

# Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina

Una propuesta para una era de incertidumbres

Carlos Maldonado Valera  
María Luisa Marinho  
Claudia Robles  
Varinia Tromben



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN



Cooperación Española  
CONOCIMIENTO/INTERCONECTA

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina

Una propuesta para una era de incertidumbres

Carlos Maldonado Valera  
María Luisa Marinho  
Claudia Robles  
Varinia Tromben



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Carlos Maldonado Valera, Oficial de Asuntos Sociales; María Luisa Marinho, Oficial Asociada de Asuntos Sociales; Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales, y Varinia Tromben, Oficial de Asuntos Sociales, todos ellos de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo "Análisis de la situación de la inclusión y la cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social extendido de la Agenda 2030", llevado a cabo por la CEPAL y el Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra (Estado Plurinacional de Bolivia) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y financiado por el Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe (INTERCOONECTA) de la AECID.

Se agradece la valiosa colaboración de Camilo Acuña, Catalina Cea, Eva Hopenhayn, Javiera Muñoz, Daniel Pailañir y José Ignacio Suárez Sarrazín, Consultores de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Los autores también agradecen los comentarios y orientaciones de Laís Abramo, Alberto Arenas de Mesa, Marta Betancor, Simone Cecchini, Fabiana del Popolo, Pablo García, Martín Hopenhayn, Daniela Huneeus, Xavier Mancero, Rodrigo Martínez, Malva Pedrero, Lucía Scuro, Ana Sojo, Andras Uthoff, Malena Vaca y Pablo Villatoro.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2021/133

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas / AECID, 2021

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.21-00615

Catálogo General de Publicaciones Oficiales: <https://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO en papel: 109-21-038-1

NIPO en línea: 109-21-039-7

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura, Santiago de Chile

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Av. Reyes Católicos 4, 28040 Madrid, España

Esta publicación debe citarse como: C. Maldonado y otros, *Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres* (LC/TS.2021/133), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Prólogo.....	7
Resumen .....	9
Introducción.....	11
<b>I. La evolución del concepto de cohesión social: bases para su análisis y conceptos relacionados .....</b>	<b>13</b>
A. Orígenes y usos de un concepto .....	13
B. Principales diferencias sustantivas entre diversas aproximaciones a la cohesión social .....	15
C. Algunos principios relacionados con la cohesión social: inclusión/exclusión, integración, capital social y capital cultural.....	17
1. Inclusión social.....	17
2. Exclusión social.....	19
3. Integración social.....	21
4. Capital social .....	22
5. Capital cultural .....	23
D. Revisión de las mediciones de cohesión social .....	25
1. Las mediciones de cohesión social como valores compartidos y sentido de pertenencia .....	26
2. Las mediciones de cohesión social como confianza vinculada al compromiso y habilidad para vivir y/o trabajar juntos.....	26
3. Las mediciones de cohesión social entendida como la promoción de bienestar y reducción de las brechas .....	28
4. Aproximaciones mixtas.....	29
E. La medición de algunos conceptos relacionados con la cohesión social .....	30
1. Inclusión social.....	30
2. Integración social.....	31
3. Capital social .....	31
4. Ética social y capital social .....	31
5. Desafíos pendientes: sentido de pertenencia y orientación al bien común .....	32

<b>II. Hacia un abordaje normativo de la cohesión social: contexto histórico y elementos centrales</b> .....	43	
A. La cohesión social en la coyuntura histórica actual .....	43	
1. Idas y vueltas de la cohesión social en el debate global .....	44	
2. El concepto de cohesión social en América Latina .....	48	
3. La crisis del COVID 19: un “choque social global” que acelera el cambio y agudiza los desequilibrios y tensiones .....	51	
4. Nuevos referentes normativos para situar la discusión reciente sobre cohesión social en América Latina .....	53	
B. Elementos centrales para una aproximación normativa a una cohesión social orientada a la igualdad .....	55	
1. Elementos centrales de la definición: un abordaje orientado a la igualdad .....	57	
2. Elementos habilitadores y factores disruptivos .....	62	
C. Factores disruptivos de la cohesión social: una amplia gama de fenómenos globales, algunos más problemáticos en el contexto de América Latina .....	66	
<b>III. Medir la cohesión social: una propuesta para el monitoreo y las políticas</b> .....	71	
A. Introducción .....	71	
B. Antecedentes sobre la medición de la cohesión social en la CEPAL .....	71	
C. Propuesta de medición: presentación de pilares, dimensiones y subdimensiones .....	74	
D. Selección de indicadores y su relación con la cohesión social .....	77	
1. Preselección de indicadores .....	78	
2. Descripción y relevancia de los indicadores adoptados por dimensión y subdimensiones .....	79	
<b>IV. Una agenda de políticas para la cohesión social como parte de un nuevo pacto social: reflexiones iniciales</b> .....	95	
A. Cohesión social y políticas públicas: alcances y antecedentes .....	95	
B. Una agenda de políticas de cohesión social orientada a la igualdad, la sostenibilidad y la resiliencia .....	97	
1. Garantías de bienestar y sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles .....	99	
2. Políticas de inclusión social y laboral .....	100	
3. Políticas para una cultura de la igualdad .....	101	
4. Fortalecimiento de las instituciones democráticas para la confianza .....	103	
<b>V. Conclusiones</b> .....	111	
<b>Bibliografía</b> .....	113	
<b>Anexo</b> .....	121	
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	Definiciones de inclusión social .....	18
Cuadro 2	Definiciones de exclusión social .....	20
Cuadro 3	Definiciones de integración social .....	21
Cuadro 4	Definiciones de capital social .....	22
Cuadro 5	Definiciones de capital cultural .....	24
Cuadro 6	Clasificación de las mediciones revisadas .....	25
Cuadro 7	Las mediciones de cohesión social .....	33
Cuadro 8	Definiciones de cohesión social .....	37
Cuadro 9	Factores disruptivos globales para la cohesión social relevantes en América Latina .....	67

Cuadro 10	Evolución de las mediciones de cohesión social implementadas por la CEPAL (2007a, 2007b y 2010) según pilares y dimensiones .....	72
Cuadro 11	Ponderación del indicador de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales.....	84
Cuadro 12	Ponderación del indicador de mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del Poder Legislativo.....	85
Cuadro 13	Dicotomización de los indicadores subjetivos (algunos ejemplos).....	90
Cuadro 14	América Latina y el Caribe (19 países): pilar brechas, alrededor de 2018.....	91
Cuadro 15	América Latina y el Caribe (19 países): pilares institucionalidad y sentido de pertenencia, alrededor de 2018.....	92
Cuadro 16	Políticas para una cohesión social orientada a la igualdad según ámbito y elementos habilitadores.....	98
 <b>Gráficos</b>		
Gráfico A1	Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de World Values Survey .....	122
Gráfico A2	Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de Latinobarómetro .....	123
Gráfico A3	Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de LAPOP .....	124
Gráfico A4	Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de CEPALSTAT .....	125
 <b>Recuadros</b>		
Recuadro 1	Alcances, limitaciones y usos de las encuestas de percepción .....	77
Recuadro 2	Consejo Asesor para la Cohesión Social de Chile, 2020 .....	105
 <b>Diagramas</b>		
Diagrama 1	Esquema analítico sobre una cohesión social democrática y orientada a la igualdad .....	57
Diagrama 2	Propuesta de medición de cohesión social .....	75
Diagrama 3	Umbral para la visualización de los indicadores subjetivos.....	90





## Prólogo

Hace poco más de una década, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propuso un abordaje conceptual y de medición de la cohesión social desde su propia tradición de pensamiento. Se trataba en aquel momento de una temática en boga en el ámbito académico y político de la Unión Europea, cuando la agenda social global se encontraba a medio camino entre el seguimiento de las grandes conferencias de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los años noventa, el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y un Consenso de Washington en franco declive como referente de las políticas públicas. La CEPAL reformuló entonces el concepto de cohesión social en clave latinoamericana, lo que contribuyó a renovar una agenda social y de políticas más amplia, en la que las brechas de desigualdad, los derechos ciudadanos y la democracia quedaron posicionados como elementos centrales. Compartiendo el interés de consolidar una agenda social ambiciosa y comprometida con los derechos, para lograr aquella propuesta, la CEPAL contó con el significativo apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), uno de sus socios estratégicos e históricos.

Con ese valioso antecedente, y dando continuidad a la colaboración entre la CEPAL y la AECID, en el marco del Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe (INTERCOONECTA) se ha desarrollado el Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo “Análisis de la situación de la inclusión y la cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social extendido de la Agenda 2030”. Este trabajo asumió el desafío de retomar la discusión sobre la cohesión social en un contexto global y regional muy diferente, aunque con persistentes desafíos y cuellos de botella heredados del pasado. Por un lado, han emergido nuevos referentes mundiales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, o regionales, como la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo.

Con la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015, los países se comprometieron a enfrentar los grandes obstáculos de la humanidad para buscar un desarrollo que articulase la inclusión social, el crecimiento económico y la sostenibilidad del medio ambiente. Por ello, la lucha contra la desigualdad, la erradicación de la pobreza, la adopción de patrones más sostenibles de producción y consumo, y la búsqueda de sociedades más justas e inclusivas tienen una posición clave en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sus metas e indicadores.

A nivel regional, con la adopción en 2019 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo en la Tercera Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, los Gobiernos, a través de sus Ministerios de Desarrollo Social (o entidades equivalentes), acordaron aplicar en el diseño de sus políticas y programas de desarrollo social ciertos principios, ejes estratégicos y medidas en consonancia con la Agenda 2030. Se enfatizó la necesaria aplicación del enfoque de derechos, un universalismo sensible a las diferencias, la construcción de sistemas de protección social integrales y universales, así como políticas de inclusión social y laboral con una institucionalidad sólida.

América Latina y el Caribe ha logrado importantes avances sociales en las últimas décadas. Sin embargo, la región mantiene varios desafíos estructurales: niveles de pobreza y de vulnerabilidad estancados o en aumento; persistentes niveles de desigualdad en todos los ámbitos del bienestar y del goce de derechos, con brechas considerables según el estatus socioeconómico, el género, la condición étnico-racial, el ciclo de vida, el territorio o el estatus migratorio. Históricamente, la desigualdad en la región ha estado concentrada y se ha reproducido a partir de una cultura del privilegio, que naturaliza las jerarquías sociales y las profundas asimetrías de poder y de acceso a las oportunidades. Hoy en día, estos desafíos se han visto magnificados por los estragos causados por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y sus secuelas, complicando el alcance de los ODS dentro y fuera de la región, y alterando profundamente la vida y el bienestar de las personas, en un escenario regional que ya venía acumulando expectativas incumplidas y un gran malestar social por parte de la ciudadanía.

En un contexto en que la gran mayoría de las brechas estructurales se está incrementando, la región mantiene el desafío colosal de reducir sus elevados niveles de desigualdad, que son injustos, ineficientes y que deterioran el tejido social. A estas dificultades, América Latina y el Caribe suma la escasa confianza ciudadana en las instituciones y el aumento significativo de nuevas demandas a través de movimientos y manifestaciones sociales en varios países. A esto último se agregan nuevas contingencias e incertidumbres, como las transformaciones en el mundo del trabajo, las distintas expresiones de violencia, el incremento y la diversificación de las migraciones, y el proceso acelerado de cambio climático, junto con los embates provocados por los desastres naturales.

En este complejísimo escenario, la discusión sobre la cohesión social resurge con fuerza, pues esa matriz invisible que permite la convivencia pacífica y voluntaria de las personas se encuentra tensionada, erosionada y cuestionada. Al mismo tiempo, la cooperación y la confianza de la ciudadanía resultan indispensables para poder superar la presente crisis, muy evidentemente en el ámbito sanitario, pero también en lo que será una reconstrucción social y económica que debe abonar a la resiliencia y el desarrollo sostenible, y que deberá convencer y sumar voluntades para funcionar.

En vista de ello, en este trabajo se examina el concepto de cohesión social dándole una vocación explícitamente democrática y orientada a la igualdad. Partiendo de esta base, se define también un marco de medición y monitoreo de la cohesión social en América Latina mediante indicadores disponibles y comparables. Finalmente, se distinguen diversas áreas prioritarias de política pública que resultan cruciales para avanzar hacia dicho modelo de cohesión social. Esperamos que estos aportes permitan incorporar a la cohesión social como uno de los referentes indispensables para el diseño de políticas públicas en favor de un desarrollo sostenible y con igualdad.

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe

**Antón Leis García**

Director  
Agencia Española de Cooperación Internacional  
para el Desarrollo

## Resumen

La cohesión social emerge de la pregunta sobre los vínculos que unen e identifican a las personas y que los motiva a participar y sentirse parte de la sociedad. Hace poco más de una década, la CEPAL desarrolló una fructífera conceptualización y marco de medición de la cohesión social adaptada a la región de América Latina y el Caribe. El presente documento retoma este significativo aporte y la discusión en torno a la cohesión social para enfrentar las deudas pendientes de la región en términos de bienestar, igualdad y goce efectivo de derechos, articulando nuevos referentes globales y regionales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, los que apuntan a la generación de políticas de desarrollo social que “no dejen a nadie atrás” y contribuyan al desarrollo sostenible de la región. Junto a ello, la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias nocivas en todos los ámbitos de la vida social, económica y política destaca como un gran elemento disruptivo que tensiona aún más las bases de la cohesión social de las sociedades.

A la luz de este complejo panorama, este documento revisa el concepto de cohesión social aportando nuevos elementos y propuestas para definir un modelo de cohesión social en democracia y orientada a la igualdad, así como un marco de medición a nivel regional. También identifica ámbitos específicos de política pública ligados al fomento de dicho modelo de cohesión social que contribuyan al desarrollo social inclusivo y sostenible. Para ello, tras una revisión histórica de los distintos enfoques y funciones del concepto de cohesión social, incluyendo el abordaje emprendido por la CEPAL, se proponen orientaciones estratégicas en la coyuntura actual para formular un modelo de cohesión social democrática y orientada a la igualdad. De esa propuesta se deriva un marco de medición, ofreciendo un conjunto actualizado de indicadores objetivos y subjetivos para tratar de caracterizar los elementos constitutivos y habilitadores de la cohesión social en la región. Por último, se presenta una ilustración de las principales áreas de política pública que deberían ser prioritarias para animar una agenda pública en torno a la cohesión social en la región.



## Introducción

La cohesión social es una noción con más de un significado y posee un alcance y una utilidad variables según se le considere un concepto para analizar la realidad social, un objetivo de política o bien un conjunto de características específicas o deseables de una sociedad. Hace poco más de una década la CEPAL elaboró un importante y profundo trabajo, desarrollando un concepto de cohesión social adaptado a nuestra región y vinculándolo con las políticas públicas y los desafíos estructurales para el desarrollo de América Latina, incluyendo un marco para su medición (CEPAL, 2007, 2010a). Lo anterior ocurrió en una coyuntura global y regional particular, con múltiples incógnitas tras el fin de la guerra fría, una vuelta a la democracia todavía reciente en la región que, paradójicamente, estuvo acompañada del auge del llamado paradigma neoliberal, y que dejaba grandes deudas pendientes en términos de bienestar, igualdad y efectivo goce de derechos. En ese contexto, el horizonte de la cohesión social, entonces también en desarrollo dentro de la Unión Europea, invitaba a cuestionar el modelo vigente en América Latina y abogar a favor de la construcción de sociedades cohesionadas sobre la base de una efectiva ciudadanía política, económica y social.

Es partiendo de ese trabajo seminal que el proyecto CEPAL-AECID “Análisis de la inclusión y cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social de la Agenda 2030” tiene entre sus objetivos retomar esta discusión, enfatizando sus implicancias en un contexto regional y global que ha cambiado vertiginosamente y que ha visto la emergencia de nuevos desafíos para el desarrollo sostenible. Por esa misma razón, se trata de un contexto con nuevos referentes como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible o, en el sector de las políticas de desarrollo social, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, así como de nuevas tensiones, conflictos e incertidumbres ante la irrupción de una serie de transformaciones epocales, incluyendo la crisis de lo político, la evidencia de los límites e insostenibilidad del actual modelo de desarrollo y el necesario avance hacia una sociedad del cuidado ante fenómenos como el cambio climático y la degradación medioambiental y el rol de las nuevas tecnologías en las relaciones sociales y laborales, entre otras. La pandemia del COVID-19 y las secuelas que dejará en todos los ámbitos de la vida social, económica y política es el elemento disruptivo más reciente en sumarse al conjunto de tensiones que desafía la posibilidad de una cohesión social en democracia y orientada a la igualdad.

En ese marco el objetivo de este documento es revisitar el concepto a la luz de la realidad actual y de los abordajes previos, pero incorporando nuevos elementos y propuestas, para reorientar las dimensiones principales hacia un marco de medición, así como tratar de distinguir algunos ámbitos específicos de política pública particularmente críticos para fomentar una cohesión social en los términos planteados, y

que contribuya al desarrollo social inclusivo y sostenible. El mensaje principal, reforzado por la pandemia del COVID-19, sus secuelas y la necesidad de un renovado papel del Estado, es que la cohesión social debe ser uno de los horizontes estructurales y permanentes de las políticas públicas, mirando siempre los eventuales efectos de la acción pública sobre esta, pero también considerando los aportes sustanciales de una cohesión social volcada hacia la igualdad sobre todos los ámbitos del desarrollo sostenible. De esta manera, en el capítulo I se presentan los principales elementos conceptuales de la discusión emprendida por la CEPAL sobre cohesión e inclusión social, igualdad y desarrollo social inclusivo desde mediados del 2000 en adelante, y brinda referencias sobre estos debates en la literatura global, incluyendo su distinción con respecto a otros conceptos próximos, como la inclusión social, el capital social o la integración social. También se examinan múltiples marcos de medición de la cohesión social dentro y fuera de la región, tratando de identificar vacíos y aciertos a retener.

En el capítulo II se da cuenta de las motivaciones, prioritariamente políticas ante las evidencias de las fracturas políticas y sociales en curso, que impulsan la nueva revisión de estos conceptos en la actual coyuntura, para luego replantear la noción de cohesión social con una orientación valorativa más desarrollada, en especial ante los nuevos referentes que marcan el debate en torno al desarrollo sostenible, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusiva (ARDSI). Se contrastan ahí el escenario histórico en el que anteriormente se desarrollaron los debates sobre cohesión social, en parte más auspicioso, con el contexto actual en términos políticos, económicos, sociales, institucionales y ambientales, tanto a nivel global, como regional y local.

