 2002).

Tanto en el plano institucional (grado de consolidación de los Estados de Bienestar) como en el plano demográfico y económico, la realidad de América Latina difiere de la de los países desarrollados. Los Estados de Bienestar en la región suelen caracterizarse como incompletos, en tanto no han logrado consolidar esquemas de prestaciones universales e importantes contingentes no participan, o lo hacen marginalmente, de sus beneficios. Si bien la falta de institucionalidad constituye una limitante para avanzar en la construcción de políticas que promuevan la cohesión, también puede constituir una ventaja relativa. Las estructuras institucionales son difíciles de transformar y los problemas de economía política plantean serios desafíos a los procesos de reforma. La región, que tiene una asignatura pendiente en términos de protección social como sustento de la cohesión, tiene la oportunidad de plantearse su diseño a partir de la distribución del riesgo social que emerge de las nuevas condiciones económicas que caracterizan su inserción en el mundo. A su vez, la estructura demográfica continúa siendo joven, aunque se observan cambios significativos en los arreglos familiares, por lo que también debería aprovechar este bono demográfico para diseñar instituciones que fomenten la cohesión y resulten sustentables durante la trayectoria demográfica venidera.

Si los componentes centrales de la cohesión social son el sentido de pertenencia y la equidad, la articulación entre las tres esferas prioritarias de provisión (Estado, mercados y familias) resultará funcional a dicho objetivo, siempre y cuando promuevan la equidad y las instituciones logren asegurar una amplia participación en su seno. Las sociedades en donde el Estado cumple un papel residual tienden a fragmentar la capacidad de acceso a bienes y servicios básicos (los hogares con mayores recursos los adquieren en los mercados y los más pobres, en instituciones diseñadas para su atención exclusiva) y, por ende, resquebrajan el sentido de pertenencia, porque la propia pertenencia institucional se encuentra fragmentada. Por cierto, esto no significa que las políticas focalizadas sean disfuncionales a la cohesión social. Si su objetivo es promover la equidad, asegurando el acceso de los sectores pobres a servicios básicos, su instrumentación puede resultar funcional al logro de mayor cohesión. El problema parece surgir en la medida en que su implementación implique una fuerte segmentación y especialización en la provisión, lo cual puede acarrear consecuencias nocivas sobre la cohesión social.

Si bien el objetivo de este trabajo no se encuentra en discutir las reformas necesarias para que las políticas públicas actúen como motor de la cohesión, la discusión precedente pone de manifiesto que un sistema de indicadores requiere explicitar marcos normativos para evaluar la funcionalidad de las políticas públicas en el contexto social y político, desde una óptica de cohesión social, sustancialmente más amplia que las perspectivas centradas solo en la reducción de la pobreza.

#### **D. Hogares, mercados y Estado: dificultades metodológicas para caracterizar su interacción**

Caracterizar el papel y el grado de articulación de los distintos ámbitos institucionales en la provisión del bienestar social no constituye una tarea sencilla. Parte de las dificultades proviene de las verificaciones realizadas antes, en el sentido de que el papel de la esfera privada (familias y mercados) y el Estado no son eventos independientes, y que se requiere un marco normativo para establecer patrones deseables de generación del bienestar en los tres ámbitos institucionales.

Una segunda dificultad para demarcar el papel específico de los distintos ámbitos proviene de la diversidad de modalidades de provisión y financiamiento público. En algunos casos, el sector público actúa como oferente directo de servicios, sin exigir contrapartida monetaria específica, como es el caso de la mayoría de los sistemas educativos públicos para la infancia y la adolescencia (provisión pública con fondos del Tesoro). Otros servicios son financiados por el Estado, pero prestados por el sector privado (ej., los esquemas de subsidio para acceso a la salud) o alternativamente los beneficiarios reciben recursos públicos para que ellos seleccionen un proveedor. Asimismo, existen arreglos institucionales donde el Estado obliga a la contratación entre privados para asegurar cobertura en algunas áreas (ej., los sistemas de pensiones de capitalización individual obligatorios), sin que medie financiamiento público<sup>4</sup>.

A su vez, los instrumentos de política pública utilizados para asegurar fines de bienestar social también son diversos. Siguiendo a Barr (1992), se pueden clasificar en cuatro grandes grupos: i) Regulación pública; ii) Subsidio a los precios; iii) Transferencias de ingresos, y iv) Producción pública.

---

<sup>4</sup> En estos casos extremos, las erogaciones asociadas con la implementación de la política no entran en la contabilidad del gasto público.

La regulación actúa sobre el funcionamiento de los mercados, ya sea controlando precios (ej., políticas de salarios mínimos), cantidades (grupos poblacionales y empresas obligados a cotizar en esquemas de aseguramiento) o calidad (ej., marcos regulatorios de sanidad alimenticia). Los subsidios a los precios a ciertos bienes pueden ser universales o condicionados a la pertenencia a ciertos grupos sociales. Las transferencias de recursos pueden estar asociadas nominalmente a cierto tipo de gastos (ej., instrumentos diseñados para la adquisición exclusiva de alimentos), o ser de libre uso por parte del beneficiario (ej., transferencias monetarias). Obsérvese que estos tres instrumentos actúan sobre la restricción presupuestaria de las personas y sobre los precios relativos, pero no eliminan el mercado como mecanismo de provisión. En contraste, los instrumentos de provisión pública implican que el Estado asume la función de oferente, en algunos casos monopólico, de ciertos servicios. La dificultad estriba en cómo asignar roles específicos a la esfera privada (familias y mercados) y pública, dado que la provisión puede materializarse a través de relaciones entre privados pero condicionadas por marcos legales. Dimensionar la importancia del Estado de Bienestar y sus efectos requiere criterios de inclusión o exclusión de todas o algunas de estas modalidades de provisión, e instrumentos de intervención en el núcleo de políticas *bienestaristas*<sup>5</sup>.

Una tercera dificultad radica en la presencia de fuertes limitaciones de información para caracterizar estos procesos. En particular, una correcta aproximación al papel de las familias como proveedoras de bienestar requiere información sobre la asignación, dentro de los hogares, de los recursos y activos que los mismos obtienen. Esta dificultad es sobre todo relevante en algunas dimensiones de la calidad de vida. Por ejemplo, al evaluar el acceso a los recursos, la variable observada generalmente es el monto de ingresos que perciben los hogares a través de diversos canales. En la mayoría de los estudios sobre desigualdad se asume que los recursos que perciben los hogares se distribuyen en forma equitativa entre sus integrantes, en tanto que la variable focal suele ser el ingreso por persona o el ingreso ajustado por escalas de equivalencia. Esto implica suponer que cada persona participa en la distribución de los recursos dentro del hogar en forma homogénea, cuando el ingreso se define en términos per cápita, o en función de las necesidades de los miembros del hogar (si se opera con escalas de equivalencia).

<sup>5</sup> En realidad, la ambigüedad en la definición de los límites del Estado como proveedor de bienestar es más profunda. Prácticamente toda la serie de políticas públicas afectan en el nivel y distribución del bienestar. Es indiscutible que las políticas ambientales, urbanísticas o de seguridad pública constituyen un determinante relevante del bienestar, por lo que los criterios para clasificar las diversas áreas de accionar del Estado distan de ser obvios.

No obstante, por razones vinculadas a la reproducción de ciertas normas y costumbres sociales o a la presencia de diferenciales de poder en el uso de los recursos entre los integrantes de un hogar, este supuesto dista de ser un punto de partida natural para el análisis. Así, en la literatura se coincide en que el supuesto de distribución equitativa dentro de los hogares no tiene sustento empírico. Los miembros de un hogar no disfrutaban en la misma proporción ni de los recursos ni de los funcionamientos obtenidos a partir de los mismos (Burton y otros, 2007)<sup>6</sup>. En todo caso, también se debe considerar que la información sobre el proceso de asignación intrahogar es escasa, puesto que las encuestas de hogares no suelen relevar en forma sistemática esta dimensión, y aun cuando se diseñen instrumentos estadísticos específicos en esta área, la capacidad de captación de desigualdades de esta naturaleza es limitada.

Además, a veces las limitaciones de información imposibilitan aislar la provisión familiar y la provisión a través de mecanismos de mercado. Se puede calibrar la cuantía relativa de los recursos que los hogares se apropian en el mercado y de los que obtienen a través de transferencias públicas, pero no es posible incorporar la forma como esos recursos se asignan en el hogar. De modo que se identificarán indicadores en dos ámbitos de generación de bienestar: el Estado y la esfera privada, pero no se realizarán desagregaciones dentro de la esfera privada, entre familias y mercados.

## E. Indicadores de funcionamiento de las instituciones<sup>7</sup>

El programa de investigación iniciado por la CEPAL implica construir un sistema de indicadores, capaz de caracterizar el grado de cohesión social en el continente, de manera que se constituya en un punto de apoyo para la discusión y el diseño de las políticas públicas. El objetivo de este artículo es proponer una primera aproximación a un conjunto de indicadores que permita el seguimiento del grado de articulación entre las distintas esferas institucionales (Estado, mercado, familia) de provisión del bienestar social que

<sup>6</sup> El argumento es válido también para otras dimensiones del bienestar. Por ejemplo, los cuidados dentro del hogar implican que ciertos miembros destinen recursos, como el tiempo a esta actividad. Identificar los miembros receptores y oferentes es clave para comprender cómo opera la provisión de bienestar en el hogar. Las encuestas de uso de tiempo brindan elementos para analizar esta situación, pero no se encuentran generalizadas como relevamientos periódicos en la región que permitan seguir la evolución de indicadores contruidos a partir de ellas.

<sup>7</sup> En una versión previa de este trabajo, el conjunto de indicadores propuesto era sustancialmente más amplio. Los comentarios recibidos con ocasión del seminario regional "Alcanzando convergencias en la medición de la cohesión social", organizado por la CEPAL (2009) en Santiago de Chile (31 de agosto-1 de septiembre) nos llevaron a reducir sustancialmente el número de indicadores, en aras de la parsimonia del sistema, y asumiendo que su objetivo central es el monitoreo de la cohesión social en la región.



fueron someramente caracterizadas en la sección anterior. Sobre la base de la discusión acerca de los mecanismos de provisión de bienestar y el concepto de cohesión propuesto por la CEPAL se intenta construir un conjunto de indicadores que capturen de manera simultánea la importancia relativa de estas esferas, su grado de articulación, segmentación o especialización en la atención de diversos grupos sociodemográficos.

Un sistema de indicadores debe cumplir un conjunto de propiedades básicas que faciliten su interpretación y seguimiento. Atkinson y otros (2002) señalan que un sistema de indicadores debe respetar ciertos principios básicos. Algunos de estos principios corresponden a características de los indicadores individuales, mientras que otros hacen referencia al “portafolio” de indicadores. En cuanto a los indicadores individuales, se señalan las propiedades siguientes:

- **Identificación de la esencia del problema.** Esto implica tener una interpretación normativa clara y aceptada. Su metodología debe ser comprensible por la sociedad en general.
- **Robustez y validez.** Variaciones marginales en su forma de cálculo no deberían modificar sustancialmente la evolución del indicador y debe apoyarse en información estadísticamente confiable.
- **Sensibilidad a las intervenciones de política.** Los indicadores deben captar el impacto de las políticas públicas, pero a la vez no pueden ser manipulables fácilmente, evitando que el objetivo de la política se desvíe desde la atención de la sustancia del problema hacia la acción sobre el indicador.
- **Comparabilidad.** El indicador debe poder medirse en forma comparable entre los países integrantes del sistema de información y, en la medida de lo posible, debe ser comparable con estándares internacionales. Este principio implica que los países deberían hacer esfuerzos para recolectar información estadística construida sobre la base de marcos conceptuales comunes.
- **Revisión periódica.** Los indicadores no son estándares absolutos, sino que responden a ciertos estadios de desarrollo relativo. Por tanto, se requieren procesos de revisión periódica que adecuen los indicadores a los objetivos centrales en cada dimensión.

Al mismo tiempo, se señala que el sistema de indicadores en su conjunto debe encontrarse balanceado en términos de sus dimensiones, y que estas deben ser mutuamente consistentes. El sistema también debe ser transparente y accesible para todos los ciudadanos de la región interesados en la temática.



El conjunto de indicadores propuesto más adelante intenta cumplir con estas propiedades. A veces, esto implica administrar una tensión entre la precisión y la compleción del sistema y su parsimonia. A su vez, es necesario tener en cuenta la disponibilidad de estadísticas en la región, asegurando un sistema de información en el que la mayoría de los países se encuentre en condiciones de participar.

El enfoque metodológico para construir este sistema parte del sistema inicialmente propuesto por la CEPAL, integrado por tres componentes (brechas o distancias, instituciones y pertenencia) y un conjunto de factores que caracterizan la cohesión social en cada una de estas dimensiones (véase el gráfico III.1). Si bien el objetivo de este trabajo es proponer un sistema de indicadores centrado en el componente de instituciones, la discusión presentada antes justifica una mirada más amplia. En particular, en tanto las brechas son el resultante de la interacción entre las distintas esferas de provisión del bienestar, resulta trascendental que el sistema de indicadores refleje el papel específico de las políticas públicas, las familias y los mercados en la configuración de dichas brechas. Por eso, además de los indicadores del funcionamiento institucional, se propone una serie de indicadores complementarios para el componente de brechas, centrada en los ámbitos de desigualdad y pobreza, educación y brecha digital.

\* Gráfico III.1 ■

**La arquitectura del sistema de indicadores de la cohesión social propuesto por la CEPAL**



Fuente: CEPAL, Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/G.2335/Rev.1) Santiago, 2007.

Por tanto, en esta propuesta se procede en dos etapas: i) se plantea un primer conjunto de indicadores que captura el papel de las instituciones en distintas áreas de la vida social. El énfasis se encuentra en lograr una caracterización del funcionamiento de las políticas públicas en cada pilar o componente de la cohesión social, según su cobertura y los mecanismos de estratificación para el acceso a sus beneficios. Estos indicadores, que miden el esfuerzo relativo de cada esfera institucional en la provisión del bienestar, se integran al componente *instituciones* propuesto por la CEPAL, y ii) se proponen indicadores complementarios, que identifican el origen institucional de los logros alcanzados en cada dimensión y las brechas o las distancias resultantes (o mejor dicho, la capacidad de las instituciones, y en particular de los Estados, para reducir las brechas).

## 1. Indicadores del pilar institucional

Como ya se señaló, a través de los indicadores institucionales se busca captar el esfuerzo relativo de las esferas pública y privada (familias y mercados) en la provisión de bienestar y en la reducción de las brechas sociales, como soporte para la cohesión social. Esto implica contar con medidas que permitan: i) analizar el papel del sistema de protección social como mecanismo de acceso a recursos, en conjunto a los ingresos y otros recursos que los hogares obtienen como resultado de su participación en el mercado de trabajo, ii) realizar un seguimiento del rol de las instituciones como proveedoras de servicios de salud, vivienda y educación (el énfasis en estas áreas no se encuentra en la presencia de brechas sino en la caracterización básica del andamiaje institucional que permite el acceso), y iii) capturar el grado de integración de distintos grupos demográficos en las instituciones públicas.

## 2. Acceso a los recursos: Estado, mercados y familias

En el cuadro III.1 se presentan los indicadores para medir el papel del Estado como proveedor de ingresos. La apertura por quintil permite identificar el grado de estratificación y fragmentación del sistema de seguridad social, a lo largo de la distribución del ingreso. A su vez, se desagrega la información por tramos etarios (menores de 18 años, entre 19 y 64 años, mayores de 65 años) para caracterizar la cobertura de las transferencias a lo largo del ciclo de vida. En la literatura se reconoce cierta dislocación en los sistemas de protección, originalmente centrados en la atención de las situaciones de retiro de la fuerza de trabajo de los adultos mayores. Sin embargo, los cambios en la distribución de la vulnerabilidad han llevado a que la estructura del

## ■ Cuadro III.1 ■

**Alcance del sistema de protección social: indicadores primarios**

| Estado   |   |   |   |
|--|---|---|---|
| Instituciones públicas de protección social. Indicadores primarios |   |   |   |
| Total  | Existencia de sistema de prestaciones no contributivas (SI, NO) | Porcentaje de hogares cubiertos por sistema de transferencias públicas no contributivas |   |
|  | Existencia de sistemas de prestaciones contributivos (SI, NO)   | Porcentaje de hogares cubiertos por sistema de transferencias contributivas             |   |
| Apertura para quintiles 1 y 5                                      | Existencia de sistemas de prestaciones contributivas (SI, NO)   | Porcentaje de hogares cubiertos por sistema de transferencias contributivas             |   |
| Menores de 18  | Existencia de sistema de prestaciones no contributivas          | Cobertura de cada programa en relación población-objetivo                               | Porcentaje de beneficiarios de este tipo de programas |
| Edades activas   | Existencia de sistema de prestaciones no contributivas          | Cobertura de cada programa en relación población-objetivo                               | Porcentaje de beneficiarios de este tipo de programas |
| Mayores de 65  | Existencia de sistema de prestaciones no contributivas          | Cobertura de cada programa en relación población-objetivo                               | Porcentaje de beneficiarios de este tipo de programas |

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** El indicador de cobertura coincidirá con el indicador de % de beneficiarios solo en caso de prestaciones universales para cada grupo etario.

riesgo social se concentre más en las edades jóvenes, lo que impone nuevas demandas a las políticas. Así, los indicadores que señalan la presencia de instrumentos específicos de atención por tramos de edad y su grado de cobertura permiten analizar el grado de adaptación de los sistemas de protección a las nuevas realidades emergentes.

En suma, los indicadores primarios propuestos pretenden reflejar en qué medida existe un sistema de protección social orientado a los sectores que presentan mayores niveles de privación, y que no acceden al sistema contributivo. Así, el análisis de la cobertura del sistema permite vislumbrar la capacidad del sistema para promover políticas que garanticen una mayor equidad.

Al mismo tiempo, se proponen indicadores secundarios que reflejan el estatus jurídico de las prestaciones contributivas y no contributivas. El análisis de la arquitectura legal busca descubrir en qué medida la misma reproduce la segregación observada en la sociedad, o procura una mayor integración a través de una institucionalidad única y coordinada. Conviene notar que la determinación de los beneficios no contributivos a partir de marcos regulatorios de fácil reversión ha provocado la desarticulación de algunas de las experiencias de transferencias no contributivas en la región,

por lo que el nivel jurídico en el que se asegura el derecho constituye un indicador de estabilidad de la política.

### ■ Cuadro III.2 ■

#### Alcance del sistema de protección social: indicadores secundarios

| Estado   |   |  |  |
|--|---|--|--|
| Instituciones públicas de protección social. Indicadores secundarios |   |  |  |
| Total  | Estatus jurídico de los sistemas contributivos (Constitución, leyes, decisiones del Poder Ejecutivo)    | Mecanismos de selección de beneficiarios (requisitos de aportes, universales, prueba de verificación de medios, discriminación positiva) | Gestión de los beneficios (Instituciones de la seguridad social, Ministerios, agencias públicas especializadas en la prestación) |
| Menores de 18  | Estatus jurídico de los sistemas no contributivos (Constitución, leyes, decisiones del Poder Ejecutivo) | Mecanismos de selección de beneficiarios (requisitos de aportes, universales, prueba de verificación de medios, discriminación positiva) | Gestión de los beneficios (Instituciones de la seguridad social, Ministerios, agencias públicas especializadas en la prestación) |
| Edades activas   | Estatus jurídico de los sistemas no contributivos (Constitución, leyes, decisiones del Poder Ejecutivo) | Mecanismos de selección de beneficiarios (requisitos de aportes, universales, prueba de verificación de medios, discriminación positiva) | Gestión de los beneficios (Instituciones de la seguridad social, Ministerios, agencias públicas especializadas en la prestación) |
| Mayores de 65  | Estatus jurídico de los sistemas no contributivos (Constitución, leyes, decisiones del Poder Ejecutivo) | Mecanismos de selección de beneficiarios (requisitos de aportes, universales, prueba de verificación de medios, discriminación positiva) | Gestión de los beneficios (Instituciones de la seguridad social, Ministerios, agencias públicas especializadas en la prestación) |

Fuente: Elaboración propia.

Por último, se proponen indicadores tendientes a captar la importancia relativa de las transferencias estatales y de los recursos que los miembros activos del hogar obtienen en el mercado de trabajo (formal e informal). A su vez, se incorpora a la tasa de dependencia como una aproximación al grado de esfuerzo relativo que recae sobre las familias para proveer bienestar a sus miembros inactivos, sobre todo a niños y adultos mayores que no han adquirido derechos en el sistema de seguridad social (cuadro III.3).

### 3. Educación, salud y vivienda

En el cuadro III.4 se presentan los indicadores propuestos para las dimensiones educación, salud y vivienda. Obsérvese que se pretende caracterizar la articulación institucional del Estado, y la esfera privada en la provisión y no su impacto en términos de desigualdades en los logros. Los indicadores complementarios que capturan las brechas y las inequidades en cada dimensión se especifican, siguiendo el esquema de la CEPAL (2007), bajo el componente *distancias*.

■ Cuadro III.3 ■

**Importancia relativa del Estado, el mercado y la familia como mecanismos de provisión de ingresos**

|                | Estado  | Mercado   | Familias                |  |
|----------------|---|---|-------------------------|--|
|                |   |   | Primarios               | Secundarios  |
| General        | a) Porcentaje del ingreso per cápita proveniente de transferencias públicas | a) Porcentaje de hogares con perceptores de ingresos provenientes del sector formal<br>b) Porcentaje de hogares que exclusivamente perciben ingresos provenientes del sector informal | Tasa de dependencia (*) | a) (Menores de 18 años/número de perceptores)<br>b) (Mayores de 65 años que no perciben pensiones/número de perceptores)<br>c) Porcentaje de adultos mayores de 65 años que no reciben pensiones |
| Primer quintil | a) Porcentaje del ingreso per cápita proveniente de transferencias públicas | a) Porcentaje de hogares con perceptores de ingresos provenientes del sector formal<br>b) Porcentaje de hogares que exclusivamente perciben ingresos provenientes del sector informal | Tasa de dependencia (*) | a) (Menores de 18 años/número de perceptores)<br>b) (Mayores de 65 años que no perciben pensiones/número de perceptores)<br>c) Porcentaje de adultos mayores de 65 años que no reciben pensiones |
| Quinto quintil | a) Porcentaje del ingreso per cápita proveniente de transferencias públicas | a) Porcentaje de hogares con perceptores de ingresos provenientes del sector formal<br>b) Porcentaje de hogares que exclusivamente perciben ingresos provenientes del sector informal | Tasa de dependencia (*) | a) (Menores de 18 años/número de perceptores)<br>b) (Mayores de 65 años que no perciben pensiones/número de perceptores)<br>c) Porcentaje de adultos mayores de 65 años que no reciben pensiones |

Fuente: Elaboración propia.

■ Cuadro III.4 ■

**Indicadores institucionales vinculados al acceso a la educación, salud y vivienda**

|           | Estado  | Esfera privada   |
|-----------|---|--|
| Educación | a) Porcentaje menores entre 6 y 15 años que concurren al sistema educativo público<br>b) Porcentaje de personas entre 16 y 18 que concurren al sistema educativo público<br>c) Porcentaje de personas entre 19 y 24 años que concurren al sistema educativo público | a) (Gasto privado en educación primaria por alumno) / (gasto público en educación primaria por alumno)<br>b) (Gasto privado en educación primaria por alumno) / (gasto público en educación primaria por alumno) |
| Salud     | a) Porcentaje de personas con cobertura pública de salud<br>b) Porcentaje de personas con cobertura privada subsidiada<br>c) Gasto promedio per cápita en el sector público<br>d) Gasto promedio per cápita en el sector subsidiado                                 | a) Porcentaje de personas con cobertura privada<br>b) Gasto promedio per cápita en el sector privado   |
| Vivienda  | Porcentaje de crédito para vivienda otorgado por el sector público  | Porcentaje de crédito para vivienda otorgado por el sector privado   |

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Integración institucional

Por último, mediante dos cortes sociales habitualmente utilizados, el género y la adscripción étnica o racial, se busca analizar en qué medida las instituciones públicas contemplan a estos grupos, de manera habitual postergados, en sus diseños, así como dar cuenta de su gravitación en las esferas de decisión. Recuérdese que la CEPAL propone tres componentes operativos del concepto de cohesión social (Distancias, Instituciones, Pertenencia). Los indicadores propuestos en el cuadro III.5, si bien se incorporan en el componente institucional en tanto hacen referencia a la adscripción de diferentes grupos a las instituciones públicas, se vinculan también con el componente de pertenencia, puesto que captan el grado de acceso de diferentes grupos a dichas instituciones.

■ Cuadro III.5 ■  
Indicadores de integración institucional

|                           | Primarios   | Secundarios   |
|---------------------------|---|---|
| Grupos étnicos o raciales | (Porcentaje de grupo étnico <i>i</i> en el Parlamento)/(Porcentaje de personas pertenecientes al grupo étnico <i>i</i> en la población) | a) (Porcentaje de grupo étnico <i>i</i> en los titulares del poder ejecutivo <sup>a</sup> ) / (Porcentaje de personas pertenecientes al grupo étnico <i>i</i> en la población)<br>b) (Porcentaje de grupo étnico <i>i</i> en la Suprema Corte de Justicia)/(Porcentaje de personas pertenecientes al grupo étnico <i>i</i> en la población) |
| Género                    | (Porcentaje de mujeres en el Parlamento)/(Porcentaje de mujeres en la población)  | a) (Porcentaje de mujeres <i>i</i> en los titulares del Poder Ejecutivo)/(Porcentaje de mujeres <i>i</i> en la población)<br>b) (Porcentaje mujeres <i>i</i> en la Suprema Corte de Justicia)/(Porcentaje de mujeres <i>i</i> en la población)  |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> El concepto de titulares del Poder Ejecutivo remite a la cantidad de ministros.

Como indicador primario, se utiliza la relación entre la proporción de integrantes de una etnia o grupo racial en el Parlamento y la proporción de este grupo en la población total. Parece razonable asumir que instituciones que habilitan el acceso igualitario de la población presentarían índices cercanos a uno. A su vez, se proponen como indicadores secundarios la relación entre la participación en cargos ministeriales y en las cortes supremas de justicia, y la participación en la población total.

#### 5. Indicadores de capacidad institucional para reducir las brechas

Un sistema de indicadores que pretende monitorear la evolución del acceso a los recursos en clave de cohesión social debe contar con un énfasis claro en la desigualdad y la capacidad del Estado para reducirla. Se propone complementar

los indicadores base propuestos por la CEPAL con medidas que capturen el papel del Estado en la reducción de las brechas. Por ejemplo, se plantea calcular la pobreza, la brecha de pobreza, la indigencia y los indicadores de desigualdad, antes y después de las políticas de transferencias no contributivas e impuestos. Esta mirada permite captar el papel de las políticas públicas en la reducción de la desigualdad y la privación social (véase el cuadro III.6).

■ Cuadro III.6 ■

**Indicadores de capacidad del Estado para reducir las brechas**

|   | Estado  | Esfera privada  |
|---|---|---|
| Incidencia de la pobreza                                      | Pobreza después de transferencias no contributivas e impuestos directos           | Pobreza antes de transferencias no contributivas e impuestos directos           |
| Brecha de pobreza   | Brecha de pobreza después de transferencias no contributivas e impuestos directos | Brecha de pobreza antes de transferencias no contributivas e impuestos directos |
| Incidencia de la indigencia                                   | Indigencia después de transferencias no contributivas e impuestos directos        | Indigencia antes de transferencias no contributivas e impuestos directos        |
| Relación ingresos promedio quintil más rico/quintil más pobre | Después de transferencias no contributivas e impuestos directos                   | Antes de transferencias contributivas e impuestos directos                      |
| Gini  | Gini después de transferencias no contributivas e impuestos directos              | Gini antes de transferencias no contributivas e impuestos directos              |

Fuente: Elaboración propia.

La atención de los miembros del hogar con requerimientos de cuidados es un componente importante del bienestar, tanto para los miembros demandantes como los posibles oferentes de cuidados en las familias. Una problemática en esta área es que si faltan mecanismos institucionales públicos de cuidado, las familias tienden a asumir casi exclusivamente dicha responsabilidad. En los estratos altos, el problema se resuelve generalmente a través de transacciones en los mercados (guarderías, casas de salud, contratación de servicio doméstico), mientras que en los sectores menos favorecidos la responsabilidad suele caer en algunos miembros en edad activa, en general mujeres, que dejan de desarrollar otras actividades para especializarse en la provisión de cuidados (véase el cuadro III.7).

La forma de operatividad propuesta se concentra en la provisión de cuidados infantiles (porcentaje de niños de 5 años y menos que reciben cuidados en los distintos ámbitos institucionales en promedio y para los quintiles 1 y 5). A su vez, los problemas de cuidados asociados a los adultos mayores pueden captarse a través de los indicadores específicos sobre el alcance y la magnitud de los sistemas de pensiones planteados en el sistema de indicadores sobre cohesión social de la CEPAL, y también en las medidas de acceso a protección social planteadas en secciones previas de este trabajo.

## ■ Cuadro III.7 ■

**Indicadores de capacidad del Estado para proveer cuidados**

|                | Estado  | Mercado   | Familias  |
|----------------|---|---|---|
| General        | Porcentaje de niños menores de 5 años que concurren a instituciones públicas de cuidado               | Porcentaje de niños menores de 5 años que concurren a instituciones privadas de cuidado               | Porcentaje de niños menores de 5 años que no concurren a instituciones de cuidado               |
| Primer quintil | Porcentaje de niños menores de 5 años que concurren a instituciones públicas de cuidado en el quintil | Porcentaje de niños menores de 5 años que concurren a instituciones privadas de cuidado en el quintil | Porcentaje de niños menores de 5 años que no concurren a instituciones de cuidado en el quintil |
| Quinto quintil | Porcentaje de niños menores de 5 años que concurren a instituciones públicas de cuidado en el quintil | Porcentaje de niños menores de 5 años que concurren a instituciones privadas de cuidado en el quintil | Porcentaje de niños menores de 5 años que no concurren a instituciones de cuidado en el quintil |

Fuente: Elaboración propia.

**6. Capacidad de reducción de la brecha digital**

La incorporación de la brecha digital como una dimensión relevante para caracterizar las brechas sociales en la región es un aporte innovador de la CEPAL. Como indicadores complementarios al propuesto por la CEPAL (*acceso de niños y jóvenes a un computador e Internet, en el hogar y en la escuela*) se proponen indicadores orientados a mostrar en qué medida el Estado es un actor importante en la reducción de la brecha digital y el alcance de sus acciones en relación con el sector privado.

## ■ Cuadro III.8 ■

**Indicadores de capacidad del Estado para reducir la brecha digital**

|                | Estado   | Mercado  | Familias   |
|----------------|--|--|--|
| General        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a computadoras a través de programas públicos</li> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que accede a Internet a través de programas públicos</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a computadoras en el sistema educativo privado</li> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a Internet en el sistema educativo privado</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a computadoras en el hogar</li> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a Internet en el hogar</li> </ul> |
| Primer quintil | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a computadoras a través de programas públicos</li> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a Internet a través de programas públicos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a computadoras en el sistema educativo privado</li> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a Internet en el sistema educativo privado</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a computadoras en el hogar</li> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a Internet en el hogar</li> </ul> |
| Quinto quintil | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a computadoras a través de programas públicos</li> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a Internet a través de programas públicos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a computadoras en el sistema educativo privado</li> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a Internet en el sistema educativo privado</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a computadoras en el hogar</li> <li>• Porcentaje de menores de 18 años que acceden a Internet en el hogar</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.



## F. Conclusiones

La CEPAL se encuentra desarrollando un programa de investigación con el propósito de incorporar la cohesión social como componente de una concepción más amplia del desarrollo. En este marco, la CEPAL ha propuesto un primer conjunto de indicadores para monitorear la cohesión social en la región, como parte de un proceso que tiende a definir un sistema de indicadores coherente y capaz de funcionar como soporte para la evaluación comparada de la cohesión en la región. En este capítulo, enmarcado en este programa, se realiza una primera propuesta de un conjunto de indicadores que captura el componente institucional de la cohesión social.

Uno de los elementos conceptuales básicos que debe ser tenido en cuenta al momento de analizar esta propuesta es que en ella se reconoce a los hogares, los mercados y el Estado como espacios institucionales medulares en el acceso al bienestar. Así, la articulación y la complementación de estas instancias constituyen un determinante central del bienestar y la cohesión social. Desde una mirada centrada en las políticas públicas, los indicadores deben capturar la forma como el Estado es capaz de incidir en esta configuración institucional, adquiriendo relevancia la caracterización de los regímenes de bienestar, en función de su incidencia sobre la cohesión social.

De este modo, en este artículo se realizó una propuesta inicial de un conjunto de indicadores para el seguimiento de la articulación entre las distintas esferas institucionales de provisión del bienestar. La propuesta abarca indicadores que complementan los propuestos por la CEPAL, y que se orientan a caracterizar las capacidades estatales para reducir las brechas sociales, y otro conjunto centrado en la caracterización del funcionamiento de las instituciones básicas (Estado, mercados, familias) como mecanismos de provisión de bienestar.

Como toda propuesta primaria requiere mayor profundización, tanto en el plano conceptual (qué categorías adicionales habría que incorporar, cuáles pueden ser redundantes) como en el operativo, vinculado a la disponibilidad de información proveniente de los sistemas estadísticos nacionales.

## Bibliografía

- Atkinson, T. y otros (2002), *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press.
- Barr, N. (1992), “Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation”, *Journal of Economic Literature*, vol. 30, N° 2.

- Burton, P., S. Phipps y F. Woolley (2007), *Inequality and Poverty Re-examined*, S. Jenkins y J. Micklewright (eds.), Oxford University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
- Esping-Andersen, G. (2003), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- (ed.) (1996), *Welfare States in Transition. Social Security in the New Global Economy*, Londres, Sage.
- Esping-Andersen, G., D. Gallie y A. Hemerijck (2003), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2002), “The self-transformation of European social model(s)”, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Fajnzylber, F. (1990), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Feldstein, M. y J. Liebman (2002), “Social security”, *Handbook of Public Economics*, vol. 4, Amsterdam, North-Holland.
- Modigliani, F. y A. Muralidhar (2005), *Rethinking Pension Reform*, Cambridge University Press.
- Snower, D. (1993), “The future of the welfare state”, *The Economic Journal*, vol. 103, N° 418.

## Capítulo IV

# Tendiendo puentes entre el desarrollo sostenible y la cohesión social

*Francisco Canal Albán, Rayén Quiroga Martínez,  
Yosu Rodríguez Aldabe, Pauline Stockins, María Nájera*



### A. Introducción

Esta propuesta busca tender puentes conceptuales y empíricos entre cohesión social y medio ambiente en el contexto de América Latina y el Caribe. Constituye apenas un primer trabajo y, por tanto, es necesario someterlo a discusión para enriquecer las miradas tanto conceptuales como los posibles indicadores que se han derivado en este artículo.

Planteándose un horizonte amplio, centrado en visibilizar y avanzar en la comprensión de la sostenibilidad ambiental de los procesos de desarrollo social en la región, en este artículo se amplía y complementa el esquema conceptual de componentes y dimensiones del sistema de indicadores de la cohesión social de la CEPAL (2007).

Se resaltan algunas premisas centrales en la interrelación de lo ambiental con lo social, que permiten sustentar la necesidad de reconocer al patrimonio natural como un determinante vital de la sostenibilidad del desarrollo económico y social. Esto justifica explorar algunos elementos relacionados con lo ambiental que complementen las dimensiones y los indicadores utilizados en el enfoque de cohesión social de la CEPAL.

Asimismo, se propone enfatizar la importancia de los conflictos socioambientales como un componente transversal que dinamiza los procesos y resultados de inclusión o exclusión social, incide y modifica los mecanismos institucionales y las formas de pertenencia que son críticas para la cohesión social de los países de la región.

El análisis de los diferentes componentes de la dimensión ambiental de la cohesión social permite, finalmente, proponer una serie de indicadores ambientales que intervienen directamente en la cohesión social.

## **B. Relaciones entre cohesión social y sostenibilidad ambiental**

En la concepción revisada de la cohesión social de la Unión Europea se enfatiza el examen de los enlaces sociales e institucionales, necesarios para asegurar el bienestar de la sociedad en su conjunto, y se expresa el modelo social europeo, en cuyo marco se busca compatibilizar el crecimiento económico con la justicia social. Se plantea que la cohesión social consiste en la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización (Comité Europeo para la Cohesión Social, 2004).

Desde una mirada regional, y siguiendo lo planteado por la CEPAL (2007), se puede entender la cohesión social como la dialéctica entre los mecanismos institucionales de inclusión-exclusión y las respuestas y percepciones de los actores. La cohesión social, definida así, permite la identificación de tres componentes que se interrelacionan para generar procesos y resultados específicos de cohesión. Estos componentes son: i) las distancias o brechas; ii) los mecanismos institucionales de inclusión/exclusión, y iii) el sentido de pertenencia. Las relaciones entre estos tres componentes pueden establecerse en múltiples direcciones y variar a lo largo del tiempo y en diferentes contextos.

En América Latina y el Caribe cobran relevancia las políticas de cohesión social en las agendas gubernamentales, dinamizando la construcción de significados conceptuales y mecanismos de medición de la cohesión social, según la especificidad y la particularidad regional, fase en donde la discusión sobre las bases ecológicas y ecosistémicas del proceso de desarrollo social adquiere una importancia vital.

Situándose en esta perspectiva, no solo es posible sino también necesario ampliar el horizonte conceptual de la cohesión social, integrando la dimensión de sostenibilidad ambiental. Lo anterior también queda fundamentado a la hora de mirar la propuesta del Consejo de Europa, “que incorpora elementos teóricos de los enfoques de derechos, capital social, inclusión social y protección” (CEPAL, 2007:17).

## 1. Sostenibilidad ambiental y cohesión social

El debate sobre lo que se entiende por sostenibilidad del desarrollo es amplio y rico en América Latina y el Caribe. Por las propias características y la diversidad ecosistémica, y debido a las dinámicas productivas, sociales y culturales que se verifican dentro de los territorios latinoamericanos, el significado de la sostenibilidad ambiental de los procesos de desarrollo difiere según el país, el contexto y el ámbito en donde se lleva a cabo la discusión; a saber: académico, gubernamental, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

En su versión más integral y compleja, el concepto de sostenibilidad del desarrollo es netamente relacional; es decir, implica vincular las dinámicas económicas (extracción de recursos, transformación, distribución, consumo, disposición de desechos y asentamientos humanos) con las dinámicas ecosistémicas (resiliencia ecológica) en las cuales se desarrollan estos procesos.

Así, la sostenibilidad del desarrollo implica, como condición, que los procesos económicos insuman y desechen desde y hacia los ecosistemas, de una forma que: i) se conserve una determinada dotación de recursos naturales y calidad ambiental; ii) las intensidades y permanencias de la actividad permitan la restitución de los ecosistemas para garantizar su potencial actual y en el tiempo, y iii) se garantice el mantenimiento del patrimonio natural, la biodiversidad y la producción de los servicios ambientales a lo largo del tiempo.

La sostenibilidad de las dinámicas sociales y económicas que resultan en determinados grados de cohesión social, se vincula a la capacidad del medio ambiente para sostener las condiciones necesarias para el desarrollo en el mediano y largo plazo. Así, subyace a las nociones analíticamente distinguibles de desarrollo sostenible y sostenibilidad del desarrollo la idea de que un proceso de desarrollo pueda mantenerse a lo largo del tiempo, preservando la integridad de los ecosistemas y la existencia de las otras especies.

La comparación entre extracción/reposición y producción de desechos/absorción entraña desafíos analíticos y epistemológicos considerables, toda vez que su adecuada descripción y su aplicación, en el campo de las políticas públicas, implican contar con herramientas analíticas y de cuantificación sistémicas, multidisciplinarias y dinámicas, capaces de abarcar la creciente complejidad de varios sistemas (el económico, el social, el ecológico), que además discurren en permanente interacción y cambio.

Asumiendo esta complejidad, cabe decir que la sostenibilidad del proceso de desarrollo en cualquier localidad o territorio estaría determinada por una serie de condiciones de sostenibilidad (relación entre magnitudes o intensidades, entre extracción/resiliencia y emisión de residuos/absorción-descomposición, dilución, entre otros).

Si aplicamos esta conceptualización a la sostenibilidad del desarrollo a escala regional, los diagnósticos coinciden en que los principales problemas o las tensiones del desarrollo, en relación con las dinámicas ecosistémicas en la región, incluyen la sobreexplotación y el agotamiento de los recursos naturales (incluyendo suelos, borde costero y mares, bosques, agua dulce), subrayándose la pérdida de la biodiversidad. Asimismo, se verifican procesos crecientes de degradación y contaminación del aire, aguas y suelos, asociados a procesos industriales intensivos, junto a procesos de urbanización y permanencia de asentamientos humanos precarios.

Recapitulando, la sostenibilidad, como noción, implica sostener o mantener a lo largo del tiempo una determinada dinámica. De ahí que la sostenibilidad del desarrollo (entendida como la simple expansión de la producción, o bien, en tanto una mejor distribución del esfuerzo y los frutos del proceso entre la población) implica que este sea realizado de tal manera que su permanencia en el tiempo pueda ser garantizada, dadas la disponibilidad y renovabilidad del patrimonio natural y las capacidades de resiliencia de los ecosistemas.

## **2. Medio ambiente y cohesión social: una aproximación integrativa**

### **a) Premisas centrales en la interrelación de lo ambiental y lo social**

Como en cualquier aproximación conceptual, es necesario explicitar las premisas centrales sobre las cuales se fundan las relaciones que se proponen entre nociones, sistemas y procesos tan amplios como son los de cohesión social y la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Estas premisas son:

- Desde un enfoque sistémico, es posible plantear dos subsistemas que interactúan en forma permanente, modificándose mutuamente. En esta interacción recurrente se tiene el sistema de la naturaleza y, por otro, el subsistema sociedad humana, sin perjuicio de que cada uno fluye y se dinamiza según determinantes propios.
- La humanidad, su organización social y su economía, constituyen un subsistema abierto, nutrido y limpiado por los ecosistemas que la sostienen, lo cual se verifica en todas las escalas, desde lo local, pasando por las comunas y los municipios, por las provincias, los países, las regiones supranacionales y el planeta como un todo.
- El análisis distributivo de costos y beneficios derivados del uso y la apropiación del territorio, del espacio ambiental, y de los recursos tanto naturales como económicos, describe un mundo inequitativo que no es aceptable desde una perspectiva ética, en donde los que tienen más poder y mayores recursos económicos también dejan una huella ecológica más grande en detrimento de la calidad ambiental y del acceso a recursos por parte de los grupos que son más vulnerables.
- De ahí que abordar lo social, y en particular sus procesos distributivos intertemporales de los ingresos, la pobreza y el empleo, implica también abordar la base ecológica de sustentación de la producción de bienes y servicios económicos, y de su relación con el tejido social y los procesos humanos.
- La cohesión social desempeña un papel central en la capacidad de la sociedad de intervenir y modificar los elementos necesarios para asegurar sostenibilidad: cuanto mayor es la cohesión social, mayores serán las posibilidades de socializar la información y consensuar políticas y acciones orientadas a preservar el patrimonio natural y, a su vez, se contará con mejores condiciones para enfrentar los fenómenos naturales o las consecuencias de las perturbaciones a la naturaleza provocadas por acciones antrópicas.
- Al mismo tiempo, la cohesión social requiere la preservación del patrimonio natural, su diversidad y el sostenimiento de la calidad ambiental, para garantizarse en los territorios y a través del tiempo.
- La equidad es un elemento central de la sostenibilidad de los procesos humanos en el tiempo y a través de los territorios, esto incluye la igualdad de oportunidades y la equidad en la distribución de recursos y derechos a través de los territorios,

entre los grupos humanos y sociales, entre los países, y entre las actuales y futuras generaciones.

- Es evidente que abordar estos elementos cobra importancia central, cuando se trata de la cohesión social en América Latina y el Caribe. En la región, sus ejes económicos y motores de desarrollo se basan en la explotación creciente de los recursos naturales y los servicios ambientales que se generan como flujos que emanan de este patrimonio.

\* Gráfico IV.1 ■

**Base ecosistémica o de patrimonio natural que sostiene la cohesión social**



Fuente: Elaboración propia.

**b) Propuesta de modelo: relación de sostenibilidad ambiental y cohesión social**

En este punto se presenta una propuesta de aproximación conceptual que intenta relacionar los procesos de cohesión social con las dinámicas del medio ambiente, guardando consistencia con la propuesta de la CEPAL (2007) sobre cohesión social.



En este modelo se vinculan la cohesión social y la sustentabilidad ambiental, ampliando el horizonte del desarrollo social hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población de forma sostenible, considerando que ambos procesos se retroalimentan de continuo. En este sentido, se puede considerar que si las dinámicas de los tres componentes de la cohesión social apuntan a incrementar esta última, los beneficios que se despliegan también inciden en la calidad ambiental. A su vez, una mayor sostenibilidad ambiental favorece la cohesión social, tal como se ha elaborado en las premisas.

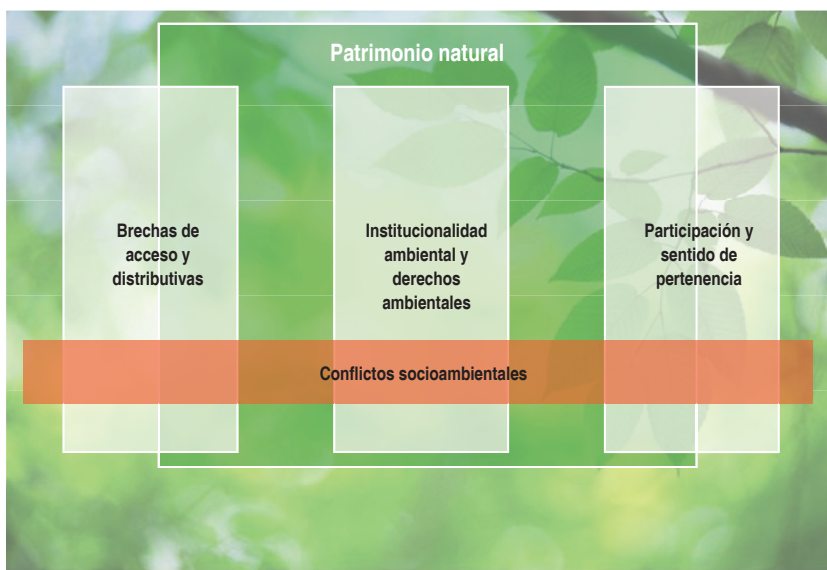
En este sentido, y también en línea con las premisas del documento, es posible distinguir:

- Una base ecosistémica o de patrimonio natural que sostiene las dinámicas, organización y procesos humanos, incluyendo la mirada de la cohesión social. Además, como dimensiones principales que es conveniente distinguir, se proponen tres componentes centrales para el análisis de las relaciones entre cohesión social y sostenibilidad ambiental.
- Un componente de distancias o brechas en el acceso y disponibilidad a patrimonio y servicios ambientales entre los grupos sociales.
- Un componente que reúne los aspectos institucionales y los mecanismos para la sostenibilidad ambiental de la cohesión social.
- Un componente de pertenencia y participación, que agrupa elementos respecto de la vida en los diversos territorios, los procesos de participación, la información ambiental y aspectos como los valores, las actitudes y los comportamientos proambientales.
- Finalmente, como dinámica transversal a los tres componentes, estrechamente relacionado con cada uno de estos y con la base patrimonial, se realiza una reflexión sobre los conflictos socioambientales como procesos y oportunidades para garantizar la sostenibilidad ambiental y la cohesión social.

En el gráfico IV.2 se presenta un esquema que sintetiza la propuesta, donde cada componente se analiza bajo la óptica de la relación de la sostenibilidad ambiental con la cohesión social.

Cada uno de estos componentes y sus múltiples manifestaciones afectan los procesos sociales y los grados de cohesión social, tal y como se intentará describir en las secciones siguientes.

## ■ Gráfico IV.2 ■

**Esquema para analizar los temas ambientales en clave de cohesión social**

Fuente: Elaboración propia.

### c) *Componentes de la sostenibilidad ambiental de la cohesión social*

#### i) **El patrimonio natural: soporte y envoltente de lo humano**

Dentro de los componentes que facilitan la aproximación simultánea a lo ambiental y la cohesión social, primero se tiene la base patrimonial de sustentación de las sociedades humanas en su territorio; bases ecológicas y ecosistémicas del proceso de desarrollo social, que inciden directa e indirectamente en la capacidad de una sociedad de progresar con creciente cohesión social. Los ecosistemas contienen y soportan todo lo que ocurre en la capa viva del planeta, incluyendo la sociedad humana. No es posible la producción económica y, por tanto, no es posible la distribución del ingreso y de las oportunidades sin utilizar el patrimonio ambiental en cada uno de los territorios. Tampoco es posible pensar en mayor cohesión social si no se incorpora en el análisis la mirada o la dimensión del patrimonio natural y de los servicios ambientales que se dan por garantizados y estables, aunque esto último depende de los ritmos, la magnitud y la persistencia de la huella humana en los ecosistemas.

En el ámbito de la sostenibilidad del desarrollo, el actual deterioro de los ecosistemas y, por tanto, de los sistemas de soporte vital y de las sociedades constituye una pérdida de patrimonio natural y, en consecuencia, una disminución del potencial de gestar bienestar humano de forma responsable y duradera a lo largo del tiempo. El patrimonio natural es la base sine qua non de cualquier proceso de bienestar y cohesión social, siempre que consideremos el proceso de forma integral e intergeneracional.

Por lo consiguiente, la economía y su extracción, cosecha y devolución permanente a los ecosistemas, y sus impactos correspondientes, no pueden seguir creciendo infinitamente en un planeta que es finito y que está sujeto a determinados ritmos de reposición de los recursos naturales, de materias y energía que se cosechan y a determinadas capacidades de dilución, absorción y reciclaje de los desechos que devuelven las sociedades a su medio ambiente.

- Límites al crecimiento económico y necesidad redistributiva a escala global y nacional

La discusión sobre los límites al crecimiento económico se ha prolongado por décadas con distintos énfasis, en particular el argumento del Club de Roma sobre el agotamiento de los recursos naturales a escala mundial. No obstante, aunque los combustibles fósiles y otros activos del subsuelo son evidentemente no renovables, aún no se han agotado, si bien su combustión genera el calentamiento global y los costos asociados de esta contaminación han impulsado a los Estados desarrollados a formalizar un compromiso internacional para reducir las emisiones (Kioto), y los ha impulsado a gravar y limitar su uso, al mismo tiempo que incentivan su sustitución por fuentes limpias y renovables.

Siempre han existido estos límites normativos, e incluso morales, a determinadas industrias y actividades, pero también existen límites a la pretensión (implícita o explícita) del crecimiento económico ilimitado, que están dados por leyes físicas de las que ninguna tecnología o ingenio humano pueden escapar. Tal como en el planeta impera la ley de la gravedad, por la termodinámica se sabe que tanto la materia como la energía en nuestro planeta son constantes, y de eso se dispone, junto a las demás especies, para resolver las necesidades y vivir vidas dignas.

Si el quehacer humano, en cualquier arreglo societario o enfoque económico que organiza la producción y la distribución de la riqueza, por cualquier motivo excede en forma prolongada estos límites físicos y bióticos,

se tendrá deterioro ecosistémico y mermará consecuentemente la capacidad de sostener dichas dinámicas económicas y sociales.

En este punto es crucial considerar que aunque la humanidad ya ha sobrepasado la resiliencia de algunos ecosistemas, y que en conjunto ha generado un agotamiento y un deterioro ambientales considerables, la distribución del “uso” de este espacio ambiental ha sido inequitativa entre los países e individuos. La huella ecológica, que mide el uso del espacio ambiental para viabilizar los niveles de vida, muestra que un estadounidense promedio tiene una de (9,4 has p/c) 3 veces mayor que la de un mexicano (3,4 has p/c) y más de 10 veces mayor que la de un ciudadano de India (0,9 has p/c).

A su vez, los países que sobreusan su propio espacio ambiental territorial lo están haciendo a costa de la importación de espacio ambiental de otros países en forma de productos y servicios ambientales, mermando el patrimonio ambiental de otros e hipotecando sus capacidades futuras de desarrollo. En un estimado grueso, si la superficie terrestre utilizable en el planeta se distribuyera equitativamente entre los 6.500 millones de seres humanos, se tendrían unas 2 has p/c para sostener la vida humana.

- El tamaño y la intensidad sí importan

Cuando analizamos la sostenibilidad, el tamaño y la intensidad sí importan. El patrimonio natural y sus servicios derivados se reciclan, sus componentes fluyen, se reponen y evolucionan con un ritmo “natural” determinado, en la mayoría de los casos demasiado lento para los patrones de explotación de recursos prevalecientes en las sociedades. Así, el tamaño, la intensidad y la persistencia de las intervenciones humanas sobre determinados territorios y, por tanto, respecto de ciertos ecosistemas, y que afectan la cultura y los tejidos sociales de determinados grupos humanos, pueden ejercer sobre estos últimos distintos efectos y de diferente calibre.

Para una comunidad local, o para la tradición cultural y cohesión social de una etnia o de un pueblo originario, no da lo mismo que se construya junto a ellos una actividad de etnoturismo social y ambientalmente responsable que ser invadidos todos los meses por turistas que ensucian, depredan y explotan todo a su paso, dejando las ganancias en operadores turísticos en las metrópolis. Por otro lado, un megaproyecto extractivo, en un determinado territorio, podría generar efectos contrapuestos sobre el tejido social y la calidad de los ecosistemas.

## ii) Componente 1: brechas socioambientales

Es necesario analizar las inequidades que existen entre los distintos grupos de población en relación con el patrimonio natural y los servicios ambientales, y la relación de estas inequidades con respecto al proceso de cohesión social.

El nivel de bienestar de la población está íntimamente relacionado con las condiciones ambientales de su lugar de residencia, y con la disponibilidad y el acceso a recursos naturales y servicios ambientales. Así, las inequidades socioambientales se presentan al existir desequilibrios en la distribución territorial de la población y una distribución dispar de los recursos y servicios ambientales entre distintos territorios y grupos de población. Por otro lado, la inequidad socioambiental se relaciona también con el impacto diferencial de la degradación ambiental sobre grupos sociales definidos por clase, edad, etnia y género, todo lo cual se relaciona con la persistencia de inequidades entre grupos sociales que por su nivel económico sobreconsumen y generan contaminación en forma desproporcionada, y otros grupos que son mayormente impactados por estas acciones.

Las brechas socioambientales se pueden identificar y analizar atendiendo a distintas categorías, por ejemplo, entre las generaciones actuales y futuras, entre distintas zonas geopolíticas, entre diferentes continentes, países, municipios, cuencas o ecosistemas, y se producen también entre las zonas urbanas y rurales, entre diferentes urbes, y dentro de cada uno de los asentamientos humanos. Como es evidente, estas formas de mirar la inequidad se interconectan e interpelan mutuamente con gran complejidad.

Como se observa en el cuadro IV.1, es posible organizar la mirada sobre las distancias socioambientales en su relación con los elementos constitutivos de la cohesión social, atendiendo al menos a cuatro grandes ejes.

Como se evidencia, pensar en cualquier combinación de ejes y categorías analíticas implica necesariamente el concurso de varias otras que hacen más completo, pero también más complejo, describir la existencia de distancias socioambientales.

Un primer enfoque territorial implicaría considerar las inequidades desde el punto de vista espacial, lo que los habitantes de un territorio tienen o sufren, respecto del acceso que corresponde a las personas de otro territorio. Se podrían considerar así los países desarrollados respecto de los que están en vía de desarrollo, lo urbano respecto de lo rural, o los municipios más ricos respecto de los más pobres dentro de un mismo país.

## ■ Cuadro IV.1 ■

**Organización de las distancias socioambientales**

| Ejes             | Categorías   | Ejemplos de contrastes para establecer distancias socioambientales entre:   |
|------------------|--|---|
| Eje escalar      | Escalas de análisis:<br>Global<br>Regional<br>Subnacional                        | Países desarrollados – países en desarrollo<br>Subregiones y países<br>Urbano-rural<br>Interurbano (por ejemplo, entre barrios)<br>Municipios   |
| Eje temporal     | Intergeneracional  | Generaciones presentes – generaciones futuras   |
| Eje objeto       | Acceso, uso y disfrute que realizan distintas categorías analíticas respecto de: | Elementos constitutivos de la relación entre la sociedad y el patrimonio y servicios ambientales:<br>Patrimonio natural<br>Servicios ambientales<br>Contaminación<br>Infraestructura y servicios básicos (agua, saneamiento, electrificación, salud, entre otros) |
| Eje grupo social | Género<br>Etnia<br>Grupos socioeconómicos  | Hombres – mujeres<br>Indígenas y afrodescendientes – resto de la población<br>Mayores ingresos – menores ingresos (más vulnerables)   |

Fuente: Elaboración propia.

Un segundo enfoque requiere concentrarse más bien en términos del objeto analítico, o respecto de las categorías centrales en las que se verifica el acceso, analizando, por tanto, los problemas de inequidad de acceso a elementos del patrimonio natural, tales como los recursos naturales, el territorio seguro, los servicios ambientales, entre otros.

Otra posible mirada implica analizar las brechas de uso y disfrute de lo ambiental por parte de las generaciones pasadas, actuales y futuras, construyendo una mirada intertemporal que alude a grupos humanos ya no solamente mirados con la perspectiva de inequidad social, sino incorporando en forma simultánea la inequidad intergeneracional derivada de las consideraciones de las necesidades presentes, por encima de lo que requerirán los ciudadanos que vendrán en diez o veinte años más.

Finalmente, el análisis podría también abordarse desde los diferentes grupos sociales afectados por las inequidades o por las brechas socioambientales.

- Discusión de algunas brechas socioambientales

Dado que las distancias y las inequidades se verifican superponiendo de forma simultánea los ejes, las categorías y sus correspondientes temáticas u objetos centrales, así como las variables de tiempo y espacio, a continuación se esboza una panorámica breve sobre las principales inequidades o las

distancias en el acceso de las personas al disfrute del patrimonio natural y los servicios ambientales, en función de los posibles núcleos de problemas que son relevantes para los países de América Latina y el Caribe (ALC).

– Las brechas respecto de los recursos y los servicios ambientales

Las brechas respecto de los recursos y los servicios ambientales persisten ya que, por un lado, las personas con más recursos económicos hacen un uso desproporcionado e insostenible de los recursos del patrimonio ambiental, con la generación de los consecuentes pasivos ambientales. Por otro lado, la pérdida de la capacidad de los ecosistemas para generar servicios ambientales contribuye a profundizar la brecha entre los grupos sociales, estimulando la conflictividad de las comunidades y comprometiendo la cohesión social. La pérdida en cantidad y calidad de servicios ambientales, tales como mantenimiento de los ciclos hídricos, regulación del clima, dilución de contaminantes, entre otros, afecta de manera diferenciada a los grupos de la población, lo que se traduce en la profundización de la exclusión de los estratos más vulnerables al derecho a un medio ambiente productivo y seguro.

Las manifestaciones de la inequidad, tanto en las fuentes como en los recipientes del impacto ambiental en todos los territorios, se acumulan y ya son evidentes. Lo mismo se ha manifestado en los diagnósticos de medio ambiente y sostenibilidad en la región, y cada vez se destaca con más fuerza en América Latina y el Caribe la pérdida de hábitat y biodiversidad, así como el sobreuso y la degradación de recursos naturales vitales para la economía actual y futura, como son los bosques, los suelos, el agua, los recursos del borde costero y la biomasa pesquera.

Las disparidades en el acceso y el consumo de recursos naturales se presentan también dentro de la región, como sucede, por ejemplo, con la distribución inequitativa del agua entre países y dentro de los territorios de estos últimos. América Latina y el Caribe, una región rica en agua, representan el 15% de la superficie de tierras del planeta, tienen alrededor del 10% de la población mundial y cerca del 40% de reserva de agua dulce del mundo (FAO, 2009). Sin embargo, existen marcadas diferencias en la dotación de agua y en su disponibilidad.

– Las brechas en la exposición a riesgos ambientales

El concepto de riesgo lleva consigo implícita la noción de inequidad. Esto se debe a que el riesgo involucra tanto la *amenaza* como la *vulnerabilidad*

frente a dicha amenaza. Mientras que la amenaza es un factor producido por fenómenos ambientales tanto naturales (lluvias, terremotos, entre otros) como antropogénicos (derrames químicos, rompimiento de diques, entre otros), o por una concatenación de diversas amenazas (Lavell, Allan y otros, 2007), la vulnerabilidad se refiere a las condiciones en las que vive una población determinada, y es el resultado de decisiones sociales, vinculadas a su vez con la desigualdad, y con las condiciones de un territorio y sus instituciones<sup>1</sup>.

En este sentido, si bien todos los grupos socioeconómicos en los distintos países están expuestos a amenazas naturales, los países más ricos y los grupos de mayores ingresos logran tomar medidas e invertir en mecanismos que les permitan reducir su vulnerabilidad y, por tanto, están menos expuestos a los riesgos. Los riesgos naturales afectan también a terrenos frágiles de las zonas urbanas, lugares que habitualmente son habitados por poblaciones de bajos recursos.

Por otro lado, al incorporar la noción de vulnerabilidad como componente del riesgo, se confiere responsabilidad a la sociedad frente a la ocurrencia de desastres; por tanto, se habla de desastres socionaturales o autoproducidos por la sociedad.

– Las brechas en el acceso a un medio ambiente sano

La existencia de brechas de acceso y disponibilidad de un medio ambiente sano, libre de contaminación, se refiere a la inequitativa distribución territorial y social del impacto, o a la afeción producida por los contaminantes y residuos en función de las características sociales y económicas de las poblaciones en sus asentamientos humanos. Se pueden hacer análisis según los diferentes tipos de contaminación del aire, del agua y por desechos sólidos.

– Las brechas relacionadas con el cambio climático

En el último siglo, el ritmo de las variaciones climáticas se ha acelerado de manera radical, a tal grado que ya afecta la vida planetaria, pero no solo de las generaciones actuales, sino también de las futuras. La principal causa de esta agudización es el aumento de las emisiones de gases de efecto

---

<sup>1</sup> Wilches-Chaux (1993) habla de una "vulnerabilidad global" que es la conjunción de la vulnerabilidad social, institucional, cultural, física, localizacional, política, física y económica, entre otros aspectos; sin embargo, desde la perspectiva que se vea, la vulnerabilidad siempre es producto de las condiciones de una sociedad y, por lo tanto, de la intervención humana.



invernadero provocado sobre todo por las sociedades industrializadas y su intensa y prolongada huella de carbono.

Los países desarrollados aportan alrededor del 70% de las emisiones por la quema de combustibles fósiles. Por su parte, América Latina y el Caribe continúan aumentando sus emisiones de carbono per cápita, con altibajos ligados fundamentalmente a las variaciones del crecimiento de países en desarrollo. De todas formas, cabe destacar que en 2000, las emisiones fueron todavía muy inferiores a las de los países desarrollados (CEPAL, 2005).

No obstante ser responsable por una mínima parte de las emisiones de carbono, el cambio climático ya está afectando a muchos países, con enormes repercusiones socioeconómicas y afectaciones a la salud y el bienestar de los seres humanos. La productividad de la tierra está disminuyendo y la degradación y la desertización aumentan, las biomasas pesqueras cambian sus ciclos habituales, los ecosistemas marinos están siendo modificados por el aumento de las temperaturas, y el nivel medio del mar aumenta y afecta el turismo y el borde costero de los pequeños estados insulares en la región.

– Las distancias socioambientales urbano-rurales e interurbanas

Las disparidades ambientales urbano-rurales se manifiestan sobre todo en el acceso desigual a servicios ambientales, como el aire limpio, o de saneamiento ambiental, como son el acceso a agua potable y alcantarillado. Por otro lado, el crecimiento acelerado e incontrolado de las ciudades de América Latina y el Caribe ha exacerbado las disparidades urbano-rurales, por la consecuente desaparición, reducción y deterioro de las cubiertas vegetales (sobre todo bosques), incluyendo terrenos de cultivo, áreas naturales y humedales.

Por su parte, en las ciudades, las disparidades o las brechas ambientales se relacionan directamente con el patrón de segregación residencial a gran escala, propio de varias ciudades latinoamericanas, y que se caracteriza por la clara separación entre ricos y pobres en territorios urbanos, diferenciados en cuanto a sus problemas ambientales y amenidades urbanas (Sabatini, 2001). Dentro de este patrón urbano, los grupos más pobres se localizan en territorios carentes de equipamiento y comercio, normalmente cercanos a fuentes contaminantes, y muchas veces sujetos a riesgos naturales, lo que implica una disminución generalizada de su calidad de vida (Sabatini, F.; Cáceres, G. y Cerda, J., 2001).

Como se observa, el análisis de las distancias o las brechas, en un intento de correlación de la sostenibilidad ambiental y de la cohesión social, es infinito; por consiguiente, requiere un diseño metodológico para concretar los puentes conceptuales y empíricos de esa relación.

### **iii) Componente 2: institucionalidad ambiental y derechos ambientales**

En este segundo componente se aborda el análisis de las oportunidades y dificultades que ofrecen el desarrollo de la institucionalidad ambiental y los derechos ambientales, para contribuir a mejorar la cohesión social en América Latina y el Caribe.

Al argumento cada vez más evidente de que el mercado desregulado no es capaz de generar ni estabilidad económica ni desarrollo social ni sostenible, considerando la base patrimonial natural del desarrollo, se suma que la expansión de la economía en forma infinita es una imposibilidad, y por estas razones se requieren políticas públicas e instrumentos de regulación para poder distribuir mejor y hacer sustentables los procesos económicos, generando equidad y cohesión social.

Se precisa intencionar, conducir y regular los estilos de desarrollo, los tipos y localizaciones de los esfuerzos productivos para que los frutos del crecimiento sean mejor repartidos, y los costos actuales y futuros de ese bienestar y su distribución sean aceptables para cada sociedad en cuestión.

En su mínima expresión regulativa, se deberá al menos garantizar el cumplimiento de las legislaciones laborales, de previsión y ambientales vigentes en los países, contando con el financiamiento y los recursos humanos necesarios para incentivar y fiscalizar que se alcancen estos estándares mínimos. En su máxima expresión, el Estado y sus gobernantes podrán direccionar activamente el desarrollo de un país hacia objetivos de bienestar, equidad y calidad ambiental que son decididos en las instancias políticas de acuerdo con los correlatos valorativos decididos por la ciudadanía electora de sus representantes.

En este contexto la cohesión social se materializa en la capacidad de la sociedad para construir una estructura legítima de distribución de sus recursos a niveles socioeconómico, sociopolítico, sociocultural y socioambiental, entendido este último como el acceso de todos, a los recursos, derechos y servicios ambientales básicos para mejorar de manera sustentable su calidad de vida (Ballón, J., 2008).

- Elementos constitutivos de la institucionalidad ambiental y derechos ambientales
  - Derechos, institucionalidad y políticas ambientales

A partir de la Conferencia de Río, de 1992, los países de la región han orientado sus metas y objetivos hacia un desarrollo basado en criterios de “sustentabilidad ambiental”, y los gobiernos han dedicado recursos financieros, técnicos y económicos a la creación de instituciones, legislación e instrumentos que promueven la conservación de recursos naturales y la calidad ambiental. Casi sin excepción, a estas alturas todos los países de la región ya cuentan con legislación ambiental fundante, que regula la política y comúnmente la gestión ambiental y, por lo general, crea la autoridad ambiental y los principales mecanismos de gestión, como el licenciamiento (evaluación de impacto), la forma y materias sujetas de normativa ambiental y otros instrumentos.

En la mayoría de las Constituciones Políticas se consagran además normas sobre los deberes ambientales del Estado, y se consolida la mirada que incorpora el enfoque de derechos humanos de tercera generación (Londoño, B., 1998), donde se contempla el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho al desarrollo y el derecho a la paz.

Los países de la región han conformado estructuras institucionales, asociadas a la formulación de políticas y a la aplicación de mecanismos de gestión ambiental, a partir del principio emanado de la Conferencia de Estocolmo, donde se estipuló el confiar a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar administrar y controlar la utilización de recursos ambientales de los Estados (ONU, 1972).

Muchos países han creado o reforzado ministerios ambientales, y además otros han establecido unidades ambientales en agencias públicas sectoriales, mecanismo que permite incorporar la protección de los recursos naturales y los servicios ambientales en instituciones específicas, para supervisar y ayudar a cumplir las políticas ambientales<sup>2</sup>.

Si bien esto pareciera dibujar un escenario auspicioso para la región, en la institucionalidad ambiental se muestra una alta vulnerabilidad

---

<sup>2</sup> Varios países de la región, como Colombia (Ministerio de Transporte, Ministerio de Energía, Ministerio de Agricultura), Chile (Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Agricultura), Perú (Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Industria, Ministerio de Salud), han conformado Unidades Ambientales Sectoriales, propendiendo por el desarrollo de políticas, planes y programas integrales con el medio ambiente.

dentro de los países, ya que ha dependido de la importancia que el jefe de Estado de turno le otorga al tema ambiental y pierde legitimidad por las muchas competencias y funciones que desbordan sus capacidades y crean dificultades para los procesos de planificación y determinación de prioridades y metas e incapacidad en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la gestión ambiental.

De hecho, los Ministerios de Ambiente carecen en general de la autonomía necesaria para el ejercicio de la autoridad ambiental, ya que se encuentran adscritos al Poder Ejecutivo, a quien le corresponde impulsar el desarrollo económico y social, situación que les aminora su capacidad para promover de forma efectiva la sostenibilidad ambiental.

En lo referente a la formulación de políticas nacionales de medio ambiente, la experiencia latinoamericana y caribeña se ha concentrado en la formulación de políticas ambientales explícitas (Giglo, 1997) originadas en los organismos centrales ambientales, y caracterizadas por ser reactivas ya que se proponen disminuir los efectos negativos como la deforestación, la erosión de suelos, la contaminación por actividad minera, entre otros, generados en los procesos de producción y consumo. Con estas políticas se ha tenido poco éxito porque no se ha podido permear con ellas los sectores de la economía ligados a las actividades de explotación de recursos naturales y producción de bienes y servicios.

En la formulación de políticas ambientales más integradas todavía se tiene un desarrollo incipiente en la región. Nos hallamos frente a la poca incidencia que tiene la institucionalidad ambiental ante las políticas ambientales implícitas, entendidas como las decisiones tomadas en otros ámbitos de la política pública o en los sectores productivos, y que influyen en la transformación de los recursos naturales y los servicios ambientales. Los avances para fomentar alianzas estratégicas entre los sectores productivos y las entidades del Estado alrededor de objetivos de la política ambiental son escasos, así como los esfuerzos para articular la gestión ambiental con otros componentes de la política pública altamente compatibles (agua potable, saneamiento básico, entre otros) (Rodríguez-Becerra y Espinosa, 2002).

Otro problema observado en la región es el bajo cumplimiento de la legislación ambiental, así como insuficientes mecanismos para el control y el seguimiento de su aplicación. Las leyes ambientales y sus reglamentos deben ser consecuentes con la capacidad institucional de las autoridades que tienen la función de hacerlas cumplir, para garantizar la credibilidad de los

sujetos pasivos de la norma en esa legislación. La baja capacidad operativa, técnica, financiera e institucional para aplicar las disposiciones ambientales, para hacer seguimiento a sus obligaciones y para ejercer las funciones de control y vigilancia, así como la falta de una verdadera voluntad política que respalda estas normas, ha dificultado la aplicación efectiva del derecho ambiental latinoamericano (*Ibíd.*), (al afectar las percepciones y valoraciones de la ciudadanía para avanzar en una mayor cohesión social).

– Mecanismos e instrumentos de gestión ambiental

*Gasto público ambiental.* Los Ministerios son de reciente creación y sus dotaciones, capacidad instalada y financiamiento son relativamente insuficientes.

A pesar de que algunas instituciones, como el Banco Mundial, recomiendan invertir entre el 1,4% y 3% del PIB para promover una gestión ambiental adecuada en los países en vías de desarrollo, en los países de la región el gasto ambiental total no supera el 0,70% del PIB (CEPAL, 2008). Las políticas de financiamiento interno ambiental evolucionan con mucha lentitud en el financiamiento general, hasta 2003, se aprecia una tendencia decreciente en la mayor parte de los países de la región (*Ibíd.*), dada la débil posición de las instituciones ambientales dentro del aparato estatal, y se confirman bajas relaciones de cooperación con el resto de ministerios, sobre todo los Ministerios de Hacienda en lo relacionado con la asignación de recursos y el desmonte de mecanismos fiscales, que permitan reducir los subsidios que tienen efectos negativos para el medio ambiente y las poblaciones ubicadas en los territorios donde se desarrollan las actividades productivas.

– Instrumentos de mercado para la gestión ambiental

Los países de la región han aplicado instrumentos económicos, que representan una iniciativa útil en la gestión ambiental. Han sido complementarios a los instrumentos de comando y control, y han sido beneficiosos para recaudar fondos necesarios frente a las restricciones presupuestadas enfrentadas por la institucionalidad ambiental.

La experiencia de los países ha estado dirigida a ofrecer crédito subsidiado y exoneraciones tributarias para inversiones ambientales, dirigidas a potenciar las inversiones especialmente de los sectores de turismo, industrial, minería artesanal y eliminación de fluorocarbonados. Las principales iniciativas han estado dirigidas a la disminución de la contaminación o a la incorporación de tecnologías limpias como en el caso de Brasil, México y Colombia; el turismo en Barbados; la reforestación

en Chile y Colombia, y el control de la emisión de mercurio en la minería artesanal de Ecuador (Banco Mundial, 1998).

Se han desarrollado también iniciativas de cargos por la explotación de los recursos naturales sobre la producción de minerales e hidroeléctricas, que compensan a las autoridades ambientales regionales y a los entes municipales, donde se realizan las explotaciones. En México, Colombia, Brasil y Ecuador, se ha avanzado en la aplicación de instrumentos económicos como las tasas por uso del agua y las tasas retributivas por contaminación, instrumentos que han estado bajo la presión de los actores sectoriales, obligando a desmontar o rebajar las tarifas.

Otras experiencias de instrumentos económicos están referidas a la tributación convencional que, para el caso colombiano, consiste en un porcentaje al impuesto a la propiedad para las Corporaciones Autónomas Regionales (Canal y Rodríguez, 2008), y el impuesto verde al valor agregado en Brasil.

Finalmente, los países de la región han exhortado también a las empresas privadas a la implantación de sistemas de gestión ambiental (EMS), a fin de promover la autorregulación y armonizar las normas de manejo ambiental ISO 14.000.

#### **iv) Componente 3: participación y sentido de pertenencia**

La pertenencia es fundamental para que se desarrollen procesos de cooperación social, para que las sociedades puedan resistir las tendencias de fragmentación, y para afianzar la inclusión y cohesiones sociales. La pertenencia está estrechamente ligada al desarrollo de la identidad individual y colectiva de un grupo que comparte una cultura, unos valores y principios prosociales, pero que también es reconocido por sus particularidades y diferencias (Sabatini, 2008). Esta identidad colectiva reconocida es esencial para el bienestar de las personas, la cohesión social y la protección del medio ambiente.

En términos de sostenibilidad ambiental, la pertenencia se entiende como todas aquellas expresiones que dan cuenta de los grados de vinculación e identidad con el espacio geográfico y con unas dinámicas culturales diversas que otorgan en cada caso un valor a lo ambiental y su preservación, no en términos económicos, sino sociales, en función de una relación de respeto a la naturaleza de la cual forman parte los grupos humanos en sus territorios. Esto es, la sostenibilidad ambiental está determinada por la capacidad de los

agentes para otorgarle un valor importante a su entorno<sup>3</sup>. Se debe aclarar que dichos valores cambian de un lugar a otro y a través del tiempo.