También se subraya la crisis de expectativas entre las demandas insatisfechas de la ciudadanía y las respuestas públicas que, junto con las persistentes desigualdades que evidencia la región, puede conducir a un escenario de creciente malestar —ya identificado por estudios previos—, inestabilidad y polarización política como se ha observado en algunos países de la región, además de la pérdida de oportunidades cruciales para consolidar el desarrollo sostenible y alcanzar mayor igualdad en la región. Ante ello, se torna imperativo atender a los factores que explican los déficits de cohesión social, identificando políticas clave para su respuesta, para lo que se hace necesaria la discusión sobre cómo comprender la cohesión social bajo el escenario actual e impulsar políticas en los países para su fortalecimiento. Precisamente, dados los desafíos del momento actual, es que se argumenta por una cohesión social con adjetivos, pues se aspira a que sea democrática, sostenible y capaz de responder a los viejos y nuevos factores disruptivos que la tensionan a nivel local, nacional y global.

El capítulo III entrega algunas orientaciones estratégicas para la medición de la cohesión social para 19 países de América Latina y el Caribe. Concretamente, se propone un conjunto actualizado de indicadores objetivos y subjetivos para caracterizar los elementos constitutivos y habilitadores de la cohesión social, agrupados en varias dimensiones y subdimensiones. A nivel de país, la propuesta desemboca en un tablero de indicadores con el fin de ilustrar en cada caso las áreas más y menos problemáticas para la cohesión social. Dicho marco permite realizar comparaciones entre los países, sin por ello limitar el diagnóstico y la discusión a un '*ranking*' de países ordenados jerárquicamente sobre la base de un solo índice sintético.

Finalmente, el capítulo IV ofrece una ilustración de las principales áreas de política pública que deberían ser prioritarias para animar una agenda pública en torno a la cohesión social. Para ello distingue varias temáticas y sectores de política, cuyos elementos más relevantes en definitiva dependerán de los desafíos más agudos para la cohesión social en cada contexto nacional. Una breve conclusión señala algunos mensajes con una mirada prospectiva dentro de lo posible, siendo la incertidumbre un rasgo central e inescapable de nuestra realidad.

# I. La evolución del concepto de cohesión social: bases para su análisis y conceptos relacionados<sup>1</sup>

## A. Orígenes y usos de un concepto

El término cohesión social encuentra sus orígenes ante la interrogante sobre qué elementos vinculan a las personas entre sí y con el conjunto de la sociedad, y los motiva a ser parte de ella. Esta interrogante se tornó crucial durante la era de la revolución industrial, cuando numerosos cambios sociales y económicos cuestionaban radicalmente las lealtades tradicionales de los individuos basadas en la costumbre, la religión, la tradición y el territorio comunes. En aquella época, a fines del siglo XIX, Emile Durkheim planteó en su texto "La división social del trabajo", que las sociedades pre-modernas, en las cuales existía una rudimentaria división del trabajo, predominaba la llamada solidaridad mecánica que descansaba en la idea de una conciencia colectiva, compuesta de ideas, valores, normas y otros conceptos anclados en el territorio, la tradición y la vida en común (Durkheim, 2007).

Producto de una división social del trabajo más compleja y de una interdependencia creciente entre las funciones desempeñadas por las personas dentro de dicha división, Durkheim notaba que en su lugar se produce una solidaridad orgánica que no depende de una conciencia colectiva compartida, ni de otros factores tradicionales que ligaban a las personas unas con otras, sino más bien se genera por la necesidad de cooperar ante la interdependencia en sociedades más complejas. Las instituciones y las relaciones sociales son las que crean los vínculos y, por tanto, permiten generar la solidaridad entre los individuos. De acuerdo con Durkheim una condición previa para que exista la solidaridad, ya sea mecánica u orgánica, es una dimensión moral, es decir, un sistema de normas y valores. Con la llegada de la industrialización, las normas y valores no desaparecen, sino que su fundamentación en la tradición y la costumbre es cuestionada y van transformándose sobre la base de nuevas narrativas. Esta mirada contrastaba con otros análisis, en especial con Marx, para quien la especialización y la división del trabajo en la era industrial tendían a la formación de nuevas clases sociales en conflicto, y cuya posición dominante o dominada (y su visión del mundo) se derivaba de su relación con respecto a los medios de producción. Desde esta perspectiva, la noción de cohesión social tenía poco sentido, pues predomina el conflicto

<sup>1</sup> Los autores agradecen el apoyo y aportes significativos a este capítulo de Catalina Cea y de Javiera Muñoz.

entre clases sociales, aun cuando al interior de estas pueda generarse una solidaridad o identidad de clase. Sólo en última instancia la victoria de la clase proletaria por encima de las demás llevaría a una nueva fase pacífica de estabilidad y de igualdad (Aron, 1997).

Los cambios políticos y sociales ocurridos posteriormente en las sociedades industriales también llevaron a cambios en la manera de definir el concepto. Mientras Durkheim era optimista respecto a que las transformaciones industriales no eliminaban la cohesión social sino que modificaban sus bases, Talcott Parsons (1937) tenía una visión funcionalista; es decir, veía a la sociedad como un sistema compuesto por el sistema cultural, el social y el de la personalidad, en donde la cohesión social pasaba por la integración de los individuos y la interiorización de sus valores y normas. A pesar de sus debilidades, veía al Estado nación y al sistema capitalista como la forma de organización política con mayor capacidad de crear cohesión social. La dinámica de ese sistema y su continuidad eran lo primordial, en comparación con el individuo, pues era el primero el que generaba las orientaciones y consensos necesarios para la integración social del segundo. Sin embargo, algo en común que tenían tanto Durkheim como Parsons es que consideraban que la cohesión es producto de la interdependencia y los vínculos sociales existentes y las normas y valores compartidos que emergen de estos (Jenson, 1998).

Otras corrientes teóricas y políticas, tales como la socialdemocracia, la democracia cristiana y el liberalismo positivo cuestionaron el énfasis que estos y muchos otros autores le daban a la interdependencia social y a los valores derivados como generadores de cohesión. En cambio, identificaron al Estado como actor principal que puede, mediante la activa promoción del bienestar, la justicia y los derechos sociales, generar solidaridad e identificación entre las personas en la sociedad. Estas ideas adquirieron vigencia especialmente con el surgimiento de los Estados de bienestar en Europa y algunos otros países occidentales luego de la segunda guerra mundial, y posteriormente por los numerosos movimientos sociales que surgieron a partir de los años 1960, tales como el de los Derechos Civiles en Estados Unidos, el feminismo y numerosos movimientos estudiantiles. Es a partir de entonces que la cohesión social comenzó a problematizarse también como un tema de política pública (Jenson, 1998).

En Europa, con el deseo de generar una mayor integración entre los países de una Unión Europea en plena expansión, el concepto de cohesión social formó parte primordial de la agenda política en particular tras la firma del Tratado de Maastricht en 1992. El Consejo Europeo identificó en 1997 la cohesión social como una prioridad en la región y un complemento esencial para promover los derechos y la dignidad humana. La diferencia es que esta vez no se buscaba generarla en un solo país, sino entre los habitantes de una región diversa lingüística, religiosa e históricamente. Más aún, al legado de un intermitente estado de guerra durante siglos, se sumaban también importantes flujos migratorios extra-europeos, complejizando el desafío de construir una solidaridad o identidad europea (Sojo, 2017b). Paradójicamente, la noción de cohesión social siguió pensándose a nivel nacional, como muestran los indicadores llamados de Laeken para medirla, pero las políticas europeas centraron su atención en la reducción de las brechas entre países y diversos territorios en su interior.

El efecto disruptivo de ciertos fenómenos actuales, especialmente la migración, la automatización y digitalización en el mundo del trabajo y los nacionalismos y populismos como respuestas a esas tensiones, entre otros, han hecho que la cohesión social sea una preocupación transversal en instituciones, organismos y Estados con una gran diversidad ideológica. Pese a que el diagnóstico sobre cómo debe generarse mayor unidad sea diferente, todos reconocen que la ausencia o debilidad de cohesión social representa una amenaza para el orden social actual. Incluso organizaciones como el Fondo Monetario internacional o la OCDE se han preocupado del fenómeno en la última década (Sojo, 2017a; Strauss-Kahn, 2010; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 2011).

En América Latina el término comienza a utilizarse y a ser incluido con mayor frecuencia en los debates de política pública, más allá de los círculos académicos, al alero de proyectos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina. Se comenzó a debatir sobre cómo el concepto podía tanto



adaptarse y ser de utilidad en un contexto de democracias muy jóvenes, con alta desigualdad y de gran polarización social. Específicamente, en 2004, en la III Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe celebrada en Guadalajara, por primera vez se incluyó explícitamente en una declaración a la cohesión social como prioridad de la cooperación entre ambas regiones.

En la CEPAL la discusión se inició en 2006 cuando, en colaboración con el proyecto “EUROsociAL” de la Comisión Europea, se organizó en Ciudad de Panamá el primer seminario sobre dicha temática. De las ponencias y presentaciones recopiladas se realizó la primera publicación, donde tanto algunos países de la región como diversos académicos presentaron diferentes experiencias nacionales, así como diversas aproximaciones conceptuales. Luego, con el apoyo adicional de la AECID, en 2007 se publicó el primer documento conceptual de la CEPAL, *Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, donde se planteó la definición de cohesión social utilizada hasta ese momento. En ese documento se la define como “la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan, y que se traducen en un sentido de pertenencia a la sociedad” (CEPAL, 2007, p. 18-19). En aquellos años, partiendo de esa definición conceptual, se publicaron cuatro documentos de la CEPAL sobre la temática de cohesión social, el último en 2011. Esta aproximación permitió vincular dimensiones de la realidad que por lo general ocurrían por carriles paralelos: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre igualdad social y la legitimidad política de la democracia; la transmisión de destrezas y capacidades, y el empoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socioeconómicas y tecnológicas y los cambios en la interacción social y en la subjetividad colectiva; la promoción de mayor igualdad y de mayor reconocimiento de la diversidad y las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia, entre otros (CEPAL, 2021b y 2010b).

## B. Principales diferencias sustantivas entre diversas aproximaciones a la cohesión social

La cohesión social (o la falta de ella) se ha relacionado a muy diversos procesos y discusiones, como la polarización política, la protección social, la vulnerabilidad a la pobreza, la volatilidad económica, la desigualdad, la calidad de vida y la confianza en las instituciones, entre otros. Por ello, son importantes las distintas acepciones del concepto y sus elementos constitutivos en los diversos abordajes, como también sus fundamentos. De otra forma, y tal como lo plantean Pornschlegel y Jürgensen (2019), el riesgo es que cohesión social pase a ser un término excesivamente amplio y polisémico, sin esencia propia y que se confunda con elementos sin una clara relación entre ellos.

Una exhaustiva revisión de la literatura permite analizar las diferentes definiciones de cohesión social (véase tabla 1 del anexo) y reagruparlas, a grandes rasgos, en tres conjuntos amplios según los elementos constitutivos considerados<sup>2</sup>. Estos no son mutuamente excluyentes, pues algunas aproximaciones consideran dos o incluso los tres siguientes criterios:

- **Cohesión social como valores compartidos y sentido de pertenencia:** Aquí se encuentran la definición del Comisariado General de Planificación de Francia (Delevoye, 1997) y las de Güemes (2019)<sup>3</sup>. Este tipo de abordaje corresponde en parte a la que originalmente planteó Durkheim y la sociología clásica. Si existen valores en común y un sentimiento de unidad, necesariamente existe cohesión social. Las aproximaciones que enfatizan el papel de los valores compartidos y del sentido de pertenencia como fundamentos de la cohesión social llevan a dos cuestionamientos. Por un lado, estaría la pregunta sobre si existe un nivel óptimo o deseable de cohesión social; es decir, ¿a partir de qué momento puede afirmarse

<sup>2</sup> La distinción entre los dos primeros había ya sido desarrollada por el Consejo de Europa (Battaini-Dragoni y Dominiononi, 2003).

<sup>3</sup> Para Delevoye (1997) se trata de procesos sociales que ayudan a inculcar en los individuos un sentido de pertenencia a la comunidad y el sentir de que son reconocidos como miembros de esta, mientras que Güemes señala que “la cohesión social remite al bienestar de los miembros del grupo y valores compartidos como la confianza y la igualdad de oportunidades en la sociedad” (Güemes, 2019, pág.13).

la existencia *suficiente* de valores compartidos y de un sentido de pertenencia para un nivel deseable de cohesión social o un tipo característico de cohesión propio de una sociedad? Otra interrogante importante es que, ante la diversidad y pluralidad de valores distintos o posibles, ¿hay algún conjunto de valores mejores que otros como fundamentos de una vida en común armoniosa? O, en otros términos, ¿todos los valores compartidos que generen un sentido de pertenencia fuerte son igualmente válidos o deseables? Finalmente, ¿cuál es su origen y capacidad de mutar hacia modelos alternativos y enfrentar el cambio?

- **Cohesión social como confianza vinculada al compromiso y habilidad para trabajar juntos:** Bajo esta concepción, la cohesión social sería una cualidad que se traduce en una vida colectiva cooperativa, incluso cuando los valores que poseen las personas sean diversos. La confianza interpersonal e institucional acompaña a estos abordajes, ya sea como una característica definitoria de la cohesión social, o bien como una manifestación que posibilita el compromiso y la habilidad para actuar y cooperar colectivamente. El fundamento de la confianza es, a su vez, un debate abierto, pues esta puede vincularse a factores diferentes como, por ejemplo, la vigencia de un Estado de derecho que, al ser ordenado y predecible, confiere en el largo plazo confianza a las interacciones sociales, o bien a la costumbre y la tradición como maneras aceptadas de ordenar las interacciones sociales y que en esa medida generan confianza. Muchos organismos internacionales consideran en sus abordajes que la pluralidad que caracteriza a las sociedades del siglo XXI no es, ni ha sido un impedimento para generar sociedades cohesionadas. La Comisión Económica para África (2016a), que retoma la conceptualización de Porschlegel y Jürgensen (2019), el Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda (Spoonley y otros, 2005a), Dragolov y otros (2013), De Beer (2014), Janmaat (2011), Woolcock (2011), Banco Mundial (2012; 2000) y Stanley (2003a) definen cohesión social de este modo<sup>4</sup>. Sin embargo, estas aproximaciones no validarían como necesaria una reducción de la desigualdad en sí, y la aplicación de políticas públicas que vayan en esa línea, salvo en la medida en que esa reducción mejore los niveles de confianza. También plantean el problema del origen primigenio de esa confianza o capacidad de actuar colectiva y cooperativamente y, por tanto, para determinar su durabilidad, persistencia o replicabilidad en otros contextos, o ante nuevos elementos disruptivos.
- **Cohesión social como la promoción de bienestar y la reducción de las brechas:** En esta tercera categoría se encuentran las definiciones de Barba (2011), Cuéllar (2018), del Comité Europeo para la Cohesión Social (2000), Club de Madrid (2011), del Banco Interamericano de Desarrollo (Ferroni, Mateo Díaz y Payne, 2006), del Instituto Valonés de la Prospectiva, Evaluación y Estadística (2018), International IDEA (2009) y del Consejo de Europa (Battaini-Dragoni y Dominioni, 2003). Afirman que la cohesión social implica una disminución de la desigualdad, la promoción de los derechos humanos, la no discriminación y la tolerancia, entre otros. Este abordaje es eminentemente prescriptivo, pues descansa en los instrumentos que permitan generar menores brechas y mayor bienestar. También genera la interrogante sobre la posibilidad de que la cohesión social no exista allí donde haya una sociedad con un marcado sentido de pertenencia, pero donde persisten inequidades y brechas entre sus miembros. Habría pues, varias modalidades posibles de cohesión social, pero solamente algunas compatibles con ciertos ideales básicos para guiar la convivencia humana<sup>5</sup>.

También hay conceptualizaciones mixtas como las elaboradas por el Consejo Canadiense para la Cohesión Social (2000a), OCDE (2011) y PNUD África (2017) que retoman dos de estos rasgos. La definición de Naciones Unidas (2016), por ejemplo, articula los tres elementos, considerando a la cohesión social como la ausencia de fracturas o división dentro de la sociedad y la capacidad de manejar tales

<sup>4</sup> Por ejemplo, para el Banco Mundial (2012, 2002), la cohesión social implica una convergencia entre grupos en la sociedad que proporciona un marco dentro del cual los grupos pueden, como mínimo, coexistir pacíficamente.

<sup>5</sup> Dicho Comité equipara la cohesión social a la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos.

divisiones a través de su capacidad de generar un sentido de pertenencia, confianza, combate contra la exclusión y la marginación, y ofrecer a sus miembros la oportunidad de una movilidad ascendente. Podría entonces decirse que estos abordajes mixtos tienden a considerar una mayor diversidad de elementos constitutivos y de factores que moldean a la cohesión social. Finalmente, cabe mencionar que para todos los abordajes el cambio, y sobre todo el contacto con la diversidad, constituyen un desafío. Por ejemplo y más concretamente, ante la llegada de flujos migratorios que suponen diferentes comportamientos, costumbres, culturas, tradiciones, el estatus quo imperante resulta tensionado y genera el desafío de incorporar lo diverso o lo distinto en los procesos que generan cohesión social. Algo similar ocurre hacia *adentro*, es decir, la capacidad de generar cohesión social en presencia de diversas colectividades o identidades territoriales a nivel subnacional.

### **C. Algunos principios relacionados con la cohesión social: inclusión/exclusión, integración, capital social y capital cultural**

Se puede evidenciar en la literatura que hay términos clave que por lo general se encuentran relacionados con el concepto de cohesión social, e incluso que se confunden con este. Estos son los de inclusión, exclusión, integración, capital social y capital cultural.

#### **1. Inclusión social**

La inclusión social es un principio clave relacionado con la cohesión social y orienta la discusión hacia las posibilidades concretas que ofrece la sociedad para la plena participación de las personas. Según Le Grand, Piachaud y Hills (2002) el término tiene sus orígenes en los trabajos de Max Weber quien a finales del siglo XIX afirmó que la inclusión social era el opuesto a la exclusión social, siendo esta última el intento de un grupo de asegurarse una posición privilegiada a expensas de algún otro grupo. En el siglo XX, el término se retomó producto de una preocupación de política pública en Francia de saber quiénes eran los “no incluidos” (excluidos) del sistema de protección social (Lenoir, 1974). Posteriormente, en el marco del proceso de creación de la Comunidad Económica Europea, luego Espacio Económico Europeo, se usó el concepto para detectar los problemas en aquella área con miras a generar mayor cohesión social entre las sociedades de la región (Bachtler y Wren, 2006; Farole, Rodríguez-Pose y Storper, 2011).

En la literatura existe una diferencia entre las definiciones que afirman que una mayor inclusión social significa mejorar las condiciones de participación de las personas marginadas en la sociedad, pero sin mencionar explícitamente temas como la reducción de la pobreza, desigualdad y polarización (Ritzen y Woolcock, 2000; Schindlmayr, Huber y Zenelev, 2007; Di Nardo, Cortese y McAnaney, 2010), y las que sí lo hacen. Esta diferencia es relevante puesto que, sin el aspecto económico, la inclusión significaría igualar las posibilidades de las personas de participar en grupos de la sociedad civil y en el sistema político independientemente de si viven en situación de pobreza o no. Respecto a este punto, Barba Solano (2011) clasifica estos dos puntos de vista como un punto de vista normativo y uno no normativo.

El primero ve como condición necesaria para que exista inclusión social (y cohesión social) la eliminación de la desigualdad, pobreza y exclusión. Aquí la cohesión social e inclusión pasan a ser entendidas no como valores compartidos ni la habilidad para trabajar unidos, sino más bien como la promoción de bienestar que necesariamente requiere intervención estatal; es decir, no puede dejarse, al menos en su totalidad, ni al mercado ni a otras instituciones del mundo privado (Berger-Schmitt, 2002). Por el contrario, reconoce que si se tiene una visión no normativa de la inclusión, nos limitamos meramente a tener una sociedad cohesionada, bien organizada y con alto nivel de confianza, todas cosas que pueden ser compatibles con un Estado subsidiario y un alto nivel de pobreza y desigualdad social.

De acuerdo con las definiciones de inclusión social de la CEPAL y de las Naciones Unidas (véase el cuadro 1), es importante que esta noción sea pensada desde un punto de vista normativo y multidimensional, puesto que para cumplir con la Agenda 2030 es necesario que las personas vean mejoradas sus condiciones materiales objetivas y disfruten del mayor grado posible en cuanto al efectivo goce de derechos. Aquello requiere reducir la pobreza y la extrema pobreza, además de garantizar el acceso de las personas a servicios básicos, tales como educación, salud, agua potable y electricidad, entre otros. También es necesario mejorar las condiciones subjetivas, es decir, reducir las desigualdades en el acceso a esos bienes y ampliar la participación en instancias sociales y políticas, aspectos abordados específicamente en los ODS 10 y 16, respectivamente. Adicionalmente, debe recalcar que, pese a que el fenómeno de la pobreza tiene relación con la inclusión y exclusión social, ambos no son sinónimos. De igual manera, tampoco implica solamente la exclusión económica, sino también política, social y cultural. La inclusión pone énfasis en los aspectos que impiden a las personas participar de la vida social y esos impedimentos varían según el contexto nacional. Para avanzar en la inclusión, también es necesario prestar atención a las diferentes fuentes de exclusión que enfrentan grupos minoritarios, tales como mujeres, personas afrodescendientes y migrantes, pueblos indígenas, niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y personas LGBTIQ, entre otros.

**Cuadro 1**  
**Definiciones de inclusión social**

Banco Mundial (2013, pág. 7)	Es el proceso de mejorar los términos para que las personas y los grupos participen en la sociedad, y también el proceso de mejorar la habilidad, la oportunidad y la dignidad de las personas que se encuentran en desventaja debido a su identidad, para que puedan participar en la sociedad.
CEPAL (2017, pág. 92)	La realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura, y la disponibilidad de recursos materiales como ingresos y vivienda. Remite a un proceso de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para la plena participación de las personas en la sociedad, que tiene tanto dimensiones objetivas como de percepciones.
Comisión de las Comunidades Europeas (Di Nardo, Cortese y McAnaney, 2010, pág. 1).	La inclusión social es un proceso que garantiza que las personas en riesgo de pobreza y exclusión social obtengan las oportunidades y los recursos necesarios para participar de manera plena en la vida económica, social, política y cultural, y para disfrutar de un nivel de vida que se considera normal en la sociedad en que viven. Asegura que tengan una mayor participación en la toma de decisiones que afectan sus vidas y el acceso a sus derechos fundamentales.
Hopenhayn (2006, pág. 38)	La inclusión supone el esfuerzo por adaptar el sistema de manera tal que pueda incorporar a una diversidad de actores e individuos en su calidad de tales.
Naciones Unidas (2016, pág. 20)	Es el proceso de mejora de los términos de participación en la sociedad para las personas desfavorecidas por edad, sexo, discapacidad, raza, origen étnico, origen, religión o condición económica o de otro tipo, a través de mejores oportunidades, acceso a recursos, voz y respeto por sus derechos. Así, la inclusión social es tanto un proceso como una meta.
OCDE (2011, pág. 53)	La inclusión social es medida por aspectos de exclusión social como pobreza, desigualdad y polarización social.
Schlindlmayr, Huber y Zenelev (2007)	Campo político de inclusión social: implica que las entidades de gobierno alientan proactivamente y facilitan la participación activa de los ciudadanos a través de todo el proceso de gestión y aplicación de políticas. Uno de sus aspectos privilegiados es el <i>mainstreaming</i> ; es decir, una estrategia que permite que las preocupaciones y experiencias de los grupos excluidos hagan parte integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas.
Sen (2000)	Connota la incorporación de los excluidos a mecanismos de transmisión y dotación de capacidades que permiten revertir los círculos viciosos de la pobreza para que las personas puedan llevar adelante sus proyectos de vida conforme a sus propios valores.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes citadas.

En segundo lugar, la inclusión debe definirse en función de un espacio geográfico específico con respecto a la inclusión en el goce de ciertos derechos, bienes o generadores esenciales de bienestar: tienen sentido porque podrían estar disponibles para todos. Por ejemplo, la inclusión social a nivel local, si es

desigual en las ciudades o entre diferentes regiones, por ejemplo, podría llevar a patrones de exclusión de las personas que viven fuera de esas comunidades y que no participan de aquellos beneficios.

Otro aspecto a analizar es si la inclusión es un medio, un fin o ambos. Como puede observarse en el cuadro 1, el Banco Mundial (Ritzen y Woolcock, 2000) y la Comisión de las Comunidades Europeas consideran (Di Nardo, Cortese y McAnaney, 2010) que la inclusión social es un medio. El resto de las organizaciones no especifican aquello. Desde las Naciones Unidas (2016) se considera tanto meta como proceso. Cuando es un proceso, la inclusión social debe perseguirse como fin en sí mismo y sería deseable aun cuando no lleve aparejada cambios en la estructura económica, en los comportamientos sociales ni en las instituciones, ya que generaría una mayor participación de las personas en los programas sociales y en otras instancias sociales y políticas. Aquello sería especialmente positivo si aumenta en grupos marginalizados. La inclusión social como objetivo implica que solo sería útil si provocara efectos deseables, tales como menor violencia, mayor crecimiento económico, mayor estabilidad y otros factores que influyeran positivamente en la cohesión social.

Sin embargo, es necesario tener una visión multidimensional de la inclusión social, ya que sus beneficios no se limitan solo a obtener ciertos resultados, sino también a un cambio en las relaciones sociales y de poder. Así, la inclusión social no se restringe meramente a aspectos económicos, sino que también incluye todas las áreas en las que las personas puedan ser excluidas y/o discriminadas. Es por ello que la inclusión debe ser considerada tanto un resultado deseable como un proceso que genere cambios en las subjetividades. También debe tenerse en consideración que la inclusión es un continuo, no un absoluto, ya que las personas pueden estar incluidas en ciertas áreas pero excluidas en otras, y los grados de inclusión son variables.

Inclusión y cohesión social no son sinónimos, pero mantienen en la mayoría de los abordajes mencionados vínculos cercanos. La primera, suele verse como condición necesaria mas no suficiente de la cohesión social, especialmente al mejorar la participación de las personas en la sociedad y dotarlas de habilidades u oportunidades que les permiten tener un estándar de vida considerado apropiado en su país o sociedad. Por ejemplo, en América Latina, la CEPAL (2017a) plantea la centralidad de que las personas gocen al menos de una doble inclusión, social y laboral, por ser ámbitos determinantes para generar bienestar y goce efectivo de derechos.

Cabe mencionar que si la cohesión social se entiende solamente desde su dimensión de sentido de pertenencia (o confianza) basado en valores comunes, el vínculo con la inclusión social o la desigualdad es menos central, en especial si dichos valores comunes por tradición o costumbre admiten, coexisten o promueven grandes disparidades sociales y de estatus entre las personas. En cambio, desde una cohesión social adjetivada como democrática (Sojo, 2017a, 2017b) y con un foco en la igualdad, la inclusión social es un principio central que facilita ciertos mecanismos habilitadores, tales como los lazos sociales igualitarios y mecanismos de redistribución del riesgo y de participación, los que a su vez generan las condiciones propicias para ese tipo de cohesión social.

## 2. Exclusión social

La exclusión social es frecuentemente planteada como el opuesto de inclusión social en la literatura y, por tanto, no muchas veces definida de manera explícita. Como puede verse en el cuadro 2, la OCDE (2011) solo menciona la exclusión social como algo a evitar si se quiere generar mayor inclusión y, en consecuencia, más cohesión social. Desde el punto de vista de sus implicancias para la política pública, es importante distinguir aquellos abordajes que miran la exclusión como un resultado fortuito; es decir como un efecto imprevisto o no deseado del orden social, de aquellos que por el contrario suponen una intencionalidad o una lógica comúnmente vinculada con relaciones de poder, de explotación y de discriminación.

**Cuadro 2**  
**Definiciones de exclusión social**

Naciones Unidas (2016, pág. 18)	La exclusión social describe un estado en el que los individuos no pueden participar plenamente en la vida económica, social, política y cultural, así como el proceso que lleva a tal estado y lo sostiene. Así, la exclusión social implica no solo la privación material, sino también la falta de agencia o control sobre decisiones importantes, así como sentimientos de alienación e inferioridad.
Levitas y otros (2007, pág. 9)	La exclusión social es un proceso complejo y multidimensional. Implica la falta o la negación de recursos, derechos, bienes y servicios, y la incapacidad de participar en las relaciones y actividades normales, al contrario de la mayoría de las personas en una sociedad, ya sea en el ámbito económico, social, cultural o político. Afecta tanto la calidad de vida de los individuos como la equidad y cohesión de la sociedad en su conjunto.
Oficina del Viceprimer Ministro del Reino Unido (2004, pág. 2)	La exclusión social es lo que puede suceder cuando las personas sufren una combinación de problemas vinculados, como el desempleo, las habilidades deficientes, los bajos ingresos, la vivienda deficiente, los delitos graves, la mala salud y la desintegración familiar.
Popay y otros (2008, pág. 2)	La exclusión consiste en procesos dinámicos y multidimensionales impulsados por relaciones de poder desiguales que interactúan a través de cuatro dimensiones principales (económica, política, social y cultural) y en diferentes niveles (individuales, familiares, grupales, comunitarios, nacionales y mundiales). El resultado es un continuo de inclusión/exclusión caracterizado por un acceso desigual a los recursos, capacidades y derechos que conduce a desigualdades en la salud.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes citadas.

Popay y otros (2008) definen la exclusión como un proceso que es impulsado por relaciones de poder desiguales en diferentes niveles. Naciones Unidas (2016) y Levitas y otros (2007) consideran que la exclusión es primordialmente la incapacidad de participar en la vida social, la que responde no solamente a una dimensión material, sino que también puede darse por sentimientos de inferioridad o de alienación incluso en presencia de condiciones económicas favorables. Por lo tanto, la reducción de la pobreza o la inclusión económica pueden no ser medidas suficientes por sí solas para terminar con la exclusión social, requiriéndose mayor acción en el campo de la no discriminación, tal como lo afirma Barba (2011).

Naciones Unidas (2016) realiza una distinción relevante respecto de las personas excluidas y las divide en dos grupos. Primero están las personas excluidas sobre la base de una o más características que determinan su exclusión (o riesgo de padecerla), como el estar desempleado, vivir con alguna discapacidad o por el género. En segundo lugar están las personas cuya exclusión se basa en su territorio, creencias o valores compartidos y se reconocen como parte de una colectividad, como en el caso de personas excluidas por su etnia, religión o ascendencia (por ejemplo, en el caso de los pueblos indígenas). Las personas en el segundo grupo pueden ser más vulnerables, ya que movilizarse colectivamente puede ser más difícil al no contar a priori con la cercanía física o mayor interacción de la que gozan los primeros. Sin embargo, aquello puede ser modificado mediante acciones de la sociedad civil, procesos históricos de reconocimiento y eliminación de todas las formas de discriminación y/o políticas públicas de inclusión que generen mayor interacción entre las personas excluidas por un atributo, condición o característica particular.

Como plantea la CEPAL en *La matriz de la desigualdad social* (2016), las personas enfrentan múltiples fuentes de exclusión de manera tanto fortuita como motivada por discriminaciones y relaciones asimétricas de poder que se potencian entre sí, como ocurre con las personas pertenecientes a los pueblos indígenas, que además de la exclusión por discriminación étnica, sufren muchas veces la exclusión por territorio (rural) y/o la identidad de género, en el caso de mujeres indígenas y/o personas LGBTI, entre otros. Así, es interesante concebir la exclusión como un continuo tal como lo hacen Popay y otros (2008), pues es un proceso complejo donde no todas las personas están afectadas en los mismos ámbitos, ni con la misma intensidad o temporalidad. En suma, como en el caso de la inclusión social, exclusión y cohesión social son conceptos relacionados donde la presencia de la primera aparece como uno de los muchos factores que imposibilita la segunda: una cohesión social de un grupo volcada a la igualdad no puede pensarse con la exclusión de amplios segmentos de la vida colectiva.

### 3. Integración social

La integración social también refiere al grado en que las personas participan en la vida social, pero supone o enfatiza una adaptación individual, a veces impuesta, a los requerimientos o vías que ofrece el orden social. Por ende, la integración es frecuentemente confundida con la inclusión, y en ocasiones se ocupan como sinónimos, aun cuando hay diferencias sutiles y significativas a nivel conceptual. Hewitt de Alcántara (1995) señala que las definiciones de integración social se encuentran en un continuo, en uno de cuyos extremos se concibe como sinónimo de inclusión social y en el otro se acerca más al concepto de asimilación. Por esto último, este concepto ha sido cuestionado en la literatura, pues corre el riesgo de condicionar la participación en la vida colectiva a la imposición de (o la renuncia a) maneras o formas de ser de las personas.

Según OCDE (2011), PNUD África (2017) y Banco Mundial (Ritzen y Woolcock, 2000), la integración no es un elemento constituyente de la cohesión social, salvo cuando el concepto es ocupado como sinónimo de inclusión. Puede verse en el cuadro 3, que Naciones Unidas (2016) sí lo considera como elemento constitutivo y afirma que una sociedad integrada es una que "...es para todos, y donde cada individuo tiene derechos y obligaciones y un rol activo que jugar" (pág. 21). Respecto de las críticas al concepto de integración, Xanthaki (2016) plantea que en la práctica el término se ha ocupado como argumento para poner mayor presión en las minorías para adaptarse a los valores nacionales existentes y para no enfocarse en la obligación de los Estados de reconocer y acomodarse frente a una mayor diversidad cultural.

**Cuadro 3**  
**Definiciones de integración social**

Hopenhayn (2006, pág. 38)	<p><i>Definición amplia:</i> Un sistema compartido de esfuerzos y recompensas, que es igualador en oportunidades y meritocrático en retribuciones, y donde la educación y el trabajo constituyen los dos mecanismos privilegiados, aunque no exclusivos.</p> <p><i>Definición crítica:</i> Asociada a mecanismos de homogeneización cultural o racionalización sistémica, donde el costo por incorporarse a las dinámicas de la modernización es el desarraigo respecto de culturas de origen o bien la caída en el hombre unidimensional.</p> <p><i>Definición restringida:</i> Es entendida como el proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas participar al menos del nivel mínimo de bienestar que es consistente con el desarrollo alcanzado en un determinado país. Oponer integración con marginación.</p>
Naciones Unidas (2016, pág. 21)	Una sociedad para todos, donde cada individuo tiene derechos y obligaciones así como un rol activo que jugar.
Schindlmayrs, Huber y Zelenev (2007)	Dinámicas de sociedades que son estables, seguras y justas, basadas en la promoción y protección de todos los DDHH, como también en la no discriminación, la tolerancia, el respeto por la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todos incluyendo a los grupos y personas en situación de desventaja y vulnerabilidad.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes citadas.

Cernea (1995) se muestra contrario a la posición de que los programas de desarrollo necesariamente generan, o deberían generar, mayor integración social. En la realidad, cuando hay sistemas sociales que les niegan los derechos a mujeres, personas LGBTI, minorías étnicas u otros, puede ser deseable que la sociedad pase por un proceso de desintegración sucedida por una reintegración a una sociedad con valores diferentes. Considera que, a pesar de ser eventos traumáticos, la integración, desintegración y reintegración social son procesos históricos que han ocurrido con frecuencia.

Por lo tanto, en términos de política pública y de aplicación práctica de medidas tendientes a generar integración, deben tenerse en cuenta las diferencias entre los enfoques que tiene el término integración, que puede ir en un continuo que va desde un significado similar al de inclusión hasta el de asimilación, que supone la desaparición de las diferencias de unos y la homogeneización en torno a un

grupo dominante y/o mayoritario. En ese sentido, es preferible utilizar el concepto de inclusión social frente al de integración, desde un universalismo sensible a las diferencias que se vincula de mejor manera con la Agenda 2030 y la idea de una cohesión social con vocación de igualdad.

#### 4. Capital social

Un cuarto término relacionado con el de cohesión social es el de capital social, en especial en aquellos abordajes centrados en la confianza como elemento constitutivo. Como concepto de las ciencias sociales, encuentra sus orígenes en los años setenta y fue desarrollado por Pierre Bourdieu (1986) y Coleman (1988), siendo los trabajos de Putnam (1993) los que popularizaron esta noción. Organizaciones internacionales como PNUD (2000), BID (2001), OCDE (2011) y Banco Mundial (Grootaert y Van Bastelar, 2002) también han creado sus propias definiciones del término, las que se encuentran detalladas a continuación en el cuadro 4. Un acuerdo general en diferentes definiciones es que incluye redes, normas y vínculos sociales de reciprocidad que generan confianza, facilitan la acción colectiva y son una fuente de cohesión social.