Las identidades colectivas pueden ser territoriales o transversales, varían a través del tiempo e implican una trayectoria común vivida, y en gran medida imaginada por el colectivo. Esta trayectoria está compuesta por un pasado interpretado y recreado por la memoria, donde un mito de origen o acto fundacional está en la base de la diferenciación, y una visión compartida de futuro. La trayectoria común de un colectivo, en un espacio físico, deriva en la construcción de relaciones sociales de significados compartidos (cultura) y la delimitación de un territorio o medio ambiente específico (Sabatini, 2008).

- Elementos constitutivos de la participación y el sentido de pertenencia ambiental
  - Identidad territorial

El ser humano construye su identidad apelando a una matriz de relaciones (familia, etnia, religión), entre las cuales destacan las construidas a partir de su vinculación con el territorio<sup>4</sup>. En el caso de comunidades cuya base económica y cuya cosmovisión están íntimamente ligadas al territorio, este es una base fundamental de los procesos sociales ligados a la reproducción de las culturas, identidades y modos de vida locales<sup>5</sup>. A su vez, el territorio funciona como un espacio en donde distintos actores pueden organizarse para influir en la toma de decisiones<sup>6</sup> que pueden vincularse, por ejemplo, con la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

Las identidades y sentimientos de arraigo pueden ser de distinto tipo y variar de intensidad, según la clase de intereses que están en la base de la comunidad, y el grado de aislamiento o de integración a la sociedad mayor. Sabatini (2000) da una definición de comunidad territorial construida en torno a esos dos elementos: “Grupo humano que comparte un territorio en el que interactúa permanentemente, dando origen a un sistema de vida formado por relaciones sociales, económicas y culturales que, por una parte, tienden a generar tradiciones, intereses comunitarios y sentimientos de

<sup>3</sup> Unión Europea: Agriculture: Rural Development. Iniciativa Leader, Plus.

<sup>4</sup> Boisier, Sergio (2005). “Crónica de una muerte anunciada. Globalización, estrategias globales y estrategias locales”, en revista *Politika, Revista de Ciencia Política*, N° 1, diciembre.

<sup>5</sup> Arocena, J. (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus.

<sup>6</sup> Klein, J.L. (1997). “L’espace local à l’heure de la globalisation: la part de la mobilisation sociale”, en *Cahiers de géographie du Québec*, 41, 114: 367-377.

arraigo; y, por otra, significan grados variables de integración o aislamiento respecto de la sociedad mayor”. Existen dos niveles en los cuales se pueden clasificar los intereses que están en la base de la comunidad territorial: el interés en el hábitat, como sustento de la calidad de vida, y el interés por el mantenimiento de los sistemas de vida y costumbres locales. La identidad territorial, los sentimientos de arraigo y el sentido de pertenencia que se dan en una comunidad son básicos en la generación de valores y actitudes proambientales, en el desarrollo de procesos de cooperación social y en la capacidad de las comunidades de defender sus derechos ambientales y solucionar los conflictos ambientales.

#### – Actitudes y valores proambientales

Las personas pueden tener distintas actitudes respecto de diferentes problemas o temas medioambientales. Los individuos pueden presentar predisposiciones positivas hacia el medio ambiente y apoyar iniciativas específicas para protegerlo, como las acciones de conservación de la biodiversidad, o de reciclaje de residuos.

El conocimiento de las actitudes y los valores proambientales es relevante al momento de diseñar y evaluar tanto políticas a nivel general como intervenciones orientadas a cambiar patrones de gestión de recursos naturales en comunidades específicas. En ocasiones, la modificación de las actitudes y los valores relacionados con el medio ambiente puede ser el foco de una política o un programa de intervención medioambiental.

En América Latina es necesario avanzar en la medición de las actitudes y comportamientos vinculados con el medio ambiente, puesto que en la actualidad casi no existe una base de información que pueda emplearse con fines comparados.

#### – Participación ciudadana y gobernabilidad ambiental

Promover la cohesión social implica fortalecer los instrumentos institucionales de integración social e impulsar la acción colectiva. En tal sentido, impulsar procesos de participación ciudadana que permitan exaltar los derechos individuales y colectivos resulta fundamental en el camino hacia la cohesión social, para solucionar conflictos ambientales y obtener un desarrollo sustentable.

La participación ciudadana se puede dar en distintos ámbitos, de los cuales interesa subrayar dos. En el primer caso, la participación se relaciona con la afiliación de las personas a organizaciones ambientalistas



y redes sociales que disputan la defensa de los intereses ambientales; diversos actores se articulan en marcos organizativos comunes desde donde intercambian recursos, negocian prioridades, y toman decisiones que entrañen el cumplimiento de objetivos comunes. En América Latina han proliferado innumerables organizaciones ambientalistas, productores, profesionales que disputan la defensa de los intereses públicos a unas administraciones que hasta hace poco parecía que tenían el monopolio de ese tema. Así se abre una ventana de oportunidad para la sociedad, y aparece el concepto de redes sociales, entendidas como la coordinación horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución (Messner, 1995). Esto supone la existencia de una identidad colectiva anclada en la presencia de valores, intereses y motivaciones compartidos.

En el segundo caso, la participación se puede dar como una movilización colectiva en respuesta a cierto conflicto ambiental determinado que afecta a una comunidad no necesariamente organizada. Sabatini (2004), refiriéndose a las movilizaciones populares producto de conflictos ambientales, alude al carácter transitorio e instrumental de la participación ciudadana. En términos generales, tales movimientos actúan en el campo de lo político y, en representación de intereses populares o de sectores afectados, utilizan las movilizaciones, la denuncia y la generación de conflictos como estrategias de acción (Santana Cova, 2005).

La participación activa de los actores públicos y privados, para garantizar el patrimonio ambiental, es condición fundamental para consolidar los procesos de cohesión social.

#### **v) Componente transversal: conflictos socioambientales y cohesión social**

En esta sección se trata la relación entre los conflictos socioambientales y la cohesión social. Como supuesto central, se considera que el manejo de conflictos influye sobre la cohesión social, en tanto que los conflictos son la base de la transformación de las sociedades, generando cambios de las personas, sus formas de organización e instituciones.

En el caso de los conflictos socioambientales, estos se generan como resultado de las relaciones entre los seres humanos y de estos con la naturaleza, colocando en riesgo no solo la cohesión social por efecto del manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, sino la existencia misma de la vida sobre el planeta.

Hasta hace unas décadas, con la intervención sobre los conflictos ambientales se hacía énfasis en el desarrollo de normas y entidades públicas. Sin embargo, como consecuencia de su aumento, evidenciado en choques por escasez de recursos naturales, desigual distribución y deterioro de la base natural, la sociedad ha desarrollado otros mecanismos de resolución de conflictos sobre la base de una nueva gobernanza ambiental.

El establecimiento de formas participativas de resolución de conflictos ambientales constituye un avance significativo. En tanto las personas tienen acceso a información y son consideradas en la toma de decisiones, aumenta el sentido de pertenencia social y pueden disminuir las brechas sociales. Por el contrario, cuando los mecanismos de participación son esencialmente formales e instrumentales<sup>7</sup>, se pueden generar efectos negativos, como la separación de las comunidades de los gobiernos.

#### – La relación entre cohesión social y conflicto

Promover la cohesión social implica disminuir brechas económicas, sociales, políticas, entre grupos sociales, mediante el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de inclusión social, idealmente con pertenencia. Esto significa que la cohesión social llevaría a disminuir los niveles de conflictividad de una sociedad<sup>8</sup>.

En este punto, se presenta una diferencia entre concepciones positivas y negativas del conflicto. Frente a la idea de que el conflicto es una disfuncionalidad que hay que eliminar, o que la gestión de conflictos lleva a su desaparición, está la concepción del conflicto como motor del desarrollo social y personal postulada en distintas teorías psicológicas, sociales y políticas<sup>9</sup>. Desde la concepción positiva, sin conflicto las sociedades no tendrían desarrollo, no se generarían nuevas instituciones, los grupos y las personas serían incapaces de responder a las nuevas demandas del contexto social.

<sup>7</sup> Según señala Espinoza (2004), una de las principales debilidades de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental en los países de América Latina y el Caribe es la falta de adecuadas instancias de involucramiento de la comunidad y de herramientas de efectiva participación ciudadana.

<sup>8</sup> El debate en torno al tema de integración y conflicto fue un punto importante de debate en la sociología. En el caso de la teoría del conflicto, uno de los textos que fue clave en tratar de superar este debate fue el de Coser Lewis (1956), *The Functions of Social Conflict*, Free Press, en donde el autor plantea la existencia de conflictos como un aspecto positivo de la sociedad, ya que genera beneficios como el acercamiento de contendores.

<sup>9</sup> Una síntesis de los distintos enfoques y tipos de conflictos vistos desde una óptica multidisciplinaria se encuentra en el texto de Redorta, Joseph (2003), *Cómo analizar los conflictos*, Buenos Aires: Editorial Paidós.

En esta concepción, la cooperación y el conflicto entre grupos con intereses diversos son procesos esenciales para comprender las dinámicas de transformación social. Justamente, la existencia de esos intereses y su contraposición son lo que lleva a configurar el mundo social. Ninguna solución a un conflicto social resuelve totalmente el conflicto, ni permite satisfacer plenamente a los actores sociales. Por la dinámica social, las soluciones cumplen sus ciclos, los conflictos evolucionan y surgen nuevos conflictos.

#### – Dimensiones de los conflictos socioambientales

En una época de globalización y de reconocimiento de la diversidad es necesario, como punto de partida, reconocer que los conflictos ambientales están interrelacionados con las siguientes dimensiones que los condicionan y los convierten en complejos: Histórica, cultural, económica, social, gestión del conocimiento, dinámica institucional y dinámica política.

Desde la **dimensión histórica**, los conflictos ambientales se originan en la forma como cada sociedad configura su territorio, determinando unas tendencias al deterioro o a la conservación, a partir de determinadas relaciones sociales. Desde esta perspectiva, las sociedades latinoamericanas muestran diferentes tendencias, desde la convivencia con prácticas culturales con pueblos originarios, a países de temprana industrialización con mínima presencia indígena y de pueblos afrodescendientes, y países de convivencia conflictiva de estilos de vida eurocéntricos frente a indígenas y negritudes, propendiendo hacia la destrucción y el deterioro de sus formas de organización y vida social.

Desde la **dimensión cultural**, persisten la convivencia y el conflicto entre distintas cosmovisiones de la naturaleza, desde aquellas ligadas al crecimiento económico, hasta las formas de protesta de grupos étnicos. Frente a esta realidad, cada grupo y cada país han adoptado unas políticas educativas y culturales particulares, en interjuego con sus realidades y niveles de crecimiento. En este campo, se va del conflicto por las costumbres y cosmovisiones a los conflictos por el territorio y el reconocimiento de los distintos tipos de derechos. Se pasa del tema de los derechos indígenas, al campo más amplio de los derechos comunitarios.

En la **dimensión económica** hay unos estilos de producción, consumo e intercambio enmarcados en normas nacionales y condicionantes internacionales a nivel de comercio y financiación. Estos estilos afectan y condicionan la forma como se mantiene la base natural. En esta dimensión

el proceso de globalización económica y financiera ha aumentado el conflicto ambiental. En América Latina se evidencia el aumento de los conflictos por cuenta del desarrollo de megaproyectos forestales agropecuarios, mineros y de construcción de infraestructura.

Desde la **gestión del conocimiento** cada grupo, institución, país y región han desarrollado unos conocimientos, una información, han establecido unos nodos de producción y distribución del conocimiento que facilita o dificulta la toma adecuada de decisiones para el manejo de los conflictos socioambientales. La producción y el acceso a la información para el manejo adecuado de conflictos son esenciales no solo para su transformación, sino para establecer mecanismos participativos permanentes que generen pertenencia. Eso exige desarrollar instituciones y mecanismos adecuados, que en América Latina no tienen igual avance en todos los casos.

Mediante la dinámica ambiental, cada país ha establecido unas **instituciones ambientales** y unos condicionantes para los sectores públicos y privados, nacionales e internacionales relacionados con el medio ambiente. Esta dinámica es la que permite una capacidad de reacción, anticipación, prevención y manejo de los conflictos socioambientales.

Finalmente, las decisiones ambientales se toman en el **interjuego político**. Los grupos de presión y los actores sociales ejercen sus derechos y buscan el logro de sus intereses en una lucha por los recursos dentro de métodos democráticos, pseudodemocráticos, participativos, o incluso la presión social.

Es claro que para el desarrollo conceptual sobre la relación de los conflictos socioambientales y la cohesión social se debe ahondar en sus diferentes dimensiones, sin desconocer la confluencia en territorios determinados de dos o más de las dimensiones expuestas.

#### **d) Propuesta de indicadores sobre sostenibilidad ambiental del desarrollo y cohesión social**

Es importante considerar tanto los avances realizados, como los principales problemas y desafíos de sostenibilidad de América Latina y el Caribe para establecer el terreno en donde deberían generarse indicadores adecuados que logren capturar las especificidades y generalidades de la sostenibilidad ambiental en relación con la cohesión social.

En la práctica, los derivados operativos para medir el avance o el retroceso en el tema de la sostenibilidad del desarrollo no se han producido

a partir de un acuerdo académico o filosófico, ni siquiera a partir de las recomendaciones de los expertos en indicadores. Más bien han surgido como una especie de *bottom line*, de dato de realidad, en función de la disponibilidad de estadísticas más o menos confiables que se van produciendo en los países, primero en forma esporádica e inorgánica, para luego progresar en un tiempo más o menos largo, hacia el desarrollo de un sistema de estadística ambiental en los países de América Latina y el Caribe, integrado normalmente al sistema estadístico nacional.

En las Estadísticas Ambientales se presenta un desarrollo incipiente en la región, con algunas excepciones. Se caracterizan porque en ellas solo se cubre una parte del amplio espectro de fenómenos ambientales, dinámicos, complejos, cambiantes y esparcidos en los territorios<sup>10</sup>. De ahí que a 2009, las estadísticas básicas y algunos indicadores que efectivamente pueden ser calculados en forma sistemática por un número significativo de países de la región, son bastante simples y, en general, están referidos a las condiciones y tendencias del medio ambiente, y no siempre son capaces de capturar ni parcialmente la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

Siempre que la región pueda contar con procesos sostenidos de construcción de capacidad, con el tiempo estas estadísticas ambientales básicas e indicadores ambientales, ya disponibles, podrán irse combinando con estadísticas económicas, sociales y demográficas, para ir avanzando hacia una mayor complejidad, que permita dar cuenta de la sostenibilidad del proceso de desarrollo en nuestra región.

De ahí que la reflexión sobre indicadores ambientales relativos a cohesión social constituya un desafío desde la pertinencia, la relevancia e incluso la urgencia de los fenómenos de sostenibilidad que son relevantes en América Latina y el Caribe.

A continuación se presenta una consideración altamente sintética sobre un número limitado de indicadores que pueden acompañar la mirada de cohesión social, integrando en este las consideraciones mínimas sobre sostenibilidad ambiental.

Los indicadores propuestos han sido sometidos a una revisión exhaustiva de viabilidad estadística, generándose un listado primario, que cuenta con viabilidad inmediata en un número apreciable de países de la región, reservándose para trabajos posteriores un listado secundario que

<sup>10</sup> Se utiliza el concepto de Estadísticas Ambientales en su sentido más amplio, es decir, abarcando las series estadísticas básicas, los indicadores y las cuentas ambientales económicas integradas.

requiere tiempo y trabajos para poder ser llevado a la práctica en forma sistemática y oficial<sup>11</sup>.

Los indicadores propuestos a continuación cuentan con metadatos en otras publicaciones tanto de la CEPAL, como de la División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas, y cuando así no fuere se especifica su fórmula de cálculo.

**i) Patrimonio ambiental y cohesión social: dimensionando la pérdida de recursos naturales y biodiversidad y los niveles de residuos y contaminación**

En ALC son importantes muchas problemáticas de sostenibilidad que inciden en los procesos sociales, y que podrían ser clasificadas en dos grandes ramas: las interrelaciones verificadas en el momento en que la economía y la sociedad humana insumen recursos naturales y servicios ambientales, intentando capturar la dinámica de variación de acervos, y las interrelaciones realizadas cuando la economía y la sociedad humana devuelven al medio ambiente los desechos sólidos, líquidos y gaseosos derivados del proceso productivo.

Desde luego que los principales problemas, y los posibles indicadores que se pueden proponer para monitorearlos, deben estar relacionados con una cierta direccionalidad en congruencia con la sostenibilidad del patrimonio y el ambiente favorable para la cohesión social. Debido a la necesidad de escoger un número muy limitado de indicadores, se proponen tres, que en su conjunto pueden dar cuenta de los principales desafíos de la sostenibilidad del patrimonio natural para los procesos humanos y la cohesión social.

**Indicadores propuestos**

1. Proporción de la superficie cubierta por bosques (indicador ODM7 7.1)
2. Intensidad energética del PIB
3. Renovabilidad de la oferta energética

<sup>11</sup> La viabilidad estadística se desprende del trabajo realizado durante años por la División de Estadística de la CEPAL, apoyando técnicamente y construyendo capacidades junto a los países de la región, desde diversas iniciativas, como: REDESA, BADEIMA, propuesta indicadores ODM7 regionales complementarios, asistencia estadística a los indicadores ILAC del Foro de Ministros de Medio Ambiente y desarrollo estadístico del informe interagencial de ODM7 de ALC que actualmente coordina la CEPAL.

## ii) Brechas de acceso y distributivas

Dentro de este componente se plantean indicadores de muy distinta naturaleza, que intentan medir las diferentes inequidades que se producen en términos de acceso y goce de recursos naturales, inequidad en el acceso a servicios ambientales, inequidad en la concentración de contaminantes e inequidades en la calidad ambiental. Cada uno de los indicadores planteados contrasta territorios diferenciados como pueden ser distintas regiones del mundo, distintos países, diferentes regiones dentro de los países, áreas urbanas o rurales, o distintos municipios dentro de los centros urbanos. Idealmente, algunos indicadores debiesen incorporar también la distribución de la pobreza, contrastados con el quintil más pobre y más rico.

Se propone además incorporar, en la medición de las brechas, la huella ecológica, indicador que permite observar la inequidad que existe entre países desarrollados y en desarrollo, en cuanto al consumo de recursos naturales y su impacto sobre el medio ambiente planetario<sup>12</sup>.

### Indicadores propuestos

1. Huella Ecológica por país y subnacional Intensidad energética del PIB.
2. Áreas verdes per cápita en principales centros urbanos (mapa que muestra los contrastes, índice: cociente Municipio con menos/Municipio con más área verde).

**Nota:** Se propone además investigar la posibilidad de que los indicadores de cobertura de agua potable y saneamiento, presentes en la propuesta de cohesión social, puedan ser procesados para generar el cociente entre los quintiles extremos (Q1/Q5).

## iii) Institucionalidad ambiental y derechos ambientales

Con los indicadores relativos a este componente se intenta medir las oportunidades y dificultades que ofrecen los desarrollos de la institucionalidad, y los derechos ambientales para contribuir a mejorar la cohesión social en los países de América Latina y el Caribe. Se considera para eso el nivel de desarrollo de los distintos montajes institucionales ambientales de los países de la región, que permita garantizar el cumplimiento de los derechos ambientales, la capacidad de los estados de diseñar políticas, planes normas y regulaciones para la preservación del medioambiente, el cumplimiento

<sup>12</sup> Mathis Wackernagel y William Rees definieron, en 1996, la metodología de cálculo "La huella ecológica".

y fiscalización de las legislaciones ambientales vigentes en los países, y la capacidad de monitoreo del estado del medio ambiente.

Por otro lado, interesa también conocer los recursos (por ejemplo, niveles de gasto público) y los mecanismos institucionales existentes en los países para consolidar los procesos de desarrollo sostenible, fomentar la aplicación de instrumentos de gestión ambiental y promover la responsabilidad empresarial con el medio ambiente.

Por la necesidad de reducir al mínimo la propuesta de indicadores, se tiene como propuesta un indicador similar al de Gasto Público Social, solo que se refiere al gasto del sector público en protección y gestión del medio ambiente a escala nacional; si bien el indicador propuesto es de reciente factura en algunos países de la región, su cálculo se está extendiendo y se espera que cubra un número cada vez mayor de países como estadística oficial.

#### Indicador propuesto

1. Gasto público ambiental en relación con el PIB nacional.

#### iv) Participación y sentido de pertenencia: instrumentos de medición de conocimientos, actitudes y comportamientos proambientales

En las últimas tres décadas, se han construido y probado diversos instrumentos para la medición de actitudes y conductas relacionadas con el medio ambiente. Casi todos estos instrumentos fueron elaborados por investigadores y probados en muestras de países desarrollados.

De la revisión realizada, no fue posible identificar instrumentos diseñados especialmente para medir actitudes ambientales en países latinoamericanos o caribeños. Dentro de los instrumentos, se observa una serie de ítems que debiesen ser adaptados para ser útiles en una escala regional. Aun así, si los contenidos de estas escalas fuesen aceptables para medir conocimientos, valores, *actitudes* y *conductas* ambientales de grupos latinoamericanos, bastaría con adaptar la sintaxis y el vocabulario propio de nuestra región o país, además de probar el instrumento. Pero la limitación principal que muestran los instrumentos anteriores son la inadecuada cobertura y el énfasis temático contenido en ellos.



Los problemas ambientales de América Latina son distintos en intensidad y naturaleza; presumiblemente, también serían diferentes la percepción, la conciencia y la actitud y los comportamientos ambientales, sobre todo si atendemos a la relación probable entre nivel de información y variables sociodemográficas, junto con los valores y culturas en las que viven los individuos en nuestros países. Así, surge la necesidad de construir un instrumento latinoamericano original o ecómetro, que es evidentemente sujeto de un programa de investigación orientado a construir, validar y pilotear dicho instrumento a escala regional.

En el caso de América Latina y el Caribe, los principales temas en la agenda ambiental tienen que ver con la sobreexplotación y la consecuente degradación o el agotamiento de diversos recursos naturales, y de la biodiversidad, en conjunto con algunos elementos de contaminación urbana, y la vulnerabilidad de la población en asentamientos precarios frente a desastres naturales. Además, los estilos de vida y de desarrollo, marcadamente distintos en el Norte y en el Sur, implican que los ítems tienen que recoger aquellos elementos que tengan sentido cotidiano para los encuestados. Por ejemplo, preguntar por el tipo de combustible que se usa para el invierno en nuestros países que a duras penas logra calentar (parafina, leña, gas u otros), en vez de la intensidad de la calefacción (habitualmente central) que usan en los países desarrollados.

Igualmente, las respuestas de los entrevistados en los elementos que tienen que ver con intención o reporte de conducta, así como aquellos que muestran el conocimiento, las creencias y los valores, junto con el conocimiento y la información que manejan y necesitan las personas, estarán completamente atravesados por las situaciones de pobreza material e inequidad de acceso a la información y a las oportunidades en los países de la región. Eso impone grandes desafíos metodológicos cuando construimos los ítems pensando en qué personas en nuestros países latinoamericanos, con distinto grado de acceso a bienes materiales y al conocimiento, contestarán una pregunta sobre el tipo de combustible que usan, pues su respuesta, más que estar dada por su actitud hacia el medio ambiente (y hacia su propia salud), posiblemente esté muy influenciada por su presupuesto mensual.

De ahí que, luego de analizar las posibilidades y dificultades que se desprenden de los instrumentos descritos, y aun a sabiendas de la dificultad que encierra diseñar y validar un instrumento original, más apropiado que los existentes para caracterizar y medir las actitudes ambientales en países latinoamericanos, se hace la recomendación de avanzar en este diseño e implementación.

## Indicadores propuestos

A la fecha no se dispone aún, ni en los países ni en la región, de mediciones permanentes de los niveles de proambientalidad, o al menos de participación ambiental, de manera que por el momento no es posible proponer un listado de indicadores con viabilidad estadística en esta materia.

Por otra parte, a escala global se ha desarrollado recientemente un indicador que podría servir al propósito de colocar en relación los niveles subjetivos de bienestar con la protección al medio ambiente y la calidad de vida. Este corresponde al Índice de Planeta Feliz (IPF) o *Happy Planet Index*, desarrollado por *The New Economics Foundation*.

El IPF combina el bienestar humano con el impacto medioambiental para medir cuál es la eficiencia del medio ambiente requerida, para vivir más años de forma feliz. El índice no mide, por tanto, el nivel de felicidad de los países, sino la eficiencia relativa bajo la cual las naciones convierten los recursos naturales planetarios en una vida larga y feliz. Las naciones que obtienen puntajes altos demuestran entonces que se puede vivir una vida larga y feliz sin sobreestresar los recursos naturales.

Como medida de eficiencia, el IPF relaciona el nivel de satisfacción por unidad de impacto ambiental. Para su cálculo se combinan tres indicadores: la esperanza de vida, la satisfacción vital que expresan los ciudadanos de cada país y la huella ecológica.

$$\text{Índice de Planeta Feliz: } \frac{\text{Bienestar} * \text{Esperanza de vida}}{\text{Impacto ecológico}}$$

Se recomienda, por tanto, adoptar este indicador para los países latinoamericanos, y en su conjunto contrastarlo con los países de la Unión Europea.

## Bibliografía

- Acquatella, Jean y Alicia Bárcena (eds.) (2005), “Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común”, *Libros de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2274-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.140.
- Arocena, J. (2001), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo, Taurus.
- Ballón, Eduardo (2008), “La cohesión social desde América Latina y el Caribe”, *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Cohesión social y acuerdos*

- de asociación*, México, D.F., Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A. C. (ALOP).
- Banco Mundial (1998), *Instrumentos de mercado para la política ambiental en América Latina y el Caribe. Lecciones de once países*, Washington, D.C.
- Boisier, Sergio (2005), “Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización. La recuperación de las políticas territoriales”, *Globalización, estrategias globales y estrategias locales*, Política, Revista de ciencias sociales, N° 1, diciembre.
- Canal, F. y M. Rodríguez (2008), “Las corporaciones autónomas regionales, quince años después de la creación del SINA”, *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, Bogotá, Foro Nacional Ambiental.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile.
- Comité Europeo para la Cohesión Social (2004), *A New Strategy for Social Cohesion. Revised Strategy for Social Cohesion* [en línea] [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf)
- Corral, V. (2001), *Comportamiento proambiental. Una introducción al estudio de las conductas protectoras del ambiente*, Santa Cruz de Tenerife, Resma.
- Coser, Lewis (1956), *The Functions of Social Conflict*, Glencoe, Illinois, The Free Press.
- Echeverri, R. y A. Echeverri (2009), “El enfoque territorial redefine al desarrollo rural”, documento presentado en el seminario internacional Innovaciones en las políticas institucionales para el desarrollo territorial, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 17 de abril de 2009.
- Giglo, N. (1997), “Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas”, *Revista de la CEPAL*, N° 63 (LC/G.1986-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Isa, F., M. Ortúzar y R. Quiroga (2005), “Cuentas ambientales: conceptos, metodologías y avances en los países de América Latina y el Caribe”, *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 30 (LC/L.2229-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.151.
- Klein, J.L. (1997), “L'espace local à l'heure de la globalisation: la part de la mobilisation sociale”, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, N° 114.
- Lavell, Allan y otros (2004), “Conceptos y nociones relevantes para la gestión del riesgo”, inédito.
- Londoño, B. (1998), *Nuevos instrumentos de participación ambiental*, Bogotá, Consultoría Ambiental y Colectiva.
- Messner, D. (1995), “Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión política”, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), inédito.
- Naciones Unidas (2009), “FAO prevé posible escasez grave de agua en América Latina”, Centro de Noticias de las Naciones Unidas [en línea] <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=15094&criterio1=Latina>
- \_\_\_\_\_ (1972), “Principio 17”, Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Humano, Estocolmo, junio.

- Quiroga, Rayén (2007), “Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances y perspectivas para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 55 (LC/L.2771-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.108.
- Redorta, Josep (2003), *Cómo analizar los conflictos*, Paidós, Buenos Aires.
- Rodríguez-Becerra, M. y G. Espinoza (2002), *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sabatini, Francisco (2008), “Rol (y producción) de las identidades sociales y territoriales en la sociedad contemporánea”, documento presentado en el Taller de análisis prospectivo. Evolución del sistema “cultura, identidad y cohesión social” de la Región de Coquimbo al 2020, La Serena, 24 de julio de 2008.
- \_\_\_\_\_ (2000), “La evaluación participativa del impacto social: estrategia para prevenir conflictos ambientales”, *Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales. Desafíos para el Sistema de Evaluación de Impacto ambiental*, F. Sabatini, C. Sepúlveda y H. Blanco (eds.), Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA).
- Sabatini Francisco, Gonzalo Cáceres y Jorge Cerda (2001), “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 27, N° 82.
- Sabatini, Francisco y Guillermo Wormald (2004), “La guerra de la basura de Santiago: desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 30, N° 91.
- Santana Cova, Nancy (2005), “Los movimientos ambientales en América Latina como respuesta sociopolítica al desarrollo global”, *Espacio abierto*, vol. 14, N° 4.
- Schejtman, Alexander y Julio Berdegué (2004), “Desarrollo territorial rural” [en línea] [http://www.iadb.org/sds/doc/RUR\\_Cap2\\_desarroloterritorialrural.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/RUR_Cap2_desarroloterritorialrural.pdf)
- Unión Europea (2009), “Leader Plus” [en línea] [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_es.htm)
- Wilches-Chaux, Gustavo (1993), “La vulnerabilidad global”, *Los desastres no son naturales*, Andrew Maskrey (comp.), Bogotá, LA RED.

## Capítulo V

# La viabilidad de la construcción de un índice sintético de cohesión social para América Latina

*Roxana Maurizio*



### A. Introducción<sup>1</sup>

Los índices sintéticos de desigualdad, pobreza y bienestar multidimensional han ido haciéndose cada vez más populares, en los ámbitos académicos y entre los encargados de formular las políticas. Estos desarrollos han estado acompañados por un amplio debate sobre la “operacionalización” de los enfoques multidimensionales, con el objetivo de describir lo más adecuadamente posible, en un índice sintético, las múltiples dimensiones que afectan y determinan el nivel de privación, pobreza y bienestar de la población.

Kolm (1977) planteó formalmente el análisis de la desigualdad multidimensional, a partir del desarrollo de un conjunto de generalizaciones del principio de transferencia de Pigou-Dalton al contexto multivariado. Siguiendo esta línea, posteriormente Atkinson y Bourguignon (1982) desarrollaron los criterios de dominancia para identificar las condiciones

---

<sup>1</sup> En la elaboración de este capítulo se contó con la colaboración de Ana Paula Monsalvo. Se agradecen los valiosos comentarios de Luis Beccaria, Juan Carlos Feres, Pablo Villatoro y Arturo León, y también de los participantes en el Taller de Expertos “¿Hacia un índice sintético de la cohesión social en América Latina?”, realizado el 2 de septiembre de 2009 en la CEPAL, Santiago de Chile.

a partir de las cuales una determinada distribución multivariada es más (menos) igualitaria que otra.

Sin embargo, los resultados empíricos señalan que el criterio de dominancia no siempre se cumple en el contexto multidimensional, lo que deriva en un ordenamiento incompleto de las distribuciones. En estas circunstancias es donde los índices sintéticos se vuelven más relevantes al asegurar un ordenamiento completo, a partir de la reducción a un número real de toda la información contenida en cada distribución de los atributos considerados.

La construcción de un índice de estas características requiere un conjunto importante de decisiones metodológicas que pueden tener consecuencias significativas sobre los resultados obtenidos. Por ello en la literatura especializada en esta temática se acuerda que tal construcción deber respetar rigurosos criterios técnicos, a la vez que tener una base teórica sólida y explícita.

En la actualidad existen diversas estrategias para el análisis conjunto de múltiples dimensiones que difieren entre sí en la forma de agregación, transformación y ponderación de los atributos considerados. Basándose en una u otra perspectiva, se han construido varios indicadores que intentan evaluar el grado de desigualdad, pobreza y exclusión social desde un punto de vista multidimensional. Estos desarrollos han estado basados, generalmente, en el enfoque de capacidades de Sen (1985, 1987).

En esta línea, algunos organismos internacionales o regionales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Comisión Europea, entre otros, han promovido el uso de algún indicador compuesto en el campo del desarrollo humano y social. En el plano regional, en los últimos años ha habido iniciativas relacionadas con la conceptualización y la medición de la cohesión social existente en la región. En particular, la CEPAL ha elaborado un concepto de cohesión social en el que se toma en cuenta la complejidad que caracteriza a esta dimensión. En concreto, cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas y percepciones ciudadanas frente al modo como estos operan (CEPAL, 2007).

Como allí también se menciona, el proceso de globalización y otros factores, como el cambio tecnológico y los requerimientos de competitividad, producen fuertes impactos económicos, sociales y culturales a nivel nacional

que pueden erosionar las bases de la cohesión social, profundizando las desigualdades y las brechas sociales preexistentes, como también desdibujar el concepto mismo de pertenencia y afiliación social. En este contexto, las políticas tendientes a incrementar el grado de cohesión social no solo se vuelven más relevantes sino, también, más complejas.

Un punto de partida para la formulación de tales medidas es la existencia de información pertinente, actualizada y basada en rigurosos criterios metodológicos que contribuya a la correcta toma de decisiones. Atendiendo a esta realidad, la CEPAL, con el apoyo del programa EUROSOCIAL de la Comisión Europea, ha construido un Sistema de Indicadores para el seguimiento de la Cohesión Social en América Latina. El núcleo de este sistema está conformado por tres dimensiones: i) distancias o brechas; ii) mecanismos institucionales de inclusión-exclusión, y iii) el sentido de pertenencia. Estos pilares se basan en un esquema conceptual que incorpora los procesos objetivos de desigualdad y exclusión y las percepciones y respuestas de los actores en relación con estos mecanismos.

El componente “distancias” intenta brindar información acerca de las brechas objetivas que aparecen como síntomas de la exclusión social en la región. En particular, esta dimensión refleja las condiciones materiales en las que viven los grupos excluidos del acceso a los recursos y oportunidades, a las actividades sociales básicas y al ejercicio de los derechos elementales. Representan, por tanto, las *distancias* respecto a otros grupos no excluidos o a umbrales establecidos desde un punto de vista normativo. Como se verá luego, algunas de las dimensiones que la componen son el empleo, la pobreza, los ingresos, la protección social, la educación y la salud.

Por su parte, en el componente “mecanismos institucionales” se incluyen las acciones realizadas por actores institucionales que pueden tener un impacto, buscado o no, en los procesos de inclusión y exclusión social. Aquí aparece el funcionamiento del sistema democrático y del Estado de Derecho, las políticas públicas y el funcionamiento del mercado.

Por último, el componente pertenencia incorpora las diferentes expresiones que dan cuenta de los grados de vinculación e identificación ciudadana con respecto a la sociedad mayor y a los grupos que la integran (CEPAL, 2007). Aquí se incluyen el multiculturalismo, la no discriminación, el capital social, las expectativas hacia el futuro, el sentido de integración, entre otros indicadores.

Las relaciones entre los diferentes componentes y variables que forman parte de este sistema pueden ser variadas, establecerse en diferentes sentidos y cambiar en el tiempo. La selección de los indicadores, por su parte, ha estado basada en la pertinencia, la calidad, la disponibilidad y la comparabilidad entre países.

Teniendo como marco la existencia de este sistema de indicadores para los países de la región, el objetivo principal de este documento es evaluar las posibilidades prácticas y la relevancia y la pertinencia de construir un indicador sintético de cohesión social para América Latina y el Caribe. Para eso se tiene en cuenta que en la construcción de índices multidimensionales aparecen cuestiones conceptuales y empíricas para resolver. Entre ellas se encuentran la elección de las dimensiones, la construcción de los indicadores y su métrica, el método de agregación y el sistema de ponderadores que se van a utilizar. Mientras que los dos primeros ya están presentes en los índices unidimensionales, los dos que le siguen son específicos del análisis multidimensional y sobre ellos se enfocará este capítulo.

Asimismo, en la evaluación se tendrán en consideración la complejidad misma del concepto de cohesión y las posibilidades de resumir un conjunto importante de información en un solo indicador compuesto, sin perder información valiosa. También se discuten la validez y la relevancia de este índice para el mejor diseño de las políticas públicas en el campo social.

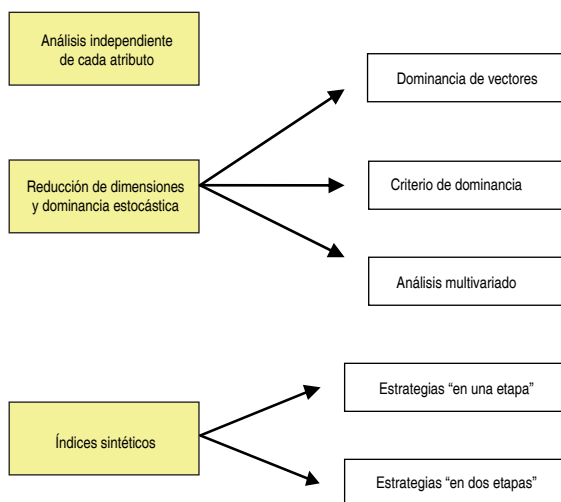
En la sección siguiente se presentan los diversos enfoques metodológicos para el estudio de múltiples dimensiones. En la sección B se abordan los aspectos conceptuales asociados a la construcción de los índices sintéticos en el campo del desarrollo social y humano. En la sección C se analiza la construcción de un índice sintético de cohesión, tomando como base los indicadores de la CEPAL, y a partir de este se evalúan diferentes estrategias metodológicas y la robustez de los resultados que de allí se derivan. A partir de todos estos elementos, en la sección D se discute sobre cuáles serían las posibilidades, las ventajas y las limitaciones de reducir las múltiples dimensiones que componen la cohesión social a un índice sintético representativo y comparable de la situación de los países de la región. Por último, en la sección E se presentan las conclusiones del estudio.



## B. Enfoques alternativos para el análisis conjunto de múltiples dimensiones

En la literatura internacional existen diferentes estrategias metodológicas para el análisis multidimensional de la desigualdad, la pobreza y el bienestar. De acuerdo con Brandolini (2007), estas se pueden clasificar según el “grado de agregación” de las múltiples dimensiones bajo estudio, desde aquellas en las que se analiza cada atributo de manera separada, hasta aquellas en las que se resume toda esta información en un único índice sintético. Estos diferentes enfoques se muestran en el diagrama V.1.