**Cuadro 4**  
**Definiciones de capital social**

Arriagada (2003, pág. 566)	El capital social de un grupo social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar, productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo.
Banco Interamericano de Desarrollo (2001)	Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común.
Banco Mundial (Grootaert y Van Bastelar, 2002, pág. 2)	Instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen las interacciones entre las personas y contribuyen al desarrollo económico y social.
Bourdieu (1986, pág. 248)	La totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos. Es la totalidad de recursos basados en la pertenencia a un grupo.
Coleman (1988)	La habilidad de la gente para trabajar en conjunto con propósitos compartidos por grupos y organizaciones.
Coleman (1988, pág. 97)	El capital social se define por su función. No es una entidad única, sino una variedad de entidades diferentes, con dos elementos en común: todas consisten en algún aspecto de estructura social y facilitan ciertas acciones de parte de los actores, ya sean personas o actores corporativos dentro de la estructura. Al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo y hace posible el logro de ciertos fines que en su ausencia no serían posibles de realizar. Al igual que el capital físico y el capital humano, el capital social no es completamente fungible, pero puede ser específico para ciertas actividades. Una determinada forma de capital social que es valiosa para facilitar ciertas acciones puede ser inútil o incluso perjudicial para otros.
De Beer (2014)	Pensado en términos de regeneración urbana, la organización social y sus redes en distintos barrios son formas de capital social. Existe el <i>bonding capital</i> y el <i>bridging capital</i> . El <i>bonding capital</i> es exclusivo a una comunidad, son redes de relaciones al interior de un grupo o comunidad, siendo el pegamento que las mantiene unidas. El <i>bridging capital</i> es el que crea puentes entre diferentes comunidades. Si no está este último, la sociedad no estará cohesionada pero si ciertas comunidades específicas, lo que ocurre, por ejemplo, si hay mucho conflicto étnico, religioso, social u otro.
Gündoğdu y otros (2019)	El capital social puede definirse como el valor que los individuos, grupos, comunidades o lugares pueden obtener como resultado de la "inversión en relaciones sociales, uniendo a personas similares y uniendo a personas diversas, con normas de reciprocidad". [...] Se refiere al valor que se puede generar a través de redes de nodos que interactúan (por ejemplo, individuos, lugares).
Hopenhayn (2006, pág. 38)	Patrimonio simbólico de la sociedad en el manejo de normas, redes y lazos, que permiten reforzar la acción colectiva, sentar bases de reciprocidad en el trato y crear mayores sinergias a través de la concertación grupal en torno a objetivos comunes.



Cuadro 4 (conclusión)

OCDE (2011)	El capital social son las redes, junto con normas, valores y entendimientos compartidos que facilitan la cooperación dentro de los grupos o entre ellos". La OCDE propone que existen tres categorías principales de capital social: i) Bonos: vínculos entre personas basadas en la identidad común, incluidos familiares, amigos cercanos y otras personas que comparten cultura u origen étnico; ii) Puentes: enlaces que van más allá de un sentido de identidad compartido, hacia amigos, colegas y asociados más lejanos"; y iii) Enlaces: conexiones de una naturaleza más vertical que se elevan o descienden a través de los niveles de estatus social.
PNUD (2000, pág. 110)	El capital social es el conjunto de tres aspectos: i) relaciones informales de confianza y cooperación como se dan en la familia, el vecindario y entre colegas de trabajo y estudio; ii) la asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo; y, iii) el marco institucional, normativo y valórico de la sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico.
Putnam (1993, págs. 1-2)	Rasgos de organización social tales como redes, normas y confianza social, que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo. El capital social mejora los beneficios de la inversión en el capital físico y humano.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes citadas.

En la literatura se ha debatido ampliamente sobre si la presencia de un mayor capital social, es decir, de mayor conexión entre individuos, participación en organizaciones comunitarias y estructuras organizacionales sólidas contribuye o no a explicar diversos resultados positivos, como mayores niveles de desarrollo económico. Sin que haya resultados definitivos, un tema central para la cohesión social es la distinción entre, por un lado, el capital social que emerge de lazos personales entre semejantes, es decir, entre quienes ya pertenecen a una misma comunidad o grupo social (*bonding social capital*) y, por el otro, el capital social construido mediante lazos entre personas que pertenecen a comunidades o grupos diferentes (o entre comunidades distintas) en términos culturales, sociales, étnico-raciales y/o geográficos, entre otros (*bridging social capital*) (Granovetter, 1973). El primero, el capital social entre personas semejantes que ya pertenecen a una misma comunidad o grupo (familiar, étnico, religioso, lingüístico u otros) no necesariamente es un factor de cohesión a nivel de la sociedad. Por el contrario puede generar patrones de exclusión y conflicto entre grupos sociales o comunidades solidarios e identificados *hacia adentro*, pero no hacia el conjunto de la sociedad. En cambio, el capital social que tiende puentes (*bridging*) entre personas o grupos diferentes puede ser un potente factor central para generar cohesión social a nivel societal.

Tanto académicos como organismos internacionales y regionales retoman esta distinción, concluyendo que desde el punto de vista de la cohesión social la presencia de un capital social que unifica (*bonding*) a individuos y grupos a nivel local, comunitario o de categorías sociales específicas no es suficiente sin la presencia de puentes de reconocimiento, confianza y cooperación entre los componentes diversos y diferentes que constituyen una sociedad. De hecho, en algunos contextos, un exceso del primero y ausencia del segundo puede ser adverso para una mayor cohesión, porque provoca que las personas interactúen solo dentro de espacios limitados y tengan desconfianza de las instituciones o personas que pertenecen a grupos externos (Portes, 1998). También puede fomentar la exclusión social si producto del capital social unificador (*bonding*) algunas personas obtienen un acceso privilegiado a redes de contactos que les proporcionan mayores ventajas en áreas tales como educación, salud, trabajo, prestigio, recursos y otros, como lo indica la matriz de desigualdad social. Por tanto, cualquier conceptualización o estudio sobre capital social debiera igualmente incluir aquella distinción, especialmente relevante para América Latina y el Caribe donde la desigualdad tiene una dimensión cultural (la cultura del privilegio) muy vinculada a la presencia de actores organizados en redes unificadas hacia adentro y excluyentes hacia afuera.

## 5. Capital cultural

Relacionado con el concepto de capital social y, por tanto, también con el de cohesión social, se encuentra el de capital cultural desarrollado originalmente también por Bourdieu (1984), quien lo definió como un conjunto de disposiciones, conocimientos y gustos tanto individuales como colectivos. Existen tres expresiones, el capital cultural objetivado, el institucionalizado y el incorporado (*incorporé*). El primero

refiere a los medios o bienes de expresión cultural, como lo son la literatura, pintura, danza, monumentos y otros. El capital cultural institucionalizado refiere a los títulos o diplomas que se le confieren a una o más personas y que confirman o resaltan que la persona posee cierto capital cultural, distinguiendo y jerarquizándola con respecto a otras. Estos títulos pueden ser de enseñanza primaria, secundaria, universitaria, de capacitaciones específicas o posgrado, entre otros. Finalmente, existe el capital incorporado, que es el que se encuentra ligado al cuerpo y encarnado en las personas. Las personas no adquieren este capital de manera inmediata, sino con el correr del tiempo. Buena parte se transmite solo de manera gradual e inconsciente, especialmente mediante la socialización en el grupo familiar, escolar, profesional y social, entre otros.

El capital social y el cultural pueden reforzarse mutuamente y no en un sentido igualador. El acervo de capital social, como lo son la cantidad de vínculos o redes que una persona posee, puede encontrar su origen en el capital cultural común a los miembros de esas redes. Otras aproximaciones, como las de Lamont y Lareau (1988), Dimaggio y Mohr (1996) y Katsillis y Rubinson (1990) consideran que el capital cultural se refiere a los gustos y preferencias de los grupos privilegiados socialmente: tales gustos y preferencias se desarrollan *precisamente para* distinguirse del resto y enfatizar su posición dominante o privilegiada. Visto así, el capital cultural es una herramienta que puede ser usada para excluir socialmente a algunos grupos, en especial a los desfavorecidos, siendo de ese modo un mecanismo que contribuye a perpetuar la discriminación y la cultura del privilegio. En el cuadro 5 se resumen algunas definiciones de capital cultural revisadas.

**Cuadro 5**  
**Definiciones de capital cultural**

Berkes y Folke (1994, pág. 3)	Factores que proporcionan a las sociedades humanas los medios y las adaptaciones para lidiar con el entorno natural y modificarlo activamente.
Bourdieu (1984)	La disposición del gusto o el consumo de formas culturales específicas que marcan a las personas como miembros de clases específicas. Consiste en tres elementos: i) capital incorporado ( <i>o habitus</i> ): el sistema de disposiciones duraderas que forman el carácter de un individuo y guían sus acciones y gustos; ii) capital objetivado, los medios de expresión cultural, como la pintura, la escritura y la danza, que son transmisibles simbólicamente a otros; y iii) capital institucionalizado: las calificaciones académicas que establecen el valor del titular de una calificación dada.
Collins (1987, pág. 47)	El stock de ideas y conceptos adquiridos de encuentros anteriores.
Dimaggio y Mohr (1996)	El capital cultural refiere a gustos, objetos o estilos de prestigio validados por los centros de autoridad cultural, que mantienen y difunden los estándares sociales de valor y sirven para aclarar y revisar colectiva y periódicamente la "moneda cultural".
Katsillis y Rubinson (1990, pág. 270)	El capital cultural se define como la competencia en la cultura de alto estatus de la sociedad, los comportamientos, hábitos y actitudes que ella implica. A menudo se considera un mecanismo importante en la reproducción de las jerarquías educativas y sociales.
Lamont y Lareau (1988, pág. 156)	Señales culturales (actitudes, preferencias, conocimiento formal, comportamiento, bienes y credenciales) institucionalizadas, es decir, que son de alto estatus, ampliamente compartidas y utilizadas para la exclusión social y cultural.
Throsby (1999)	Activo que contribuye al valor cultural o el stock de valor cultural incorporado en un activo. Este stock a su vez puede dar lugar a un flujo de bienes y servicios a lo largo del tiempo; es decir, a productos que pueden tener un valor cultural y económico. El activo puede existir en forma tangible o intangible. El stock de bienes de capital cultural tangible existe en edificios, estructuras, sitios y lugares dotados de importancia cultural (comúnmente llamado "patrimonio cultural") y obras de arte y artefactos existentes como bienes privados: pinturas, esculturas y otros objetos. Estos activos dan lugar a un flujo de servicios que pueden ser consumidos como bienes privados y/o públicos que ingresan al consumo final inmediatamente, y/o pueden contribuir a la producción de bienes y servicios futuros, incluido el nuevo capital cultural. El capital cultural intangible, por otro lado, comprende el conjunto de ideas, prácticas, creencias, tradiciones y valores que sirven para identificar y unir a un grupo dado de personas; sin embargo, el grupo puede determinarse, junto con el stock de obras de arte existentes en el dominio público como bienes públicos, como lo son la literatura y la música.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes citadas.

## D. Revisión de las mediciones de cohesión social

La diversidad de abordajes de la cohesión social a nivel conceptual encuentra su contrapartida en las maneras de medirla. Con el fin de visitar las alternativas que guiarán la propuesta de marco de medición desarrollada en el capítulo III, en esta sección se revisan 15 propuestas ya existentes, con el objetivo de conocer su operacionalización según distintas aproximaciones. Respecto a estas:

- Una medición proviene del mundo académico: Bernard (2000).
- Dos mediciones provienen de centros de pensamiento: Fundación Scanlon Monash (2013) y Radar de la cohesión social de la Fundación Bertelsmann Stiftung (2013).
- Cinco son mediciones oficiales de países/regiones: la región de Valonia de Bélgica (Instituto Valonés de la Evaluación, Prospectiva y Estadística, 2018); Canadá (Consejo Canadiense para el Desarrollo Social, 2000); Francia (Ministerio del Empleo, del Trabajo y de la Cohesión Social, 2005); Nueva Zelanda (Ministerio de Desarrollo Social, 2005) y Chile (2020).
- Ocho mediciones provienen de organismos internacionales: las dos propuestas de la CEPAL (2007 y 2010); las del Banco Mundial (2006 y 2013); la del Centro de Desarrollo de la OCDE (2012); la de la Comisión Económica para África 2016; la del PNUD 2016 y la de la Unión Europea (2001).

Para efectos de la exposición, se catalogan estas mediciones según los criterios de clasificación presentados previamente (véase en particular la sección II.B) sobre la evolución del concepto de cohesión social. Esta clasificación reagrupa cada medición basada en tres criterios de análisis, existiendo aproximaciones mixtas que pueden reunir dos o todos los criterios. Tal como se muestra en el cuadro 6, las mediciones de cohesión social revisadas son clasificadas según si la cohesión social se entiende como i) valores compartidos y sentido de pertenencia; ii) el compromiso y habilidad para convivir y/o trabajar juntos; iii) la promoción de bienestar y reducción de las brechas y iv) aproximaciones mixtas.

**Cuadro 6**  
**Clasificación de las mediciones revisadas**

Cohesión social como valores compartidos y sentido de pertenencia	Cohesión social como el compromiso y habilidad para vivir y/o trabajar juntos	Cohesión social como la promoción de bienestar y reducción de las brechas	Cohesión social como una aproximación mixta
Ministerio del Empleo, del Trabajo y de la Cohesión Social de Francia, 2005	Banco Mundial, 2013	CEPAL, 2007	OCDE, 2012
	Comisión Económica para África, 2016	CEPAL, 2010	PNUD África, 2016
	Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda, 2005	Instituto Valonés de la Prospectiva, Evaluación y Estadística, 2018	Consejo Canadiense para el Desarrollo Social, 2002
	Banco Mundial, 2006	Unión Europea, 2001	
	Radar de la Cohesión Social, 2013		
	Consejo Asesor de Cohesión Social Chile, 2020		
	Fundación Scanlon Monash, 2013		

Fuente: Elaboración propia.

Al final de esta sección, el cuadro 7 describe con mayor detalle los conceptos, dimensiones e indicadores de los distintos marcos de medición analizados.

## 1. Las mediciones de cohesión social como valores compartidos y sentido de pertenencia

La definición de cohesión social del Comisariado General de Planificación de Francia (1997)<sup>6</sup> busca el desarrollo de un sentido de pertenencia dentro de la comunidad. Por tanto, la medición desarrollada se enfoca en los procesos de inclusión necesarios para fortalecer el sentido de pertenencia dentro de esta. En 2005, Francia implementa un Plan de Cohesión Social para abordar la exclusión económica y social que lleva a los individuos a sentirse marginados de la comunidad y que amenaza la cohesión social (Ministerio del Empleo, del Trabajo y de la Cohesión Social, 2005). La medición asociada se enfoca en monitorear el alcance de las políticas propuestas por el Plan donde se establecen tres dimensiones basadas en las políticas propuestas (vivienda, equidad de oportunidades y empleo)<sup>7</sup>. La medición consta de 52 indicadores objetivos, distribuidos en estas tres dimensiones, con el objetivo de monitorear la cobertura de las políticas de inclusión social durante los 5 años que abordó el plan.

## 2. Las mediciones de cohesión social como confianza vinculada al compromiso y habilidad para vivir y/o trabajar juntos

Se identifican seis mediciones que definen la cohesión social a partir de la existencia de ciertas cualidades (compromiso para convivir y/o trabajar juntos) dentro de las interacciones sociales de una sociedad, que permiten el desarrollo de una vida armoniosa, al incentivar la toma de acción colectiva y/o el manejo de conflictos de forma pacífica. Estas mediciones se enfocan en identificar los elementos que habilitan el desarrollo de estas cualidades.

Primero, se encuentra la medición desarrollada por el **Banco Mundial** en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013, en el cual define la cohesión social como una cualidad que facilita la acción colectiva<sup>8</sup>. Se entiende la cohesión social como un medio deseable para alcanzar el crecimiento económico, siendo una sociedad cohesionada aquella que integra ciertas cualidades que favorecen un clima de colaboración y estabilidad institucional. El Banco Mundial se aproxima a una medición de cohesión con el objetivo de medir la correlación entre la tasa de desempleo de una sociedad, la confianza interpersonal que existe en las personas con empleo y su participación en organizaciones. El argumento defendido es que el elemento habilitador de la cohesión, la inclusión laboral, fortalece la confianza interpersonal entre las personas, favoreciendo la participación en organizaciones e instancias cívicas y con ello se crea un clima de confianza y participación en la sociedad. Lo anterior tendría como resultado la creación de un ambiente propicio para el crecimiento económico al reducirse los costos de coordinación y cooperación dentro de la sociedad. Por tanto, en este informe se desarrolla una medición que aborda tanto el elemento habilitador, que en este caso son las tasas de desempleo y de participación laboral, como los elementos constituyentes de la cohesión social caracterizada por la confianza interpersonal y la participación en organizaciones (véase el cuadro 7).

Segundo, se incluye la medición desarrollada por la **Comisión Económica para África (ECA)** (2016) que define la cohesión como una "situación en la cual un grupo de personas interactúa de tal manera que los intereses de todos los involucrados avanzan. Actúan como comunidad" (Comisión Económica para África, 2016b, pág vii). Se entiende la cohesión social como una serie de cualidades (confianza interpersonal e institucional) que permiten incluir la pluralidad de visiones existentes dentro de una sociedad de forma pacífica y evitando el conflicto. La ECA desarrolla una medición con el objetivo de conocer el estado de los indicadores que promueven el desarrollo de la cohesión social y de los indicadores que miden las cualidades propias de las sociedades cohesionadas. Entre los indicadores revisados que

<sup>6</sup> La definición es: "Un conjunto de procesos sociales que ayudan a inculcar en los individuos un sentido de pertenencia a la comunidad y el sentir de que son reconocidos como miembros de la comunidad" (Delevoyel, 1997, pág. 16).

<sup>7</sup> Las dimensiones seleccionadas se identifican como los problemas sociales que amenazan la cohesión al crear un círculo que reproduce la desigualdad y pobreza, impidiendo avanzar hacia la igualdad de oportunidades (Ministerio del Empleo, del Trabajo y de la Cohesión Social, 2004).

<sup>8</sup> "Las sociedades son cohesionadas cuando tienen la capacidad para encarar pacíficamente los procesos de toma de decisiones colectivas" (Banco Mundial, 2012a, pág. 330).

fomentan la cohesión social se encuentran indicadores objetivos y subjetivos de: pobreza, desigualdad, tasa de matrícula educacional, grado de diferencia cultural, migración, desempleo, violencia, presiones demográficas y capacidad institucional. Por otra parte, para la medición de las cualidades de una sociedad cohesiva, se incluyeron indicadores subjetivos de confianza interpersonal e institucional. Finalmente, se promueven políticas de solidaridad económica regional para fortalecer los elementos que faciliten el desarrollo de la cohesión social.

Tercero, se incluye la medición del **Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda** (2005) que se basó en la definición y objetivo de la Estrategia Nacional para el Asentamiento de Migrantes de 2004 para su desarrollo (cuyo objetivo es fortalecer el asentamiento de los inmigrantes y fomentar la cohesión social<sup>9</sup> en la comunidad). El Ministerio de Desarrollo Social propone una medición con dos dimensiones: **las condiciones para la cohesión social** (utilizando indicadores objetivos y subjetivos de inclusión, reconocimiento del otro como un igual y de legitimidad de las instituciones, que miden las condiciones necesarias que permitirían a los inmigrantes el sentirse parte de la comunidad); y **los elementos constitutivos de la cohesión social**, siendo estos indicadores objetivos y subjetivos, relacionados con la percepción de pertenecer a la comunidad y a la participación cívica en organizaciones formales e informales. Incorporan estos indicadores para dos grupos poblacionales (comunidad local e inmigrante), para identificar las brechas existentes en los elementos constituyentes de la cohesión y en las condiciones para el desarrollo de la cohesión social, y con ello identificar el foco de las políticas.

En cuarto lugar, Easterly, Ritzen y Woolcock (2006b) destacan las “divisiones” en las sociedades. Estas divisiones —ya sean de ingreso, étnicas, partidos políticos, castas o idiomáticas— representan vectores a partir de los cuales se pueden desarrollar clivajes políticos (Easterly, Ritzen y Woolcock, 2006a, pág. 4). Los autores buscan identificar los elementos que facilitan la toma de decisiones conjuntas a nivel institucional para el desarrollo de políticas que fomenten el crecimiento económico de los países. Defienden que, en sociedades menos cohesionadas, suelen haber instituciones con menor margen de acción al contar con un mayor número de clivajes que obstaculizan la realización de reformas a favor del crecimiento económico. A su vez, al no contar las instituciones con un objetivo común, no se promueven políticas que aborden los conflictos entre los distintos segmentos de la sociedad, profundizando estas divisiones. Dado lo anterior, la operacionalización del concepto propone una medición directa para la cohesión social, entendiendo esta como la confianza interpersonal y participación cívica y por otra parte abordando mediciones indirectas de la cohesión social, representadas por el coeficiente de Gini y la heterogeneidad étnica.

La quinta propuesta es el índice del **Radar de Cohesión Social**, desarrollado por la Fundación Bertelsmann Stiftung. En este se define la cohesión social como: “la calidad de las interacciones entre los miembros de una comunidad que viven y trabajan juntos, su resiliencia, conexión emocional y visión compartida del bien común” (Dragolov, Zsófia, y otros, 2013, pág. 13). El objetivo de esta medición es tener un entendimiento de las variaciones en los distintos elementos de la cohesión social en 34 países miembro de la Unión Europea y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Para ello, se identifican tres cualidades que favorecen el trabajo y una convivencia armoniosa dentro de una comunidad, siendo estas las relaciones sociales dentro de la sociedad, la conectividad con las instituciones del país y la orientación de la comunidad hacia el bien común. La medición identifica para estos tres “elementos” indicadores subjetivos y objetivos que son medidos cada tres años. La dimensión de relaciones sociales incluye indicadores subjetivos, relativos al capital social, como la confianza interpersonal, la cantidad de redes y el reconocimiento del otro como un igual. En el elemento de conectividad se mide la legitimidad de las instituciones en torno a confianza, percepción de justicia distributiva e identificación con estas. Finalmente, en el componente del bien común se mide la responsabilidad compartida y la participación cívica dentro de los miembros de una comunidad (Dragolov y otros, 2013). En este se utilizan indicadores subjetivos de percepción y objetivos de frecuencia

<sup>9</sup> Se argumenta que Nueva Zelanda contaría con una sociedad cohesionada cuando exista un “clima de colaboración, porque todos los grupos que la conforman tienen un sentido de pertenencia, participan dentro de esta, y se sienten incluidos y reconocidos, de una forma percibida como legítima” (Spoonley y otros, 2005b, pág. 21).

en participación y número de amigos. Si bien esta clasificación incluye la medición de indicadores de sentido de pertenencia, se centra en comprender la calidad de las interacciones entre los individuos de una sociedad que facilitan el trabajo y vida en común<sup>10</sup>.

Finalmente, se encuentra el índice elaborado por la **Fundación Scanlon Monash de Australia**, cuyo objetivo es proveer información para mejorar la cohesión social en Australia e identificar barreras sociales o culturales para el aumento de la población a través de la inmigración de una forma que resguarde la armonía social. La fundación considera que una sociedad cohesiva es aquella en que las personas y se sienten orgullosamente pertenecientes a su país, participan activamente en la vida social, política y económica, se sienten incluidos frente a la justicia social—en igualdad de oportunidades—, respetan la diversidad, confían en las instituciones y en otras personas, y se encuentran satisfechos con sus vidas. Identifican cinco elementos que permiten medir las cualidades de una sociedad cohesiva, siendo estos: el sentido de pertenencia, la justicia social, la participación, la aceptación y rechazo, y el valor de la vida. Para cada uno de los elementos se establecen indicadores subjetivos de percepción e indicadores objetivos de frecuencia (Markus y otros, 2013). Esta medición es implementada desde 2007 y fue actualizada en 2013 para abordar actitudes hacia comunidades multiculturales; a su vez, se realizan entrevistas en línea y telefónicas anualmente. A partir de los resultados obtenidos se obtiene un índice por dimensión a modo de registrar variaciones anuales en estos y verificar si existen cambios en los valores de percepción de la justicia social entregada por el Estado o cambios en la tolerancia hacia la diversidad que tengan asociada una variación negativa en los niveles de confianza interpersonal, participación, satisfacción con la calidad de vida o sentido de pertenencia.

### 3. Las mediciones de cohesión social entendida como la promoción de bienestar y reducción de las brechas

Bajo esta concepción, la cohesión social se define desde la capacidad de una sociedad de cuestionar la desigualdad, promover la disminución de brechas sociales y aumentar el bienestar social dentro de esta. En esta corriente se insertan las dos propuestas desarrolladas por la CEPAL, (2007 y 2010) que, debido a su trascendencia, se analizarán minuciosamente en el capítulo III.

Una medición que se inserta dentro de esta categoría es la desarrollada en **Bélgica** por el Instituto Valonés de la Evaluación, Prospectiva y Estadística, el cual define la cohesión social como: “El conjunto de procesos, individuales y colectivos, que contribuyen a garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones para todos, así como la equidad y el acceso a los derechos fundamentales y al bienestar económico, social y cultural, elementos que a la vez, desarrollan una sociedad con responsabilidad compartida” (Instituto Valonés de la Evaluación, Prospectiva y Estadística, 2018, pág. 3). El objetivo de esta definición es identificar el desigual goce de derechos, desde una mirada territorial (entre municipios), como amenaza a la cohesión social. El Instituto Valonés desarrolla una medición enfocada en un conjunto de indicadores objetivos, distribuidos en 14 dimensiones correspondientes a los derechos fundamentales de su Constitución, y destinados a medir la cobertura de los derechos en los distintos municipios de la región, siendo estos factores que promueven el desarrollo de la cohesión social.

Finalmente, al buscar la reducción de disparidades a nivel regional, otra definición congruente con esta corriente es la desarrollada por la Unión Europea durante los años 1990 y 2000, que abordó por primera vez la cohesión social en la Estrategia de Lisboa del año 2000: “La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más

<sup>10</sup> Una experiencia reciente desde América Latina influenciada por el Radar de Cohesión Social es la del Consejo Asesor sobre Cohesión Social de Chile que sesionó durante todo el año 2020 para asesorar al Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile en la elaboración de un plan que fortalezca el aporte de la política social a la cohesión social. El informe final publicado por el Consejo presenta un diagnóstico y recomendaciones entre las cuales una refiere específicamente a la medición y visibilización de la cohesión social con el fin de monitorear sus dimensiones en el tiempo. El diagnóstico elaborado por el Consejo sigue los lineamientos del Radar de Cohesión Social (las tres dimensiones antes mencionadas) y consta de 44 indicadores equivalentes a los desarrollados por el Radar de Cohesión Social, pero con disponibilidad a nivel nacional. Ver: Informe final Consejo Asesor para la Cohesión Social: Diagnóstico para una aproximación a la Cohesión Social en Chile y recomendaciones para fortalecer el aporte de la política social (Ministerio de Desarrollo Social y Familia Gobierno de Chile y Consejo de Cohesión Social, 2020).

competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social” (Atkinson, Marlier y Nolan, 2004, pág. 2). En este contexto, la cohesión social es un objetivo deseable y político al conllevar una redistribución de los beneficios del desarrollo socioeconómico a favor de la reducción de la pobreza entre los países miembros (Jenson, 2010a). El desarrollo de una medición de la cohesión social tuvo su inicio en la Cumbre de Laeken del 2001, en la que se propuso el desarrollo de 18 indicadores objetivos cuyo objetivo era monitorear los avances en inclusión social en las áreas de empleo, ingreso, salud y educación a modo de contribuir al seguimiento de los objetivos y al proceso de toma de decisiones de la Agenda Social Europea. Cabe destacar que esta medición se enfoca en monitorear el estado de la inclusión social en los países miembros, incorporando únicamente indicadores de **resultados** en los factores de la cohesión social y no los procesos a través del cual se consiguen (Atkinson, 2002). Finalmente, estos indicadores fueron modificados en 2006, incluyendo en su versión actual 21 indicadores, 12 “primarios” y 9 “secundarios” (Villatoro y otros, 2007).

#### 4. Aproximaciones mixtas

A continuación, se exponen las mediciones que presentan criterios mixtos en su definición conceptual. Es decir, se define una sociedad cohesionada como una en la que simultáneamente se reducen las brechas entre sus miembros, existen características de las interacciones sociales como la confianza, que favorecen la acción colectiva a favor de la justicia social, y que crean con ello un sentido de pertenencia en la comunidad.

En esta categoría se sitúa el abordaje de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)** en su informe “Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World”. En ese informe, la OCDE define una sociedad como cohesionada “si trabaja para el bienestar de todos sus miembros, lucha contra la exclusión y la marginación, crea un sentido de pertenencia, promueve la confianza y ofrece a sus miembros la oportunidad de una movilidad social ascendente” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2011, pág. 53). Se busca identificar los elementos que fortalecen y componen la cohesión social al construir las bases de sociedades equitativas con sentido de pertenencia, objetivo necesario ante el contexto de transformaciones globales que amenazan la cohesión social. Se considera la cohesión social como un medio para el crecimiento inclusivo, el desarrollo económico y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. El marco de medición identifica como elementos constitutivos de la cohesión social a la inclusión social, medida con indicadores objetivos de pobreza, desigualdad y polarización social; el capital social medido con indicadores subjetivos y objetivos de confianza interpersonal y participación cívica; y finalmente, la movilidad social medida con la percepción de los individuos que pueden cambiar su posición en la sociedad.

En segundo lugar, se encuentra la propuesta de medición de la cohesión social para África del **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, 2016). En esta se define la cohesión social como compuesta por dos dimensiones principales: “[...] una primera incluye la reducción de disparidades, inequidades y exclusión social; una segunda se relaciona al fortalecimiento de las relaciones sociales, interacciones y lazos. También incluye la tolerancia y el respeto por la diversidad (en términos de religión, etnicidad, situación económica, preferencias políticas, sexualidad, género y edad) tanto institucional como individualmente” (Instituto para la Justicia y Reconciliación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016, pág. 7). Para identificar los elementos que promueven la cohesión social para avanzar hacia el desarrollo inclusivo, el manejo de conflictos de forma pacífica y la integración regional, el PNUD desarrolla una medición que aborda los dos factores que promueven la cohesión social: el primero es la inclusión económica, política social y cultural de todos sus miembros y el segundo, el fortalecimiento de los lazos sociales en la sociedad, lo cual se logra a través del fomento de la participación cívica, de valores comunes y un sentido de pertenencia, así como aumentando la receptividad del Estado hacia la ciudadanía. La medición cuenta con seis dimensiones e integra 49 indicadores objetivos de resultados y subjetivos de percepción. Las dimensiones propuestas son: inclusión económica y social, sentido de pertenencia, relaciones sociales, participación, legitimidad y seguridad. El argumento es que, a mayores

garantías del Estado en materia de representación, seguridad y participación, se aumenta la inclusión social y económica, así como sus lazos sociales y sentido de pertenencia con las instituciones y sociedad, fortaleciendo con ello la capacidad de manejar conflictos de forma pacífica.

Finalmente, la medición desarrollada por el **Consejo Canadiense para el Desarrollo Social** (2000) define la cohesión social como un “proceso en el cual se desarrolla una comunidad con valores, desafíos compartidos y equidad de oportunidades, basada en la confianza y reciprocidad entre todos los canadienses” (Consejo Canadiense para el Desarrollo Social, 2000b, pág. 4). A su vez, en su informe “Cohesión Social en Canadá: Posibles Indicadores”, el Consejo Canadiense para el Desarrollo Social expone que la cohesión social se expresa a través de la voluntad de cooperar y participar en la comunidad, creando un clima de cooperación, pertenencia y participación. No obstante, identifican que para ello se requiere la existencia de condiciones económicas que promuevan la equidad de oportunidades para promover la confianza interpersonal e institucional, fomentando el sentido de pertenencia y con ello la voluntad de cooperar. El objetivo de esta medición es identificar las condiciones para el desarrollo y elementos propios de una sociedad cohesionada, e identificar las direcciones de avance o retroceso en los que se encuentra la sociedad canadiense. Para ello, se propone una medición dividida en dos elementos, el primero se compone de las **condiciones para el desarrollo de una sociedad cohesionada**, encontrándose dentro de estos indicadores objetivos de medios y resultados de tres áreas: condiciones económicas, expectativa de vida y calidad de vida, dentro de este último se miden las redes de apoyo con las que cuentan las personas. Un segundo elemento lo componen los **elementos de una sociedad cohesionada**, estando conformados por indicadores objetivos y subjetivos de resultados, relacionados con la voluntad de cooperar y de participar en actividades de la comunidad (confianza institucional e interpersonal, participación y sentido de pertenencia), así como tasa de alfabetismo. Este último elemento se incluye al indicar el nivel y fomento de reparto equitativo de oportunidades entre sus miembros. Finalmente, se proponen políticas relacionadas con la mejoría de las condiciones económicas del país, calidad y expectativa de vida, así como realizar mejoras en la infraestructura para favorecer las interacciones positivas entre los miembros de una sociedad y con ello generar voluntad de cooperar en la promoción de la reciprocidad y alfabetización.

En el cuadro 7 se pueden revisar las características resumidas de todas estas mediciones, y en el cuadro 8 —más adelante— se presentan las distintas definiciones de cohesión social examinadas.

## E. La medición de algunos conceptos relacionados con la cohesión social

En esta siguiente sección, se revisa el abordaje de algunos conceptos relacionados con la cohesión social, con implicancias para la propuesta conceptual y de medición de los capítulos siguientes.

### 1. Inclusión social

La inclusión social es incorporada en relación con distintos elementos en las mediciones de la cohesión social. En la medición que define la cohesión social como valores compartidos y sentido de pertenencia, desarrollada por el Ministerio de Empleo, Trabajo y de la Cohesión Social de la República de Francia (2005), la inclusión social se considera fundamental para el desarrollo de un sentido de pertenencia en la comunidad, pues fortalece la percepción de ser reconocido como miembro igualitario y sujeto de derechos dentro de esta. Para su medición se desarrollan 40 indicadores con el objetivo de monitorear los resultados de las políticas sociales enfocadas en los pilares de vivienda, equidad de oportunidades y empleo. Por otra parte, la inclusión social es abordada como una condición necesaria y suficiente, en mediciones que definen la *cohesión social como la promoción de bienestar y reducción de las brechas*. Entre estas, el instituto Valonés de la Evaluación, Prospectiva y Estadística (2018) desarrolla una medición, en el marco del Plan de Cohesión Social 2020-2025, enfocada en identificar el desigual goce de derechos, en los distintos municipios de la región, al considerarse una sociedad cohesionada cuando todas sus partes tienen igual acceso a los derechos fundamentales. En esta misma línea, la Unión Europea en la Cumbre de Laeken del 2001 propuso el desarrollo de 18 indicadores



objetivos que buscaban monitorear los avances en inclusión social en las áreas de empleo, ingreso, salud y educación, en los Estados a modo de reducir brechas entre y al interior de estos (Atkinson, 2002). Por último, este principio se encuentra en múltiples mediciones, pero en ellas no se aborda la inclusión como un elemento necesario y suficiente, únicamente como un elemento facilitador que permite avanzar en las condiciones objetivas y subjetivas de la cohesión, siendo este el caso de las aproximaciones mixtas de la OCDE (2011), el Consejo Canadiense de Desarrollo Social (2000) y el PNUD África (2016).

## 2. Integración social

Como se revisó, la integración social históricamente se asocia a la asimilación forzada de normas y prácticas predominantes en un sector y/o en el conjunto de la sociedad por parte de individuos y grupos minoritarios. Este elemento ha sido abordado por mediciones que definen la cohesión social como *confianza vinculada al compromiso y habilidad para convivir y/o trabajar juntos*. Un ejemplo es la propuesta del Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda (2005), en donde se aborda la integración como antónimo de exclusión social y refiere a la asimilación de distintos grupos culturales al conjunto de instituciones gubernamentales. No obstante, la integración no se postula en contra de la diversidad cultural, sino como el reconocimiento de la riqueza cultural, por lo que se incluyen indicadores acerca del reconocimiento legislativo de la diversidad cultural y lingüística en las instituciones y los medios de comunicación del país. El argumento expuesto es que la integración, definida como el reconocimiento e inclusión de la diversidad cultural, es el paso inicial para avanzar en el desarrollo de la percepción de sentirse reconocido como miembros de la sociedad, lo cual favorece el desarrollo de un ambiente de colaboración y participación dentro de esta. Adicionalmente, la noción de integración se incluye en las aproximaciones mixtas de la OCDE (2011) y el PNUD África (2016) y se entiende como sinónimo de inclusión social.

## 3. Capital social

El capital social es conjugado de dos formas en las mediciones que definen la cohesión social como *confianza vinculada al compromiso y habilidad para convivir y/o trabajar juntos*: i) en base a la relación entre confianza interpersonal, capital social e inclusión social y; ii) en base al papel del capital social en el desarrollo de un sentido de pertenencia. Un ejemplo de lo primero se encuentra en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012 del Banco Mundial, en donde se observa una correlación entre la tasa de desempleo y las cualidades propias del capital social de una sociedad, lo cual facilita la resolución pacífica de conflictos y de las tensiones intergrupales. Lo anterior, debido a que la confianza interpersonal y la participación cívica, son elementos que se ven fortalecidos con la inclusión laboral de los individuos (Banco Mundial, 2012a). En la segunda tendencia se enmarca la medición desarrollada por el índice del Radar de Cohesión Social, que establece una medición basada en las tres cualidades identificadas como habilitadoras del trabajo conjunto y vida en armonía dentro de una comunidad: i) las relaciones sociales dentro de la sociedad, ii) la conexión con las instituciones del país y iii) la orientación de la comunidad hacia el bien común (Dragolov, Zsófia, y otros, 2013). Por último, la Fundación Scanlon Monash de Australia identifica cinco elementos que permiten medir las cualidades de una sociedad cohesiva, siendo estos: el sentido de pertenencia, la justicia social, la participación, la aceptación y rechazo, y el valor de la vida. En esta, la percepción de que la justicia social es garantizada por el Estado influye sobre los niveles de confianza interpersonal, participación cívica y predisposición positiva a favor de la integración de la diversidad, lo que a su vez, repercute sobre la satisfacción personal con la calidad de vida. Todos estos elementos influyen positivamente sobre el sentido de pertenencia (Markus y otros, 2019).