■ Diagrama V.1 ■  
Estrategias metodológicas para el análisis multidimensional



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Brandolini (2007).

En particular, se pueden identificar tres estrategias asociadas a “niveles” de agregación” diferentes: i) estrategia basada en el análisis independiente de cada uno de los indicadores univariados; ii) estrategias intermedias de reducción de dimensiones o de análisis de dominancia, y iii) estrategias completas de agregación. Enseguida se detalla cada uno de ellos.

### 1. Análisis independiente de cada atributo

El análisis se realiza de manera independiente sobre cada una de las características consideradas constitutivas de la dimensión bajo análisis

(ej., desigualdad o pobreza), por lo que en este caso no hay un intento de reducción del número de variables. Aquí, un aspecto importante es que se puede hacer un análisis de los patrones de correlación positiva o negativa existentes entre cada uno de atributos considerados, y entre estos y otras variables que si bien no forman parte de aquella dimensión están asociadas a la misma (ej., el nivel de desarrollo económico de un país)<sup>2</sup>.

Como señala Brandolini (2007), la ventaja de este abordaje es su simplicidad metodológica que no requiere supuestos a priori sobre comportamientos o patrones, y que no implica pérdida de información. Las desventajas, por su parte, son la falta de síntesis que se agudiza con el número de dimensiones consideradas, la posibilidad de duplicaciones / redundancia en la información contenida en los indicadores y la dificultad para arribar a conclusiones claras cuando se trabaja con un número elevado de indicadores y/o cuando se intenta comparar la situación de un conjunto considerable de países.

Este tipo de análisis, junto con, por ejemplo, el análisis de funciones de distribución o de densidad conjunta pueden ser un primer paso en la elaboración de un índice sintético, debido a la valiosa información que de aquí se obtiene respecto del comportamiento de los diferentes atributos considerados.

## 2. Reducción de dimensiones y dominancia estocástica

Esta serie de estrategias pueden entenderse como “un nivel intermedio” de agregación, cuyo propósito no es la reducción completa de las dimensiones bajo análisis en un indicador compuesto. En este grupo se incluyen desde la comparación uno a uno de los elementos de los vectores y la extensión de los criterios de dominancia para el contexto multidimensional, hasta diferentes técnicas estadísticas de análisis multivariado.

### a) Dominancia de vectores

Esta estrategia se basa en la comparación elemento por elemento de los vectores correspondientes a las diferentes dimensiones consideradas. En este contexto, si se comparan los logros alcanzados, por ejemplo, por dos individuos, se dice que el vector A dominará al vector B si se verifica para cada uno de sus elementos que  $a_j \geq b_j$ , con  $j: 1, 2, \dots, k$ , siendo  $k$  los atributos considerados.

<sup>2</sup> Ejemplos de esta estrategia son los trabajos de Sen (1985 y 1998), Fahey y otros (2005).

Entre las ventajas de este método se puede mencionar que este no implica pérdida de información, impone escasas restricciones sobre los datos y es un método sencillo de aplicar. La desventaja principal es que, como todo indicador ordinal, no siempre asegura ordenaciones completas, sobre todo cuando el conjunto de atributos es grande. Gaertner (1993), por ejemplo, señala que en su estudio multidimensional, para 130 países, la dominancia de vectores se mantiene como máximo en un 25% de las comparaciones entre pares de países que habían sido previamente agrupados según las características políticas o económicas de las naciones.

### **b) Criterios de dominancia**

Este método representa una versión más sofisticada que el anterior, extendiendo el criterio de dominancia de Lorenz al contexto multidimensional en la línea de Kolm (1977), Atkinson y Bourguignon (1982, 1987), Atkinson (1992), Jenkins y Lambert (1993), entre otros. Más recientemente ha habido avances importantes en la construcción de test de dominancia estocástica para el análisis de pobreza multidimensional (Bourguignon y Chakravarty, 2003; Atkinson, 2003; Duclos y otros, 2006) como extensiones de las técnicas desarrolladas por Atkinson (1987) y Foster y Shorrocks (1988a y 1988b) al contexto unidimensional<sup>3</sup>.

La ventaja de este tipo de abordaje es que toma en consideración la estructura de correlaciones entre las distintas dimensiones, diferenciándose explícitamente de las técnicas univariadas. Sin embargo, el costo de un bajo requerimiento de información, al igual que en el caso anterior, es la posibilidad de un ordenamiento incompleto.

### **c) Análisis estadístico multivariado**

Estas técnicas se utilizan en este contexto con el objetivo principal de contribuir a la interpretación de múltiples atributos, mediante el uso de herramientas estadísticas de reducción de dimensiones o mediante la conformación de grupos relativamente homogéneos en la dimensión de interés. En las técnicas multivariadas se considera en su metodología la estructura de correlaciones de los distintos atributos, por lo que aun utilizándolas en una fase exploratoria permiten avanzar con mayor robustez hacia la construcción de un índice sintético. Las más utilizadas con este propósito han sido las técnicas de **clusters**, componentes principales, análisis de correspondencia y análisis de factores.

<sup>3</sup> Asimismo, se han desarrollado test de inferencia estadística asociados a los de dominancia estocástica. En algunos de estos test se usa la teoría asintótica clásica, mientras que en otros se usa la técnica no paramétrica de bootstrap.

El análisis de conglomerados o *clusters* es una técnica que generalmente se utiliza para asociar observaciones en grupos homogéneos, pero también se aplica para asociar variables con el objetivo de reducir dimensiones. El uso de esta técnica requiere tomar tres decisiones importantes. En primer lugar, establecer una medida de distancia o similitud entre los sujetos o las variables (que conforman la matriz de correlación si son variables cuantitativas o la matriz de distancias chi-cuadrado, si se trata de variables categóricas). En segundo lugar, seleccionar el método para realizar el *clustering*: por ejemplo, si el procedimiento parte de un número determinado de *clusters*, y luego agrupa de manera óptima en algún sentido, o si, inversamente, se parte de un único *cluster* y secuencialmente se va dividiendo el conglomerado hasta alcanzar el número final óptimo. Por último, definir el grado de “tolerancia” a la distancia que permita determinar el número final de agrupamientos considerados.

La técnica de componentes principales (CP) permite evaluar la posibilidad de representar adecuadamente la información contenida en las  $k$  dimensiones en un número menor de componentes. Ello representa el primer paso para identificar variables latentes, y permite transformar las variables originales correlacionadas en un número menor de variables no correlacionadas entre sí. Asimismo, el análisis de correspondencia (versión para datos cualitativos de la técnica anterior) resume la información contenida en una tabla de contingencia. Es decir, representa las variables en un espacio de dimensión menor, de forma análoga a componentes principales, pero definiendo la distancia entre los puntos de manera coherente con la interpretación de los datos<sup>4</sup>.

Por último, además de estas técnicas, otro enfoque utiliza el análisis factorial (AF) que identifica variables latentes o no observadas (denominadas factores), a partir del conjunto de dimensiones observadas. Si bien comparte algunas características con el método de CP, presenta algunas diferencias importantes con aquel. La más significativa es que mientras la CP se circunscribe al conjunto de técnicas estadísticas descriptivas, el AF asume un modelo estadístico formal. La principal ventaja de esta estrategia es la reducción de dimensiones que facilita la comprensión del objeto de estudio, a partir de nuevas y pocas variables deducidas mediante técnicas estadísticas de estructura de correlación. Sin embargo, quizás el principal problema del análisis de factores es que la interpretación económica no siempre es clara y directa.

---

<sup>4</sup> En particular, en lugar de utilizar la distancia euclídea, se utiliza la distancia chi-cuadrado.

### 3. Indicador sintético multidimensional

Por último, dentro de las estrategias que asocian un número real a una distribución multivariada es posible diferenciar dos métodos. En el primero de ellos (“en una etapa”) se obtiene directamente el nivel de bienestar, de desigualdad o de pobreza para toda la población en su conjunto, sin previamente estimarlo a nivel individual. Como menciona Brandolini (2007), en este campo de investigación se ha experimentado un rápido crecimiento en los últimos tiempos. Ejemplos de esta estrategia son los estudios de Tsui (1995, 1999), Bourguignon y Chakravarty (2003), Atkinson (2003), Maasoumi (1999), entre otros.

Por el contrario, la característica distintiva del segundo enfoque es la construcción en “dos etapas” del índice. En una primera etapa se obtiene el indicador compuesto para cada individuo, y luego, a partir de la aplicación de técnicas univariadas tradicionales, se obtiene el indicador de desigualdad o de pobreza multidimensional para toda la población. Un ejemplo de su aplicación se halla en Maasoumi (1986), el cual se basa en la teoría de la información para definir la forma funcional del indicador de bienestar. Bourguignon (1999), con una formulación alternativa, presenta otro ejemplo de esta estrategia.

La ventaja clara de estos métodos es que permiten un ordenamiento completo. La diferencia entre cada una de estas estrategias es que en el segundo caso es necesario primero especificar a nivel individual el indicador de bienestar, para luego aplicar alguna técnica univariada sobre la distribución de esta variable. Por el contrario, en la primera estrategia, los indicadores multidimensionales no implican la agregación de atributos a nivel individual y, por tanto, evitan especificar la forma funcional del indicador.

Resulta importante, por lo tanto, entender la diferencia entre construir directamente un índice multidimensional de desigualdad o de pobreza (primer método), o aplicar un índice de desigualdad o de pobreza unidimensional sobre una medida multidimensional construida a nivel individual (segundo método).

En conclusión, la tarea inicial en el estudio de múltiples dimensiones es definir si se “colapsa” toda la información en un único valor, o si se mantienen por separado las dimensiones que lo componen. Se recuerda que cada una de estas estrategias tiene ventajas y desventajas. Por un lado, los mecanismos de agregación pueden implicar una pérdida de información y están afectados por cierta arbitrariedad en la elección del tal mecanismo. Por otro lado, contar con un indicador sintético puede ser muy efectivo a la hora de resumir un elevado número de dimensiones y de procesos complejos

que, a su vez, genera una “ventaja comunicacional” y facilita la toma de decisiones por parte de quienes formulan las políticas.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, la sección siguiente se focaliza exclusivamente en los aspectos conceptuales y metodológicos relacionados con la construcción de índices sintéticos, en contextos multidimensionales.

### C. Aspectos metodológicos asociados con la construcción de indicadores sintéticos en el campo del desarrollo social y humano

Supongamos que el objetivo es analizar las múltiples dimensiones asociadas a la desigualdad, la pobreza, el bienestar o el desarrollo humano alcanzados por cierto individuo. De acuerdo con Decancq y Lugo (2007), en términos formales, es posible definir un indicador multidimensional como:

$$S_i(X|\beta) = \frac{[w_1 I_1(x_1)^\beta + \dots + w_K I_K(x_K)^\beta]^{1/\beta}}{w_1 + \dots + w_K} \quad [1]$$

donde  $x_k$  representa el valor que adopta el atributo  $j$ , con  $k = 1, \dots, K$  para el individuo  $i$ ,  $w_k$  son los ponderadores asignados a cada dimensión (que son no negativos y, en general, se asume que suman la unidad con lo cual el denominador toma valor 1), y  $\beta$  es el parámetro que gobierna el grado de sustitución entre los atributos.

El indicador multidimensional  $S_i(X|\beta)$  queda definido, por tanto, como la suma ponderada de orden  $\beta$  de determinadas transformaciones  $I_j(x_j)$  sobre los atributos considerados.

Como es evidente, para la construcción de tal indicador es necesario definir: i) la función de transformación, ii) el grado de sustitución entre cada par de dimensiones, y iii) la estructura de ponderaciones. A continuación se analizan en detalle cada uno de estos componentes.

#### 1. Función de transformación

Como se menciona en Decancq y Lugo (2008), una apropiada función de transformación en el contexto multidimensional debería satisfacer como mínimo dos requisitos. Por un lado, dado que los atributos son medidos en diferentes unidades, ellos necesitan ser estandarizados para ser llevados

a una escala común antes de ser agregados. Por otro lado, estas funciones deberían evitar asignar una alta importancia relativa a los valores extremos en el caso de que la distribución original los tenga.

La expresión [1] puede usarse para construir un indicador multidimensional de bienestar, o uno de pobreza. En el primer caso, la función de transformación  $I_j(x_j)$  representa los logros alcanzados en la dimensión  $j$ , mientras que en el segundo caso representa los déficit. En este último caso, será necesario, además, establecer una línea de pobreza específica para cada dimensión.

Entre los métodos de transformación más utilizados se encuentra la estandarización basada en el rango, en la función de distribución normal (*p-score*), en la distancia respecto a la media del atributo, en la distancia respecto del mejor valor alcanzado por el atributo, en la transformación logarítmica, entre los más importantes. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD utiliza el primero de los métodos mencionados. Ello asegura que el IDH varía entre 0 y 1, lo que contribuye a su fácil interpretación y a la comparación en tiempo y espacio<sup>5</sup>. A continuación se detallan algunos de estos métodos:

| Método                               | Fórmula   |
|--------------------------------------|---|
| Por <i>z-score</i>                   | $I_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{DS(x_j)}$               |
| A partir del rango                   | $I_{ij} = \frac{x_{ij} - \min(x_j)}{\max(x_j) - \min(x_j)}$ |
| En relación con la mejor performance | $I_{ij} = \frac{x_{ij}}{\max(x_j)}$                         |

<sup>5</sup> En particular, con el IDH se mide para cada país el nivel promedio de desarrollo humano alcanzado en cada país, a partir del promedio simple de tres dimensiones: el logaritmo del PIB per cápita, la esperanza de vida al nacer y el nivel de educación alcanzado. Este último, a su vez, surge como un promedio ponderado entre la tasa de alfabetización de adultos (2/3) y la tasa combinada bruta de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (1/3). El ingreso se toma en logaritmos para que refleje los rendimientos marginales decrecientes cuando se transforma el ingreso en capacidades humanas (Anand y Sen, 1994).

Aquí lo importante para tener en cuenta es que, por un lado, no existe una guía normativa que ayude a decidir con exactitud el método de transformación más apropiado y, por otro, que esta selección puede afectar los resultados, sobre todo si el objetivo es el ordenamiento de países o de individuos.

## 2. Grado de sustitución entre los atributos

El parámetro  $\beta$  en [1] captura el grado de sustitución entre las dimensiones consideradas. A partir de allí la elasticidad de sustitución viene dada por:

$$\sigma = \frac{1}{1 - \beta}$$

Como se deduce, cuanto menor sea el valor de  $\beta$ , menor será la elasticidad de sustitución. En particular, si:

- $\beta \rightarrow -\infty$ , entonces  $\sigma \rightarrow 0$ , es decir, no existe sustitución entre los pares de atributos y la función es de tipo Leontief, con un contorno de forma de  $L$  que indica la perfecta complementariedad entre los mismos. Por tanto, en este caso, el único atributo que importa en  $S_i$  es el de peor actuación.
- $\beta = 0$ , entonces  $\sigma \rightarrow 1$ , la elasticidad de sustitución es unitaria entre todos los pares de dimensiones y, por tanto,  $S_i$  resulta ser una función de tipo Cobb-Douglas. En particular, [1] se transforma en la media geométrica. Aquí se supone que una reducción de 1% en una de las características puede ser compensada con un incremento en igual porcentaje en cualquier otro atributo.
- $\beta = 1$ , entonces  $\sigma \rightarrow \infty$ ,  $S_i$  es una función lineal de todos los atributos (es un promedio aritmético de ellos), indicando que ellos son sustitutos perfectos. Esto implica suponer que un bajo nivel de un atributo puede ser completamente compensado por un elevado valor en otro atributo.

En términos generales, en el caso del indicador de bienestar, si  $\beta \leq 1$ , el índice es representado por una función convexa reflejando cierta preferencia por “canastas de atributos” más igualmente distribuidas. Con la misma lógica, el equivalente para el caso de un indicador de pobreza sería  $\beta \geq 1$ .

En los análisis empíricos, sobre todo en aquellos en los que se busca establecer un “ranking” de países o de otras unidades de análisis, en general se especifica  $\beta = 1$ , debido a su simplicidad. Un ejemplo de ello es el IDH.



Sin embargo, se recuerda, esta restricción se basa en el supuesto “fuerte” de que los atributos que conforman el nivel de desarrollo o de bienestar son “intercambiables”, haciendo que, por ejemplo, un bajo logro educativo pueda ser “compensado” con un mayor nivel de ingresos. Como es evidente, este supuesto se vuelve aún más cuestionable cuando, por ejemplo, se incorporan al análisis variables con las que se pretende medir el funcionamiento de las instituciones u otras relacionadas con las percepciones de las personas, como sería el caso del índice de cohesión social.

### 3. Estructura de ponderación

Además de los dos parámetros recién analizados, otro aspecto de gran relevancia en los índices multidimensionales es la estructura de ponderadores de los diferentes atributos que lo componen. Es importante tener en cuenta que cualquier esquema de ponderación implica un determinado *trade-off* entre las dimensiones consideradas y, por tanto, implícitamente un juicio de valor respecto de los elementos que determinan (y en qué medida) el nivel alcanzando en el indicador sintético que está siendo analizado.

Como menciona Brandolini (2007), la relevancia práctica de los ponderadores depende del grado de correlación positiva o negativa que tengan los componentes: si los mismos se correlacionan fuerte y positivamente, la relevancia de aquellos disminuye. En la literatura existen diferentes estrategias de ponderación que se detallan a continuación<sup>6</sup>.

#### a) Igual ponderación para todos los atributos

La forma más simple es ponderar por igual a todos los atributos. Ello puede estar justificado en una visión “agnóstica” que pretende reducir al mínimo la interferencia del investigador, en su simplicidad, en el reconocimiento de que todos los atributos son igualmente importantes, o directamente en la falta de información o de ciertos consensos que permitan asignar una importancia relativa diferencial a cada uno de ellos.

A pesar de su popularidad, esta alternativa ha sido muy cuestionada. La pretensión “imparcial” que se le asigna olvida que cualquier esquema de ponderación refleja una determinada posición respecto de los *trade-offs* entre los atributos considerados. Asimismo, la desventaja evidente de este esquema es que no permite diferenciar el rol efectivo de cada dimensión a

<sup>6</sup> Aquí se sigue la clasificación propuesta por Brandolini (2007) y Decancq y Lugo (2008).

la vez que puede generar una “doble contabilización” en los casos en que la información de dos o más atributos se superponga. Por tanto, como mencionan Decancq y Lugo (2008), debería tenerse en cuenta que establecer igual ponderación para cada atributo es un esquema de ponderación como cualquier otro, pero con la desventaja que tiene poco atractivo desde el punto de vista normativo.

Sin embargo, en un estudio de Chowdhury y Squire (2006) se muestra que este esquema parece contar con un alto grado de aceptación. Los autores hacen una encuesta entre expertos a nivel internacional en temas de desigualdad y pobreza respecto de la estructura de ponderación que asignarían al IDH. Los resultados son muy interesantes porque las ponderaciones asignadas por ellos fueron muy similares a la situación de igual peso a las tres dimensiones consideradas por este indicador. Como mencionan los autores, ello indica que más allá de las críticas que ha recibido este índice en relación con su estructura de ponderación, esta parece tener un elevado consenso. De todas maneras, aquí no se indaga respecto de si el consenso está basado en una real aceptación de esta estructura de ponderación, o en la falta de mayor información que permita tomar una decisión alternativa.

### ***b) Ponderación obtenida a partir de los datos***

Una segunda forma de ponderar es “dejando a los datos que hablen por sí mismos”. Aquí aparecen estrategias basadas en las frecuencias relativas de los atributos, o en mecanismos más sofisticados a partir de técnicas multivariadas o de análisis de regresión:

- En el primer caso, los ponderadores son computados como una función de las frecuencias relativas de los atributos. En algunos casos, se establece que cuanto menor es el porcentaje de personas con ciertas privaciones, mayor es el peso asignado a esta dimensión. Aquí la justificación es que la falta de un atributo se vuelve más importante cuando menos extendida esté entre la población (Desai y Shah, 1988; Cerioli y Zani, 1990). Este criterio ha recibido críticas (por ejemplo, en Brandolini y D’Alessio, 1998), argumentando que la estructura resultante puede ser muy desbalanceada cuando las insuficiencias en la población son muy dispares entre los diferentes atributos. Por el contrario, Osberg y Sharpe (2002) asignan una menor ponderación a las dimensiones en donde un menor porcentaje de individuos tiene déficit.

- Otra alternativa es presentada por Jacobs y otros (2004), quienes sugieren asignar un menor peso a aquellas dimensiones en donde la calidad de la información es baja, o en donde existe un elevado porcentaje de no respuesta. Este enfoque tiene la ventaja de que el indicador quedará construido sobre la base de una información de mejor calidad. Sin embargo, en ambas estrategias surge la pregunta respecto de qué justifica el uso de algún esquema de frecuencia relativa de los atributos, para asignar el grado de importancia de cada uno de ellos en el índice compuesto.
- Algunos autores proponen, en cambio, asignar a cada individuo la estructura de ponderación más favorable. En este esquema, los ponderadores son específicos para cada individuo, y se determinan endógenamente de manera que se maximiza el bienestar de cada persona. En particular, el peso más elevado se asigna al atributo para el cual el individuo obtiene un mejor resultado. Sin embargo, para evitar que toda la ponderación se asigne al mejor atributo se acostumbra establecer algunas restricciones adicionales.

Las desventajas de este enfoque son, por un lado, la complicación en la comparación entre individuos que genera un sistema de ponderación múltiple; por otro lado, los resultados dependen de las restricciones adicionales que se establezcan y, por último, al igual que antes, este mecanismo no asegura que se alcancen *trade-offs* razonables, dado que a priori nada justifica que una dimensión en donde el individuo obtiene mejores resultados deba contribuir más a su nivel de bienestar global.

- Un procedimiento diferente de todos los anteriores es el uso de técnicas multivariadas, como *clusters* (Hirschberg y otros, 1991), o componentes principales (Klasen, 2000; Noorbaksh, 1998). La motivación en el uso de estas técnicas se basa en que las mismas evitan la “doble contabilización” al tener en cuenta la correlación entre los diferentes atributos al momento de determinar las ponderaciones. Eso se hace considerando las dimensiones que no están correlacionadas, u otorgándoles menor ponderación a las que sí lo están (Nardo y otros, 2005).

Por otro lado, un método alternativo está basado en los modelos de variables latentes en donde se asume que las variables observadas (los atributos considerados) resultan ser una construcción a partir de cierto número de variables latentes no observadas. Se reitera que el caso más usual es el análisis factorial en donde las dimensiones consideradas se interpretan

como diferentes manifestaciones del índice latente compuesto. Esta técnica se ha utilizado mucho en el contexto del análisis del bienestar (entre otros, Maasoumi y Nickelsburg, 1988; Nolan y Whelam, 1996). En otros modelos más complejos de variables latentes se incorporan además otras variables exógenas que pueden influenciar sobre la variable latente, y no están incluidas entre los atributos considerados<sup>7</sup>.

Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, las técnicas multivariadas presentan algunas desventajas en este contexto. En particular, pueden conducir a resultados inapropiados desde un punto de vista normativo (ej., en el análisis de componentes principales algunos estudios encuentran ponderaciones negativas). Como mencionan Decancq y Lugo (2008), el propósito de las técnicas multivariadas es reducir las dimensiones de análisis en una forma estadística adecuada, pero de allí no siempre se deriva que sea posible obtener una estructura adecuada de ponderadores.

Asimismo, como mencionan Schokkaert y Van Ootegem (1990), el análisis de factores es una técnica de reducción de datos, y los pesos relativos que ellos obtienen en el estudio representan solo la importancia que estos tienen en la variabilidad de la dimensión de interés y no en la dimensión misma.

### **c) Ponderación a partir de los precios de mercado**

Otra alternativa se basa en los precios de mercado. El problema obvio de este enfoque es que no siempre existen precios de mercado para todos los atributos. Además, aun si ello no fuera así, no siempre los precios resultan apropiados para hacer comparaciones de bienestar, tal como han sugerido Foster y Sen (1997).

### **d) Ponderación a partir de un enfoque normativo**

Por último, otro esquema de ponderación parte de un enfoque normativo. Aquí el problema es que no existen criterios “éticos” que indiquen cómo ponderar las diferentes dimensiones. Una de las estrategias ha sido consultar a la población (o a un subgrupo de ella, sobre todo a expertos o encargados de formular políticas) sobre la ponderación que darían a cada una de las dimensiones consideradas, tal como se ha mencionado. Otra

---

<sup>7</sup> El modelo MIMIC (Multiple Indicator Multiple Causes Model) o el SEM (Structural Equation Model) son ejemplos de eso.

estrategia se basa en análisis jerárquicos en donde se solicita a los individuos que realicen comparaciones de a pares de dimensiones. A partir de allí se construye una matriz en donde los ponderadores se calculan a partir de la técnica de escalamiento métrico multidimensional (Nardo y otros, 2005).

Concluyendo esta sección, es importante remarcar de nuevo que la estructura de ponderación de cada atributo, el grado de sustitución y la función de transformación de cada uno de ellos reflejan juicios de valor alternativos respecto de la propia noción de pobreza, bienestar, o del indicador compuesto de que se trate, pero que, además, pueden tener impactos apreciables sobre los resultados obtenidos. El panorama es más complejo aún porque no existe un procedimiento que indique cómo ponderar las diferentes dimensiones como tampoco un único criterio para establecer el valor de los otros dos parámetros en el ámbito multidimensional. A todo esto se le suman otras decisiones que también están presentes en el contexto unidimensional, como son la elección de los indicadores (el “espacio” de evaluación), su medición y, en el caso de desigualdad, el grado de aversión a la misma.

Frente a la dificultad de encontrar una justificación para una única y determinada estructura de ponderación, algunos autores, como Foster y Sen (1997), sugieren establecer “rangos” de ponderadores razonables. El problema de esta especificación es que probablemente conduzca a un ordenamiento incompleto de las distribuciones. Por supuesto, la relevancia práctica de esta restricción depende positivamente de la amplitud del rango y negativamente del grado de correlación entre los atributos.

Por último, una reflexión sobre la interpretación conjunta del parámetro  $\beta$  y los ponderadores. Como ya se mencionó, el primero establece si los atributos son “intercambiables” entre sí, y en qué medida se puede realizar dicho “intercambio”; los segundos definen la importancia relativa de cada uno de ellos en el índice global. Aquí el aspecto importante es que finalmente ambos factores son fundamentales para determinar la magnitud del impacto que un pequeño cambio en el valor de un atributo tiene sobre el indicador compuesto. En particular, como demuestran Decancq y Lugo (2008), este dependerá: i) del peso relativo del atributo (cuanto mayor sea el ponderador asignado a una dimensión, mayor será el impacto que un cambio en esta produzca sobre el índice global); ii) de la derivada de la curva de transformación con respecto al atributo (cuanto mayor es esta, mayor impacto tendrá el cambio en el atributo), y iii) del valor de  $[I_j(x_j)/S(X)]^{\beta-1}$ , o sea, el cociente entre el valor de la transformación del atributo y el valor del índice global.

Este último factor sugiere que para  $\beta < 1$ , si el individuo (o región, país) tiene un valor más reducido en la dimensión considerada que en el indicador global, un incremento en aquella tendrá un impacto importante sobre el valor de este. Por tanto, este parámetro (al igual que el ponderador) permite incrementar el impacto relativo que un atributo tiene sobre el índice global. En particular, cuanto menor es el valor de  $\beta$  más sensible se vuelve el índice a las dimensiones que registran peores resultados. La lógica es que los atributos se vuelven “más valiosos” cuanto más escasos son. En el caso de  $\beta = 1$ , el valor del cociente es igual a 1 y el efecto de un cambio en un atributo depende solo de 1) y 2) (Decancq y Lugo, 2008).

Recordemos que este es el caso del IDH, en donde  $\beta = 1$  sugiere perfecta sustitución entre los tres atributos considerados. Eso, sumado a la transformación logarítmica del ingreso, hace que no siempre se alcancen resultados para los cuales hay pleno consenso. En particular, de allí surge que, por ejemplo, para un determinado valor del índice de educación y del IDH, una reducción de la esperanza de vida deberá ir acompañada por un determinado incremento porcentual en el ingreso. Ello deriva claramente que en los países más ricos el valor implícito asignado a la extensión de la esperanza de vida sea mayor que en los países de menores ingresos. O sea, debido a los rendimientos decrecientes, a mayor PIB será necesario un mayor ingreso para adquirir otros componentes del bienestar.

#### **D. A modo exploratorio: construcción de un índice sintético de cohesión social en América Latina, a partir del sistema de indicadores de la CEPAL**

En las secciones anteriores ha quedado de manifiesto el número significativo de decisiones metodológicas que es necesario tomar a la hora de construir un índice sintético, el elevado rango de posibilidades existentes en cada una de ellas y los impactos no neutrales que las mismas pueden tener sobre los resultados obtenidos. Pero podría argumentarse que la importancia empírica de estas cuestiones es finalmente reducida, que el rango de resultados obtenidos modificando estas elecciones, en la práctica, es muy bajo.

Para evaluar la validez de este argumento, en esta sección se presentan diferentes ejercicios de estimación del grado de cohesión social en América Latina donde se incluye un análisis de sensibilidad y robustez de los resultados frente al amplio conjunto de alternativas disponibles. Aquí el objetivo no es hacer un análisis exhaustivo del grado de cohesión social alcanzado por los países (ni sus diferencias), sino solo evaluar el rango de resultados obtenidos y el ordenamiento de los países resultante en cada caso.

Para ello se consideró el conjunto de variables que conforman el sistema de indicadores de cohesión social de la CEPAL, para las cuales se contaba con información completa para todos los países. O sea, se excluyeron aquellas variables en las que algún país no tenía información. Asimismo, luego de estandarizar las variables, aquellas en donde el índice crecía en sentido contrario a la cohesión este fue transformado (en el caso del rango se restó la unidad al valor obtenido, mientras que en el caso del *z-score* se multiplicó por -1). En el Anexo V.1 se presenta el listado completo de variables que componen el sistema.

## 1. Análisis descriptivo

A fin de contar con un primer conjunto de información descriptiva de las variables que componen el sistema de cohesión social, se presenta el cuadro V.A-2 (en los anexos) con la matriz de correlaciones de Pearson que miden la asociación lineal entre cada par de atributos.

En primer lugar, en cuanto a las variables de “distancias” puede apreciarse que existe una alta correlación positiva entre las variables con las que se miden pobreza y desigualdad (variables a11 a a16). En todos estos casos las correlaciones superan el 50%, e incluso en muchos casos alcanzan valores cercanos al 90%. A su vez, también se verifica una alta correlación entre el bloque de pobreza y los indicadores de salud y educación, sugiriendo la presencia de vínculos estrechos entre las condiciones más estructurales de los países. Sin embargo, no se evidencia una correlación significativa entre la tasa de desempleo y el resto de las variables de este panel (incluso, en algunos casos la correlación es negativa).

En cuanto a las variables asociadas con las instituciones, se observa una escasa correlación entre el índice de democracia (índice construido por Freedom House, variable b11), y la percepción de la ciudadanía respecto del nivel de democracia (b12), y el grado de satisfacción con la democracia (b13). Sí se verifica una correlación significativa entre las dos últimas y también entre estas y el nivel de pobreza. O sea, los países con menores niveles de pobreza parecen ser también los que registran mayores índices de democracia y de percepción ciudadana sobre ella.

Por último, con respecto a las variables vinculadas al sentido de pertenencia, solo en un caso la correlación es significativa (pero negativa), y tiene que ver con las variables asociadas con las expectativas de futuro y de movilidad social (c31 y c32).

Por tanto, se pueden observar, por un lado, variables altamente correlacionadas y otras linealmente independientes, o también relacionadas inversamente. Toda esta información resulta muy relevante, no solo para entender los patrones de comportamiento y correlaciones entre variables, sino para avanzar en alguna estrategia de reducción de variables.

## 2. Análisis multivariado: grupos por países

Para contar con algunos resultados adicionales previos a la construcción del índice sintético se hizo el análisis de *clusters* sobre el total de las variables que componen el sistema. Se recuerda que esta técnica es multivariada y su objetivo es agrupar variables, tratando de lograr la máxima homogeneidad en cada grupo y las mayores diferencias entre esos grupos<sup>8</sup>.

El “dendograma” es una representación gráfica que permite interpretar el resultado de este análisis, dado que muestra la formación de los aglomerados y las distancias entre cada uno de ellos. A continuación se presenta el dendograma correspondiente al análisis para el total de las variables. En el eje horizontal se muestran los países, mientras que en el vertical se presenta una medida de distancia, a partir de la cual queda definida la cantidad de aglomerados. O sea, según la “tolerancia” a las diferencias dentro de los grupos se obtendrá una cantidad diferente de agrupamientos. A modo de ejemplo, por encima del gráfico V.1, se trazó una línea horizontal que indica un nivel dado de distancia entre los países a partir del cual quedan definidos 4 agrupamientos.

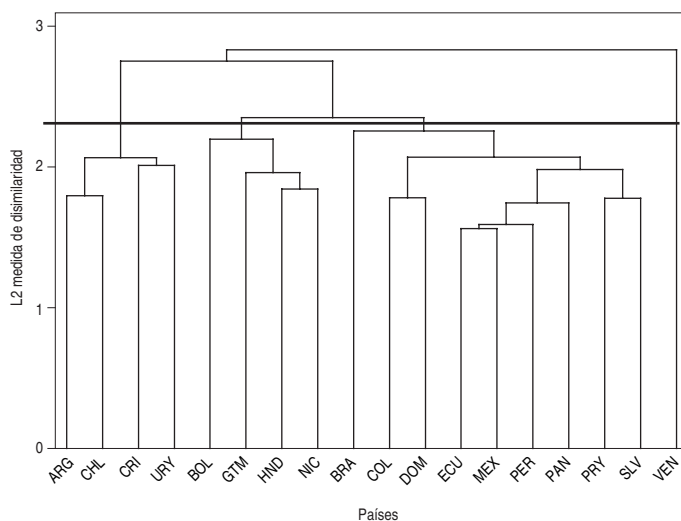
Como puede comprobarse, la observación más distante es la correspondiente a la República Bolivariana de Venezuela, porque es el último país en incorporarse al agrupamiento final. Por el contrario, las observaciones más cercanas entre sí (las que conforman el primer grupo) son Ecuador y México. En el gráfico V.1 también se observa cómo quedan compuestos los *clusters* para cada nivel de distancia.

El test de Duda y Hart (1973) indica que la cantidad de agrupamientos óptima es de 4 o 5. En cada caso, los agrupamientos quedarían conformados por los países siguientes (cuadro V.1):

<sup>8</sup> Aquí se utilizó el algoritmo jerárquico acumulativo y como medida de distancia entre grupos se aplicó el promedio de las distancias entre cada elemento de un grupo y otro.



■ Gráfico V.1 ■  
**América Latina (18 países): dendograma por países**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Indicadores de Cohesión Social (CEPAL, 2007).

■ Cuadro V.1 ■  
**América Latina (18 países): agrupamiento de países**

| País                                 | 4 clusters | 5 clusters |
|--------------------------------------|------------|------------|
| Argentina                            | 1          | 1          |
| Chile                                | 1          | 1          |
| Costa Rica                           | 1          | 1          |
| Uruguay                              | 1          | 1          |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)    | 2          | 2          |
| Guatemala                            | 2          | 2          |
| Honduras                             | 2          | 2          |
| Nicaragua                            | 2          | 2          |
| Brasil                               | 3          | 3          |
| Colombia                             | 3          | 4          |
| Ecuador                              | 3          | 4          |
| México                               | 3          | 4          |
| Panamá                               | 3          | 4          |
| Perú                                 | 3          | 4          |
| Paraguay                             | 3          | 4          |
| El Salvador                          | 3          | 4          |
| República Dominicana                 | 3          | 4          |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 4          | 5          |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Indicadores de Cohesión Social (CEPAL/SEGIB, 2007).

Allí se observa que la República Bolivariana de Venezuela queda sola en ambos casos. Asimismo, en el agrupamiento de 4 grupos, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay conforman un agrupamiento; el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua conforman otro y el resto de los países constituyen el cuarto agrupamiento. En el caso de 5 grupos, Brasil se separa del resto de los países.

Por tanto, este método puede resultar muy útil para conocer cómo se distribuyen los países en términos de logros alcanzados en las diferentes dimensiones analizadas, sin necesidad de establecer fuertes restricciones o supuestos *a priori*.

### 3. Construcción de un índice sintético de cohesión social

Por último, se procedió a construir un índice sintético a partir de la metodología del IDH, pero, a diferencia de este, aquí se permiten diferentes grados de sustitución entre los atributos considerados y diferentes sistemas de ponderación. En particular, se hicieron diversos ejercicios para analizar el ordenamiento de países ante cambios en:

- **La función de transformación.** En particular, se utilizó la estandarización: i) por el rango (igual que el IDH), ii) por *z-score* y iii) a partir del máximo valor que adopta la variable en la muestra.
- **El parámetro de sustitución.** Se probaron los siguientes valores: -3, -2, -1, 1/3, 1/2 y 1 (como fue mencionado, este último caso es el que corresponde al IDH).
- **La estructura de ponderación.** Se utilizaron tres esquemas diferentes: i) ponderación constante (igual que en el IDH), ii) estructura obtenida a partir del análisis de componentes principales y iii) estructura a partir del análisis *delusters* de variables.