## 4. Ética social y capital social

La ética social es abordada principalmente por aproximaciones mixtas de la cohesión social. En esta se asocia la inclusión social, el capital social y la ética social, la cual se aborda desde la presencia de valores solidarios compartidos a **nivel social** que pueden incorporarse a **nivel institucional**, midiendo su institucionalización a través de indicadores de movilidad social. A este respecto, en OCDE (2012) se desarrolla un marco

que mide la inclusión social (indicadores de pobreza, desigualdad y polarización social), el capital social (indicadores de confianza interpersonal y participación cívica) y, finalmente, la movilidad social (percepción de poder cambiar su posición en la sociedad). El argumento es que las instituciones son las encargadas de redistribuir las oportunidades para favorecer la inclusión, movilidad y capital social dentro de una sociedad y generar con ello una noción de pertenencia al conjunto. A su vez, la inclusión y capital social generan voluntades y preferencias individuales favorables hacia la redistribución, representado por la voluntad de pago de impuestos, y el proceso de agregar las preferencias individuales a nivel institucional a favor de la movilidad social, refuerza la pertenencia y solidez del contrato social, al reconocerse como beneficiarios y benefactores en este (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2011). Por otra parte, el Consejo Canadiense para el Desarrollo Social (2000) desarrolla una medición enfocada en cuantificar cómo las condiciones económicas (expectativa y calidad de vida) promueven la voluntad de cooperar y de participar en actividades de la comunidad (a partir del desarrollo de confianza institucional e interpersonal), habilitando la movilidad a través de la reducción de las tasas de analfabetismo (Consejo Canadiense para el Desarrollo Social, 2000b). Finalmente, la medición que define la *confianza vinculada al compromiso y habilidad para convivir y/o trabajar juntos* de Easterly y otros (2006a), identifica que la exclusión social y el bajo nivel de capital social crean líneas de fracturas en contextos de heterogeneidad étnica, dificultando el desarrollo de pactos a nivel institucional. Es por ello que recomienda políticas para fortalecer la confianza interpersonal y la inclusión social para avanzar hacia un contrato social centrado en el bien común.

### 5. Desafíos pendientes: sentido de pertenencia y orientación al bien común

La noción de pertenencia se considera fundamental para habilitar la cooperación social, para responder a las tendencias de fragmentación y para afianzar la inclusión económica, social, política y cultural de los distintos grupos que componen la sociedad (CEPAL, 2007a). No obstante, su medición posee una gran complejidad en sociedades en las que el individualismo ha avanzado considerablemente traduciéndose en una diversidad cada vez mayor de identidades, de formas de ser y de pensar, lo que conlleva “un conflicto latente entre la lógica general de la ciudadanía—que remite a su fundamento en el individuo— y la lógica específica de la pertenencia, que engarza con la diferencia” (Sojo, 2009, pág.20).

Las distintas identidades y pertenencias sociales se expresan y se contraponen en el espacio público. En este escenario, la radicalización identitaria genera nuevas demandas de reconocimiento y de participación en la construcción del orden social. Al no poder ser atendidas, la convivencia social se fragmenta como un espacio dividido entre “ellos” y “nosotros” (Calderon, 2012), o más bien un “nosotros” y un “todos los demás”. Es dentro del marco de la construcción conflictiva del orden social, que el sentido de pertenencia comprende el desafío de abordar las tensiones entre un sentido de pertenencia común y las distintas identidades de la región (Hopenhayn y Sojo, 2011).

Con relación a esto no es imposible reconstruir nuevos sentidos de pertenencia, pues “la diversidad e interdependencia social de las identidades y de las pertenencias de cada cual puede relacionarse con la posibilidad del altruismo y del involucramiento con la justicia, (...) y la capacidad recíproca de identificación de los seres humanos por encima de las identidades tiene que ver con la sedimentación de experiencias positivas en esta materia, para lo cual son fundamentales las políticas de inclusión” (Sojo, 2009, pág. 8). En tal sentido, la institucionalidad debe estar al servicio del reconocimiento, legitimación y respeto a las diferencias, para construir espacios públicos como espacios de participación política, en base a los valores de tolerancia, reconocimiento y valoración de la interculturalidad. Este proceso a su vez puede contribuir a la instauración y promoción de una cultura de igualdad que desactive la naturalización de las desigualdades (CEPAL, 2020). Por tanto, el desarrollo de una noción de pertenencia a un proyecto colectivo común requiere del reconocimiento recíproco de los sujetos, y de una organización democrática que reconozca, valore y promueva esta diversidad social y cultural, otorgándole legitimidad y participación en la construcción del orden político y social a través de medios democráticos. Desde el punto de vista de la medición es evidente la dificultad de encontrar fuentes de información comparables que permitan retratar mediante indicadores objetivos y subjetivos la complejidad de estas dinámicas sociales. Como se verá, se trata entonces de encontrar indicadores que en conjunto contribuyan a identificar algunas de estas dinámicas.

**Cuadro 7**  
**Las mediciones de cohesión social**

	Entidad	Objetivo	Definición	Medición	Dimensiones	Indicadores
I. Medición de la cohesión social como valores compartidos y sentido de pertenencia	Ministerio del Empleo, del Trabajo y de la Cohesión Social de Francia (2005)	Medir las formas de exclusión para fortalecer el sentido de pertenencia de una comunidad.	"Un conjunto de procesos sociales que ayudan a inculcar en los individuos un sentido de pertenencia a la comunidad".	Elementos habilitadores	Tres dimensiones: 1. Empleo 2. Acceso a vivienda 3. Igualdad de oportunidades	Total indicadores= 52 - Objetivos = 52 - Subjetivos = 0
II. Las mediciones de la cohesión social como el compromiso y habilidad para convivir y/o trabajar juntos	Banco Mundial (2013)	Estudiar la correlación entre elementos que favorecen la cohesión y sus cualidades propias.	"La capacidad de manejar la toma de decisión colectiva de forma pacífica, manejando las divisiones socioeconómicas al interior de esta".	Elementos habilitadores y constitutivos	No propone dimensiones, revisa indicadores de forma separada.	Total indicadores = 4 - Objetivos = 3 - Subjetivos = 1 (confianza interpersonal)
	Consejo Asesor de Cohesión Social Chile (2020)	Identificar áreas para encauzar acciones desde la política social, destinadas a fortalecer la cohesión social y el sistema.	"La cohesión social se refiere a la calidad de las interacciones entre miembros de una comunidad, definida en términos geográficos, y está basada en relaciones sociales resilientes, una conexión emocional positiva a la comunidad y un fuerte foco en el bien común" (Traducción propia. Bertelsmann Stiftung, 2013).	Elementos constitutivos de la cohesión social	Tres dimensiones: 1. Calidad del vínculo social 2. Sentido de pertenencia 3. Foco en el bien común	Total indicadores = 44 - Objetivos = 8 - Subjetivos = 36
	Comisión Económica para África (ECA) (2016)	Identificar el estado de los elementos de la cohesión social en la región.	"Situación en la cual un grupo de personas interactúa de tal manera que los intereses de todos los involucrados avanzan. Actúan como comunidad. Es un concepto multidimensional".	Elementos habilitadores y constitutivos	Pobreza - Conflictos, ley y orden - Necesidades humanitarias - Desigualdad - Confianza - Mercado laboral - Migración - Diferencias étnicas, religiosas y culturales - Presiones demográficas - Abuso de sustancias - Gobernanza	Total indicadores = 35 - Subjetivos = 3 - Objetivos = 20

Cuadro 7 (continuación)

	Entidad	Objetivo	Definición	Medición	Dimensiones	Indicadores
II. Las mediciones de la cohesión social como el compromiso y habilidad para convivir y/o trabajar juntos	Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda (2005)	Revisar las brechas entre los indicadores de condiciones para promover una sociedad cohesionada y elementos que la componen entre la comunidad local e inmigrante.	“Nueva Zelanda se convierte en una sociedad con creciente cohesión social con un clima de colaboración debido a que todos los grupos tienen sentido de pertenencia, participación, inclusión, reconocimiento y legitimidad.”	Elementos habilitadores y constitutivos	<ol style="list-style-type: none"> <li>Elementos del comportamiento de una sociedad cohesionada: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sentido de pertenencia</li> <li>- Participación</li> </ul> </li> <li>Condiciones para lograr una sociedad cohesionada: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión</li> <li>- Reconocimiento</li> <li>- Legitimidad</li> </ul> </li> </ol>	Total indicadores = 74 - Subjetivos = 17 - Objetivos = 57
	Banco Mundial (2006)	Identificar los elementos que facilitan la toma de decisiones conjuntas a nivel institucional (cohesión) para el desarrollo de políticas que fomenten el crecimiento económico.	“La naturaleza y el grado de divisiones socioeconómicas en la sociedad”.	Elementos habilitadores y constitutivos	<ol style="list-style-type: none"> <li>Indicadores directos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación cívica y membresía a organizaciones</li> <li>- Confianza</li> </ul> </li> <li>Indicadores indirectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desigualdad de ingresos</li> <li>- Heterogeneidad étnica</li> </ul> </li> </ol>	Total indicadores = 4 - Objetivos = 3 - Subjetivos = 1
	Radar de la Cohesión Social (2013)	Identificar variaciones en el tiempo en los elementos constituyentes de la cohesión social.	“La calidad de las interacciones entre los miembros de una comunidad que viven y trabajan juntos, su resiliencia, conexión emocional y visión compartida del bien común”.	Elementos constitutivos de la cohesión social	Tres elementos de la cohesión social: <ol style="list-style-type: none"> <li>Relaciones sociales</li> <li>Conectividad</li> <li>Foco en el bien común</li> </ol>	Total indicadores = 59 - Objetivos = 15 - Subjetivos = 44
	Scanlon Monash Index (2019)	Monitorear cambios en la opinión pública en materia de cohesión social, que pudieran requerir un mayor análisis.	“Sociedad en la cual todos los grupos que la componen tienen un sentido de pertenencia, reconocimiento, legitimidad, participación e inclusión”.	Elementos constitutivos de la cohesión social	Cinco dominios de la cohesión social: <ol style="list-style-type: none"> <li>Sentido de pertenencia</li> <li>Participación política</li> <li>Aceptación y rechazo</li> <li>Justicia social y equidad</li> <li>Valor (satisfacción con la situación financiera presente e indicación sobre felicidad durante el año anterior)</li> </ol>	Total indicadores = 18 - Objetivos = 4 - Subjetivos = 14

Cuadro 7 (continuación)

	Entidad	Objetivo	Definición	Medición	Dimensiones	Indicadores
III. Las mediciones de la cohesión social como la promoción del bienestar y la reducción de las brechas	Comisión Económica para América Latina (2007)	Identificar percepción de los individuos sobre justicia social y solidaridad hacia otros para desarrollo de consensos sociales.	"Dialéctica entre mecanismos de institución y exclusión y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía en que ellos operan".	Elementos habilitadores y constitutivos de la cohesión social	1. Brechas 2. Institucionalidad 3. Sentido de pertenencia	Total indicadores = 35 - Objetivos = 24 - Subjetivos = 11
	Comisión Económica para América Latina (2010)	Delimitar el enfoque de medición a apoyo institucional para ver pactos sociales, sin abordar relaciones sociales.	"Dialéctica entre mecanismos de institución y exclusión y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía en que ellos operan".	Elementos habilitadores y constitutivos de la cohesión social	1. Brechas 2. Capacidad institucional 3. Apoyo ciudadano	Total indicadores = 25 Objetivos = 19 - Subjetivos = 6
	Instituto Valonés de Prospectiva, Evaluación y Estadística (2018)	Identificar brechas en la entrega de derechos fundamentales en los municipios de la región, para reducir brechas y reforzar la cohesión social.	"Conjunto de procesos, individuales y colectivos, que contribuyen a garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones para todos, la equidad y el acceso a los derechos fundamentales y al bienestar económico, social y cultural".	Elementos habilitadores de la cohesión social	Catorce derechos: 1. Ingreso digno 2. Alimentación adecuada 3. Salud física y mental 4. Protección social 5. Educación 6. Vivienda digna, energía y agua 7. Medio ambiente saludable 8. Movilidad 9. Trabajo 10. Acceso digital, 11. Respeto a la vida familiar y amorosa sin restricciones 12. Participación ciudadana y democrática 13. Vida social y cultural 14. Protección de la infancia	Total indicadores = 47 - Objetivos = 47 - Subjetivos = 0

Cuadro 7 (conclusión)

	Entidad	Objetivo	Definición	Medición	Dimensiones	Indicadores
III. Las mediciones de la cohesión social como la promoción del bienestar y la reducción de las brechas	Unión Europea (2001/2006)	Monitorear los indicadores de inclusión social, para implementar políticas redistributivas, ver avance de objetivos y avanzar hacia la cohesión social.	“La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”	Elementos habilitadores de la cohesión social	1. Ingreso 2. Empleo 3. Educación 4. Salud	Total indicadores= 21 - Objetivos= 21 (12 primarios y 9 secundarios) - Subjetivos = 0
IV. Las mediciones mixtas de la cohesión social	OCDE (2012)	Identificar los elementos que fortalecen y componen la cohesión social, al construir las bases de sociedades equitativas con sentido de comunidad y pertenencia, objetivo necesario ante el contexto de transformaciones globales.	“Una sociedad es +cohesionada si trabaja para el bienestar de todos sus miembros, lucha contra la exclusión y la marginación, crea un sentido de pertenencia, promueve la confianza y ofrece a sus miembros la oportunidad de una movilidad social ascendente”.	Elementos constitutivos de la cohesión social	Tres elementos: 1. Inclusión social 2. Capital social 3. Movilidad social	Total indicadores=7 - Objetivos=5 - Subjetivos=2
	PNUD África (2016)	Identificar los elementos que promueven la cohesión social para avanzar hacia el desarrollo inclusivo y manejo de conflictos de forma pacífica.	“La cohesión social tiene dos dimensiones principales: primero, reducir disparidades, desigualdades y la exclusión social; y segundo, reforzar las relaciones sociales, las interacciones y los lazos”.	Elementos habilitadores y constitutivos de la cohesión social	Seis dimensiones: 1. Inclusión 2. Pertenencia 3. Relaciones sociales 4. Participación política 5. Legitimidad 6. Seguridad	Total indicadores= 43 - Objetivos=20 - Subjetivos=23
	Consejo Canadiense para el Desarrollo Social (2000)	Identificar las condiciones para el desarrollo y elementos constitutivos de una sociedad cohesionada, así como ver las direcciones de avance o retroceso en los que se encuentra la sociedad canadiense.	“Proceso del desarrollo de una comunidad, con igualdad de oportunidades, valores y desafíos compartidos, una comunidad basada en la confianza, esperanza y reciprocidad”.	Elementos habilitadores y constitutivos de la cohesión social	Dos componentes: 1. Condiciones para una sociedad cohesionada: - Condiciones económicas - Calidad de vida - Expectativas de vida 2. Elementos propios de una sociedad cohesionada: - Voluntad de cooperar - Participación - Alfabetismo	Total indicadores: 29 - Objetivos=24 - Subjetivos= 5

Fuente: CEPAL, sobre la base de las fuentes citadas.

**Cuadro 8**  
**Definiciones de cohesión social**

<b>Organización u autor</b>	<b>Definiciones de cohesión social</b>
Banco Interamericano de Desarrollo (Ferroni, Mateo Díaz y Payne, 2006, pág. 3)	La cohesión social es un concepto social acumulativo y es el conjunto de externalidades positivas derivadas del capital social, además de la suma de factores que promueven la equidad en la distribución de oportunidades entre los individuos.
Banco Mundial (Alexandre y otros, 2012, pág. 15)	La cohesión social describe la naturaleza y la calidad de las relaciones entre las personas y los grupos de la sociedad, incluido el Estado. La composición de la cohesión social es compleja pero, en su esencia, implica una convergencia entre grupos en la sociedad que proporciona un marco dentro del cual los grupos pueden, como mínimo, coexistir pacíficamente. De esta manera, la cohesión social ofrece una medida de previsibilidad a las interacciones entre personas y grupos, lo que a su vez proporciona incentivos para la acción colectiva. Se sugiere que un elemento esencial de la construcción de la cohesión social es la capacidad de movilizar a los grupos en torno a una convergencia entre grupos de la sociedad. Dicha convergencia proporciona una estructura general para la vida colectiva que ayuda a garantizar la previsibilidad y la certeza, incluso si no garantiza que todos los grupos estén de acuerdo en todos los temas.
Banco Mundial II (2012b, pág. 330)	Las sociedades son cohesionadas cuando tienen la capacidad de gestionar la toma de decisiones colectivas de forma pacífica. Los trabajos pueden contribuir a la cohesión social fomentando la confianza en otros más allá del grupo al que pertenecen las personas. También pueden hacerlo fomentando el compromiso cívico.
Banco Mundial III (Ritzen y Woolcock, 2000, pág. 9)	La cohesión social es un estado en el que un grupo de personas (en el límite de una región geográfica, como por ejemplo un país) muestran una aptitud para la colaboración, que produce un ambiente propicio para el cambio.
Barba (2011, pág. 71)	El concepto de cohesión social se refiere a la naturaleza (en nuestros días hablaríamos de características) de los vínculos sociales que permiten a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social (en diversas escalas), confiar en los demás (confianza horizontal), reconocer la legitimidad de la sociedad y confiar en sus instituciones. La cohesión social habla entonces de los distintos principios que posibilitan la integración social; en términos metafóricos podría decirse que la cohesión adjetiva a la integración social. El concepto de cohesión social está vinculado íntimamente con el de integración social, pero no es un sinónimo de ésta. Los tipos de cohesión social, además de cambiar a lo largo de la historia, pueden variar en distintos tipos de sociedades, pueden ser más o menos efectivos y pueden ser o no democráticos.
CEPAL (Hopenhayn, 2006, pág. 39)	La cohesión social incorpora tanto la dimensión estructural como la subjetiva, y puede entenderse como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. Tratándose de una dialéctica, no se restringe a una relación causal-lineal en que mayor bienestar genera mejores disposiciones, sino a la relación en que las dinámicas de integración inclusión sociales y las de capital/ética se cruzan entre sí, sea bajo la forma de círculos viciosos o círculos virtuosos. Puede ser tanto fin como medio. Como fin, provee contenido y sustancia a las políticas sociales, por cuanto estas apuntan tanto en sus resultados como en su proceso de gestión y aplicación, a reforzar tanto la mayor inclusión de los excluidos como mayor presencia de estos en la política pública. Pero también puede ser un medio pues, por un lado, sociedades más cohesionadas proveen un mejor marco institucional para el crecimiento económico, fortalecen la gobernabilidad democrática y operan como un factor de atracción de inversiones al presentar un ambiente de confianza y reglas claras. Permite también avanzar en pactos entre agentes diversos para sustentar políticas a largo plazo.
Club de Madrid (2009, pág. 20)	Las "sociedades compartidas" o socialmente cohesionadas son estables, seguras y justas, y se basan en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y personas desfavorecidos y vulnerables. Una sociedad compartida está a gusto con la diversidad identitaria, cultural, religiosa y étnica de sus miembros. Reconoce y valora estas identidades y sus interdependencias como puntos fuertes, para trabajar creativamente entre sí y con la comunidad global para resolver problemas comunes y promover el respeto por la dignidad humana y liberar el potencial humano.
COES (Green y Janmaat, 2011a, pág. 19)	La cohesión social refiere a la propiedad por la cual sociedades enteras, y los individuos dentro de ellas, se encuentran unidas internamente mediante la acción de actitudes, comportamientos, reglas e instituciones específicas, que se basan en el consenso más que en la coerción pura.