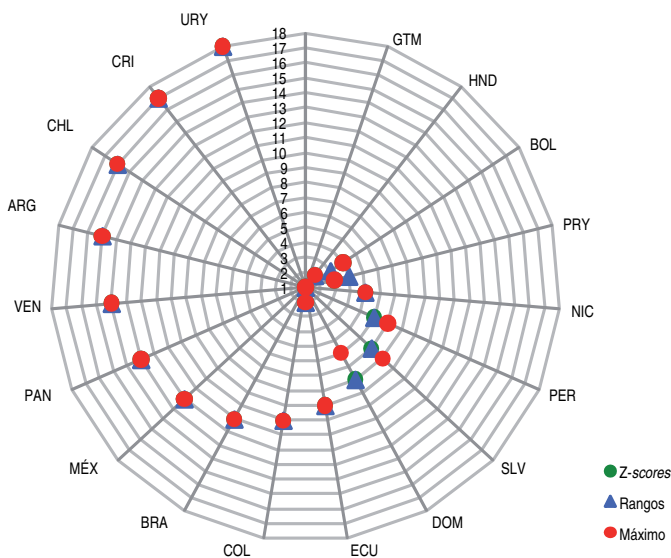
Antes de analizar los resultados, es necesario mencionar que para cada dimensión se cuenta con información a nivel de país y que cada uno constituye, por tanto, la unidad de análisis. A su vez, como aquí no se pretende obtener ningún resultado a nivel regional, la estrategia será “en una sola etapa” donde  $S_i(X|\beta)$  representará el nivel de cohesión social de cada nación obtenido como un promedio de los valores de los atributos considerados.

## E. Resultados

### 1. Cambios en la función de transformación

En el gráfico V.2 se presenta el ordenamiento de países resultante de los tres métodos de estandarización utilizados, suponiendo que  $\beta = 1$  e igual ponderación para todas las variables. El ordenamiento de países se realizó de modo tal que el grado de cohesión aumente siguiendo el movimiento de las agujas del reloj. Así es como se observa que Uruguay es el país con mayor grado de cohesión en la región, seguido por Costa Rica, Chile y Argentina. En el otro extremo se ubicarían Guatemala, Honduras, el Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y Nicaragua.

■ Gráfico V.2 ■  
Índice de cohesión social: sensibilidad a la función de transformación



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Indicadores de Cohesión Social (CEPAL/SEGIB, 2007).

Este resultado parece ser consistente con el obtenido en el análisis de *clusters* donde aquellos primeros cuatro países constituían un grupo y Guatemala, Honduras, el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua, otro. Solo en el caso de Paraguay ambos resultados no coinciden exactamente, porque en el ordenamiento general este país queda ubicado entre los de menor cohesión, inmediatamente anterior a Nicaragua y posterior al Estado

Plurinacional de Bolivia, mientras que en los agrupamientos quedaba incluido en el grupo de países con un mayor grado de cohesión. En el resto de los casos ambos ordenamientos coinciden con exactitud, sugiriendo la relevancia y la validez de los análisis multivariados como paso previo a la construcción de un índice sintético.

Asimismo, en el caso de una reducida sensibilidad de los resultados ante esquemas alternativos de estandarización debería reflejarse en el gráfico V.2, a través de la superposición de los puntos que indican la posición relativa de cada país. Como allí se observa, eso parece verificarse en un conjunto significativo de países.

Esta misma información se presenta en el cuadro V.A-3 (en los anexos). Con gris se identifican los países que experimentan cambios de posición relativa frente a la utilización de funciones de transformación alternativas. Como se comprueba, los cambios no parecen ser numerosos dado que eso se verifica solo en 4 de los 18 países considerados, y cuando eso sucede las variaciones son de una o dos posiciones relativas.

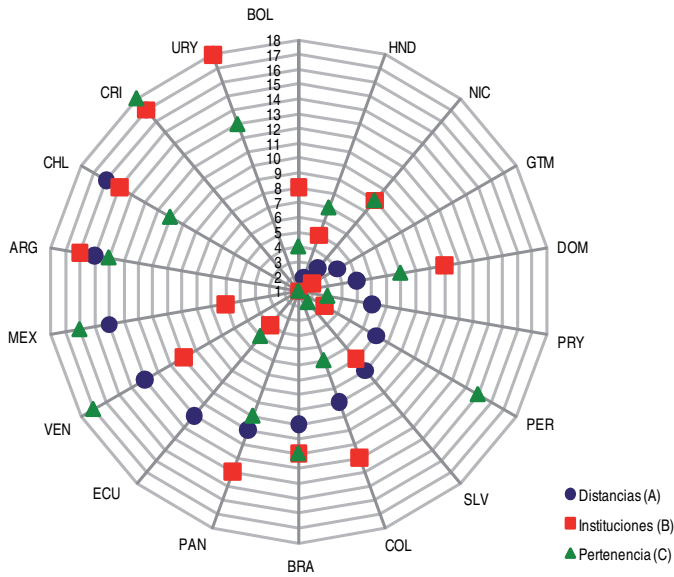
Hasta aquí el análisis se realizó para el total de las variables que componen el sistema. Sin embargo, dada la naturaleza heterogénea de estas, en el gráfico V.2 y el cuadro V.A-4 (en los anexos) se presenta el mismo análisis pero de manera separada por cada uno de los tres grandes componentes del mismo: Distancias, Instituciones y Pertenencia. Como se puede visualizar, en el gráfico V.3 se presenta un mayor grado de “desorden” que el anterior, indicando fuertes alteraciones en las posiciones relativas de los países según la dimensión analizada.

Asimismo, en las últimas columnas del cuadro V.A-4 (en los anexos) se detallan los cambios de posición de los países. La heterogeneidad en los logros de cada uno de ellos en cada una de estas dimensiones hace que casi todos se ubiquen en posiciones diferentes según el componente. Es más, algunos países cambian de manera drástica como, por ejemplo, Perú (que en el ordenamiento general se ubica 6°, según distancias 7°, según instituciones 3° y según pertenencia 15°), México, Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia. Los países mejor posicionados según el índice general experimentan cambios más pequeños como evidencian Uruguay y Costa Rica.

Por tanto, esto sugiere que el ordenamiento general promedia situaciones, en general, muy heterogéneas en lo correspondiente a los logros de los países en las diferentes dimensiones consideradas y, por consiguiente,

■ Gráfico V.3 ■

**Índice de cohesión social por componente (estandarizado por rango)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Indicadores de Cohesión Social (CEPAL, 2007).

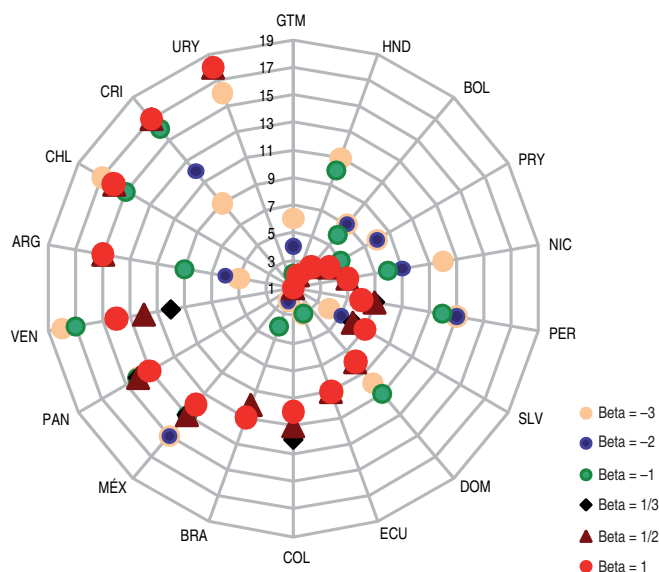
cuestiona la validez y la relevancia del promedio general para evaluar el grado de cohesión social en la región.

**2. Cambios en el valor del parámetro de sustitución**

En el gráfico V.4 y en el cuadro V.A-5 (en los anexos) se presentan los resultados del índice global obtenidos frente a los cambios en el valor del parámetro de sustitución ( $\beta$ ), suponiendo igual ponderación para todas las variables y utilizando el rango como método de estandarización. Como allí se observa, si este parámetro adopta valores positivos o negativos, deriva en cambios sustanciales en el ordenamiento de países.

Como ya se señaló, la diferencia en los resultados frente a los cambios en el valor de  $\beta$  evidencia claramente el papel que puede cumplir este parámetro en el incremento o la reducción del impacto relativo de una dimensión en el índice compuesto. En particular, cuanto menor es este valor, más sensible se vuelve el índice a las dimensiones con peores resultados, por lo que países con muy bajo nivel en alguna variable son fuertemente penalizados. Este es

■ Gráfico V.4 ■  
**Índice de cohesión social: sensibilidad al valor de beta**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Indicadores de Cohesión Social (CEPAL, 2007).

el caso, por ejemplo, de Argentina que pasa de ubicarse en el lugar 15° (con  $\beta = 1$ ) al lugar 5°, cuando el parámetro adopta el valor  $-3$ . En una situación contraria se ubica, por ejemplo, Honduras. Nuevamente, Uruguay mantiene prácticamente inalterado su lugar, al igual que Chile.

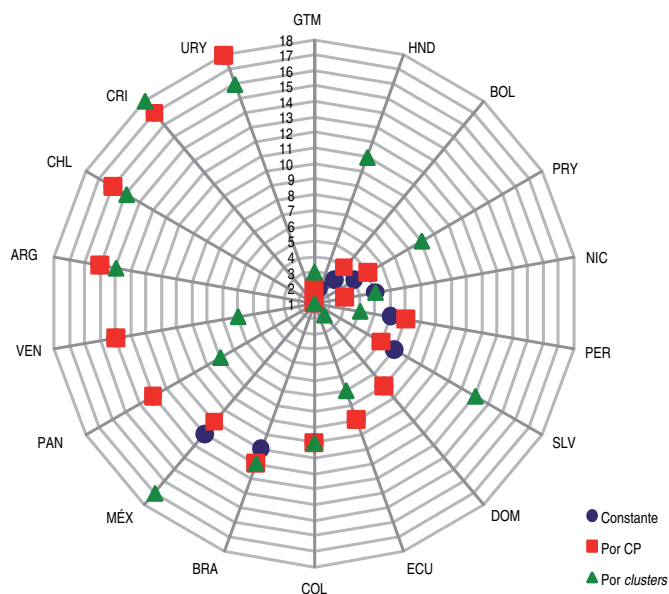
La gran variabilidad que surge al modificar el valor del parámetro de sustitución resulta sobre todo relevante porque la práctica habitual de asignarle un valor unitario no parece apropiada en el contexto de cohesión social. En particular, la posibilidad de “intercambiar” dimensiones y de compensar bajos niveles de un atributo con altos valores de otro parece ser contradictoria con la idea misma de cohesión, donde no solo se incorporan las brechas objetivas sino también las percepciones de los actores sobre las mismas.

### 3. Cambios en la estructura de ponderación

Por último, en el gráfico V.5 y en el cuadro V.A-6 (en los anexos) se muestran los resultados del índice global frente a cambios en la estructura de ponderación, suponiendo  $\beta = 1$  y estandarización por rango.

■ Gráfico V.5 ■

Índice de cohesión social: sensibilidad a los ponderadores



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Indicadores de Cohesión Social (CEPAL, 2007).

Como ya se mencionó, allí se compara el ordenamiento con ponderación constante (como en los casos anteriores) con la estructura que surge aplicando el método de componentes principales (CP), y la que se deriva del uso de *clusters* por variables. En el caso de CP, como es habitual en estos casos, se utilizaron como ponderadores los elementos del autovector asociado al máximo autovalor (componente principal). En el caso de los *clusters*, siguiendo a Hirschberg (1991), las variables fueron ponderadas a partir del siguiente cálculo:

$$w_j = \frac{1}{m_c n_j} \quad [2]$$

donde  $m_c$  indica el número de *clusters* y  $n_j$  la cantidad de variables en el mismo *cluster* que la variable  $j$ . El análisis arrojó una cantidad de 5 *clusters*.

Los resultados indican que los cambios de posición más fuertes relacionados con el esquema de ponderación constante se observan en la ponderación por *clusters*, porque en el otro caso las variaciones son menores.

A partir de los resultados obtenidos en cada caso se pueden hacer algunas reflexiones. Por una parte, que efectivamente los resultados son altamente sensibles a las decisiones metodológicas adoptadas y que los países cambian en forma drástica su ordenamiento a partir de ellas. En particular, la elección del valor del parámetro de sustitución parece ser la más crítica porque genera una gran dispersión en los resultados. Por el contrario, estos no parecen ser altamente sensibles a esquemas alternativos de estandarización de las variables.

Por otra parte, todo eso es más relevante aún si se tiene en cuenta que no existe una guía normativa que ayude a seleccionar una dentro de las varias alternativas disponibles. Como mencionan Decancq y Lugo (2008: 21) respecto a la elección del sistema de ponderadores: *Ultimately, the definite test for any weighting scheme should be in terms of its reasonability in terms of implied trade-offs between the dimensions. As long as there is no widely accepted theoretical framework how to set these trade-offs, the researcher has no choice than to rely on her common sense and to be very cautious in interpreting the obtained orderings of the well-being bundles. In all cases, robustness tests to determine whether results are driven solely by the specific value of weights selected, should be called upon.* La aceptación de esta afirmación implica aceptar también la dificultad que implicaría para la CEPAL construir un indicador sintético de cohesión social.

Por último, los resultados empíricos mostrados sugieren que, como mínimo, deberían analizarse por separado los tres pilares incluidos en el índice, porque los logros en cada uno de ellos son tan divergentes en cada país, que el ordenamiento se modifica sustancialmente, reduciendo de manera apreciable la utilidad del índice agregado.

## **F. Ventajas y limitaciones de un índice de cohesión social en América Latina y el Caribe**

A partir de todo el análisis previo, en esta sección se intenta hacer una evaluación global de las ventajas y limitaciones que tendría un índice de cohesión social para América Latina y el Caribe construido por la CEPAL.

En las secciones anteriores se brindan elementos valiosos en este sentido. Pero existen al menos tres consideraciones adicionales importantes que se deben incluir en el análisis: i) la región presenta niveles de desigualdad y polarización muy elevados, tanto dentro de los países como entre países; ii) la naturaleza compleja del concepto de cohesión social y la elevada



multiplicidad de factores que la determinan, y iii) la responsabilidad de la CEPAL como organismo internacional en la región frente a la construcción y la publicación de un indicador de estas características.

Antes de establecer las ventajas y limitaciones de un índice compuesto, conviene recordar aquí el “listado de tareas” que deben realizarse para construir un indicador de esta clase que resulte relevante y técnicamente riguroso.

### 1. Definición del marco teórico

Para construir un indicador compuesto el primer paso son la definición y la especificación del objeto de estudio y el reconocimiento del esfuerzo de reducir a una sola dimensión los múltiples factores que lo determinan. Como se mencionó, la CEPAL ha logrado avances significativos en la definición del concepto de cohesión social.

### 2. Selección de indicadores y disponibilidad de información

La selección de los indicadores deberá estar basada en la estrecha vinculación con la dimensión sometida a estudio, la disponibilidad de información, la calidad de la misma, la facilidad de su interpretación y la interrelación con el resto de los indicadores. La CEPAL ya cuenta con un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en la región.

### 3. Análisis descriptivo y multivariado exploratorio

El análisis de correlaciones, de funciones de densidad bivariadas, y el análisis multivariado de “reducción de dimensiones” pueden ser pasos previos a la construcción del índice sintético de gran utilidad. En particular, estos ejercicios permiten conocer mejor el comportamiento de las dimensiones consideradas y sus interrelaciones, de modo que se mejore la especificación del índice compuesto. Asimismo, el análisis de *clusters* sobre variables permite identificar las similitudes y comportamientos existentes entre cada una de ellas, lo que podría contribuir a reducir cierta “redundancia” de información. Este mismo tipo de análisis pero aplicado a los países puede contribuir a construir grupos de estos que sean relativamente homogéneos, insumo importante a la hora de analizar los resultados en lo relacionado con el ordenamiento de países que surge del índice sintético. También podrían considerarse estos ejercicios como un fin en sí mismos si se decide no avanzar en la construcción de un índice sintético debido a la riqueza informativa

respecto de la cantidad y la composición de grupos de países similares, en términos de una multiplicidad de dimensiones.

#### **4. Normalización de los indicadores, estructura de ponderación y parámetro de sustitución**

Estos aspectos se han analizado en detalle a lo largo del artículo en donde se especificó el amplio conjunto de opciones existentes en cada caso y, quizá más importante, las posibles consecuencias no neutrales que estas pueden tener sobre los resultados alcanzados.

#### **5. Análisis de sensibilidad y fortaleza de los resultados**

Por tanto, dada la multiplicidad de juicios de valor y decisiones arbitrarias inherentes a la construcción del indicador sintético, es indispensable hacer diferentes ejercicios de sensibilidad para evaluar el rango de variabilidad de los resultados obtenidos.

#### **6. Difusión, transparencia y consenso**

Uno de los requisitos principales para la aceptación y la difusión del índice es que este sea transparente en sus procedimientos, y de fácil comunicación y entendimiento, no solo en el mundo académico, sino también entre los responsables de tomar las decisiones de política. En este sentido, los consensos alcanzados respecto a todos los pasos previos y a los resultados alcanzados resultan un aspecto clave para la aceptación y la continuidad del índice. Ello se vuelve más importante aún si el objetivo del mismo es el ordenamiento de países según su grado de cohesión social.

A partir de aquí, y repasando algunas cuestiones mencionadas previamente, las ventajas y desventajas de cualquier índice sintético podrían resumirse como sigue:

##### **Ventajas**

- *Reducción de la multiplicidad de información, facilitando la interpretación de la dimensión que se estudia.*
- *Reducción o eliminación de duplicación de información.*
- *Facilidad para la comparación entre países, regiones, entre otros, y para la identificación de tendencias en el tiempo.*

## Desventajas

- *Posible pérdida de información valiosa.*
- *Posible arbitrariedad en la elección de los parámetros* con impactos importantes en los resultados obtenidos. No siempre existen marcos normativos que permitan “avaluar” estas decisiones. Dificultad para alcanzar consensos.
- *Posible trade-off entre rigurosidad en la construcción del índice* y dificultad para su transmisión posterior.
- *Dilema de los promedios*, aspecto relacionado con cualquier índice sintético y que se refiere a que cuando los elementos que lo componen registran similares comportamientos, el aporte del indicador agregado parece ser bajo (si bien, obviamente, facilita su comprensión); sin embargo, cuando dichos elementos experimentan evoluciones divergentes la utilidad del promedio parece ser aún menor.

Sobre estas consideraciones generales pueden sumarse otras dos adicionales (una conceptual y otra empírica), que parecen ser particularmente relevantes en el caso del indicador de cohesión social para la región:

- i) La primera, de orden conceptual, refiere a la complejidad misma del concepto de cohesión social, lo que implica necesariamente incluir un conjunto elevado de indicadores para poder representarlo de manera adecuada. En este sentido, aparecen los interrogantes siguientes: ¿En qué medida el indicador de cohesión, tal como está definido por la CEPAL, puede ser reductible a una sola dimensión? ¿Cómo se expresa la dialéctica entre mecanismos de inclusión / exclusión y las respuestas de la ciudadanía a través de un promedio? ¿No son parte esencial del indicador las contradicciones mismas existentes entre los logros obtenidos en cada pilar y entre ellos?

¿En qué medida el déficit de un atributo puede ser compensado, total o parcialmente, por los mayores logros en otro atributo, de modo tal que el promedio refleje “algún grado de cohesión”?

Teniendo en cuenta la naturaleza del concepto, y luego del análisis realizado a lo largo del artículo, no parece posible que un índice sintético que promedie logros en variadas y heterogéneas dimensiones refleje fielmente la noción de cohesión social y, por tanto, que sea de gran utilidad al momento de definir la situación de los países de la región y tampoco para la toma de decisiones de política adecuadas. En particular,

un solo indicador sintético no parece ser suficiente para caracterizar una dimensión tan compleja y multidimensional como lo es la cohesión social. Ello obliga a que para entender acabadamente qué factores determinan la posición relativa de cada uno de los países se deba “volver hacia atrás” en la construcción del índice, de modo que se identifique el comportamiento individual de cada variable en cada país.

- ii) Todo eso se vuelve más complejo aun cuando en la evaluación se incorporan cuestiones empíricas. Por un lado, la dificultad para reducir todas estas dimensiones y para interpretar el resultado del indicador sintético frente a comportamientos altamente divergentes en sus componentes. Por otro, la sensibilidad de los resultados frente a construcciones alternativas del índice, lo que deriva en diferentes ordenamientos de países. Eso es más relevante aun si se tiene en cuenta la elevada cantidad de decisiones que se van a tomar en la construcción del indicador y la variedad de opciones disponibles en cada uno de los casos.

Por tanto, todos estos elementos resultan esenciales a la hora de evaluar la relevancia, la pertinencia y la utilidad de construir un índice sintético de cohesión social para la región que intente comparar la situación relativa de los países. Estos indicadores no solo deben estar basados en un marco teórico sólido y en criterios de construcción rigurosos, sino que deben reflejar con exactitud la naturaleza del fenómeno y brindar resultados sólidos. En definitiva, se reitera, el uso amplio de esta clase de índices por parte de los países depende del consenso que estos generen, el cual estará basado, entre otros factores, en el cumplimiento de estos cuatro requisitos. Si bien parece que los dos primeros se cumplen, toda vez que la CEPAL ha construido una aproximación teórica rigurosa de la que se deriva todo el sistema de indicadores propuestos, esa no parece ser la situación de los dos segundos, lo que desestimaría la construcción de un indicador compuesto de estas características.

En este sentido, vale mencionar que una de las razones que explican la popularidad del IDH se refiere al consenso existente en torno a que la evolución del ingreso no se asocia unívocamente al desarrollo social y humano, lo que lleva a la necesidad de hacer un análisis más complejo donde interviene un mayor número de dimensiones (Sen, 1999). Por otro lado, su popularidad reside en la simplicidad en su construcción e interpretación. Por último, la disponibilidad de información a nivel nacional asegura su continuidad en el tiempo. Sin embargo, aun en este marco, este índice no ha estado exento de críticas de diferente índole.

Como menciona Brandolini (2007), el IDH es un ejemplo sencillo de los problemas que pueden aparecer en la construcción de un índice donde se apela a la completa agregación. Como allí se muestra, a partir de las curvas iso-IDH bidimensionales de PIB per cápita y esperanza de vida (con un valor fijo de la educación), se encuentra que para 2002-2003 un mismo valor del IDH es consistente con valores muy diferentes en sus componentes. Por ejemplo, Argentina y Hungría obtienen el mismo valor de desarrollo humano (0,863 y 0,862, respectivamente), pero el primero tiene 1,8 años adicionales de esperanza de vida y un PIB per cápita 17% menor que el segundo. Si la estructura de ponderadores dejara de ser la misma para todos los atributos y, por ejemplo, la esperanza de vida pasara a ponderar 3 veces más que el ingreso, Argentina superaría a Hungría y los nuevos valores serían de 0,867 y 0,856, respectivamente. Como allí se concluye, estos resultados no solo muestran la importancia de la estructura de ponderación, sino también la pérdida de información valiosa dado que el *indicador resumen* puede esconder diferencias muy significativas en su interior. Todo ello se vuelve más relevante aun cuando se están comparando y ordenando países.

Para finalizar, el análisis hecho hasta aquí sugiere que la decisión de avanzar hacia la construcción de un indicador sintético de cohesión social debe estar basada en un análisis teórico y empírico de los pros y contras de tal emprendimiento. En este sentido, la dificultad para comprender cabalmente la situación de los países de la región, a partir de un solo indicador, la arbitrariedad de las decisiones que deben tomarse, la falta de una guía normativa completa y la alta volatilidad de resultados que deriva en ordenamientos de países muy diversos no parecen ser compensados por la “ventaja comunicacional” de un indicador sintético de estas características.

## G. Reflexiones finales

Los enfoques multidimensionales en el campo del desarrollo humano y social vienen recibiendo creciente atención, tanto en el ámbito académico como en el de las políticas públicas. Esos esfuerzos han sido plasmados en diferentes indicadores de desigualdad, privación, exclusión y cohesión social a partir de la consideración de la naturaleza multifacética que los caracteriza.

Sin embargo, estos desarrollos no han estado exentos de debates, controversias y falta de consensos. De manera empírica se verifica que los supuestos realizados sobre los diferentes parámetros (sobre todo la estructura de ponderación y la elasticidad de sustitución entre los atributos) no tienen un impacto neutro sobre los resultados, a la vez que la falta de una base normativa completa no permite reducir el espacio de opciones.

A partir de todas estas consideraciones, las preguntas que surgen son: ¿Cuál sería la utilidad de un índice de cohesión social para la región? ¿Cuál es el objetivo final de tal construcción? ¿Se pretende influir en la toma de decisiones? ¿Cómo obtener recomendaciones de política válidas a partir solo de un indicador sintético?

Otro aspecto relevante para tener en cuenta si se decidiera construir un indicador compuesto son las etapas de elaboración y difusión del mismo. En particular, no parece adecuado avanzar en tal emprendimiento hasta tanto no se logre un gran consenso entre los países de la región respecto del concepto mismo de cohesión social, de su relevancia y de las dimensiones que lo componen.

Por tanto, de manera alternativa al índice compuesto, parecería más adecuado que la CEPAL, atendiendo a las necesidades de los países de la región, avance hacia la elaboración de estudios nacionales de cohesión social no solo con el objetivo de ofrecer un análisis exhaustivo de todos los factores asociados a esta dimensión, sino, también, de colocar el tema en la agenda pública, de modo que se contribuya a la correcta toma de decisiones que redunde finalmente en mayores niveles de bienestar de la población en su conjunto.

## Bibliografía

- Anand, S. y A. Sen (1997), “Concepts of human development and poverty: a multidimensional perspective”, *Readings in Human Development*, Sakiko Fukuda-Parr y A.K. Shiva Kumar (eds.), Oxford, University Press.
- (1994), “Human development index: methodology and measurement”, *Human Development Report Office Occasional Paper*, N° 12, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Araar, A. y J. Duclos (2005), “An Atkinson-Gini family of social evaluation functions: theory and illustration using data from the Luxembourg income study”, *Journal of Development Economics*.
- Atkinson, A. (2003), “Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 1, N° 1.
- (1992), “Measuring poverty and differences in family composition”, *Economica*, vol. 59.
- (1987), “On the measurement of poverty”, *Econometrica*, vol. 55.
- (1970), “On the measurement of inequality”, *Journal of Economic Theory*, vol. 2, N° 3.
- Atkinson, A. y F. Bourguignon (1987), “Income distribution and differences in needs”, *Arrow and the Foundations of the Theory of Economic Policy*, G.R. Feiwel (ed.), Londres, Macmillan.

- (1982), “The comparison of multi-dimensional distributions of economic status”, *Review of Economic Studies*, vol. 49, N° 2.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006), *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Bourguignon, F. (1999), “Comment to ‘multidimensioned approaches to welfare analysis’ by E. Maasoumi”, *Handbook of Income Inequality Measurement*, J. Silber (ed.), Boston, Dordrecht.
- Bourguignon, F. y S. Chakravarty (2003), “The measurement of multidimensional poverty”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 1, N° 1.
- Brandolini, Andrea (2007), “On synthetic indices of multidimensional well-being: health and income inequalities in France, Germany, Italy, and the United Kingdom”, *Working Papers*, N° 07/2007, Centre for Household, Income, Labour and Demographic Economics (CHILD).
- Brandolini, A. y G. D’Alessio (1998), “Measuring well-being in the functioning space”, documento presentado en la vigésima sexta conferencia general de la Asociación Internacional de Investigaciones sobre Rentas y Riquezas (IARIW), Cracovia.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/G.2335/Rev.1)*, Santiago de Chile, enero.
- Ceroli, A. y S. Zani (1990), “A fuzzy approach to the measurement of poverty”, *Income and Wealth Distribution, Inequality and Poverty*, C. Dagum y M. Zenga (eds.), Springer-Verlag.
- Chowdhury, S. y L. Squire (2006), “Setting weights for aggregate indices: an application to the commitment to development index and human development index”, *Journal of Development Studies*, vol. 42, N° 5.
- Davison, R. y J. Duclos (2000), “Statistical inference for stochastic dominance and for the measurement of poverty and inequality”, *Econometrica*, N° 68.
- Decancq, K. y E. Ooghe (2008), “Did the world move forward?”, inédito.
- Decancq, K. y M. Lugo (2008), “Measuring inequality of well-being: a proposal based on a multidimensional Gini index”, inédito.
- Decancq, K., A. Decoster y E. Schokkaert (2007), “The evolution in world inequality in well-being”, *Discussion Paper Series*, N° 07/04, Center for Economic Studies, Katholieke Universiteit Leuven.
- Desai, M. y A. Shah (1988), “An econometric approach to the measurement of poverty”, *Oxford Economic Papers*, N° 40.
- Duclos, J. y A. Araar (2006), *Poverty and Equity Measurement, Policy, and Estimation with DAD*, Boston, Dordrecht.
- Duclos, J., D. Sahn y S. Younger (2006), “Robust multidimensional poverty comparison”, *Economic Journal*, vol. 113.
- Duda, R.O. y P.E. Hart (1973), *Pattern Classification and Scene Analysis*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Fahey, T., C. Whelan y B. Maitre (2005), *First European Quality of Life Survey: Income Inequalities and Deprivation*, Luxemburgo, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo/Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

- Foster, J. y A. Sen (1997), “On economic inequality after a quarter century”, *On Economic Inequality*, A. Sen (ed.), Oxford, Clarendon Press.
- Foster, J. y A. Shorrocks (1988a), “Poverty orderings”, *Econometrica*, vol. 56.
- (1988b), “Poverty orderings and welfare dominance”, *Social Choice Welfare*, N° 5.
- Foster, J., L. López-Calva y M. Szekely (2005), “Measuring the distribution of human development: methodology and an application to Mexico”, *Journal of Human Development*, vol. 6, N° 1.
- Gaertner, W. (1993), “Commentary to: ‘Amartya Sen: capability and well-being’”, *The Quality of Life*, vol. 62-66, M. Nussbaum y A. Sen (eds.), Oxford, Clarendon Press.
- Hicks, D. (1997), “The inequality-adjusted human development index: a constructive proposal”, *World Development*, vol. 25.
- Hirschberg, J., E. Maasoumi y D. Slottje (2001), “Clusters of attributes and well-being in the USA”, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 16, N° 3.
- (1991), “Cluster analysis for measuring welfare and quality of life across countries”, *Journal of Econometrics*, vol. 50, N° 1-2.
- Jacobs, R., P. Smith y M. Goddard, (2004), “Measuring performance: an examination of composite performance indicators”, *CHE Technical Paper Series*, vol. 29, Centre for Health Economics, University of York.
- Jenkins, S. y P. Lambert (1993), “Ranking income distributions when needs differ”, *Review of Income and Wealth*, vol. 39.
- Klasen, S. (2000), “Measuring poverty and deprivation in South Africa”, *Review of Income and Wealth*, vol. 46.
- Kolm, S. (1977), “Multidimensional egalitarianisms”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 91, N° 1.
- Lugo, M. (2004), “On multivariate distributions of well-being: the case of the Argentine provinces in the 1990s”, documento presentado en la Conferencia general de la Asociación Internacional de Investigaciones sobre Rentas y Riqueza (IARIW), Cork, Irlanda, 22 al 28 de agosto.
- Maasoumi, E. (1999), “Multidimensioned approaches to welfare analysis”, *Handbook of Income Inequality Measurement*, J. Silber (ed.), Boston, Kluwer Academic.
- (1993), “A compendium to information theory in economics and econometrics”, *Econometric Reviews*, vol. 12, N° 2.
- (1986), “The measurement and decomposition of multi-dimensional inequality”, *Econometrica*, vol. 54, N° 4.
- Maasoumi, E. y G. Nickelsburg (1988), “Multivariate measures of well-being and an analysis of inequality in the Michigan data”, *Journal of Business and Economic Statistics*, vol. 6, N° 3.
- Nardo, M. y otros (2005), “Tools for composite indicators building”, *European Communities*, vol. 24, N° EUR 21682 EN.
- Noble, M. y otros (2008), *The English Indices of Deprivation 2007*, Londres, Communities and Local Government.
- (2006), “Measuring multiple deprivation at the small-area level”, *Environment and Planning*, vol. 38, N° 1.



- Nolan, B. y C. Whelan (1996), *Resources, Deprivation, and Poverty*, Oxford, Clarendon Press.
- Noorbaksh, F. (1998), “The human development index: some technical issues and alter-native indices”, *Journal of International Development*, vol. 10.
- Osberg, L. y A. Sharpe (2002), “An index of economic well-being for selected OECD countries”, *Review of Income and Wealth*, vol. 48, N° 3.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2007), *Informe sobre desarrollo humano, 2007-2008*, Nueva York, Grupo Mundi-Prensa.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Informe sobre desarrollo humano, 1995*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ravallion, M. (1997), “Good and bad growth: The human development reports”, *World Development*, vol. 25, N° 5.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Mortality as an indicator of economic success and failure”, *Economic Journal*, vol. 108.
- \_\_\_\_\_ (1987), *The Standard of Living*, Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- Sen, A. y J. Foster (1997), *On Economic Inequality*, Oxford, Clarendon Press.
- Sen, A. y otros (1987), “The standard of living”, *The Tanner Lectures on Human Value*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schokkaert, E. y L. Van Ootegem (1990), “Sen’s concept of the living standard applied to the Belgian unemployed”, *Recherches Economiques de Louvain*, vol. 56.
- Shorrocks, A. (1980), “The class of additively decomposable inequality measures”, *Econometrica*, vol. 48, N° 3.
- Tsui, K. (1999), “Multidimensional inequality and multidimensional generalized entropy measures: an axiomatic derivation”, *Social Choice and Welfare*, vol. 16, N° 1.
- \_\_\_\_\_ (1995), “Multidimensional generalizations of the relative and absolute inequality indices: the Atkinson-Kolm-Sen approach”, *Journal of Economic Theory*, vol. 67.
- Weymark, J. (2006), “The normative approach to the measurement of multidimensional inequality”, *Inequality and Economic Integration*, F. Farina y E. Savaglio (eds.), Londres, Routledge.

## Anexo

## ■ Cuadro V.A-1 ■

## Sistema de indicadores de cohesión social de la CEPAL

| Códigos              | Indicadores  |
|----------------------|--|
| <b>Distancias</b>    |  |
| a11                  | Pobreza  |
| a12                  | Coefficiente brecha de pobreza   |
| a13                  | Indigencia   |
| a14                  | Coefficiente brecha de indigencia  |
| a15                  | Razón de Ingresos quintiles (Q5/Q1)  |
| a16                  | Coefficiente de Gini   |
| a21                  | Tasa de desempleo abierto en zonas urbanas   |
| a22                  | Ocupados en sectores de baja productividad   |
| a23                  | Relación de salarios urbanos entre los sexos   |
| a24                  | Tasa de subempleo  |
| a31                  | Participación de las mujeres en el empleo asalariado no agrícola   |
| a32                  | Ocupados que realizan aportes a sistemas de seguridad social   |
| a33                  | Población en edad de trabajar que realiza aportes a sistemas de seguridad social                           |
| a41                  | Conclusión de la educación secundaria  |
| a42                  | Tasa neta de matrícula en la educación preescolar (preprimaria)  |
| a43                  | Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más   |
| a44                  | Relación de acceso a la preescolar según quintiles de ingreso (Q1/Q5)                                      |
| a45                  | Tasa de conclusión de la primaria en la población de 25 años y más   |
| a51                  | Tasa de mortalidad infantil  |
| a52                  | Esperanza de vida al nacer   |
| a53                  | Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión   |
| a54                  | Partos asistidos por personal sanitario especializado  |
| a55                  | Tasa de mortalidad por VIH/SIDA (casos cada 100 mil habitantes)  |
| a61                  | Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria                   |
| a62                  | Población con acceso a servicios de saneamiento mejorados  |
| a53                  | Población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua potable                        |
| <b>Instituciones</b> |  |
| b11                  | Índice de democracia ( <i>Freedom House</i> )  |
| b12                  | Percepción ciudadana del nivel de democracia existente en el país  |
| b13                  | Satisfacción con la democracia   |
| b14                  | Ciudadanos con actitudes positivas hacia la democracia   |
| b21                  | Índice de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional)  |
| b22                  | Percepción de Avance en la Lucha contra la Corrupción  |
| b23                  | Evaluación ciudadana del desempeño del Poder Judicial  |
| b24                  | Personas que afirman haber sido víctimas de algún delito en el último año                                  |
| b31                  | Carga tributaria como porcentajes del PIB.   |
| b32                  | Confianza en que dinero de los impuestos serán bien gastados por el Estado                                 |
| b33                  | Gasto público en educación como porcentaje del PIB   |
| b34                  | Gasto público en salud como porcentaje del PIB.  |
| b35                  | Gasto público social como porcentaje del PIB   |
| b41                  | Índice de productividad del trabajo (1980=100)   |
| b42                  | Remuneraciones medias reales   |
| b43                  | Ocupados preocupados de perder el empleo   |
| b44                  | Gasto privado en educación como porcentaje del PIB   |
| b45                  | Gasto directo de los hogares como porcentaje del gasto total en salud ( <i>out-of-pocket expenditure</i> ) |
| <b>Pertenencia</b>   |  |
| c11                  | Población que adscribe a una etnia   |
| c12                  | Población que se siente maltratada por el color de la piel o la raza                                       |
| c13                  | Proporción de puestos ocupados por mujeres en el Parlamento nacional                                       |
| c21                  | Confianza en las instituciones del Estado y los partidos políticos   |
| c22                  | Porcentaje de votos en elecciones parlamentarias respecto al total de población en edad de votar           |
| c23                  | índice de activación política  |
| c31                  | Porcentaje de ciudadanos que creen que sus hijos vivirán mejor que ellos                                   |
| c32                  | Porcentaje de ciudadanos que creen que la estructura social es abierta e igualitaria                       |
| c41                  | Tasa de mortalidad por suicidios y lesiones autoinfligidas   |
| c42                  | Tasa de homicidios   |

Fuente: Elaboración propia.