Cuadro 8 (continuación)

Organización u autor	Definiciones de cohesión social
Comisión Económica para África (2016a, pág. vii)	El término “cohesión social” se usa para referirse a una situación en la que un grupo de personas interactúa de una manera en que promueve los intereses de todos los involucrados. Actúan como una comunidad. Es un concepto multidimensional que involucra una serie de elementos que incluyen confianza, equidad, creencias, aceptación de la diversidad, percepciones de justicia y respeto. Un vecindario cohesivo es aquel que tiene una capacidad colectiva para manejar una serie de tensiones y desacuerdos cambiantes entre diversas comunidades. La cohesión social es tanto un medio para un fin, como un fin en sí mismo. Las sociedades cohesivas son deseables, sin embargo, también son propicias para lograr otros resultados deseables.
Comité Europeo para la Cohesión Social, Consejo de Europa (2000, pág. 11)	La capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos. En una sociedad cohesionada la gente también acepta la responsabilidad mutua, por lo cual es necesario reconstruir un sentido de sociedad de pertenencia y de compromiso con objetivos sociales compartidos. La cohesión social es un concepto político que es esencial para el cumplimiento de los tres valores fundamentales del Consejo de Europa: los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. El Consejo de Europa no considera que la cohesión social sea un concepto homogeneizador que solo se base en formas tradicionales. Es un concepto para una sociedad abierta y multicultural. El significado de este concepto puede diferir según el entorno sociopolítico en el que evoluciona. Desde un punto de vista operativo, una estrategia de cohesión social se refiere a cualquier tipo de acción que garantice que cada ciudadano, cada individuo, pueda tener dentro de su comunidad, la oportunidad de acceder a los medios para asegurar sus necesidades básicas y progresar; a la protección y derechos legales y a la dignidad y confianza social. Cualquier insuficiencia de acceso a cualquiera de estos campos opera contra la cohesión social.
CONEVAL (Mora Salas, 2015, pág. 117)	La existencia de una estructura de vínculos sociales y la disposición de los individuos a mantener y renovar dichos lazos sociales, la identificación de los individuos con la colectividad y la presencia de valores compartidos. Esta definición pone el acento en las condiciones de posibilidad de unión social y no en el repertorio específico de experiencias, metas, intereses y valores en torno a los cuales se agrupan las personas en un momento histórico concreto. Esto significa que la cohesión es un fenómeno que se puede registrar en distintos niveles de la vida social. En todos estos casos, la cohesión social denota un atributo propio de las colectividades, no de los individuos.
Consejo Canadiense para el Desarrollo Social (2000a)	Proceso en el cual se desarrolla una comunidad con valores, desafíos compartidos y equidad de oportunidades, basada en la confianza y reciprocidad entre todos los canadienses.
Cuéllar (2018)	La cohesión social puede definirse como una cualidad de las sociedades que están comprometidas con el bienestar de las personas. Resulta de la combinación de factores históricos, pero puede ser influenciada por las políticas públicas. Su construcción implica la igualdad de oportunidades. Puede definirse también a través de tres componentes: i) la voluntad de los miembros de una sociedad para cooperar entre sí en torno a un proyecto común para sobrevivir y prosperar; ii) el respeto a la libertad de los individuos, y iii) el predominio de las libertades individuales, de igualdad, de tolerancia, y del respeto por el Estado de derecho y los derechos humanos. Se trata de un concepto multidimensional que contiene una vertiente relacional y subjetiva, una institucional y una más centrada en oportunidades económicas y sociales. Así, lo que mantiene cohesionadas a las sociedades también es consecuencia del logro de metas sociales concretas (mayor empleo, acceso a educación y salud, entre otros) a través de políticas públicas para promover la igualdad de oportunidades, la estabilidad social y el bien común. La cohesión social es un medio para alcanzar esos objetivos, pero también es un fin que se puede promover a través de las políticas y los programas que buscan reducir brechas sociales y económicas, así como crear condiciones para el establecimiento de un contrato social que sostengan las políticas de largo plazo para lograr mayor equidad e inclusión.
De Beer (2014)	Una sociedad cohesionada es una que, pese a las diferencias que puedan existir entre sus miembros, los unifica y muestra grandes niveles de acción colectiva, interdependencia, aceptación, inclusividad, entre otros. Compuesta de siete elementos: i) “Shalom” o plenitud ( <i>wholeness</i> ); ii) la casa de Dios; iii) espiritualidad en la mesa; iv) compromisos encarnados; v) deconstruyendo o construyendo múltiples narrativas; vi) imaginar las realidades preferidas y vii) sanar las fracturas urbanas.



Cuadro 8 (continuación)

Organización u autor	Definiciones de cohesión social
Radar de Cohesión Social (2013)	El término cohesión social se refiere a cómo los miembros de una comunidad, definidos en términos geográficos, viven y trabajan juntos. Una sociedad cohesionada se caracteriza por tres aspectos centrales: relaciones sociales resilientes, una conexión emocional positiva entre sus miembros y la comunidad y un enfoque en el bien común. Las relaciones sociales, en este contexto, son la red horizontal que existe entre individuos y grupos dentro de la sociedad. La conectividad se refiere a los lazos positivos entre las personas y su país y sus instituciones. Finalmente, un enfoque en el bien común se refleja en las acciones y actitudes de los miembros de la sociedad que demuestran responsabilidad por los demás y por la comunidad en general (Ver Dragolov y otros, 2013).
Easterly y otros (2006b, págs. 4-5)	Se define la cohesión social como la naturaleza y el alcance de las divisiones sociales y económicas dentro de la sociedad. Estas divisiones —ya sea por ingresos, etnia, partido político, casta, idioma u otra variable demográfica— representan vectores en torno a los cuales pueden desarrollarse (aunque no inevitable o “naturalmente”) divisiones sociales políticamente importantes. Las sociedades socialmente cohesivas no son necesariamente demográficamente homogéneas, sino más bien aquellas que tienen menos puntos de influencia potenciales y o reales para que los individuos, grupos o eventos expongan y exacerbén las fallas sociales, y aquellas que encuentran formas para aprovechar el potencial que reside en su diversidad social.
French Commissariat General du Plan (Delevoeye, 1997)	Un conjunto de procesos sociales que ayudan a inculcar en los individuos un sentido de pertenencia a la comunidad y el sentir que son reconocidos como miembros de esta.
Fundación Scanlon Monash (Markus y Arunachalam, 2008, pág. 26)	Una sociedad cohesionada es aquella donde las personas se identifican y sienten un sentido de pertenencia a Australia y un orgullo en ser australiano, participan activamente en la vida política, económica y civil, se sienten incluidos en relación con la justicia social e igualdad de oportunidades, respetan a las minorías y valoran la diversidad, tienen confianza en los otros y confían en las instituciones públicas, se sienten satisfechos con sus vidas y optimistas sobre el futuro. Esta definición dirige la atención a un proceso, un trabajo continuo hacia la armonía social, más que a un momento en el que se puede decir que se logró la cohesión social.
Gómez Sabaini (2006, págs. 9-10)	Se entiende por “cohesión social” al conjunto de externalidades positivas que genera el capital social más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos. La existencia de cohesión social no se limita a la disponibilidad de capital social, como tampoco se limita solamente a cuestiones de desigualdad y exclusión, sino que requiere de manera acumulativa y en forma conjunta de capital social con externalidades positivas más un nivel razonable de seguridad.
Güemes (2019, pág. 13)	En términos mínimos, la cohesión social remite al bienestar de los miembros del grupo y valores compartidos como la confianza y la igualdad de oportunidades en la sociedad. Para que exista cohesión social, los individuos deben tener motivos para querer pertenecer a la sociedad, y las leyes, regulaciones, normas y valores públicos les deben permitir integrarse. Si la persona se enfrenta a la desigualdad, a la falta de representación, o existe un conflicto profundamente arraigado, es probable que su deseo personal de permanecer en el grupo se desvanezca.
Instituto Alemán de Desarrollo (Burchi, Strupat y von Schiller, 2020, pág. 18)	La cohesión social se refiere tanto a las relaciones horizontales como verticales entre los miembros de la sociedad y el Estado, caracterizadas por un conjunto de actitudes y normas que incluyen confianza, una identidad inclusiva y cooperación para el bien común.
Instituto Valonés de la Evaluación, Prospectiva y Estadística (Reginster y Ruyters, 2019, pág. 1)	El conjunto de procesos, individuales y colectivos, que contribuyen a garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones para todos, la equidad y el acceso a los derechos fundamentales y al bienestar económico, social y cultural y que a la vez desarrollan una sociedad con responsabilidad compartida.

Cuadro 8 (continuación)

Organización u autor	Definiciones de cohesión social
International IDEA (2009)	La cohesión social es un proceso social que tiene como objetivo consolidar la pluralidad de la ciudadanía mediante la reducción de la desigualdad y la promoción de un espacio que permita avanzar en la responsabilidad política y judicial para evitar las injusticias. Es el punto de encuentro de la socialdemocracia y la democracia política. Una sociedad cohesionada es un requisito previo para la democracia política y la estabilidad social.
Janmaat (2011, pág. 63)	La propiedad o cualidad que evita que las sociedades se desmoronen. La cohesión es la característica de una sociedad, de una comunidad u otra entidad sub-estatal. La entidad que representa a la sociedad es el Estado, pues es el principal ejecutor de políticas y el marco de referencia para la mayoría de los ciudadanos.
Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda (Spoonley y otros, 2005a)	Una sociedad es socialmente cohesionada cuando existe un clima de colaboración, porque todos los grupos que la conforman tienen un sentido de pertenencia, participan dentro de esta y se sienten incluidos y reconocidos de una forma percibida como legítima. La cohesión social no es unidireccional sino interactiva.
Naciones Unidas (2016, pág. 21)	Se refiere a la ausencia de fracturas o división dentro de la sociedad y la capacidad de manejar tales divisiones. Una sociedad cohesionada crea un sentido de pertenencia, promueve la confianza, combate la exclusión y la marginación y ofrece a sus miembros la oportunidad de una movilidad ascendente.
National Research Council USA (2014, pág. 38)	La cohesión social se refiere a la medida en que los grupos y las comunidades cooperan, se comunican para fomentar la comprensión, participan en actividades y organizaciones, y colaboran para responder a ciertos desafíos (por ejemplo, un desastre natural o una epidemia). Debido a que las acciones y actitudes pueden tanto integrar a las personas o separarlas, la investigación sobre la cohesión social también considera la división social entre grupos opuestos que son cohesivos dentro de ellos.
OCDE (2011)	Una sociedad es "cohesionada" si trabaja para el bienestar de todos sus miembros, lucha contra la exclusión y la marginación, crea un sentido de pertenencia, promueve la confianza y ofrece a sus miembros la oportunidad de una movilidad social ascendente. Debe analizarse la cohesión social a través de tres lentes diferentes, pero igualmente importantes: la inclusión social, el capital social y la movilidad social. La cohesión social es tanto un medio para el desarrollo como un fin en sí mismo, y está moldeada por las preferencias, la historia y la cultura de una sociedad. El concepto de cohesión social de la OCDE es diferente de las que son más estrechas y que resaltan la naturaleza de vinculación de las redes e instituciones que dan forma a la acción colectiva. La definición de cohesión social adoptada también puede entenderse en el contexto de la noción de Rawls (1971) de una "sociedad bien ordenada".
PNUD (McLean, 2009, pág. 14)	La cohesión social es un concepto esquivo, más fácil de reconocer por su ausencia que por cualquier definición. La falta de cohesión social da como resultado un aumento de la tensión social, los delitos violentos, los ataques a las minorías, las violaciones de los derechos humanos y, en última instancia, los conflictos violentos. La cohesión social tiene que ver con la tolerancia y el respeto a la diversidad (en términos de religión, etnicidad, situación económica, preferencias políticas, sexualidad, género y edad), tanto a nivel institucional como individual. Si bien el significado de cohesión social es discutido, hay dos dimensiones principales: la reducción de las disparidades, desigualdades y exclusión social y el fortalecimiento de las relaciones sociales, las interacciones y los vínculos. Es importante considerar ambas dimensiones para obtener una imagen completa de la cohesión social de una sociedad. Por ejemplo, una comunidad homogénea y cohesionada con fuertes vínculos podría discriminar y excluir a las personas de otros entornos sociales.

Cuadro 8 (conclusión)

Organización u autor	Definiciones de cohesión social
PNUD África (2017, pág. 33)	Esta definición posiciona la cohesión social como un resultado, o una "variable dependiente", y en su esencia postula que las sociedades caracterizadas por bajos niveles de desigualdad y fuertes relaciones entre las personas tienen más probabilidades de ser cohesivas, reduciendo las disparidades, las desigualdades y la exclusión social. Las sociedades cohesivas se consiguen mediante: i) la reducción de las disparidades, las desigualdades y la exclusión social, en las que la exclusión puede ser política, económica, social y cultural y ii) el fortalecimiento de las relaciones sociales, las interacciones y los lazos que requieren el desarrollo del capital social. Esto se puede lograr mediante el apoyo a las redes de la sociedad; el desarrollo de un sentido común de pertenencia, una visión de futuro compartida y enfocándose en lo que los diferentes grupos sociales tienen en común; fomentando la participación y el compromiso activo; fomentando la confianza entre las personas y en las instituciones; fomentando la comprensión y el respeto por los demás y por el valor de la diversidad; y aumentando la capacidad de respuesta de un Estado a sus ciudadanos.
Sojo (2018)	Se refiere a la dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de inclusión/exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a su definición y al modo en que ellos operan. El concepto modificado distingue dos ámbitos: el ámbito de la política y de las políticas, por una parte, y el del espacio microsocio. Al postular una estrecha relación e interacción de los componentes, la diada original de la definición cepalina (mecanismos + respuestas) se transforma en una tríada (mecanismos + respuestas + vínculo social) y, conforme a lo desarrollado en la reflexión acerca de la distinción entre lo político y las políticas, se acentúa el carácter contencioso de esta interacción.
Stanley (2003a, pág. 9)	La cohesión social es la suma de las disposiciones de una población de individuos a cooperar entre sí, sin coacción, en el complejo conjunto de relaciones sociales que necesitan los individuos para completar sus cursos de vida. Una sociedad socialmente cohesiva es entonces una población que tiene suficiente cohesión social para sostener ese complejo conjunto de relaciones sociales más allá de al menos el promedio de vida de los individuos en la población. Hay que tener en cuenta que esta definición no dice nada sobre los valores compartidos, conformidad o incluso orden social. La cohesión social no depende de la igualdad social, la homogeneidad de los valores u opiniones o del que todos se ajustan a los mismos valores, creencias o vidas.
Woolcock (2011, pág. 10)	Woolcock define la cohesión social como la capacidad de las sociedades, no meramente grupos y redes, para gestionar pacíficamente los problemas de acción colectiva.

Fuente: CEPAL, sobre la base de las fuentes citadas.



## **II. Hacia un abordaje normativo de la cohesión social: contexto histórico y elementos centrales**

Repensar el concepto de cohesión social en diálogo con los diversos abordajes en el contexto actual requiere atender varios factores críticos. En primer lugar, es importante tener una mirada histórica que confiera sentido a lo característico del contexto actual, junto a una identificación de los grandes cambios sociales, económicos, medioambientales y tecnológicos en curso, cuya magnitud puede incluso llevar a la configuración de un nuevo orden social. Esta revisión, junto con una mirada histórica del concepto de cohesión social en el marco de los sucesivos paradigmas y referentes del desarrollo en la región, será abordada en la primera parte de este capítulo. En segundo lugar, se presentan los elementos centrales para una aproximación normativa de la cohesión social orientada a la igualdad y la vida en democracia, que permita articular los componentes requeridos para avanzar en un proyecto fundado en la igualdad, el reconocimiento de las identidades y la plena inclusión.

### **A. La cohesión social en la coyuntura histórica actual**

A continuación, se realizará una breve revisión de cómo la noción de cohesión social ha cobrado relevancia en los debates en América Latina y Europa en diversos momentos del contexto histórico-político desde comienzos de los años 2000 hasta la actualidad. Para ello se abordan algunos hitos analíticos e históricos, incluyendo el fin de la guerra fría y el advenimiento de una globalización desigual, y las tensiones generadas por las brechas de bienestar. Como se verá, en el caso de América Latina el debate sobre la cohesión social cobró fuerza hace dos décadas en relación con los procesos de profundización democrática y donde ya se avizoraban expresiones de malestar. En el momento actual, esta discusión adquiere renovada atención en un contexto caracterizado por el cuestionamiento a las desigualdades estructurales, la desconfianza hacia el orden político y económico, nuevos movimientos sociales y demandas de participación (igualdad de género, pueblos indígenas, protección al medioambiente o cambio climático), crisis políticas y nuevas y viejas tensiones interétnicas, entre otras expresiones.