■ Cuadro V.A-2 ■  
Matriz de correlaciones de Pearson

|     | a11     | a12     | a13     | a14     | a15     | a16     | a21      | a22      | a23     | a31     | a41     | a43     | a45     | a51     | a52      | a53     | a54     | a55     | a61     | a62     | a63     | b11    |   |
|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---|
| a11 | 1       |         |         |         |         |         |          |          |         |         |         |         |         |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a12 | 0.9229* | 1       |         |         |         |         |          |          |         |         |         |         |         |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a13 | 0.8557* | 0.9841* | 1       |         |         |         |          |          |         |         |         |         |         |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a14 | 0.6383* | 0.7071* | 0.7931* | 1       |         |         |          |          |         |         |         |         |         |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a15 | 0.5439* | 0.5785* | 0.7082* | 0.7285* | 1       |         |          |          |         |         |         |         |         |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a16 | -0.2079 | -0.1973 | -0.2189 | -0.215  | 0.1533  | 0.1008  | 1        |          |         |         |         |         |         |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a21 | -0.2006 | -0.1702 | -0.2023 | -0.1669 | 0.1198  | 0.2239  | 0.0332   | 1        |         |         |         |         |         |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a22 | 0.1658  | 0.1422  | 0.1545  | 0.0963  | -0.0112 | 0.0388  | -0.2631  | 0.2962   | 1       |         |         |         |         |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a31 | 0.5796* | 0.5676* | 0.5987* | 0.5429* | 0.2557  | 0.1631  | -0.4986* | -0.2168  | 0.0944  | 1       |         |         |         |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a41 | 0.7222* | 0.7120* | 0.7127* | 0.6929* | 0.4402  | 0.429   | -0.3163  | 0.3967   | 0.7158* | 1       |         |         |         |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a43 | 0.8548* | 0.8548* | 0.8353* | 0.7912* | 0.5668* | 0.4777* | -0.3609  | 0.3566   | 0.6644* | 0.8824* | 1       |         |         |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a45 | 0.7599* | 0.7619* | 0.7599* | 0.7286* | 0.5545* | 0.4897* | 0.0392   | 0.1108   | 0.2837  | 0.5190* | 0.7191* | 0.9292* | 1       |         |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a51 | 0.3787* | 0.3988* | 0.7100* | 0.6837* | 0.6640* | 0.4897* | 0.0392   | 0.1329   | 0.1108  | 0.2837  | 0.5190* | 0.7191* | 0.9292* | 1       |          |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a52 | -0.0949 | -0.087  | -0.0369 | -0.0316 | -0.1365 | -0.4227 | -0.0354  | -0.4618  | -0.0559 | -0.1239 | -0.2472 | -0.1794 | 0.0481  | 0.0987  | 1        |         |         |         |         |         |         |        |   |
| a53 | 0.6996* | 0.7161* | 0.7330* | 0.7021* | 0.4828* | 0.4746* | -0.5046* | 0.186    | 0.3889  | 0.4985* | 0.6885* | 0.6825* | 0.6579* | 0.6602* | -0.6501  | 1       |         |         |         |         |         |        |   |
| a54 | 0.2015  | 0.2029  | 0.2143  | 0.1862  | 0.2579  | 0.1505  | 0.5271*  | -0.2521  | -0.2008 | 0.1414  | 0.2352  | 0.1876  | 0.223   | 0.1955  | -0.0869  | -0.0311 | 1       |         |         |         |         |        |   |
| a55 | 0.6460* | 0.6199* | 0.6083* | 0.5520* | 0.4582  | 0.3157  | 0.0855   | -0.1197  | 0.5155* | 0.2461  | 0.5754* | 0.6146* | 0.8813* | 0.6309* | 0.0089   | 0.4921* | 0.3794  | 1       |         |         |         |        |   |
| a61 | 0.6800* | 0.6852* | 0.6777* | 0.6490* | 0.5033* | 0.3017  | -0.0955  | -0.0624  | 0.5116* | 0.2245  | 0.4800* | 0.5667* | 0.6986* | 0.6923* | 0.2555   | 0.5145* | -0.0596 | 0.7344* | 1       |         |         |        |   |
| a62 | 0.6607* | 0.6482* | 0.6120* | 0.6062* | 0.1607  | 0.0171  | -0.2133  | -0.3211  | 0.245   | 0.2162  | 0.385   | 0.4794* | 0.4486* | 0.5019* | 0.2654   | 0.3934  | -0.0836 | 0.4175  | 0.7374* | 1       |         |        |   |
| b11 | 0.6927* | 0.6281* | 0.8888* | 0.5449* | 0.2965  | 0.2024  | -0.2301  | -0.3559  | 0.1187  | 0.308   | 0.468   | 0.5519* | 0.5494* | 0.6342* | 0.4208   | 0.5313* | 0.0746  | 0.4656  | 0.6049* | 0.5786* | 1       |        |   |
| b12 | 0.6045* | 0.5566* | 0.5101* | 0.4743* | 0.2336  | 0.4224  | -0.4092  | 0.0443   | 0.0423  | 0.1445  | 0.3734  | 0.5188* | 0.5947* | 0.4171  | -0.3056  | 0.5477* | -0.1347 | 0.1616  | 0.2829  | 0.5242* | 0.4305  | 1      |   |
| b13 | 0.4886  | 0.4197  | 0.3606  | 0.381   | 0.285   | 0.5023* | -0.2616  | 0.123    | -0.0235 | -0.097  | 0.0943  | 0.279   | 0.2776  | 0.2312  | -0.3543  | 0.3839  | -0.1661 | -0.007  | 0.1562  | 0.3858  | 0.2476  | 0.4305 | 1 |
| b14 | 0.9524* | 0.5431* | 0.5047* | 0.4885* | 0.3625  | 0.5040* | -0.3161  | 0.0479   | -0.0801 | 0.2449  | 0.4621  | 0.5767* | 0.3241  | 0.3774  | -0.2342  | 0.5621* | 0.1168  | 0.0401  | 0.1295  | 0.3989  | 0.4237  | 0.4305 | 1 |
| b21 | 0.6300* | 0.5653* | 0.5441* | 0.5150* | 0.3536  | 0.2922  | -0.1133  | -0.3867  | 0.1476  | 0.2756  | 0.3897  | 0.4087  | 0.5690* | 0.5342* | 0.1813   | 0.3953  | 0.2312  | 0.5592* | 0.6139* | 0.5097* | 0.7931* | 0.4305 | 1 |
| b22 | -0.0397 | -0.024  | -0.0374 | -0.0176 | -0.1176 | 0.1685  | 0.164    | 0.0934   | -0.1323 | -0.107  | -0.0926 | -0.0913 | -0.0777 | -0.1029 | -0.3721  | 0.1167  | -0.0333 | -0.3142 | -0.2363 | 0.0971  | -0.1082 | 0.4305 | 1 |
| b23 | 0.1979  | 0.2033  | 0.1708  | 0.2115  | 0.0689  | 0.2861  | -0.254   | -0.0119  | 0.0787  | -0.2797 | -0.0461 | 0.044   | 0.1589  | 0.0627  | -0.2839  | 0.2743  | -0.1324 | 0.1719  | 0.0536  | 0.1718  | 0.1002  | 0.4305 | 1 |
| b24 | 0.0265  | 0.0609  | 0.0083  | 0.1067  | -0.0572 | -0.1335 | -0.1476  | 0.1044   | -0.1589 | -0.1789 | -0.1741 | -0.0098 | 0.0716  | 0.192   | 0.3531   | 0.0527  | -0.3359 | -0.3613 | 0.0321  | 0.2591  | 0.3638  | 0.4305 | 1 |
| b31 | 0.4306  | 0.482   | 0.3588  | 0.303   | -0.0088 | -0.0736 | -0.3099  | -0.354   | 0.0047  | 0.2794  | 0.1954  | 0.3741  | 0.2514  | 0.1686  | 0.1337   | 0.2725  | 0.3134  | 0.3859  | 0.1235  | 0.2125  | 0.6325  | 0.4305 | 1 |
| b32 | 0.4222  | 0.3975  | 0.3523  | 0.3424  | 0.4386  | 0.5597* | -0.2761  | 0.1555   | 0.3349  | 0.4284  | 0.2777  | 0.3679  | 0.3889  | 0.2585  | -0.3365  | 0.4135  | -0.1398 | 0.3852  | 0.3895  | 0.1725  | 0.2297  | 0.4305 | 1 |
| b34 | 0.2516  | 0.2594  | 0.1845  | 0.266   | 0.2236  | 0.0291  | 0.2139   | 0.0673   | 0.212   | -0.2861 | -0.1067 | 0.0883  | 0.3915  | 0.357   | 0.2864   | 0.048   | 0.0952  | 0.4103  | 0.5197* | 0.199   | 0.8593  | 0.4305 | 1 |
| b35 | 0.4945* | 0.4102  | 0.365   | 0.3281  | -0.0219 | 0.0117  | -0.2395  | -0.2675  | 0.0939  | 0.2898  | 0.4034  | 0.5074* | 0.1591  | 0.136   | -0.1467  | 0.26    | 0.3527  | 0.3495  | 0.0181  | 0.2513  | 0.4044  | 0.4305 | 1 |
| b43 | 0.5006* | 0.438   | 0.3655  | 0.3886  | 0.3421  | -0.0644 | -0.1095  | 0.1819   | 0.2065  | 0.4386  | 0.5289* | 0.4178  | 0.4019  | 0.4178  | 0.0219   | 0.118   | 0.3015  | 0.4447  | 0.3634  | 0.3661  | 0.4734* | 0.4305 | 1 |
| b45 | 0.5098* | 0.467   | 0.3815  | 0.3715  | 0.052   | 0.1304  | -0.5932* | -0.1764  | 0.4483  | 0.5848* | 0.5622* | 0.701*  | 0.3809  | 0.6242  | 0.0021   | 0.5605* | 0.1068  | 0.3335  | 0.2873  | 0.3449  | 0.5635* | 0.4305 | 1 |
| c12 | 0.0774  | 0.0858  | 0.0534  | 0.0616  | 0.4127  | 0.4647  | -0.0751  | 0.5787*  | 0.636   | -0.115  | 0.0736  | 0.2115  | 0.5225* | 0.069*  | -0.0784  | 0.474*  | -0.2076 | 0.2827  | 0.2632  | -0.1534 | 0.1427  | 0.4305 | 1 |
| c13 | 0.2493  | 0.2078  | 0.2184  | 0.13    | 0.2771  | 0.2321  | 0.1562   | 0.014    | -0.0987 | 0.1506  | 0.2257  | 0.2227  | 0.2357  | 0.3871  | 0.0886   | 0.2544  | 0.1406  | 0.1925  | 0.1608  | 0.1525  | 0.2332  | 0.4305 | 1 |
| c21 | 0.5477* | 0.4707* | 0.4051  | 0.3671  | 0.1234  | 0.3586  | -0.3986  | -0.1077  | 0.1923  | 0.2337  | 0.3634  | 0.4102  | 0.2775  | 0.2088  | 0.0465   | 0.353   | -0.2069 | 0.2991  | 0.1908  | 0.3047  | 0.3399  | 0.4305 | 1 |
| c22 | 0.2256  | 0.2125  | 0.2475  | 0.2283  | 0.1506  | -0.0553 | 0.0096   | -0.0688* | -0.3154 | 0.0768  | 0.0221  | 0.1184  | 0.1349  | 0.1787  | 0.7676*  | 0.0053  | 0.2669  | 0.0021  | 0.1046  | 0.2458  | 0.5385* | 0.4305 | 1 |
| c23 | 0.1989  | 0.2172  | 0.2587  | 0.2275  | 0.1125  | 0.2193  | -0.0303  | -0.0303  | -0.0303 | 0.241   | 0.3703  | 0.3056  | -0.0286 | -0.0506 | -0.5545* | 0.1423  | 0.1074  | 0.1444  | -0.1547 | -0.1465 | -0.2826 | 0.4305 | 1 |
| c31 | 0.3903  | 0.3808  | 0.3985  | 0.3873  | 0.069   | -0.1677 | -0.0649  | -0.5722* | -0.0853 | 0.5751* | 0.5025* | 0.4421  | 0.105   | 0.2471  | 0.2049   | 0.1336  | 0.5486* | 0.4834* | 0.1842  | 0.2161  | 0.3104  | 0.4305 | 1 |
| c32 | -0.2048 | -0.1762 | -0.1924 | -0.1671 | -0.1503 | 0.0565  | 0.3037   | 0.352    | -0.3348 | -0.313  | -0.264  | -0.2575 | -0.1654 | -0.0907 | -0.4594  | -0.2057 | -0.0878 | -0.4374 | -0.4089 | -0.1292 | -0.4355 | 0.4305 | 1 |

Cuadro V.A.2 (conclusión)

|     | b12     | b13     | b14     | b21      | b22     | b23     | b24     | b31     | b32     | b34     | b35     | b43     | b45     | c12     | c13     | c21     | c22     | c23    | c31      | c32 |
|-----|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|----------|-----|
| b11 | 1       |         |         |          |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b12 | 0,8705* | 1       |         |          |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b13 | 0,8463* | 0,7483* | 1       |          |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b14 | 0,3449  | 0,3213  | 0,2347  | 1        |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b21 | 0,5580* | 0,7060* | 0,4647  | 0,1297   | 1       |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b22 | 0,6174* | 0,6935* | 0,3566  | 0,2751   | 0,6483* | 1       |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b23 | 0,1556  | 0,193   | 0,1928  | 0,1197   | 0,2064  | 0,0771  | 1       |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b31 | 0,415   | 0,2231  | 0,363   | 0,2866   | -0,0896 | 0,2244  | -0,1711 | 1       |         |         |         |         |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b32 | 0,4353  | 0,6151* | 0,2585  | 0,5531*  | 0,2881  | 0,4281  | -0,201  | 0,0978  | 1       |         |         |         |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b34 | 0,0815  | 0,0986  | 0,0758  | 0,286    | -0,2342 | 0,1907  | 0,3234  | 0,1863  | -0,025  | 1       |         |         |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b35 | 0,4837* | 0,285   | 0,5143* | 0,2204   | 0,1137  | 0,2721  | -0,036  | 0,8237* | 0,0668  | 0,1813  | 1       |         |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b43 | 0,414   | 0,2802  | 0,5576* | 0,3643   | -0,1421 | 0,0705  | -0,1009 | 0,4791* | 0,2598  | 0,4684  | 0,6171* | 1       |         |         |         |         |         |        |          |     |
| b45 | 0,4525  | 0,2684  | 0,4603  | 0,5587*  | 0,2106  | 0,2391  | 0,0839  | 0,4891* | 0,3132  | 0,0559  | 0,5467* | 0,4624  | 1       |         |         |         |         |        |          |     |
| c12 | 0,1335  | 0,1615  | 0,077   | 0,1594   | -0,0112 | 0,251   | 0,0248  | -0,1955 | 0,408   | 0,2127  | -0,272  | 0,1078  | 0,0571  | 1       |         |         |         |        |          |     |
| c13 | 0,2875  | 0,0353  | 0,4297  | -0,0737  | -0,1691 | -0,1665 | -0,1407 | 0,0856  | -0,2729 | 0,1238  | 0,0485  | 0,343   | 0,0694  | 0,2553  | 1       |         |         |        |          |     |
| c21 | 0,7940* | 0,6360* | 0,3944  | 0,4415   | 0,3716  | 0,6530* | -0,018  | 0,3202  | 0,6150* | -0,0681 | 0,5067* | 0,2831  | 0,4856* | 0,1006  | -0,1224 | 1       |         |        |          |     |
| c22 | 0,0279  | 0,001   | 0,2106  | 0,3331   | -0,1358 | -0,2079 | 0,2931  | 0,4294  | -0,1166 | 0,0421  | 0,2849  | 0,3151  | 0,1692  | -0,3327 | 0,0532  | -0,1453 | 1       |        |          |     |
| c23 | 0,3228  | 0,1584  | 0,1777  | -0,1485  | 0,2014  | 0,371   | -0,3507 | 0,2814  | 0,1377  | -0,4091 | 0,3776  | 0,0025  | 0,0701  | -0,181  | -0,2055 | 0,4566  | -0,1733 | 1      |          |     |
| c31 | -0,1556 | -0,3778 | -0,0658 | 0,3309   | -0,3858 | -0,2772 | -0,2622 | 0,436   | -0,0877 | -0,0876 | 0,4323  | 0,2792  | 0,2459  | -0,3232 | -0,1015 | 0,0062  | 0,4286  | 0,2798 | 1        |     |
| c32 | 0,2125  | 0,2164  | 0,14    | -0,4908* | 0,4604  | 0,2084  | 0,2158  | -0,3657 | -0,3754 | -0,1287 | -0,1544 | -0,3549 | -0,3535 | -0,0804 | 0,2082  | 0,0387  | -0,4301 | 0,1888 | -0,5127* | 1   |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Indicadores de Cohesión Social (CEPAL/SEGIB, 2007).

\* Indica significación estadística.

■ Cuadro V.A-3 ■  
Cambios en función de transformación

| País                                 | Función de transformación |          |        |
|--------------------------------------|---------------------------|----------|--------|
|                                      | Rangos                    | z-scores | Máximo |
| Guatemala                            | 1                         | 1        | 1      |
| Honduras                             | 2                         | 2        | 2      |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)    | 3                         | 4        | 4      |
| Paraguay                             | 4                         | 3        | 3      |
| Nicaragua                            | 5                         | 5        | 5      |
| Perú                                 | 6                         | 6        | 7      |
| El Salvador                          | 7                         | 7        | 8      |
| República Dominicana                 | 8                         | 8        | 6      |
| Ecuador                              | 9                         | 9        | 9      |
| Colombia                             | 10                        | 10       | 10     |
| Brasil                               | 11                        | 11       | 11     |
| México                               | 12                        | 12       | 12     |
| Panamá                               | 13                        | 13       | 13     |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 14                        | 14       | 14     |
| Argentina                            | 15                        | 15       | 15     |
| Chile                                | 16                        | 16       | 16     |
| Costa Rica                           | 17                        | 17       | 17     |
| Uruguay                              | 18                        | 18       | 18     |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Indicadores de Cohesión Social (CEPAL/SEGIB, 2007).

■ Cuadro V.A-4 ■  
Ordenamiento por componentes

| País                                 | Distancias (A) |         |        | Instituciones (B) |         |        | Pertenencia (C) |         |        | Cambio de orden |             |             |
|--------------------------------------|----------------|---------|--------|-------------------|---------|--------|-----------------|---------|--------|-----------------|-------------|-------------|
|                                      | Rangos         | z-score | Máximo | Rangos            | z-score | Máximo | Rangos          | z-score | Máximo | Inst.-Dist.     | Pert.-Dist. | Pert.-Inst. |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)    | 1              | 1       | 2      | 8                 | 8       | 8      | 4               | 5       | 3      | 7               | 3           | -4          |
| Honduras                             | 2              | 2       | 1      | 5                 | 5       | 5      | 7               | 7       | 9      | 3               | 5           | 2           |
| Nicaragua                            | 3              | 3       | 3      | 9                 | 9       | 9      | 9               | 8       | 13     | 6               | 6           | 0           |
| Guatemala                            | 4              | 4       | 4      | 2                 | 3       | 3      | 1               | 1       | 1      | -2              | -3          | -1          |
| República Dominicana                 | 5              | 5       | 5      | 11                | 11      | 11     | 8               | 9       | 8      | 6               | 3           | -3          |
| Paraguay                             | 6              | 6       | 6      | 1                 | 1       | 1      | 3               | 3       | 4      | -5              | -3          | 2           |
| Perú                                 | 7              | 7       | 9      | 3                 | 2       | 2      | 15              | 15      | 15     | -4              | 8           | 12          |
| El Salvador                          | 8              | 9       | 7      | 7                 | 7       | 7      | 2               | 2       | 2      | -1              | -6          | -5          |
| Colombia                             | 9              | 8       | 8      | 13                | 13      | 15     | 6               | 6       | 5      | 4               | -3          | -7          |
| Brasil                               | 10             | 10      | 10     | 12                | 12      | 12     | 12              | 14      | 7      | 2               | 2           | 0           |
| Panamá                               | 11             | 11      | 11     | 14                | 15      | 14     | 10              | 11      | 10     | 3               | -1          | -4          |
| Ecuador                              | 12             | 13      | 12     | 4                 | 4       | 4      | 5               | 4       | 6      | -8              | -7          | 1           |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 13             | 12      | 13     | 10                | 10      | 10     | 17              | 18      | 14     | -3              | 4           | 7           |
| México                               | 14             | 14      | 14     | 6                 | 6       | 6      | 16              | 16      | 17     | -8              | 2           | 10          |
| Argentina                            | 15             | 15      | 15     | 16                | 16      | 13     | 14              | 12      | 16     | 1               | -1          | -2          |
| Chile                                | 16             | 16      | 18     | 15                | 14      | 16     | 11              | 10      | 12     | -1              | -5          | -4          |
| Costa Rica                           | 17             | 18      | 16     | 17                | 17      | 17     | 18              | 17      | 18     | 0               | 1           | 1           |
| Uruguay                              | 18             | 17      | 17     | 18                | 18      | 18     | 13              | 13      | 11     | 0               | -5          | -5          |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Indicadores de Cohesión Social (CEPAL/SEGIB, 2007).

■ Cuadro V.A-5 ■  
Cambios en el parámetro de sustitución (beta)

| País                                 | Valor del parámetro beta |    |    |     |     |    |
|--------------------------------------|--------------------------|----|----|-----|-----|----|
|                                      | -3                       | -2 | -1 | 1/3 | 1/2 | 1  |
| Guatemala                            | 6                        | 4  | 2  | 1   | 1   | 1  |
| Honduras                             | 11                       | 10 | 10 | 2   | 2   | 2  |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)    | 7                        | 7  | 6  | 3   | 3   | 3  |
| Paraguay                             | 8                        | 8  | 5  | 4   | 4   | 4  |
| Nicaragua                            | 12                       | 9  | 8  | 5   | 5   | 5  |
| Perú                                 | 13                       | 13 | 12 | 7   | 7   | 6  |
| El Salvador                          | 4                        | 5  | 7  | 6   | 6   | 7  |
| República Dominicana                 | 10                       | 11 | 11 | 8   | 8   | 8  |
| Ecuador                              | 3                        | 3  | 3  | 9   | 9   | 9  |
| Colombia                             | 1                        | 1  | 1  | 12  | 11  | 10 |
| Brasil                               | 2                        | 2  | 4  | 11  | 10  | 11 |
| México                               | 15                       | 15 | 13 | 13  | 13  | 12 |
| Panamá                               | 14                       | 14 | 14 | 14  | 14  | 13 |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 18                       | 17 | 17 | 10  | 12  | 14 |
| Argentina                            | 5                        | 6  | 9  | 15  | 15  | 15 |
| Chile                                | 17                       | 16 | 15 | 16  | 16  | 16 |
| Costa Rica                           | 9                        | 12 | 16 | 17  | 17  | 17 |
| Uruguay                              | 16                       | 18 | 18 | 18  | 18  | 18 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Indicadores de Cohesión Social (CEPAL/SEGIB, 2007).

■ Cuadro V.A-6 ■  
Cambios en la estructura de ponderación

| País                                 | Ponderación |        |              |
|--------------------------------------|-------------|--------|--------------|
|                                      | Constante   | Por CP | Por clusters |
| Guatemala                            | 1           | 2      | 3            |
| Honduras                             | 2           | 1      | 11           |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)    | 3           | 4      | 1            |
| Paraguay                             | 4           | 5      | 9            |
| Nicaragua                            | 5           | 3      | 5            |
| Perú                                 | 6           | 7      | 4            |
| El Salvador                          | 7           | 6      | 13           |
| República Dominicana                 | 8           | 8      | 2            |
| Ecuador                              | 9           | 9      | 7            |
| Colombia                             | 10          | 10     | 10           |
| Brasil                               | 11          | 12     | 12           |
| México                               | 12          | 11     | 17           |
| Panamá                               | 13          | 13     | 8            |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 14          | 14     | 6            |
| Argentina                            | 15          | 15     | 14           |
| Chile                                | 16          | 16     | 15           |
| Costa Rica                           | 17          | 17     | 18           |
| Uruguay                              | 18          | 18     | 16           |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Indicadores de Cohesión Social (CEPAL/SEGIB, 2007).

## Capítulo VI

# Hacia un núcleo de indicadores clave de cohesión social: un paso atrás, dos adelante<sup>1</sup>

*Juan Carlos Feres, Pablo Villatoro*



### A. Introducción

Uno de los principales desafíos en el campo de la cohesión social es *avanzar en la instalación del tema en un lugar central en las agendas de los países de América Latina*. Esta empresa no está exenta de complejidades, en un contexto regional caracterizado por una amplia heterogeneidad de realidades y de capacidades institucionales. A su vez, los países de la región no están vinculados por consensos y compromisos supranacionales que los “obliguen” a monitorear un conjunto de metas de desarrollo social comunes, y que hacen parte de un proyecto de integración regional, como es el caso de Europa.

Existen varios síntomas de las complejidades enunciadas. En las diferentes actividades de consulta sobre indicadores de cohesión social desarrolladas por la CEPAL<sup>2</sup>, se han puesto en evidencia distintas

---

<sup>1</sup> Este artículo fue elaborado considerando como material de apoyo los valiosos insumos producidos por Andrés Palma, referidos a la sistematización de las actividades de consulta a expertos de distintas agencias de cooperación internacional, y a la evaluación de los indicadores de cohesión contenidos en la primera propuesta desarrollada por la CEPAL.

<sup>2</sup> Véase un estudio detallado en el sitio Web del proyecto “Medir la cohesión social”, en: <http://www.eclac.org/deype/>.

interpretaciones del enfoque de cohesión social y falta de claridad, con respecto a las fronteras entre los componentes y a lo que se mide con los indicadores, entre otros problemas. Todos estos elementos dificultan utilizar el enfoque de cohesión social en el seguimiento de las políticas públicas implementadas por los países<sup>3</sup>.

En este artículo se intenta acotar, en clave de políticas públicas, el enfoque conceptual para medir la cohesión social de la CEPAL, y se propone una selección de indicadores clave de cohesión para América Latina. En este intento se mantienen los elementos centrales del enfoque construido por la CEPAL, pero se trata de ganar en simplicidad y en las posibilidades de uso del enfoque. Así, este capítulo se inicia con algunas reflexiones sobre el concepto de cohesión social, continúa con una reespecificación de sus pilares o componentes, prosigue con una lista de indicadores clave de cohesión social, y finaliza con consideraciones sobre los desafíos que se van a enfrentar para avanzar en la medición de la cohesión social en los países de la región.

## B. El concepto y los pilares de la cohesión social

La CEPAL (2007a) definió inicialmente la cohesión social como la dialéctica *entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social y las percepciones y reacciones de los ciudadanos con respecto a la operación de dichos mecanismos (pertenencia)*. Esta definición sintetiza y pone en relación distintos elementos que hacen parte del desarrollo de las sociedades latinoamericanas, como las dinámicas de inclusión y exclusión y las percepciones y reacciones de los actores sociales. Esto constituye un punto de partida para dar una mirada más integral a las dinámicas de desarrollo de los países, cuya novedad estaría en la incorporación de información subjetiva que se usaría junto con los datos tradicionalmente empleados por la CEPAL.

En general, la definición de la CEPAL es una descripción de los mecanismos implicados en las dinámicas de transformación social. El concepto de la CEPAL contiene un enfoque donde se identifican los pilares que serían más relevantes para el desarrollo en el contexto regional (inclusión y pertenencia), y se enfatizan las relaciones entre estos, como el aspecto clave. Algunos ejemplos de preguntas que se desprenden de

<sup>3</sup> En todo caso, hay algunas señales muy alentadoras provenientes de algunos países. Por ejemplo, la Contraloría General de la República de Colombia y, en particular, la Dirección de Estudios Sectoriales de dicha entidad, empleó el enfoque desarrollado por la CEPAL para medir la cohesión social en su informe social 2008 titulado: "Inclusión y exclusión social en Colombia (salud, educación y asistencia social): mercado y política social".



esta perspectiva analítica son: ¿Cuáles serán las percepciones y reacciones ciudadanas ante mecanismos de exclusión que profundicen las brechas sociales?, ¿Cómo percibirá la ciudadanía la instrumentación de reformas institucionales –como el incremento de la carga tributaria– orientadas a cerrar las brechas sociales?

En este punto, cabe preguntarse si, para promover un mayor uso del enfoque de cohesión en el campo de las políticas públicas, es necesario o no explicitar un *horizonte de desarrollo*. En principio, la respuesta es afirmativa, porque un umbral normativo cumple funciones esenciales para la política pública: orienta la acción (y, por tanto, fundamenta el diseño de políticas), y permite el seguimiento y la evaluación de sus resultados. Esto va más allá de la función exclusivamente analítica.

En términos de horizonte, los países de la región deberían avanzar hacia la reducción de la exclusión social, y las instituciones –sobre todo aquellas implicadas directamente en el diseño e implementación de políticas públicas y sociales– tendrían que contar con las capacidades necesarias para alcanzar ese propósito. Aquí se debe considerar que no todas las exclusiones serán objeto de la política pública; un ciudadano común podría molestarse si no es aceptado en *The Sphere*<sup>4</sup>, la red social del lujo extremo, pero esa es una exclusión que no constituiría una materia de interés para las políticas.

Una forma de operacionalizar el concepto de exclusión es a partir de la noción de brechas sociales, que refiere a las distancias y carencias socioeconómicas existentes en los países, y que se expresan en que determinados grupos de la población no cuenten con acceso a derechos básicos y no tengan las oportunidades para desarrollar sus potencialidades. Estas brechas, cuya reducción debe ser un objetivo de la política pública, pueden ser: i) absolutas o fundadas en estándares, donde el criterio es una definición normativa, y ii) relativas, o definidas a partir de las diferencias entre grupos, donde el criterio de contraste es la distribución (CEPAL, 2007b). Así, el concepto de brechas sociales utilizado aquí va más allá de la noción empleada en muchos países desarrollados (sobre todo los europeos), en donde se aplica una noción de privación relativa. Dado que en América Latina coexisten y se superponen las privaciones relativa y absoluta, esto otorga sentido a la consideración de ambos tipos de brechas.

<sup>4</sup> Para ingresar a esta red, se debe pasar “por un cuidadoso proceso de selección realizado por un estricto comité”. Una vez preseleccionados, los interesados deberán pagar una cuota de inscripción de 3 mil euros. La dirección de la red es: [https://www.the-sphere.com/user\\_session/new](https://www.the-sphere.com/user_session/new).

Un argumento que podría emplearse para simplificar los pilares de la cohesión social es el que sostiene que el monitoreo de las brechas sería suficiente, porque estas serían aproximaciones a la capacidad institucional para reducirlas. Sin embargo, este planteamiento no da cuenta de que desempeños similares podrían generar diferentes resultados en materia de brechas sociales y, además, podrían ser percibidos de distintos modos por la opinión pública. Así, el mantenimiento del pilar de capacidad institucional tiene el beneficio de que permite una mayor riqueza analítica, porque proporciona oportunidades para identificar factores asociados a la disminución o el aumento de las brechas, y diseñar respuestas de política. Además, hay distintos indicadores de funcionamiento institucional que son relevantes por sí mismos para los interesados en el seguimiento de las políticas, como los que refieren al comportamiento del gasto público social, o los que informan sobre la evolución de la situación en materia tributaria.

A diferencia de lo planteado para los pilares de brechas e instituciones, la situación del componente *pertenencia* es más compleja por una serie de razones conceptuales, metodológicas y prácticas, porque bajo ese paraguas cohabitan aspectos de la realidad que se sitúan a distinto nivel, y su medición requiere operaciones metodológicas diferentes. En particular, por medio de este pilar se procuran captar aspectos de la subjetividad que hacen referencia a las percepciones directamente relacionadas con las instituciones y con la extensión de las brechas sociales (algo así como la “superficie” de la subjetividad), lo mismo que a factores de fondo, tales como los vínculos y los valores solidarios que influirían en las disposiciones de los actores ante la cosa pública<sup>5</sup>.

Sin embargo, hay varios problemas para la conceptualización y la medición de estos aspectos más “profundos”. El primero es que la pertenencia incluye a membresías grupales de distinto nivel que podrían estar relacionadas o no con las opiniones sobre las instituciones<sup>6</sup>. De hecho, niveles muy altos de pertenencia grupal podrían asociarse con actitudes negativas hacia los otros grupos y ante las instituciones. Algo semejante ocurre con los

<sup>5</sup> Por ejemplo, la CEPAL (2007a) plantea que “los cambios culturales fomentan un mayor individualismo. El que la autonomía personal se imponga a la solidaridad colectiva se ve precipitado por la economía y por la cultura mediática y el papel más relevante del consumo... esto coincide con el debilitamiento de los proyectos colectivos, así como del sentido de pertenencia a la comunidad. Estas tendencias despiertan interrogantes sobre cómo recrear el vínculo social, desde el ámbito familiar hasta la sociedad en su conjunto. Trabajar por la cohesión significa recrear el vínculo social”.

<sup>6</sup> En los últimos años la ciudadanía latinoamericana ha presentado altos niveles de desconfianza en las instituciones del Estado, pero al mismo tiempo ha evidenciado altos niveles de identidad o pertenencia con el Estado nación.

vínculos. Cuáles vínculos fortalecer y en qué grado son preguntas para las que no hay respuestas unívocas, lo que se hace más complejo si no se sabe cuál es el resultado que se va a alcanzar (una cosa es fortalecer vínculos para superar pobreza, y otra, aumentar el apoyo ciudadano a pactos de inclusión). Tampoco es claro si la pertenencia y los vínculos constituyen una dimensión “subjetiva”: Hay una tradición de investigación en esta línea que se ocupa de la estructura y la densidad material de las redes sociales<sup>7</sup>.

La incorporación de la pertenencia, los vínculos e incluso los valores, expande el universo de dimensiones observables en un escenario caracterizado, en este ámbito, por problemas de datos. Como advierte la CEPAL (2007a), refiriéndose a *Latinobarómetro*, la principal fuente de datos “subjetivos” para el sistema de indicadores de cohesión, este instrumento no se concibió para investigar dimensiones complejas de la subjetividad, como la solidaridad o el sentido de pertenencia, y agrega que se requiere “una discusión sobre el contenido de esos valores o predisposiciones y el despliegue de procedimientos metodológicos que aseguren la validez y confiabilidad de las mediciones”. A estos problemas de calidad se suman las limitaciones en la disponibilidad de información, lo cual llevó, en la primera propuesta de indicadores de cohesión desarrollada por la CEPAL (2007b), al empleo de medidas “objetivas” como aproximaciones a la subjetividad, lo que produce confusión, porque la misma CEPAL (2007a) definió la *pertenencia como un componente subjetivo* integrado por actitudes, percepciones y valoraciones.

Con esto no se quiere decir que la calidad de los vínculos y el sentido de pertenencia no tengan que ver con las predisposiciones de los ciudadanos hacia la “cosa pública”. Ciertamente, la cohesión social, entendida en un sentido amplio, no se agota en las relaciones entre “opinión pública” (o los agregados de respuestas individuales que la conforman) e instituciones, lo que manifiesta la necesidad de continuar impulsando una agenda de investigación que permita comprender, por ejemplo, las relaciones entre pertenencias y conflictos intergrupales a distintos niveles y la cohesión social agregada, o las articulaciones entre determinadas estructuras y calidades de los vínculos sociales, y los valores que sustentan las personas.

En esta etapa de la discusión cabe retornar a los planteamientos originales de la CEPAL (2007a), en donde el interés en contar con datos demoscópicos refiere primordialmente a captar las percepciones que

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, el estudio de Stone (2001).

reflejen el *grado de confianza, adhesión y respaldo ciudadano a un sistema político y un ordenamiento socioeconómico*. En rigor, se plantea que “las políticas para reducir brechas requieren un contrato social, que supone el *apoyo de una amplia gama de actores, dispuestos a consensuar amplios acuerdos*” (p. 12). Hasta aquí, la CEPAL no está hablando más que de las reacciones y percepciones ciudadanas ante la operación de las instituciones, y de las condiciones de apoyo ciudadano para legitimar los pactos orientados a reducir brechas sociales.

De modo que la información que interesa, en primera instancia, tiene que ver con la subjetividad que expresa las “condiciones de apoyo ciudadano” para la acción institucional, y para pactos sociales tendientes a la reducción de brechas. Aquí se ha empleado la noción de condiciones de apoyo, debido a que no es evidente por sí mismo que los acuerdos sociales requieran, para funcionar, consensos ciudadanos masivos; en rigor, es plausible que estos contratos sean “suscritos” por determinados grupos de interés (sobre todo los que hacen parte de las elites). Pero aunque así fuera, el insumo constituido por los climas de opinión pública no deja de ser relevante, sobre todo en el marco de democracias no demasiado sólidas, como las que existen en varios países de la región. Además, las condiciones de apoyo ciudadano son fácilmente mensurables a partir de los estudios de opinión.

En síntesis, esta revisión del enfoque de la cohesión social elaborado por la CEPAL permite plantear una serie de propuestas con respecto al concepto de cohesión. Entre estas destacan la explicitación de un horizonte normativo, el mantenimiento de los componentes de brechas y de instituciones, y el acotamiento del pilar de pertenencia. De este modo, la cohesión social puede ser entendida como *la capacidad de las instituciones para reducir de modo sustentable<sup>8</sup> las brechas sociales con apoyo ciudadano (pertenencia)*. Así, esta definición se sitúa en la tradición del enfoque de cohesión social de la CEPAL, pero delineando las fronteras entre los pilares y conjugándolos en clave de políticas públicas.

Esta resignificación del concepto de cohesión en clave de políticas públicas permite colocarlo en sintonía explícita con la discusión en curso en la región, que tiene que ver con las configuraciones institucionales más adecuadas para avanzar en la protección social, y en la reducción de las brechas sociales, y con la necesidad de alcanzar pactos ciudadanos que propendan hacia esos objetivos. Igualmente facilita las tareas de medición, interpretación y difusión, porque es más sencillo atribuir valores numéricos

<sup>8</sup> Véase un estudio detallado sobre la noción de sustentabilidad, en Canal y otros, en este mismo libro.

a los diferentes pilares de la cohesión y diseminar los resultados de esta operación: así, más apoyo ciudadano, más capacidad institucional y menos brechas indicarán, **en conjunto** más cohesión social. Asimismo, con esta resignificación no se pierde la posibilidad de indagar las relaciones entre los distintos pilares de la cohesión, lo cual constituye el principal valor agregado del enfoque.

### C. Reespecificar el marco de referencia

El concepto de cohesión social revisado en clave de políticas públicas (la capacidad de las instituciones para reducir brechas sociales con apoyo ciudadano) puede ser descompuesto en tres pilares que se interrelacionan para generar procesos y resultados de cohesión en los países de la región. Estos pilares son: a) las brechas sociales, b) la capacidad institucional, y c) el apoyo ciudadano. Los dos primeros son los componentes “objetivos” o materiales de la cohesión social, mientras que el último incluye los aspectos de la subjetividad vinculados directamente al funcionamiento de las instituciones y a la extensión de las brechas sociales.

En el pilar de **brechas sociales** se incluyen las condiciones materiales de vida que experimentan los grupos y comunidades privados del acceso a sus derechos básicos, y de las oportunidades para desarrollar sus potencialidades. Estas situaciones se manifiestan como brechas relativas, que tienen en cuenta la situación de otros grupos sociales o absolutas, considerando umbrales normativos de acceso a recursos. Los ámbitos en donde se observan las brechas sociales son el empleo, los ingresos y la pobreza, la protección social, la educación, la salud, el consumo y el acceso a servicios básicos.

Se debe notar que para la selección de los umbrales normativos de acceso a recursos se operó en una lógica que recoge varias de las metas planteadas en la Cumbre del Milenio, pero adaptadas al contexto regional, lo cual significa la definición de horizontes más ambiciosos. Un ejemplo de ello, que se verá más adelante en la selección de indicadores, es que se ocupó como criterio de brecha absoluta, en el ámbito de los ingresos, a la pobreza y no a la indigencia. También se debe tener presente que las brechas relativas por sexo, etnicidad y zona de residencia son tratadas como elementos transversales a los distintos ámbitos para observar. En términos prácticos, esto significa que, para cada ámbito de las brechas, como criterio de selección de indicadores se ocuparon las posibilidades de realizar desagregaciones por sexo, adscripción étnica y/o zona de residencia.

De cualquier modo, una normativización más rigurosa del enfoque de cohesión social de la CEPAL, que implicaría la especificación de metas de reducción de brechas basadas idealmente en compromisos regionales, es una tarea pendiente. A su vez, está en proceso de discusión la integración de otros ámbitos en los cuales observar las brechas sociales, como la segregación residencial, el medio ambiente<sup>9</sup> y las nuevas tecnologías de información. En general, las razones de no inclusión, por ahora, de estos temas dentro de los ámbitos para observar son conceptuales, metodológicas y de disponibilidad de datos (véase un examen más detallado en la sección E, “Síntesis y principales desafíos” al final de este capítulo).

Por su parte, en el pilar *institucional* se consideran las acciones desarrolladas por los distintos actores institucionales y que pueden tener repercusiones en la estructura de oportunidades y en los procesos y resultados de inclusión-exclusión. Aquí se otorga prioridad a las iniciativas explícitamente orientadas a la reducción de las brechas sociales, aun cuando también tienen cabida procesos no intencionados, que pueden tener resultados específicos de inclusión-exclusión. Los ámbitos que se abordan a través de este pilar son el funcionamiento del sistema democrático, la operación del Estado de Derecho, las políticas públicas y las dinámicas estrictamente económicas y de mercado. Se agrega un ámbito de observación no considerado en la propuesta inicial: la familia.

Ciertamente, la identificación de los ámbitos que se van a observar en el pilar institucional, como en los otros pilares, no es completa. Por ejemplo, no se consideran las instituciones de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales, que pueden desempeñar un papel crucial en la reducción de las brechas sociales, prestando directamente servicios a las poblaciones más vulnerables, realizando acciones de sensibilización orientadas a promover una mayor solidaridad, o simplemente monitoreando a los programas públicos. Aquí de nuevo las razones de exclusión tienen que ver con la falta de información estadística. De cualquier modo, esta es una situación transitoria, y en la medida en que el desarrollo de los sistemas estadísticos de los países de América Latina lo permita, serán incorporadas al sistema.

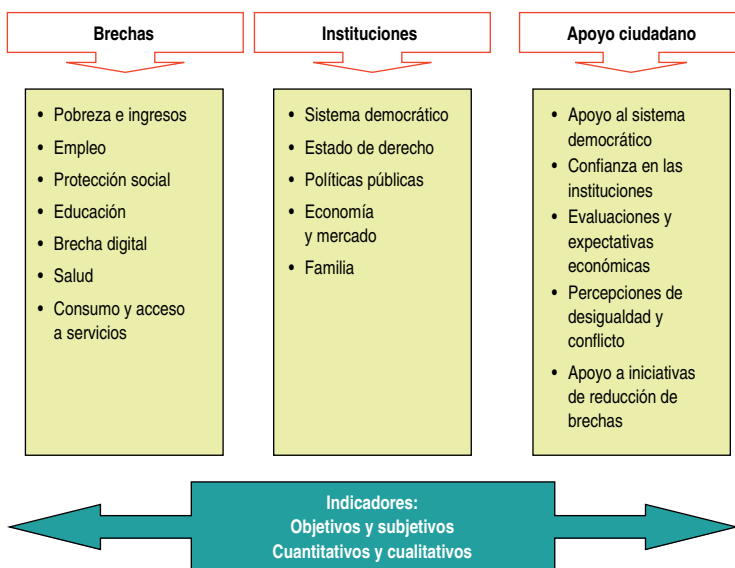
A su vez, en el pilar de apoyo ciudadano tienen cabida las percepciones que reflejan la *adhesión al sistema político y al ordenamiento socioeconómico, y que a su vez dan cuenta de la confianza y la predisposición de los actores sociales ante las*

<sup>9</sup> Véase un examen detallado en los artículos de Kaztman y Canal y otros, en este mismo libro.

*iniciativas institucionales orientadas a la reducción de las brechas sociales.* A partir de esta definición, en la lista corta deberían estar indicadores que proporcionen información sobre: i) el apoyo ciudadano al sistema democrático, ii) las percepciones sobre la desigualdad existente en los países, iii) las evaluaciones y expectativas económicas, iv) la confianza en las instituciones del Estado, y v) la propensión de los ciudadanos a financiar y apoyar acciones orientadas a la reducción de brechas sociales.

La redefinición del pilar subjetivo del sistema de indicadores de cohesión social implica dejar fuera factores como el capital social, los valores solidarios y el sentido de integración y afiliación social. Esto no impacta mayormente en la pérdida de información, ya sea porque una parte de los indicadores incluidos originalmente en el pilar medían percepciones y opiniones ciudadanas hacia las instituciones y, por tanto, fueron mantenidos en el sistema, como también debido a que las medidas inicialmente incluidas en el sistema para captar directamente vínculos, pertenencia y valores solidarios eran muy pocas, tenían problemas de disponibilidad y, además, en su mayor parte no han sido sometidas a pruebas de validez y confiabilidad.

■ **Diagrama VI.1** ■  
**Pilares y ámbitos de observación**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la CEPAL (2007b).

## D. Hacia un núcleo de indicadores clave de cohesión social

La construcción de una lista de indicadores clave de cohesión social obliga a un mayor rigor en el análisis de las medidas consideradas en la propuesta inicial de la CEPAL (2007b), lo cual permite tener una visión más acabada de la pertinencia de los diferentes pilares y ámbitos de observación que componen la arquitectura del sistema. De modo que este ejercicio no se efectúa teniendo en perspectiva la focalización de la asistencia técnica, dado que la selección de los “mejores” indicadores produce un sesgo hacia las medidas para las cuales los sistemas estadísticos nacionales presentan menos necesidades de asistencia (lo cual no quiere decir que estas no se verifiquen). A modo de advertencia, se debe mencionar que en la lista final se incluyen algunos indicadores no considerados en la propuesta inicial de la CEPAL (2007b). Esto último obedece sobre todo a que se ha tenido acceso a series de datos de los estudios de opinión (en 2007 eso no ocurría), lo cual ha posibilitado hacer análisis de datos algo más robustos.

### 1. Los criterios de selección de indicadores

La selección de los indicadores se hizo sobre la base de distintos criterios, que no siempre se aplicaron de la misma manera, lo cual se explica porque los estados de situación varían sustancialmente entre los distintos pilares, ámbitos de observación y las fuentes de datos correspondientes (por lo general, encuestas de hogares y estudios de opinión). Así, el peso de cada uno de los criterios identificados más abajo, al momento de tomar la decisión de selección de un indicador, dependió del contexto específico en donde se hizo la elección. Así, por ejemplo, ante dos indicadores con disponibilidad similar y diferente poder explicativo, el segundo criterio fue más importante y, ante la situación inversa, el primero fue el más relevante. Los criterios empleados para la selección de la lista corta de indicadores fueron los siguientes:

- **Balance entre los distintos ámbitos de observación incluidos en el sistema:** Para mantener el equilibrio entre los diferentes ámbitos de observación, se optó por seleccionar en la lista corta al menos un indicador por dimensión dentro de los pilares y no más de tres por dimensión.
- **Pertinencia:** Refiere al grado en que los indicadores dan cuenta del ámbito de observación y del componente o el pilar respectivo. Este criterio es cercano a la noción de validez de contenido, que indica la capacidad de una medida de reflejar conceptualmente lo que se quiere medir.

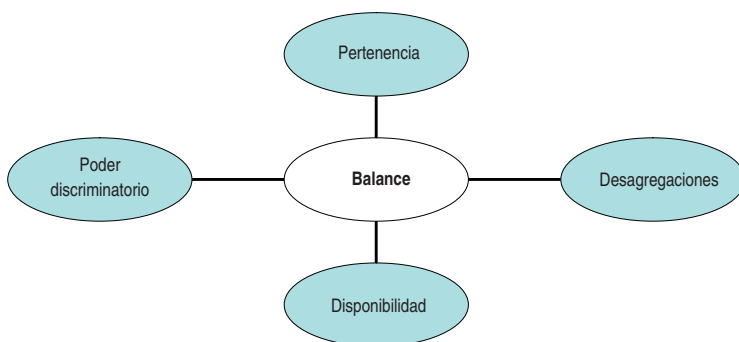


- **Poder discriminatorio:** Alude a la capacidad explicativa o a la sensibilidad del indicador en el contexto regional. Esta propiedad se expresa en el grado en que un indicador logra captar diferencias entre los países y dentro de estos (sobre todo en lo referido a las brechas sociales).
- **Información desagregada:** La medida en que está publicada información relevante para la detección de brechas relativas. En este caso, se consideraron las desagregaciones por situación socioeconómica (ej., quintiles o deciles de ingresos), sexo, zona de residencia y adscripción étnica<sup>10</sup>.
- **Disponibilidad:** Cobertura geográfica y temporal de la información publicada sobre el indicador.

Ciertamente, la lista de criterios utilizados para la selección de los indicadores dista del óptimo, porque hay al menos dos elementos que deberían considerarse en algún ejercicio posterior y que no fueron empleados de modo sistemático en esta evaluación. Estas propiedades son la armonización-comparabilidad y la fiabilidad. A su vez, en este ejercicio se empleó, aunque no en todos los casos, un criterio adicional, que procura dar cuenta del grado de legitimidad político-institucional de los indicadores.

La *armonización-comparabilidad* es la medida en que los conceptos e instrumentos de recolección de la información empleados para producir

■ Diagrama VI.2 ■  
Criterios de selección de indicadores clave de cohesión social



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la CEPAL (2007b).

<sup>10</sup> Aquí no se está juzgando la “desagregabilidad” del indicador en sí misma.

la información estadística son equivalentes entre los distintos países. Este criterio no se incluyó en todos los casos, simplemente porque no se contaba con estudios o antecedentes que cubrieran una buena parte de los distintos ámbitos de observación que subsume el sistema de indicadores.

La *fiabilidad* es el grado en que un indicador mide lo que pretende medir y se capta a través de su consistencia interna, equivalencia y estabilidad. La *consistencia interna* refiere al grado en que los distintas preguntas contenidas en algún instrumento de medición apuntan en la misma dirección; la *equivalencia* es la medida en que distintas partes de un instrumento pueden usarse como sustitutas de la otra, y la *estabilidad* es el grado en que un instrumento produce iguales resultados con una misma población en distintas condiciones y tiempos de aplicación.

El criterio de *aceptabilidad política* fue utilizado, no de manera sistemática, en los pilares “instituciones” y “apoyo ciudadano”. Como uno de los propósitos del sistema de indicadores es que los actores implicados en las políticas públicas usen la información que proporciona, se trató de evitar la inclusión de medidas que generan controversias debido a su carácter marcadamente normativo, o que podrían provocar polémicas que no aportan a instalar la cohesión social en las agendas de los países.

## 2. Indicadores clave de brechas sociales

Una cuestión no suficientemente explícita en la propuesta inicial de la CEPAL (2007b) es la perspectiva normativa general empleada para la selección de indicadores de brechas, porque estas, más allá de las posibilidades de diagnóstico y monitoreo que proporcionan, deberían reflejar metas de desarrollo social pertinentes, e idealmente exigibles, en la mayoría de los países de la región. Dado que en América Latina la cohesión social no forma parte de una estrategia de integración regional fundada en compromisos vinculantes para los países, existe un riesgo de subutilización de la información puesta a disposición mediante el sistema de indicadores de cohesión.

El punto de partida empleado para seleccionar los indicadores de brechas se encuentra en los planteamientos de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2000), la cual constituye una expresión del compromiso de los Estados firmantes para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El enfoque de derechos humanos proporciona un sistema de principios para el desarrollo, y posibilita la constitución

de mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidades nacionales e internacionales (Abramovich, 2006). En este caso se ha optado por una versión adaptada de Milenio al contexto regional, porque la CEPAL (2002) planteó la necesidad de alcanzar denominadores comunes que sintetizen los principales desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe, y que permitan incorporar a los ODM metas más ambiciosas en áreas críticas para el desarrollo de la región.

La discusión con respecto a cuáles son los denominadores comunes que sintetizan los principales desafíos, en este caso, las brechas sociales cuya reducción implica la mayor urgencia, para las políticas públicas y sociales de los países de la región debe verse como un proceso en desarrollo. En todo caso, la CEPAL, en conjunto con otras agencias de cooperación internacional, tiene camino recorrido en la realización de propuestas de ampliaciones o adaptaciones del Milenio al contexto regional, y este trabajo se alimenta de esas elaboraciones. Las ventajas de esta aproximación son: se logran sinergias entre trabajos efectuados en distintas áreas temáticas y reparticiones institucionales, se evitan duplicaciones y sobre cargas para los sistemas estadísticos nacionales, se gana en la pertinencia de los indicadores y también se avanza en exigibilidad, tanto en la reducción de las brechas como en la puesta a disposición de la información para monitorearlas.

Las preguntas básicas que se pueden responder a través de los indicadores de brechas refieren a los *resultados* de la acción institucional en las condiciones de vida materiales de la población. Se recuerda que estas condiciones de vida aluden tanto a brechas absolutas (ej., la insatisfacción de necesidades básicas) como relativas (distancias de bienestar material entre los distintos grupos sociales). Por lo general, las brechas incluidas aquí refieren al *acceso* a determinados bienes y servicios, pero también pueden referir a *logros* (ej., la conclusión de determinados niveles educativos). Por su parte, aun cuando las brechas en la adquisición de *capacidades* o destrezas son un ámbito sumamente relevante para observar, no se incluyen indicadores que las midan directamente, por la falta de información comparable y con cobertura para un número suficiente de países y años. Como quiera que sea, algunos indicadores de logros pueden utilizarse como aproximaciones a las capacidades.

Los argumentos para la selección de una lista de indicadores clave en el pilar de brechas se desarrollan con muchos detalles en el documento previamente elaborado por la CEPAL (2007b), texto en donde ya se distinguió entre indicadores primarios y secundarios. De esta clasificación se desprende que la selección de indicadores clave de brechas es un *subconjunto*

## ■ Cuadro VI.1 ■

## Indicadores de brechas: lista larga

| Ámbito para observar                 | Indicadores primarios  | Indicadores secundarios  |
|--------------------------------------|--|--|
| Pobreza e ingresos                   | 1. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza.<br>2. Brecha de pobreza.<br>3. Razón entre quintiles de ingreso.   | 15. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia.<br>16. Brecha de indigencia.<br>17. Coeficiente Gini.  |
| Empleo                               | 4. Tasa de desempleo abierto.<br>5. Ocupados urbanos en sectores de baja productividad.<br>6. Tasa de desempleo de larga duración.<br>7. Relación de salarios entre los sexos. | 18. Tasa de desempleo abierto modificada.<br>19. Tasa de subempleo.<br>20. Participación de las mujeres en empleo asalariado no agrícola.              |
| Acceso a protección social           | 8. Ocupados que hacen aportes previsionales.   | 21. Población en edad de trabajar que realiza aportes previsionales.   |
| Educación                            | 9. Porcentaje de conclusión de la educación secundaria.<br>10. Tasa neta de matrícula en la educación preescolar.<br>11. Población analfabeta de 15 años o más.                | 22. Relación de acceso a la preescolar según quintiles de ingreso.<br>23. Tasa de conclusión de la primaria en la población de 25 años y más.          |
| Salud                                | 12. Tasa de mortalidad infantil.<br>13. Esperanza de vida.   | 24. Niños de 1 año vacunados contra el sarampión<br>25. Partos asistidos por personal sanitario especializado.<br>26. Tasa de mortalidad por VIH-SIDA. |
| Consumo y acceso a servicios básicos | 14. Población en estado de subnutrición.   | 27. Población con acceso adecuado a sistemas mejorados de saneamiento.<br>28. Población con acceso al suministro mejorado de agua potable saludable.   |

Fuente: La CEPAL (2007b).

## ■ Cuadro VI.2 ■

## Indicadores clave de brechas sociales

| Ámbito para observar                 | Indicadores  |
|--------------------------------------|--|
| Pobreza e ingresos                   | 1. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza.<br>2. Razón entre quintiles de ingreso.  |
| Empleo                               | 3. Tasa de desempleo abierto.<br>4. Ocupados urbanos en sectores de baja productividad.<br>5. Relación de salarios entre los sexos y por niveles educativos. |
| Acceso a protección social           | 6. Ocupados que hacen aportes previsionales.   |
| Educación                            | 7. Porcentaje de conclusión de la educación secundaria.<br>8. Tasa neta de matrícula en la educación preescolar.   |
| Salud                                | 9. Tasa de mortalidad infantil.<br>10. Esperanza de vida.  |
| Consumo y acceso a servicios básicos | 11. Población en estado de subnutrición.<br>12. Población con acceso al suministro mejorado de agua potable saludable.                                       |

Fuente: Elaboración propia.

de la lista larga elaborada inicialmente por la CEPAL. Así, en los cuadros VI.1 y VI.2 se identifican la lista larga y la selección de indicadores clave de brechas sociales, y se exponen brevemente las razones y los criterios que primaron al momento de tomar las decisiones de selección de cada una de las medidas que hacen parte del núcleo de indicadores clave.

En el ámbito de pobreza e ingresos, se optó por el *porcentaje de la población bajo la línea de pobreza*, porque esta medida es más pertinente que la tasa de

indigencia para seguir las políticas desarrolladas en la mayoría de los países de la región, las cuales, por lo general, se orientan a reducir toda la pobreza y no solo la indigencia (esto equivale a tener como marco conceptual implícito una suerte de Cumbre del Milenio ampliada, o adecuada a la situación regional, como se sugirió antes). De manera correlativa, la tasa de pobreza tiene mayor poder explicativo en el contexto regional que el porcentaje de población indigente, porque, en varios países, la indigencia es un problema que afecta a un sector muy pequeño de la población.

Con respecto a la detección de brechas relativas en el ámbito “pobreza e ingresos”, se seleccionó la *razón entre quintiles de ingresos* por sobre el coeficiente Gini. Como se indica en la CEPAL (2007b), este último indicador es más sensible a los cambios en el medio de la distribución y menos a las transformaciones en los grupos extremos, lo cual le quita valor desde una perspectiva de exclusión, mientras que la razón entre quintiles es más relevante para una aproximación que se orienta a establecer las brechas o distancias intergrupales, porque responde solamente a las variaciones en los extremos.

En la dimensión laboral, se prefirieron tres indicadores que permitieran aproximarse a la cantidad y calidad de los empleos disponibles y a las brechas relativas en los mercados de trabajo según el sexo. Para el primer propósito se privilegió a la *tasa de desempleo abierto*, cuya gran ventaja es la disponibilidad (amplia cobertura de países/años). En cuanto al segundo, se optó por el *porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad*, medida que entrega una aproximación a la incidencia de los empleos en el sector informal<sup>11</sup>. Y para cumplir con el tercer objetivo se prefirió a la *relación de salarios entre los sexos y por niveles educativos*. Este último indicador facilita la detección de brechas salariales por sexo, “despejando” la variabilidad relacionada con la escolaridad.

El acceso a la protección social refiere al grado en que la población cuenta con recursos para prevenir y enfrentar los distintos tipos de riesgos que ocurren a lo largo del ciclo de vida. Aquí las opciones de indicadores existentes son muy pocas, si se tienen en cuenta criterios como la disponibilidad temporal y la cobertura geográfica de la información oficial publicada. Así, se seleccionó el *porcentaje de ocupados que hacen aportes previsionales*, indicador que está desagregado y está disponible para una buena cantidad de países de la región.

<sup>11</sup> Algunos indicadores, como la tasa de subempleo y el desempleo de larga duración, a pesar de ser pertinentes desde una perspectiva de cohesión, no se incluyeron en la lista corta, porque adolecen de problemas de armonización y de disponibilidad.

La consideración de un indicador que solo permite una aproximación a la protección ante los riesgos asociados al envejecimiento deja sin información los aspectos vinculados a la exposición a riesgos que enfrentan los restantes grupos etarios. Al respecto, Arim y Vigorito señalan que los cambios en la distribución de la vulnerabilidad que hubo en el último tiempo en los países de la región han conducido a que la estructura del riesgo social se concentre más en las edades jóvenes, lo que no solamente impone nuevas demandas a las políticas, sino que al mismo tiempo manifiesta la necesidad de contar con indicadores que permitan captar la situación de estos grupos de edad.

En lo que atañe al ámbito educativo, se optó por incluir en la lista corta *la tasa de conclusión de la educación secundaria*, porque posee mayor pertinencia y poder explicativo en el contexto regional que el indicador de finalización de la primaria. Cómo se ha documentado en diferentes informes y estudios internacionales, América Latina se encuentra muy próxima a la conclusión universal de la primaria y, por tanto, existe espacio para plantear metas más ambiciosas. Los criterios de pertinencia y poder explicativo también fueron decisivos al momento de incluir en la lista corta *la tasa neta de matrícula en la preprimaria*, ya sea porque el acceso a este nivel educativo se vincula con beneficios sustanciales a lo largo de la vida, como también debido a que los niveles de asistencia a la preescolar son todavía bajos en muchos países de América Latina.

Ciertamente, el acceso y la finalización de los distintos niveles educacionales no serán suficientes si los servicios educativos no son de calidad, porque los niños no lograrán los aprendizajes y las competencias para participar de manera adecuada en la vida social. Sin embargo, no se incluyeron indicadores de aprendizajes en la lista corta por la baja disponibilidad de datos (ya sea en cobertura de países como en series de tiempo), y por los problemas de comparabilidad de los estudios internacionales. En todo caso, no se descarta incluir en el futuro algún indicador proveniente del proyecto SERCE<sup>12</sup> (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo), implementado por OREALC-LLECE durante el período 2003-2006, en una buena cantidad de países de la región<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Véase un examen detallado en: <http://llece.unesco.cl/proyectos/2.act?estado=En%20Curso>.

<sup>13</sup> En esta investigación se establecieron los logros en aprendizaje en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y habilidades para la vida entre los alumnos de tercero y sexto grados de educación básica. De cualquier modo, no se tiene claridad por el momento en lo que refiere a la comparabilidad de esta investigación con el estudio realizado por OREALC-LLECE en 1996.

En el campo de la salud, a pesar de que en las zonas urbanas de América Latina *la tasa de mortalidad infantil* se ha reducido y han disminuido las brechas socioeconómicas de mortalidad, en las zonas rurales la situación es diferente, y las poblaciones indígenas son las más rezagadas en el proceso de descenso de la mortalidad. Otro argumento que justifica la selección de este indicador es que las medidas alternativas, como los niños de 1 año vacunados contra el sarampión y los partos asistidos por personal sanitario especializado, miden más bien el desempeño institucional que las brechas en resultados de salud. A su vez, en la región persisten disparidades en la *esperanza de vida* de acuerdo con el nivel de desarrollo de los países, lo cual evidencia que este indicador continúa siendo pertinente y tiene poder explicativo en el contexto regional. Además, la mortalidad infantil y la esperanza de vida presentan una situación adecuada en lo que respecta a su disponibilidad, tanto en cobertura como en series de tiempo.

Por último, en el ámbito de acceso a bienes y servicios básicos, el consumo de alimentos constituye una variable importante para monitorear, tanto por la tendencia al alza en el precio de los alimentos apreciada en los últimos años, como porque las poblaciones más vulnerables de acuerdo con la seguridad alimentaria tienden a ser miembros de los pueblos originarios y a habitar en las áreas rurales. El indicador seleccionado es el *porcentaje de población en estado de subnutrición*, que incluye a la población cuyo consumo de energía alimentaria es permanentemente inferior a las necesidades mínimas de energía para desarrollar una vida sana y una actividad física liviana<sup>14</sup>. En todo caso, se debe considerar que este indicador se calcula sobre la base de los alimentos disponibles y no da cuenta de las inequidades en la distribución de los alimentos dentro de las familias. Por su parte, la medida que indica la *población que cuenta con agua potable saludable* tiene las ventajas de permitir la detección de brechas de acceso en zonas rurales y en asentamientos urbanos precarios y, además, presenta una disponibilidad adecuada.

### 3. Indicadores clave de capacidad institucional

Hay varios dilemas conceptuales, metodológicos y prácticos que se deben tomar en cuenta antes de seleccionar un grupo de indicadores institucionales clave. El primero es el problema de la *normatividad*, porque esta podría ser necesaria al momento de interpretar los valores de los indicadores institucionales, sin tener como referencia un resultado de brecha, o bien

<sup>14</sup> Véase un examen detallado en: [http://www.fao.org/faostat/foodsecurity/index\\_es.htm](http://www.fao.org/faostat/foodsecurity/index_es.htm).

en contextos donde las correlaciones entre instituciones y brechas no sean claras. La especificación de la normatividad es más compleja en el campo institucional que en el de brechas; por ejemplo, la ciencia puede proporcionar evidencia acerca de la cantidad de kilocalorías que una persona necesita para funcionar en la vida diaria, pero el asunto se complica al momento de pronunciarse sobre la configuración institucional que se requiere para lograr que millones de personas puedan acceder a dichos requerimientos calóricos, con sustentabilidad a lo largo del tiempo.

La cuestión de la normatividad no solo complejiza la medición de la capacidad de los dispositivos institucionales directamente abocados a la reducción de las brechas (como las políticas sociales), sino también la dificulta en el ámbito de la operación de las instituciones vinculadas indirectamente con dicho resultado, como las instituciones democráticas y del Estado de Derecho. Por ejemplo, el equivalente a la discusión entre configuraciones universalistas o residuales de bienestar se encuentra, en el campo de la democracia, en la tensión entre las posturas centradas en el procedimiento y las que enfatizan en la democracia participativa o directa. Esta última demarcación es incluso más complicada en lo que refiere a los indicadores, sobre todo cuando estos se basan en una perspectiva normativa sesgada hacia una de las representaciones en tensión.

Una estrategia posible para enfrentar este problema es partir de un mínimo deseable de garantización y levantar la vara hasta alcanzar un umbral de tolerancia (o de viabilidad) político-institucional. Así se obtendría un patrón de provisión de derechos necesarios para la inclusión y la cohesión sociales que no debería exceder las condiciones institucionales y de aceptabilidad política existentes en los países. Por ejemplo, en el campo de la democracia el mínimo básico es la afirmación que esta será siempre preferible a un sistema autoritario; luego, la construcción de indicadores que capturen configuraciones específicas de las democracias no será una materia para considerar, porque este campo se situaría por sobre el umbral de tolerancia político-institucional.

A los problemas de normatividad se agregan varias restricciones metodológicas. Una dificultad estriba en que los resultados en la reducción de brechas serán efectos de las acciones de distintas instituciones (Estados, mercados, sociedad civil, familia), los cuales son muy complejos de aislar o estudiar en sus interacciones<sup>15</sup>. Otro problema es la falta de claridad

---

<sup>15</sup> Véase un examen detallado en Arim y Vigorito, en este mismo libro.



sobre lo que miden algunos indicadores que pueden ser empleados en el pilar institucional, lo cual pone en cuestión los límites entre brechas e instituciones; por ejemplo, algunos indicadores pueden interpretarse como medidas de alcance institucional, pero también pueden ser considerados como aproximaciones al acceso de la población a determinadas prestaciones institucionales. Un caso típico es la matrícula escolar, que se ha utilizado como medida de acceso a la educación, pero al mismo tiempo ha sido considerada como un indicador de cobertura del sistema escolar<sup>16</sup>.

De la definición revisada de la cohesión social se desprende que la pregunta básica refiere a la capacidad de las instituciones para reducir las brechas sociales. En consecuencia, se trata de seleccionar indicadores que informen sobre las acciones y mecanismos institucionales que pueden repercutir, indirecta o directamente, en la estructura de oportunidades y en los resultados de inclusión-exclusión. Así, los indicadores de impacto, que miden directamente la capacidad institucional para disminuir las brechas (ej., la diferencia en la desigualdad antes y después de transferencias públicas e impuestos) serán preferibles a las aproximaciones, pero en la realidad hay muy pocas medidas directas, y por eso se deben emplear indicadores de *compromiso institucional con la reducción de brechas, así como de la suficiencia y calidad del funcionamiento institucional* (la capacidad institucional en tanto potencia y no como acto).

En la primera propuesta de indicadores de capacidad institucional realizada por la CEPAL (2007b) coexistían medidas objetivas, que principalmente daban cuenta del compromiso de la acción institucional (ej., indicadores de gasto público como porcentaje del PIB, o de carga tributaria), e indicadores subjetivos, que medían la evaluación ciudadana del quehacer institucional. Dadas las modificaciones efectuadas en el concepto de cohesión social y en el marco de referencia, la lista de indicadores institucionales que aquí se propone *no es un subconjunto de la lista inicialmente elaborada por la CEPAL*. Así, quedan excluidas de manera automática las medidas de opinión pública, porque el pilar institucional es uno de los componentes “objetivos” del sistema de indicadores.

En el ámbito del *funcionamiento de la democracia*, una de las medidas más utilizadas en estudios internacionales comparados es el Índice Freedom House, pero este, a pesar de contar con ventajas como su amplia disponibilidad y armonización, tiene el problema de que traspasa

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, a Guadalupe (2002).

los umbrales de tolerancia político-institucional a causa de su enfoque fuertemente normativo basado en un concepto de democracia minimalista, centrado en la garantía de derechos civiles y políticos básicos. Las mismas dificultades relacionadas con una “normatividad fuerte” se verifican para otros indicadores alternativos, como el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia Económica (véase más detalles, en la CEPAL 2007b), y la escala de democracia-autocracia elaborada por el Centro para la Paz Sistemática y la Red para la Investigación del Conflicto Social<sup>17</sup>.

Un indicador sin problemas evidentes de normatividad es el que expresa la cantidad de votos válidos en las elecciones parlamentarias como porcentaje de la población en edad de votar. Esta medida había sido considerada en la propuesta inicial de la CEPAL (2007b) en el pilar de pertenencia, siguiendo la lógica de que la votación en las elecciones parlamentarias indicaba el grado de participación e interés ciudadano por los asuntos públicos. Sin embargo, al comparar los promedios simples de la votación en elecciones parlamentarias entre 1950-1970 y 1985-2005 en América Latina, se observa un incremento desde 47% a 63%, lo cual indicaría que la participación ciudadana y, por ende, las democracias latinoamericanas disfrutarían de una salud sustancialmente mejor a lo señalado en una amplia cantidad de literatura.

Por su parte, en el gráfico VI.1 se presenta la asociación entre la votación en las elecciones parlamentarias y la desconfianza en las instituciones políticas, tomando como referencia los promedios para ambas variables en el período 2000-2005. La correlación para todos los países alcanza a  $-0,34$ , lo cual no es mucho estadísticamente hablando, pero tiene alguna plausibilidad conceptual, porque en tanto aumenta la desconfianza en las instituciones políticas disminuye la votación en las elecciones parlamentarias. Esto implicaría que el indicador de voto en las parlamentarias sería algo más que una expresión de la capacidad de “acarreo” de votantes, o del alcance de las elecciones. Sin embargo, al sacar a Uruguay la correlación se desploma a  $-0,05$ , lo cual sugiere que este indicador, al menos para 16 países, no dice mucho sobre la calidad de la democracia<sup>18</sup>.

Así, la mejor opción es emplear como indicador el *porcentaje de mujeres en el Parlamento*, porque es una aproximación a la capacidad del sistema democrático para incluir y representar los intereses de grupos que hace

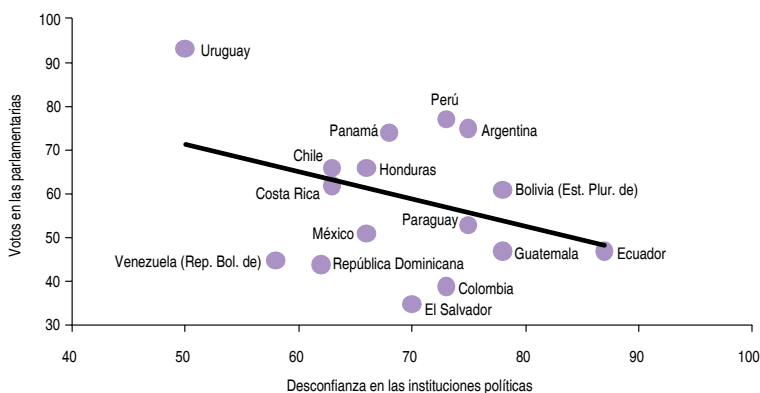
<sup>17</sup> Véase: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

<sup>18</sup> Existiría una especie de paradoja entre el mayor alcance o penetración cuantitativa de la democracia y el desapego ciudadano con sus instituciones.

■ Gráfico VI.1 ■

**América Latina (17 países): votación en las elecciones parlamentarias y desconfianza en las instituciones políticas, 2000-2005**

(Valores en promedios simples)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las Rondas Latinobarómetro 2000-2005 e IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Voter Turnout Database: <http://www.idea.int/vt/index.cfm>.

poco tiempo estaban excluidos de la vida política<sup>19</sup>. De hecho, Inglehart y otros (2002) encontraron correlaciones entre la participación de las mujeres en el Parlamento y medidas normativas de democracia, y sostienen que la modernización conduce a una mayor democratización y al aumento de la participación de las mujeres en la vida pública. Y más allá de que la covariación de democracia y participación femenina indique o no un síndrome de valores posmaterialistas asociados a la modernización<sup>20</sup>, aquí lo que importa es que el indicador de la proporción de escaños parlamentarios ocupados por las mujeres puede ser empleado como *proxy* de la calidad del funcionamiento de la democracia, sin los problemas asociados al uso de índices normativos de la calidad de las instituciones democráticas.

En cuanto a la *operación del Estado de Derecho*, se ha preferido el *índice de corrupción* elaborado por Transparencia Internacional. Esta medida, aun cuando se basa en las *percepciones*, no es un indicador de opinión pública, porque se elabora a partir de los juicios de expertos y está orientado a

<sup>19</sup> Lamentablemente, los indicadores que dan cuenta de la representación en el Parlamento de otros grupos tradicionalmente excluidos en la región, como los indígenas y los afrodescendientes, presentan problemas de disponibilidad, y por esa razón no se consideraron en esta propuesta.

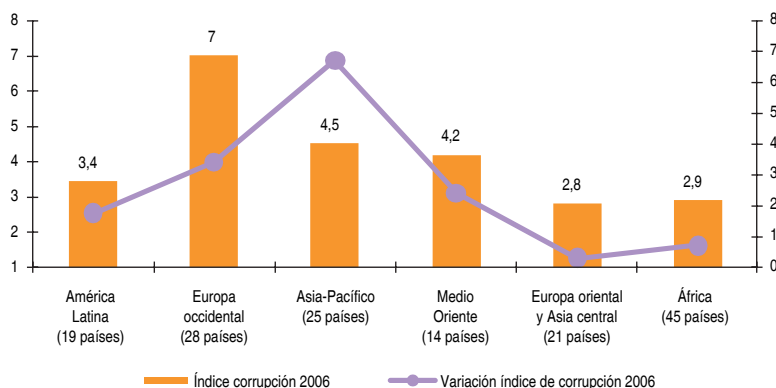
<sup>20</sup> La expansión de la democracia y de la participación femenina serían el resultado de un cambio cultural de largo alcance (caracterizado por la emergencia de valores posmaterialistas como la libertad de expresión, la tolerancia y el bienestar subjetivo), y que se relaciona con el desarrollo económico, configurando un nuevo tipo de dinámica modernizadora (Inglehart y otros, 2002).

proveer de una aproximación a la corrupción “objetivamente existente” en los países, por la imposibilidad de contar con medidas directas de este fenómeno. América Latina presenta niveles de transparencia institucional que se alejan de lo deseable (véase el gráfico VI.2), lo cual se agrava por la extensión de las brechas sociales en la región. Yong Sung y Kaghram (2005), en un estudio sobre 129 países de distintas regiones del mundo, observaron que la desigualdad se vincula con la corrupción a través de distintos canales materiales y normativos y diferentes relaciones de causa-efecto. Así, por ejemplo, en un marco institucional caracterizado por una fuerte opacidad, los más pobres serán más vulnerables a la extorsión y tendrán pocas posibilidades para exigir transparencia a las instituciones.

■ Gráfico VI.2 ■

**América Latina y otras regiones del mundo: índice de corrupción, 2006**

(Valores en promedios simples, 1 a 10, donde 1= altamente opaco y 10 = altamente transparente)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Transparencia Internacional, <http://www.transparency.org/>.

Con respecto a la operación de las instituciones que implementan las políticas públicas y sociales, como señalan Arim y Vigorito en este libro, es deseable disponer de indicadores que permitan establecer directamente el impacto de las transferencias públicas, lo cual implica comparar los ingresos de los hogares antes y después de las transferencias y descontando los impuestos. Pero tal como indica la CEPAL (2007b), estos datos todavía no están disponibles para una buena cantidad de países y con series temporales que permitan su comparación a lo largo del tiempo. De modo que *por ahora* se ha optado por incluir el *gasto público social* per cápita, que permite una aproximación gruesa a la suficiencia del gasto social (incluyendo seguridad

y asistencia social, educación, salud, vivienda, entre otros). Este indicador reemplaza al gasto público social expresado como porcentaje del PIB, porque este último solamente proporciona información sobre el compromiso de las instituciones con las políticas públicas y sociales.

Tal como ha planteado la CEPAL (2007a), el financiamiento de la acción estatal requiere mecanismos solidarios, que implican realizar transferencias de quienes más tienen hacia los que se encuentran en una peor situación, con propósitos de redistribución. En este marco, adquiere relevancia la carga impositiva, por cuanto los tributos constituyen la principal fuente de recursos para los Estados. Un indicador de la capacidad de los países para financiar políticas de inclusión y absorber las brechas de protección es el *porcentaje que representa la carga tributaria con respecto al PIB*, que en la actualidad es bajo si se compara con la situación observada en regiones y países más desarrollados y provee de un piso de financiamiento limitado para la implementación de políticas públicas y sociales. A su vez, la *estructura tributaria* aproxima el impacto distributivo de los tributos, dado el carácter regresivo de los impuestos indirectos y el progresivo de los directos. En esta lista corta se ha incluido la medida de carga tributaria, simplemente por una cuestión de prioridades de política.

En cuanto al funcionamiento de las instituciones económicas, el PIB y la tasa de inflación son determinantes en las brechas sociales, ya sea en un momento del tiempo como en su evolución. Como ha sido documentado en distintas ediciones del Panorama Social<sup>21</sup>, el crecimiento del PIB se asocia con la reducción de la pobreza y la indigencia, mientras que el aumento en las tasas de inflación se vincula con un alza en los niveles de deprivación. Estos indicadores también son relevantes al momento de considerar la sustentabilidad de las acciones orientadas a reducir las brechas, porque políticas fiscales y monetarias muy expansivas, aun cuando podrían reducir la pobreza y la desigualdad en el corto plazo, en el mediano plazo provocarán inflación y disminuirán el poder de consumo de la población, aumentando las brechas sociales.

El ámbito institucional de la familia constituye una novedad con respecto a la propuesta de la CEPAL en 2007, y su problematización está fuertemente vinculada a las brechas de género y a los derechos de la mujer. La CEPAL (2006) ha identificado una serie de cambios en la configuración de las familias y en los roles de género, entre los que destacan: 1) el crecimiento de

<sup>21</sup> Véase el sitio Web: <http://www.eclac.org/dds/>.

las familias monoparentales (especialmente de las encabezadas por mujeres) y de las uniones libres; 2) la difusión de los métodos anticonceptivos y la baja en las tasas de fecundidad, y 3) la transición en los roles de género, donde el hombre ha dejado paulatinamente de ser el sostenedor económico exclusivo del hogar y la mujer ha pasado a ser una proveedora importante de los recursos familiares.

No obstante los avances, los países de América Latina aún enfrentan importantes desafíos para lograr una mayor emancipación de las mujeres de las actividades domésticas de reproducción y cuidado y una más alta participación de éstas en el mercado de trabajo. Al respecto, un indicador que proporciona una aproximación a la persistencia de los roles de género tradicionales en las familias es el porcentaje de mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar. Este indicador considera como universo a las mujeres de 15 y más años, y está disponible para 16 países, con series de datos que abarcan el período 1994-2007. En todo caso, se debe notar que esta medida solamente se computa para las zonas urbanas y no está desagregada por quintiles de ingreso o de pobreza. Por estas últimas razones, se considera en la lista corta de modo preliminar.

En síntesis, en el cuadro VI.3 se presentan los indicadores clave de capacidad institucional, desagregados por ámbito de observación. Naturalmente, esta lista puede y debe ser ampliada mediante la incorporación de indicadores complementarios. Esto porque, como se recordará, no existe ya una lista larga de indicadores institucionales, por el rediseño de la arquitectura del sistema de indicadores de cohesión social.

### ■ Cuadro VI.3 ■

#### Indicadores clave de capacidad institucional

| Ámbito para observar                 | Indicadores   |
|--------------------------------------|---|
| Funcionamiento de la democracia      | 1. Porcentaje de mujeres en el Parlamento   |
| Funcionamiento del Estado de Derecho | 2. Índice de corrupción   |
| Políticas públicas                   | 3. Gasto público social por habitante<br>4. Porcentaje que representa la carga tributaria en el PIB |
| Economía y mercado                   | 5. PIB per cápita<br>6. Tasa de inflación (variación anual)   |
| Familia                              | 7. Porcentaje de mujeres de 15 años y más con dedicación exclusiva a las labores del hogar          |

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Indicadores clave de apoyo ciudadano (componente subjetivo)

La revisión de la definición de la cohesión social en clave de políticas públicas, en la cual se identifica como el pilar subjetivo de esta al apoyo ciudadano, tiene como consecuencias prácticas la inclusión, en la lista corta, de indicadores que proporcionen aproximaciones a la confianza y adhesión ciudadana al sistema político y al ordenamiento socioeconómico, y a la predisposición de los actores sociales ante las iniciativas institucionales orientadas a reducir las brechas sociales. Al mismo tiempo, la revisión del pilar excluye por definición los indicadores de capital social, valores solidarios y sentidos de integración social, que estaban originalmente concebidos como aproximaciones a la pertenencia.

Antes de presentar los indicadores de apoyo ciudadano que conforman la lista corta, es necesario realizar algunas precisiones sobre sus peculiaridades metodológicas, derivadas de su proveniencia de los estudios de opinión pública. Primero, la opinión pública es un fenómeno muy ligado a la comunicación masiva y en buena medida es moldeada por la información que los ciudadanos consumen diariamente. Segundo, estos datos no son normativos, no refieren a una misma unidad y, por tanto, deben ser puestos en su contexto para comprenderlos, lo cual implica problemas de comparabilidad<sup>22</sup>. Tercero, en los estudios de opinión pública se miden muchas variables con pocas preguntas, lo cual dificulta la medición de variables complejas como las actitudes<sup>23</sup>. Cuarto, existen pocos antecedentes basados en muestras latinoamericanas sobre la validez y la confiabilidad de la información obtenida a través de este tipo de fuentes-preguntas.

En el cuadro VI.4 se expone la lista corta de indicadores de apoyo ciudadano, que tienen como fuente exclusiva a la encuesta Latinobarómetro. En este caso no se presenta el listado original propuesto por la CEPAL (2007b), porque en el componente de pertenencia se incluían medidas de capital social, del sentido de integración social y de no discriminación, las cuales quedaron automáticamente fuera por la revisión del concepto y los pilares de la cohesión. A su vez, algunos de los indicadores que se consideran en este listado fueron clasificados en la propuesta original en el componente

<sup>22</sup> Esto es un problema para los datos de opinión pública, porque estos se basan en la teoría clásica de la medición, donde la relación entre el valor esperado ( $Y$ ) y el rasgo ( $F$ ) es lineal, o  $Y = V + e$ , siendo  $e = \text{error}$ . De hecho,  $e$  se controla a partir de dos procedimientos: aleatorización ( $A$ ), lo cual se hace en algunos estudios de opinión, y estandarización ( $S$ ), lo cual no se hace (con estandarización no se hace referencia al uso de las mismas preguntas). Si  $A$  y  $S$  no ocurren, puede haber valores de  $Y$  que se deban a las condiciones externas o internas del entrevistado.

<sup>23</sup> Véase un examen detallado en CEPAL (2009).

## ■ Cuadro VI.4 ■

## Indicadores clave de apoyo ciudadano

| Ámbito para observar                        | Indicadores  |
|---|--|
| Apoyo al sistema democrático                | 1. Porcentaje de apoyo a la democracia   |
| Confianza en las instituciones              | 2. Confianza en las instituciones del Estado y los partidos políticos <sup>a</sup>         |
| Expectativas económicas                     | 3. Porcentaje de población que cree que sus hijos vivirán mejor                            |
| Percepciones de desigualdad                 | 4. Porcentaje de la población que cree que la distribución del ingreso es muy injusta.     |
| Apoyo a iniciativas de reducción de brechas | 5. Percepción de carga tributaria<br>6. Confianza en la calidad del gasto de los impuestos |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Índice compuesto que se construyó de la siguiente manera: 1) suma de los puntajes individuales derivados de las respuestas a las preguntas sobre confianza en el gobierno, Congreso, Poder Judicial y partidos políticos, 2) división de los puntajes totales por 4, para homologarlos a la escala de respuesta originalmente usada para las preguntas individuales (1 = mucho, 2 = algo, 3 = poco, 4 = nada) y, 3) recodificación: quienes obtuvieron puntajes promedio entre 3 y 4 fueron categorizados como población que confía poco o nada en las instituciones políticas, mientras que quienes obtuvieron promedio entre 1 y 2 fueron clasificados como población que confía mucho o algo.

institucional. En adelante se procede a la exposición breve de los argumentos que primaron en la selección de los indicadores del pilar de apoyo ciudadano, los cuales, al igual que para el pilar institucional, *no constituyen un subconjunto* de la lista inicial.

El indicador de *apoyo a la democracia* está disponible de manera armonizada (una pregunta igual para todos los países) entre 1996 y 2008 para 18 países de América Latina. Esta medida es menos sensible al desempeño económico que el indicador de satisfacción con la democracia, lo cual evidencia que tiene más que ver con la adhesión de la población hacia el sistema democrático que con la evolución de la situación económica en los países. Esta pregunta también posee poder explicativo en el marco de las propuestas de la CEPAL en torno a la construcción de pactos de protección social que permitan alcanzar apoyo ciudadano para cerrar las brechas sociales; como se aprecia en el gráfico VI.3, entre 1996 y 2008, el apoyo a la democracia fue sistemáticamente mayor en los países con las menores tasas de pobreza y desigualdad.

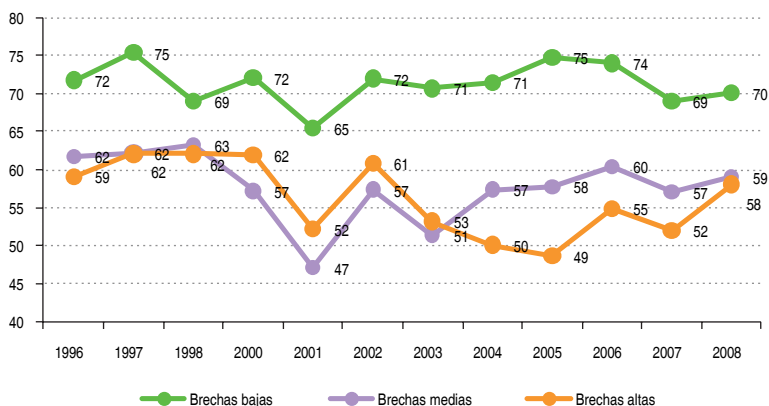
Por su parte, *el índice de la confianza en las instituciones del Estado (incluye los tres poderes) y los partidos políticos* se construyó sobre la base de las preguntas en las cuales se consulta a la ciudadanía sobre su confianza en el gobierno, el Congreso, el Poder Judicial y los partidos políticos. Estas preguntas están disponibles para todos los años incluidos en el período 2002-2008, con cobertura para 18 países a partir de 2004. En general, el índice parece cumplir



■ Gráfico VI.3 ■

**América Latina (18 países): apoyo a la democracia<sup>a</sup> por países clasificados según la extensión de las brechas sociales<sup>b</sup>, 1996-2008**

(Valores en porcentajes de población de acuerdo con la frase: La democracia podrá tener problemas, pero es la mejor forma de gobierno)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las Rondas Latinobarómetro comprendidas entre 1996 y 2008 y la CEPALSTAT, <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>

<sup>a</sup> La pregunta empleada por el estudio Latinobarómetro es: ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo: 1) la democracia podrá tener problemas, pero es la mejor forma de gobierno, 2) en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible, o 3) nos da lo mismo un régimen autoritario que uno democrático?

<sup>b</sup> Los países fueron clasificados a partir de un análisis cluster no jerárquico, sobre la base de los valores 2007 en las siguientes variables: 1) porcentaje de población bajo la línea de pobreza, y 2) razón de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre de la distribución de ingresos. Este ejercicio generó la siguiente clasificación: *países de brechas bajas* = Uruguay, Costa Rica, Argentina, Chile y la República Bolivariana de Venezuela; *países de brechas medias* = Brasil, México, Colombia, Panamá, Perú, República Dominicana, El Salvador y Ecuador; *países de brechas altas* = el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay y Nicaragua.

con la propiedad de unidimensionalidad<sup>24</sup> y evidencia una consistencia interna adecuada. Por ejemplo, en el cuadro VI.5 se aprecia que las preguntas sobre confianza en las instituciones que conforman los tres poderes del Estado y los partidos políticos apuntan a una misma dimensión subyacente, situación que se replica a lo largo de los años y con distintos tamaños de muestra<sup>25</sup>. A su vez, los coeficientes alfa de las preguntas de confianza (véase

<sup>24</sup> De cualquier modo, se deben notar los análisis de componentes principales, no son las pruebas más sólidas para determinar la unidimensionalidad de un instrumento de medición, sobre todo por el problema de la variancia común.

<sup>25</sup> Hay varias hipótesis que podrían ser probadas sobre los mecanismos cognitivos implicados en la covariación de las confianzas en instituciones diferentes; una es que operaría un efecto de halo, o sesgo que consiste en que las personas evalúan objetos poco familiares a partir de categorizaciones de objetos que les son más cercanos. Otra es que existiría un constructo resumen de confianza en las instituciones, que implicaría que los sujetos procesarían y almacenarían fragmentos de información sobre las instituciones en una cognición de segundo orden, la cual explicaría sus respuestas ante estímulos

## ■ Cuadro VI.5 ■

**América Latina (18 países): unidimensionalidad de las preguntas sobre confianza en las instituciones del Estado y los partidos políticos, 2002-2008***(Varianzas explicadas de los factores y coeficientes de correlación de las preguntas con los factores<sup>a</sup>)*

| Factores             | 2002-2006 |       | 2007   |       | 2008   |       | 2008 <sup>b</sup> |       |
|----------------------|-----------|-------|--------|-------|--------|-------|-------------------|-------|
|                      | I         | II    | I      | II    | I      | II    | I                 | II    |
| Porcentaje VAR. EXP. | 41,3%     | 12,8% | 40%    | 14%   | 43,9%  | 13,1% | 43%               | 13%   |
| Congreso             | 0,789     | 0,117 | 0,797  | 0,131 | 0,845  | 0,116 | 0,840             | 0,118 |
| Poder Judicial       | 0,737     | 0,199 | 0,747  | 0,190 | 0,807  | 0,183 | 0,766             | 0,222 |
| Partidos políticos   | 0,730     | 0,050 | 0,675  | 0,226 | 0,766  | 0,111 | 0,724             | 0,157 |
| Gobierno             | 0,728     | 0,109 | 0,753  | 0,098 | 0,640  | 0,257 | 0,715             | 0,166 |
| Fuerzas Armadas      | 0,493     | 0,451 | 0,301  | 0,680 | 0,505  | 0,482 | 0,444             | 0,520 |
| Policía              | 0,585     | 0,349 | 0,448  | 0,524 | 0,421  | 0,538 | 0,449             | 0,466 |
| Televisión           | 0,225     | 0,612 | 0,306  | 0,407 | 0,151  | 0,740 | 0,245             | 0,666 |
| Iglesia              | -0,021    | 0,839 | -0,119 | 0,819 | 0,047  | 0,746 | -0,031            | 0,823 |
| Tamaño muestra       | 80 530    |       | 16 339 |       | 16 442 |       | 836               |       |

**Fuente:** Elaboración propia, tabulaciones especiales de las Rondas Latinobarómetro comprendidas entre 2002-2008.

<sup>a</sup> Modelo componentes principales con rotación de variación máxima. Son aceptables las cargas (o correlaciones con el factor) de al menos 0,4. Véanse más detalles, en Straub y otros (2004).

<sup>b</sup> Estimación sobre la base de una muestra al azar simple del 5% de la muestra total obtenida en 2008.

el cuadro VI.6) indican una consistencia interna entre aceptable y buena, con diferentes tamaños de muestra y en distintos años<sup>26</sup>.

A su vez, la obtención de información sobre las expectativas de la población es relevante porque estas podrían erosionar la cohesión social, ya sea por déficit como por exceso. Por ejemplo, en sociedades muy excluyentes los individuos podrían dejar de creer en la movilidad social, lo cual incrementaría la brecha entre expectativas y aspiraciones y podría generar respuestas de frustración-agresión. Al mismo tiempo,

---

relacionados con estas. Véanse más detalles sobre estas hipótesis aplicadas al estudio del efecto de la imagen país en las conductas de los consumidores, en Min Han (1989). Esto bajo el supuesto de que no se está ante errores de medición, generados por la secuencia y la sintaxis de las preguntas.

<sup>26</sup> Los valores del coeficiente alfa son sensibles a los tamaños de muestra, a la cantidad y a la forma de presentación de los ítems en el cuestionario y a los ámbitos específicos en donde se realizan las indagaciones, entre otros factores. Véase un examen detallado en Vos y otros (2000) y en Iacobucci y Duhachek (2003).

## ■ Cuadro VI.6 ■

**América Latina (18 países): consistencia interna de las preguntas sobre confianza en las instituciones políticas, 2002-2008***(Valores en coeficientes alfa de Cronbach<sup>a</sup>)*

| Países   | 2002-2006 | 2007   | 2008   | 2008 <sup>b</sup> |
|--|-----------|--------|--------|-------------------|
| Coficiente alfa total                            | 0,775     | 0,773  | 0,801  | 0,795             |
| Coficiente alfa si se elimina la pregunta sobre: |           |        |        |                   |
| Confianza en el Congreso                         | 0,695     | 0,681  | 0,703  | 0,696             |
| Confianza en el Poder Judicial                   | 0,719     | 0,712  | 0,731  | 0,734             |
| Confianza en los partidos políticos              | 0,734     | 0,750  | 0,759  | 0,762             |
| Confianza en el gobierno                         | 0,737     | 0,725  | 0,809  | 0,780             |
| Tamaño de muestra                                | 89 517    | 18 885 | 18 823 | 952               |

**Fuente:** Elaboración propia, tabulaciones especiales de las Rondas Latinobarómetro 2002-2008.

<sup>a</sup> El coeficiente alfa oscila entre 0 y 1. Mientras más cerca de 1 esté el valor del alfa, mayor la consistencia interna de la medición. George y Mallery (2003) plantean los siguientes criterios para interpretar los valores de alfa: > 0,8 = bueno; > 0,7 = aceptable; > 0,6 = cuestionable; > 0,5 pobre y < 0,5 = inaceptable.

<sup>b</sup> Estimación sobre la base de una muestra al azar simple del 5% de la muestra total obtenida en 2008.

expectativas de movilidad social muy altas (fenómeno que podría vincularse al consumo cultural asociado a la creciente difusión de las nuevas tecnologías de información) podrían exceder ampliamente las posibilidades de realización sistémica para poder satisfacerlas. Así, en este caso se ha optado por un indicador de las expectativas de movilidad intergeneracional prevalecientes en la ciudadanía, el *porcentaje de población que cree que sus hijos vivirán mejor que ellos*.

Un campo no considerado en la propuesta inicial de la CEPAL (2007b) es el de las percepciones de desigualdad. Este es un ámbito en donde el desarrollo de teoría y la elaboración de instrumentos de medición se encuentran en una fase muy preliminar. De cualquier modo, el disponer de información sobre este tema es importante, porque tiene relación con la legitimidad de un determinado orden socioeconómico, cultural y simbólico. Al respecto, se ha preferido un indicador que da cuenta de las *percepciones ciudadanas en relación con la justicia existente en la distribución del ingreso en el país*, debido a que en algunas investigaciones previas se han observado fuertes variaciones entre los países en los 3 años para los cuales se tiene información, las cuales parecen vincularse con factores que van mucho más allá de lo estrictamente económico, y que al final de cuentas remiten a cuestiones relativas a la distribución de bienes simbólicos como la dignidad, el reconocimiento y las posibilidades de una mayor influencia (CEPAL, 2009).

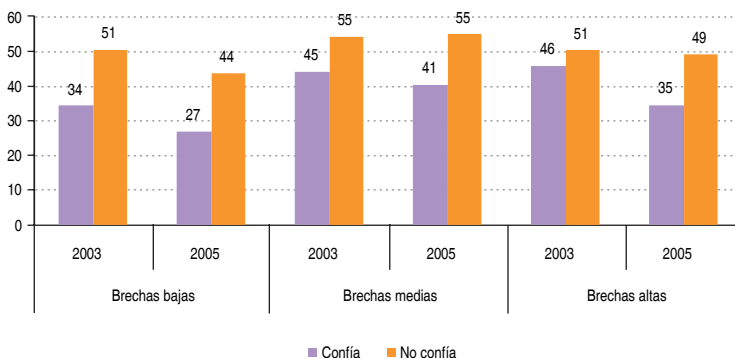
Como se señaló antes, el campo de las percepciones de desigualdad es un ámbito en pleno desarrollo, y ciertamente en esta dimensión tienen cabida las medidas de percepciones de discriminación relacionadas con la adscripción étnica y el género (por mencionar algunos factores), las cuales no han sido incluidas en esta lista corta principalmente por problemas de disponibilidad de datos. Asimismo, la CEPAL (2007a) ha planteado como uno de los problemas para la cohesión social la existencia de una brecha entre la igualdad formal ante la ley y las fuertes asimetrías reales en el acceso a la justicia. Sin embargo, aun cuando en Latinobarómetro hay varias preguntas en las cuales se consulta a la población sobre la igualdad ante la ley, los cambios en la formulación de las preguntas y en las alternativas de respuestas dificultan la selección de un indicador<sup>27</sup>. De modo que se ha optado por dejar pendiente la inclusión de alguna medida que dé cuenta de la equidad percibida en el acceso a la justicia.

Por último, la necesidad de financiar las políticas públicas mediante el incremento de la carga tributaria refuerza la importancia del apoyo ciudadano, lo cual requiere reducir la hostilidad ante la tributación, que es todavía muy alta en la región, para lo cual también se necesita que la ciudadanía confíe en que el Estado hará un buen uso de los recursos captados vía impuestos (véase el gráfico VI.4). Sobre este particular, los indicadores de Latinobarómetro que consultan sobre estos temas y para los cuales se cuenta con series de datos son: la *proporción de personas que confía en que los dineros obtenidos vía impuestos serán bien gastados por el Estado* y el *porcentaje de individuos que piensa que la carga tributaria es muy alta o alta*.

<sup>27</sup> Por ejemplo, en las rondas que cubren el período 1996-2000 se ocupa la pregunta: ¿Hay igualdad ante la ley o no hay?, con las alternativas de respuesta: Sí, todos son iguales ante la ley y no, no hay igualdad ante la ley. Por su parte, en 2000 y en 2007 se consulta sobre la igualdad de oportunidades en el acceso a la justicia, nuevamente con dos alternativas de respuesta: Todos tienen iguales oportunidades y no todos las tienen. A su vez, en las encuestas 2003, 2004 y 2005 se emplea una escala ordinal (mucho, bastante, poco o nada), donde la pregunta es: ¿Cuánta igualdad ante la ley existe, mientras que en el 2008 se vuelve a utilizar la distinción ordinal (mucho, bastante, poco o nada), pero en este caso la pregunta es: ¿Diría Usted que (los connacionales) son iguales ante la ley? Se debe notar que, al menos en términos agregados, los resultados son bastante comparables, porque con una u otra pregunta se obtienen porcentajes de población que cree que no hay igualdad ante la ley, o que no hay acceso igualitario a la justicia, o que opina que hay poca o ninguna igualdad ante la ley que fluctúan entre el 68% y el 78%.

■ Gráfico VI.4 ■

**América Latina (18 países): población que cree que la carga tributaria es muy alta, según la confianza en el gasto de los impuestos, por brechas sociales en los países<sup>a</sup>, 2003 y 2005**



Fuente: La CEPAL (2009).

<sup>a</sup> Las preguntas empleadas en Latinobarómetro son: Considerando todo, ¿cree Usted que los niveles de impuestos que se pagan en (país) son muy altos, altos, bajos o muy bajos, o están bien como están? Y: ¿Usted confía en que el dinero de los impuestos será bien gastado por el Estado?

■ Cuadro VI.7 ■

**Listado de indicadores clave de cohesión social**

| Brechas  | Capacidad institucional  | Apoyo ciudadano   |
|--|--|---|
| 1. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza                         | 1. Porcentaje de mujeres en el Parlamento  | 1. Apoyo a la democracia.   |
| 2. Razón entre quintiles de ingreso  | 2. Índice de corrupción  | 2. Confianza en las instituciones del Estado y los partidos políticos |
| 3. Tasa de desempleo abierto.  | 3. Gasto público social por habitante  | 3. Percepción de la justicia en la distribución del ingreso           |
| 4. Ocupados urbanos en sectores de baja productividad.                     | 4. Porcentaje que representa la carga tributaria con respecto al PIB                       | 4. Percepción de la carga tributaria                                  |
| 5. Relación de salarios entre los sexos y por niveles educativos           | 5. PIB per cápita  | 5. Confianza en la calidad del gasto público                          |
| 6. Ocupados que realizan aportes previsionales                             | 6. Tasa de inflación   | 6. Porcentaje de población que cree que sus hijos vivirán mejor       |
| 7. Porcentaje de conclusión de la educación secundaria.                    | 7. Porcentaje de mujeres de 15 años y más con dedicación exclusiva a las labores del hogar |   |
| 8. Tasa neta de matrícula en la educación preescolar.                      |  |   |
| 9. Tasa de mortalidad infantil.  |  |   |
| 10. Esperanza de vida.   |  |   |
| 11. Población en estado de subnutrición.                                   |  |   |
| 12. Población con acceso al suministro mejorado de agua potable saludable. |  |   |

Fuente: Elaboración propia.

## E. Síntesis y principales desafíos

En el cuadro VI.7 se presenta la lista de indicadores clave de cohesión social. Más allá de que este listado representa una reducción sustancial en la cantidad de medidas consideradas en la propuesta de la CEPAL en 2007<sup>28</sup>, este ejercicio posibilitó analizar con mayor profundidad el concepto y el marco de referencia elaborados por la CEPAL, que fueron el punto de partida para la selección de indicadores de cohesión social en América Latina. Así, los principales productos de esta revisión fueron el concepto revisado de la cohesión y la reespecificación de los componentes de ésta (rebautizados bajo la metáfora de los pilares propuesta por Rodrigo Márquez en este libro), lo cual significó la delimitación de las fronteras entre los pilares, la puesta “entre paréntesis” de la noción de pertenencia y la identificación del apoyo ciudadano como el pilar subjetivo de la cohesión en el campo específico de las políticas públicas.

Ciertamente, los desafíos conceptuales, metodológicos y prácticos que se deben enfrentar para avanzar en la doble dirección de medir la cohesión social de manera más o menos confiable, e instalar el tema en las agendas de los países de la región son todavía múltiples. A continuación se trazan algunas pinceladas para retratar estos desafíos, a partir de las cuestiones conceptuales y metodológicas y cerrando con la estrategia que se requeriría para lograr que la cohesión social pase a ocupar un lugar importante en las agendas de políticas públicas de los países de América Latina. De cualquier modo, se debe considerar que más que respuestas, lo que se desarrollará en estos puntos de síntesis son preguntas que deberían ser abordadas en etapas posteriores.

¿La *cohesión social* es “una característica compleja de las sociedades” (León, 2009), que puede ser reducida a una dimensión? (véase al respecto el artículo de Roxana Maurizio en este libro). ¿La cohesión social puede ser concebida como un factor latente que explica la variabilidad en las brechas, instituciones y en el componente de apoyo ciudadano? Naturalmente, *puede* ser pensada y modelada de esa manera, como cualquier otro constructo multidimensional del desarrollo. El tema es si existen bases conceptuales suficientemente sólidas para hacerlo, más allá de los puntos de *rating* que se podrían ganar a partir de la “destrucción creativa” de la calidad por un valor numérico.

<sup>28</sup> La lista planteada inicialmente por la CEPAL contenía 59 indicadores.

Lo primero que se debe reiterar es que la cohesión social, al modo como se define en este artículo, es tanto un enunciado normativo como una metáfora<sup>29</sup>, que ilustra el esfuerzo colectivo requerido para alcanzar ciertos estándares de desarrollo (disminución de brechas). Es deseable que las instituciones reduzcan las brechas con apoyo ciudadano, e incluso con pertenencia (esto dejando a un lado los problemas conceptuales y de datos), pero entre esta expresión de buenas intenciones y la afirmación de que la cohesión social es una característica/propiedad de las sociedades/sistemas sociales hay bastante distancia.

No es que el carácter normativo del concepto de cohesión social excluya a priori la posibilidad de sintetizarlo numéricamente. La ciencia construye teorías que modelan relaciones entre datos, que son representaciones de distintas expresiones de la realidad. Pero para hacer esto se requiere, como condición necesaria, alguna teoría plausible sobre las relaciones entre los pilares de la cohesión que sea susceptible de modelaje conceptual y de comprobación empírica. Dado esto, lo más adecuado parece ser continuar en la ruta de fortalecer y validar los pilares, antes de plantear cualquier esquema conceptual sobre sus relaciones a nivel agregado.

¿Es sostenible una noción de cohesión que sea algo así como la sumatoria simple (o ponderada) de los valores de sus componentes/pilares? Este supuesto de linealidad, que podría ser adecuado en el caso de las relaciones entre instituciones y brechas, no necesariamente funcionará al meter en la juguera el campo subjetivo, incluso si es que consideran los aspectos más simples de observar. ¿Qué dice la poca evidencia disponible en América Latina? Dice, por ejemplo, que las percepciones de justicia distributiva no se correlacionan con el coeficiente Gini, y que la hostilidad tributaria no se asocia con la carga tributaria real. Es más, sugiere que algunas relaciones entre los factores subjetivos y objetivos podrían ser no lineales (véanse más detalles, en CEPAL, 2009).

En esta línea, se deben continuar realizando esfuerzos para *validar los indicadores subjetivos y avanzar en la comprensión de sus relaciones con las medidas objetivas*. Hasta ahora, casi no hay estudios de validación sólidos de los indicadores del pilar subjetivo, y hay pocas condiciones para que el “mercado provea”. Este es un problema serio, porque existe un gran riesgo para un tomador de decisiones de considerar una pregunta como indicador de “a” cuando en realidad mide “a\*b\*c”. A su vez, la especificación a priori de un

<sup>29</sup> De alguna manera, es una analogía sociedad/cuerpo humano, porque refiere a la contribución de las partes al todo. Aquí cabe “recitar” la respuesta de Edipo al enigma de la esfinge: ¡Es un hombre!

conjunto de dimensiones para evaluar supone el riesgo de *crear* artificialmente un dominio o campo actitudinal que no existe en la realidad. La validación de los indicadores subjetivos es una condición necesaria para construir teoría que permita comprender las relaciones entre lo subjetivo y lo objetivo. Si no se sabe claramente qué es “algo”, difícilmente se podrá saber cómo se relaciona ese algo con otra cosa.

Otro desafío que se debe afrontar son la conceptualización y la medición de la *pertenencia*. No obstante la pertinencia y el atractivo del tema están fuera de discusión, los marcos conceptuales disponibles hasta ahora no proveen de respuestas claras a las preguntas sobre las pertenencias a distintos niveles y sus relaciones con la cohesión. Además, pertenencia no es sinónimo de subjetividad porque los vínculos sociales también tienen una expresión material. Esto significa que se deberán desarrollar esfuerzos adicionales para mejorar los marcos conceptuales y los indicadores de pertenencia.

A las demandas de reducción se agregan los requerimientos de *incorporación de nuevos ámbitos temáticos al sistema de indicadores*, como el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la segregación residencial urbana y las segmentaciones asociadas a esta y las nuevas tecnologías de información y comunicación. La decisión de integrar estos nuevos ingredientes se ha postergado, porque existen varias dificultades que se deben encarar. En el caso del medio ambiente, los problemas son conceptuales: no obstante, en el artículo de Canal y otros, en este libro, se afirma que cohesión social y medio ambiente son dos “subsistemas que interactúan y se modifican”; el diagrama del gráfico V.1 indica que la cohesión social está englobada por el fenómeno más general de la base ecosistémica. Naturalmente, la perspectiva que subraya las interrelaciones entre ambos sistemas genera un espacio para la apertura de un casillero en el sistema de indicadores de cohesión social, pero también es plausible que el tema medioambiental en sí mismo sea un terreno fértil para desarrollar un sistema de indicadores propio<sup>30</sup>. En lo que respecta a los ámbitos de segregación residencial urbana y de nuevas tecnologías de información y comunicación, los problemas son básicamente de datos.

Como se señaló antes, el principal desafío se encuentra en diseñar e implementar una *estrategia que permita avanzar significativamente en posicionar a la cohesión social en un lugar central en las agendas de los países*. La estrategia seguida

---

<sup>30</sup> En rigor, lo que se hace en el trabajo de Canal y otros es producir la obra gruesa para construir un sistema de indicadores propio, que se sitúa en un campo que podría denominarse como cohesión medioambiental. De hecho, el camino de diferenciar entre distintos dominios de cohesión ha sido seguido en distintos trabajos recientemente efectuados en Europa. Véanse, por ejemplo, Gallina y Ferrugia (2007) y Maier (2008).



hasta la fecha ha priorizado la generación de condiciones para la producción de una mirada regional agregada, lo cual ha implicado actividades para validar marcos conceptuales y operativos con la participación de distintos actores. Pese a que esta aproximación se justificaba en la primera fase de instalación del tema en América Latina, en la actualidad se requiere generar los mecanismos para que los actores implicados en las políticas nacionales pasen de ser espectadores a asumir un rol mucho más protagónico y autónomo.

Para lograr una *mayor apropiación del enfoque de la cohesión social elaborado por la CEPAL entre los actores implicados en las políticas sociales nacionales*, una estrategia posible es el desarrollo de actividades sistemáticas de sensibilización y asistencia técnica, que permitan la instalación de las competencias básicas para el monitoreo de la cohesión social dentro de los países, y para que estos elaboren, con márgenes suficientes de autonomía, sus propios *informes nacionales de cohesión social*. Una estrategia de este tipo permitiría convertir en acto la principal potencia del enfoque de cohesión social elaborado por la CEPAL, el cual provee una caja de herramientas conceptuales y metodológicas para explorar y relacionar distintas dimensiones del desarrollo (la dialéctica), de una manera adecuada a las realidades de los países.

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Bourguignon, François (1999), “Crime, violence, and inequitable development”, documento presentado en la Conferencia anual sobre economía del desarrollo, Washington, D.C., Banco Mundial, 28 al 30 de abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*, Santiago de Chile, en prensa.
- (2007a), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile.
- (2007b), *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- (2002), “La CEPAL ante los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, documento presentado en el seminario internacional América Latina y el Caribe: desafíos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10 y 11 de junio.

- CEPAL/EUROsocial (2007), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina y el Caribe* (LC/G.2362), Santiago de Chile, diciembre.
- Gallina, Andrea y Nadia Farrugia (2007), “Developing indicators of territorial cohesion” [en línea], Federico Caffè Centre [www.ruc.dk/federico/Research\\_Report\\_1\\_2008\\_Farrugia\\_Gallina.pdf/](http://www.ruc.dk/federico/Research_Report_1_2008_Farrugia_Gallina.pdf/).
- George, D. y P. Mallery (2003), *SPSS for Windows Step by Step: a Simple Guide and Reference. 11.0 Update*, Boston, Allyn & Bacon.
- Guadalupe, César (2002), *Indicadores de cobertura, eficiencia y flujo escolar: necesidades de política, problemas metodológicos y una propuesta* [en línea], Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) [http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=8752&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8752&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).
- Hoffman, Kelly y Miguel Angel Centeno (2003), “The lopsided continent: inequality in Latin America”, *Annual Review of Sociology*, vol. 29.
- Iacobucci, Dawn y Adam Duhachek (2003), “Advancing alpha: measuring reliability with confidence”, *Journal of Consumer Psychology*, vol. 13, N° 4.
- Inglehart, Ronald, Pippa Norris y Christian Welzel (2002), “Gender equality and democracy”, *Comparative Sociology*, vol. 1, N° 3-4.
- León, Arturo (2009), “Comentarios al documento de Roxana Maurizio”, inédito.
- Maier, Thomas (2008), “Cohesión social a través de cohesión territorial ejemplificadas en el caso de Suiza” [en línea] [http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20080429\\_110426\\_La\\_Cohesion\\_Social\\_en\\_Suiza.ppt#256,1](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20080429_110426_La_Cohesion_Social_en_Suiza.ppt#256,1),”Cohesión social a través de cohesión territorial ejemplificadas en el caso de Suiza”.
- Min Han, C. (1989), “Country image: halo or summary construct?”, *Journal of Marketing Research*, vol. 26, N° 2.
- Portes, Alejandro y Kelly Hoffman (2003), “La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal”, *Desarrollo económico, Revista de ciencias sociales*, vol. 43, N° 171.
- Stone, Wendy (2001), “Measuring social capital. Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life”, *Research Paper*, N° 24, Melbourne, Instituto australiano de estudios sobre la familia.
- Straub, D., M.C. Boudreau y D. Gefen (2004), “Validation guidelines for IS positivist research”, *Communications of the Association for Information Systems*, vol. 13, N° 24.
- Voss, Kevin, Donald Stem y Stergios Fotopoulos (2000), “A comment on the relationship between coefficient alpha and scale characteristics”, *Marketing Letters*, vol. 11, N° 2.
- You, Jong-Sung y Sanjeev Khagram (2005), “A comparative study of inequality and corruption”, *American Sociological Review*, vol. 70, N° 1.