Esto último ocurre en un escenario regional en el cual los avances experimentados en la última década en materia de bienestar, inclusión social y laboral, y reducción de la desigualdad se revierte o estancan, en el marco de una situación económica menos vigorosa y ciclos políticos que no son necesariamente

propicios para emprender reformas que puedan revertir la situación actual. Finalmente, a nivel mundial ha ganado terreno el cuestionamiento y debilitamiento del multilateralismo y la cooperación, junto con una crisis migratoria sostenida en el tiempo. En dicho escenario irrumpe la pandemia de COVID-19, tensionando los equilibrios precarios ya mencionados y motivando una respuesta sobre todo nacional, antes que internacional. La profunda crisis social y económica causada por la pandemia de COVID-19 no ha hecho sino profundizar esta situación y la sensación de incertidumbre. El riesgo de sociedades que pasan de una gran fragmentación socioeconómica a una gran fragmentación y radicalización política ha tendido a crecer. La reflexión sobre la cohesión social se torna en ese sentido más prioritaria que nunca.

### 1. Idas y vueltas de la cohesión social en el debate global

Como se vio en el capítulo anterior, la reflexión en torno a la cohesión social responde a una inquietud recurrente iniciada durante el siglo XIX, ante una serie de procesos que cuestionaban el orden social tradicional. La industrialización, la urbanización, el progreso científico y tecnológico sostenido, entre otros factores asociados a la modernización de las sociedades comenzaban a agotar las fuentes tradicionales de la legitimidad política y social, un proceso que se ha mantenido hasta la fecha de la mano, como se verá más adelante, de viejos y nuevos factores disruptivos, como el cambio tecnológico. Ante el debilitamiento del valor de la religión, costumbre y la tradición, y frente al cuestionamiento de la coerción, surgía una interrogante sociológica y filosófica; a saber, qué nuevos procesos identitarios y qué lealtades *fundaban de facto* el nuevo orden social, pero también, desde el ámbito valórico y normativo, es decir, del deber ser, bajo qué principios y expectativas se debían fundamentar los vínculos entre las personas y de estas con la colectividad.

Durante los siglos XIX y XX varias respuestas a estas interrogantes tomaron forma, y no siempre de forma pacífica o con la idea de lograr una convivencia entre iguales. El nacionalismo constituyó un potente movilizador de las identidades y del sentido de pertenencia, muchas veces definido por oposición a otros colectivos, y apelando a supuestos destinos manifiestos y/o a una supuesta superioridad cultural, militar, económica o étnico-racial. En su versión más radical, los regímenes fascistas y totalitarios de la primera mitad de siglo XX buscaron consolidar, por vías autoritarias e incluso genocidas, sociedades fuertemente cohesionadas sobre la base de la negación de diversos enemigos externos e internos, y la sumisión a líderes supremos que supuestamente encarnaban la voluntad nacional y un único código de valores a seguir.

Así, el siglo XX vio surgir varias respuestas a estas interrogantes, de la mano de diversas nociones más o menos optimistas sobre el *progreso* de la humanidad o de su destino, ya sea la abundancia y prosperidad a través de la industrialización y el comercio mundial, la revolución socialista en uno y eventualmente todos los países, o mediante la realización y predominio de una nación sobre las demás (Furet, 2003). Cada uno de estos referentes prometía alguna visión del bien común, generar un sentido de pertenencia y fortalecer la cohesión social en algún sentido, ya fuese mediante el proyecto de una sociedad igualitaria y sin clases, una nación unida en torno a un gran líder y a su excepcionalidad o superioridad nacional, o bien la imagen de una sociedad capitalista de individuos libres, prósperos e independientes<sup>31</sup>. De las cenizas de la segunda guerra mundial los proyectos predominantes se inscribieron dentro de esas pautas, con dos modelos rivales y múltiples variantes e hibridaciones: muy a grandes rasgos, el socialismo real centrado en la propiedad estatal de los medios de producción, y el capitalismo de la posguerra marcado por la construcción de Estados de bienestar en las economías centrales y, en el mundo periférico, por un estatismo desarrollista como motor del progreso (Chavance, 2003). La existencia de un contramodelo comunista en la Unión Soviética y en otras latitudes también ayudó en los países del campo occidental a que avanzara una agenda redistributiva ambiciosa con el apoyo tácito de sectores y partidos conservadores que de otra forma difícilmente hubieran apoyado, al menos desde sus marcos ideológicos.

<sup>31</sup> Como apunta Furet (2003), fascismo y comunismo desdeñaron a la democracia liberal, la cual era vista como comparsa de un capitalismo rapaz, corrupto y decadente. También compartían temas como el énfasis en la revolución para romper con el estatus quo, el partido único y la dictadura del partido y su liderazgo en nombre del pueblo. En el caso de los fascismos, Polanyi también apuntaba como rasgos la demagogia anticapitalista, la crítica del sistema de partidos y la deslealtad abierta hacia el régimen democrático (Polanyi, 2001, pág. 347).

A partir de los años 1970, en el campo occidental el programa político e ideológico del neoliberalismo ofreció un nuevo modelo de políticas como alternativa ante la aparente ineficiencia del modelo keynesiano predominante, el que sería adoptado en Chile a mediados de los años setenta, en Gran Bretaña a partir de 1979 y en los Estados Unidos tras 1980 (Peters, Pierre y King, 2005; Harvey, 2007), con lo que a través de Chile la región latinoamericana fue escenario temprano de experimentación de dicho modelo. Este programa desborda el ámbito puramente económico y supone una particular visión del Estado, del bienestar y del bien común. Suponía una cohesión social centrada en un individualismo extremo, en donde cada quién, mediante su esfuerzo e ingenio, es responsable de su propia condición y posición relativa dentro del orden social.

A diferencia del liberalismo clásico y su *laissez faire*, para el programa neoliberal<sup>12</sup> el Estado debe generar y garantizar activamente las condiciones para la existencia y el buen funcionamiento del mercado que, mediante la libre fijación de precios y la libertad económica, es visto como un “mecanismo impersonal, donde cada quien decide por su cuenta, la mejor garantía de la libertad y el bienestar” (Escalante Gonzalbo, 2019, pág. 31). En tal sentido, la garantía de la libertad económica y del libre funcionamiento del mercado es la gran misión de la política pública, *in extremis*, por encima de otras libertades, derechos y prioridades. Y para ello, la privatización de todas las demás actividades económicas y sociales en principio resulta siempre más eficiente y benéfico para el conjunto. El énfasis en estos elementos y su implementación en distintos niveles en la región llevaron en los años 2000 a una revisión desde la cohesión social precisamente para evidenciar algunos de los efectos no deseados de esta forma de liberalismo.

Desde esa perspectiva, la desigualdad deja de ser un problema de cohesión social, pues se vuelve un resultado espontáneo del funcionamiento del mercado, el cual premia el esfuerzo, los recursos y talentos que así lo merecen, y genera el incentivo individual para mejorar la condición de cada uno. Como corolario, desde el neoliberalismo se tiende a creer que quienes se benefician menos del orden establecido, por definición, buscarán obtener ganancias por otras vías, en especial apelando al Estado, y cuestionarán los resultados del modelo como injustos. De ahí la noción de aislar en lo posible a la economía de la política, por ejemplo, prescribiendo y limitando el alcance de la toma de decisiones de los gobiernos (incluso elegidos) sobre los equilibrios macroeconómicos. La naturalización de la desigualdad en el debate público, incluso su legitimación, la hegemonía de la meritocracia, el descrédito de lo público como ineficiente o corrupto, y la necesidad de no interferir en el funcionamiento de la economía, fueron a la postre parte importante de la victoria cultural del programa neoliberal. En tal sentido, como apunta Piketty, “la desigualdad no es económica o tecnológica: es ideológica y política” (Piketty, 2019, pág. 21; Atkinson, 2015). Otro de los efectos de la hegemonía de dicho modelo sería el vaciamiento de la política democrática de real contenido económico durante los años ochenta y noventa, como se verá a continuación (Escalante Gonzalbo, 2017).

Tras la caída del Muro de Berlín, la desaparición del mundo bipolar y la consiguiente hegemonía del modelo capitalista dieron paso a una nueva fase de la historia mundial que para los más optimistas debía ser de progreso universal, con base en las bondades de una globalización que sería motor de prosperidad e integración económicas. En la medida en que no había otros paradigmas que rivalizaran con el modelo triunfante, llegó a hablarse del final de la historia: una fase donde capitalismo y democracia liberales quedaban como los únicos referentes mundiales (Fukuyama, 1992). Más aún, durante los años ochenta, el programa neoliberal había sido adoptado en varias economías desarrolladas. Mediante el condicionamiento de créditos internacionales a cambio de la realización de reformas, también fue difundido desde las principales instituciones financieras mundiales hacia los países en desarrollo. A partir de la crisis de la deuda, el neoliberalismo adquirió vigencia mundial y numerosos países en desarrollo comenzaron a

<sup>12</sup> El grupo de intelectuales, economistas y periodistas que primero ideó el programa (y el nombre) había presenciado el ascenso del comunismo, de los fascismos y del intervencionismo estatal. Reunido en 1938, y encabezado por figuras como Friedrich Hayek y Ludwig von Mises, dicho grupo trató de renovar al viejo liberalismo en crisis sobre nuevas bases filosóficas, económicas y políticas en el coloquio “Lippman” realizado en París en 1938 y que luego daría lugar a la fundación de la Société du Mont-Pélerin en 1947 que aún existe. Véase [en línea] <https://www.montpelerin.org/statement-of-aims/>. A partir de los años 1950 dicho programa sería ampliamente difundido por personalidades como el propio Hayek y M. Friedman (Escalante Gonzalbo, 2019).

adoptar aspectos importantes de dicho programa, comenzando por las privatizaciones y la búsqueda del equilibrio fiscal e inflacionario a costa de otros objetivos económicos o sociales en lo que a grandes rasgos se conoció como “Consenso de Washington”. El rotundo fracaso del socialismo real dio paso a partir de los años 1990 a lo que podría calificarse como una hegemonía del modelo neoliberal o, cuando menos, a un conjunto de ideas cuya resiliencia ha sido considerable (Schmidt, 2016). Desde esa perspectiva, la cohesión social hacía poco sentido ante una visión eminentemente individualista de la sociedad.

Pero, más allá de la economía, este hecho influyó nociones centrales sobre el bien común. En su versión más extrema, el modelo neoliberal asume que los individuos son egoístas y maximizadores, legitima la desigualdad como resultado no problemático sino inevitable y deseable, como incentivo al esfuerzo individual, estigmatiza a los estratos excluidos como ‘perdedores’ o decisores mal informados, y limita las funciones y deberes de la política pública (es decir, del Estado) a facilitar, en todos los ámbitos, el buen funcionamiento del mercado, incluyendo los ámbitos públicos tradicionales de bienestar y de derechos, como la educación, la salud o la seguridad social (Paugam y Duvoux, 2010). Promete así una sociedad de individuos *liberados* de la interferencia estatal en todos los ámbitos, y “libres” de definir y llevar a cabo su propio proyecto individual de vida, cualquiera que este sea. Como corolario, también exige que cada quién sea el responsable meritorio de su propia condición, con lo que el espacio para la solidaridad colectiva queda limitado a una alternativa opcional individual (la beneficencia), mas no a un imperativo colectivo o moral, puesto que en el orden social y económico cada uno llega donde debe o merece estar.

Como apunta Piketty, con su pugna entre dos modelos rivales, la guerra fría había contribuido a un congelamiento de la reflexión sobre el devenir del capitalismo, “lo cual no hizo más que verse reforzado por la euforia anticomunista que siguió a la caída del Muro, casi hasta la gran recesión de 2008” (Piketty, 2019, pág. 51). En efecto, dicha gran recesión, en su momento la peor contracción económica desde la crisis de los años 1930 (sin contar la recesión motivada por la crisis del COVID-19 de 2020), puso en entredicho varios de los supuestos centrales de la agenda neoliberal, comenzando con la desregulación de los mercados financieros y en general la noción de que el libre funcionamiento de los mercados llevaría a un orden económico sin grandes colapsos como los conocidos en el pasado. Paralelamente, la crisis climática y la discusión sobre la insostenibilidad del estilo predominante de consumo y producción se sumaron a los cuestionamientos al modelo neoliberal, a tal punto que actualmente la temática de la crisis ambiental es uno de los factores disruptivos del desarrollo sostenible y la cohesión social, como se señala más adelante.

En contra de los pronósticos más optimistas, el nuevo orden mundial muy pronto mostró que estaba lleno de viejos y nuevos problemas, comenzando por una globalización con desequilibrios medioambientales y crisis económicas recurrentes, con pobreza y desigualdades persistentes, y con la presencia continua de múltiples derivas y conflictos, en torno a la nación, la religión, o la democracia, entre otros. Ya en aquel momento la cohesión social como concepto motivador de una nueva agenda de políticas fue objeto de un debate en Europa y en América Latina. Por un lado, como se vio en el capítulo I, desde el Consejo de Europa se promovió en 2000 la noción de cohesión social como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen objetivos comunes por medios democráticos. Como indican Tironi y Sorj (2007, pág. 109), son precisamente las elaboraciones trabajadas en el marco de la Unión Europea las que dotan al concepto de su uso contemporáneo a la primera década del 2000 y que apuntan a salvaguardar “los valores, ideas e instituciones que dan origen al llamado “modelo social europeo”, así como definir un horizonte deseable para las naciones que se constituyen en la UE o quieren integrarse a ella”. Esta concepción se funda en la referencia a los derechos sociales y se comprende como resultado de un proyecto político con un fuerte rol del Estado. El momento en que aparece la formulación indicada antes se vincula estrechamente con un momento de especial incertidumbre ante los procesos de globalización, la irrupción del neoliberalismo, las transformaciones en las familias y la migración, entre otros elementos. Esa aproximación ya evocaba



la preocupación por enfrentar las desigualdades en las democracias europeas, muchas de ellas nuevas, en proceso de entrar a la Unión Europea, poco después del dramático y brutal desenlace de la guerra en Yugoslavia, y con fuertes tensiones políticas y sociales vinculadas a la migración intra y extra continental en el marco de la creación y consolidación del mercado común europeo (Rodríguez Guerra, 2016).

Paralelamente al avance de la construcción europea se ha tratado de construir una ciudadanía social, y se ha avanzado en materia territorial a través de los fondos de cohesión introducidos en 1994 que buscan reducir las disparidades socioeconómicas y promover el desarrollo sostenible apoyando a los territorios menos avanzados económicamente, como también en la definición de estándares comunes en materia laboral y de no-discriminación, en especial bajo la égida de la Corte Europea de Justicia y de la Carta de Derechos Fundamentales adoptada en el tratado de Niza (2000). No obstante, el espacio de la política y la protección social siguen siendo un ámbito de competencia (y de legitimación) nacional, lo que constituye uno de los desafíos para avanzar hacia una ciudadanía y un sentido de pertenencia supranacionales (Ferrera, 2009).

Otro de los desafíos en el contexto global para repensar la cohesión social se relaciona con la sostenibilidad, o más bien con la insostenibilidad del actual modelo de desarrollo y con la dificultad para definir nuevas alternativas sociales, económicas, políticas y ambientales que a la vez sean atractivas, universales y factibles. Siguiendo a Latour (2017), hasta finales del siglo XX, coexistieron varias visiones o modelos, de derecha o de izquierda, centrados en ideales de progreso, de modernidad y de emancipación. El debate se estructuraba a favor o en contra de los caminos propuestos para alcanzar esa modernidad. Por ejemplo, ante un pasado visto como atrasado, parroquial, de injusticia y de tradiciones, se vislumbraba el paso hacia una sociedad mundial sin clases, o bien una globalización con crecimiento, estabilidad o bienestar para todos. El debate público se estructuraba entonces a favor o en contra de dichos ideales, o por el contrario, en reacción a esos modelos y también se plantearon movimientos conservadores que abogaban por un retorno al pasado, a la tradición y a lo local. Todos estos modelos daban por sentado que las bases materiales de ese progreso no tenían límites y no eran una restricción para avanzar indefinidamente hacia uno u otro horizonte de progreso.

Sin embargo, a partir de los años 1970 y de la mano de los primeros movimientos ecologistas, se volvió cada vez más evidente que ninguno de esos horizontes es factible o deseable dada la finitud de los recursos del planeta y la fragilidad de sus equilibrios medioambientales y climáticos. En adelante, todo proyecto o alternativa debe tomar en cuenta esa restricción: el confinamiento en un planeta frágil y con recursos limitados<sup>13</sup>. Más aún, la idea de cohesión social queda fuertemente relacionada con la necesidad de garantizar la convivencia hoy y en el futuro, en una relación intertemporal más fuerte entre viejas y nuevas generaciones. Al mismo tiempo, aun cuando el referente de pertenencia siga en muchos casos siendo el Estado-nación, el tránsito hacia la sostenibilidad trae consigo el referente de pertenecer al conjunto, con la especie. Esta interdependencia global respecto de la (in)sostenibilidad de la vida futura redefine entonces la idea de pertenencia, de bien común, de acciones coordinadas y de igualdad entre generaciones actuales y futuras. Ante ello, la tentación más seductora, cómoda e incluso atractiva desde una mirada cortoplacista es no reconocer estos límites planetarios, y tratar de sacar el mayor provecho del estatus quo, mientras sea posible. Internamente, este camino se emprende a costa de (o sin tomar en cuenta) el devenir de amplios sectores de la población, en especial los más vulnerables; externamente, no reconociendo ninguna responsabilidad sobre los problemas ambientales y climáticos globales, y evitando comprometerse con otros países para enfrentar y asumir los costos compartidos de transitar hacia la sostenibilidad. Más allá del negacionismo, la gran dificultad o desafío actual es justamente definir un nuevo horizonte de desarrollo, de convivencia y de sostenibilidad social, económica y ambiental (Latour, 2017). Ante ello, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible surge en 2015 como un referente mundial para tratar de responder al desafío existencial de la (in)sostenibilidad.

<sup>13</sup> La Agenda 2030 trata de incorporar esa restricción a través de varios ODS relacionados directamente con el medioambiente, en especial el ODS 12 "Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles", así como con el principio de indivisibilidad de la agenda y la interdependencia entre lo social, económico y ambiental.

Finalmente, en el cruce de las grandes tendencias de cambio demográfico (en particular, el envejecimiento y la menor fecundidad), el cambio de los roles de género y en el mundo del trabajo (con empleos cada vez más precarios en prestaciones, estabilidad y remuneración), y los vacíos persistentes de los sistemas de protección social particularmente amplios en la región, la redefinición del cuidado también interpela de nuevas formas la noción de cohesión social. La importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida significa no sólo determinar bajo qué condiciones y estándares serán cuidados quienes no se pueden ocupar de sí mismos (una condición universal en diversos momentos del ciclo de vida), sino también cómo colectivamente se definen nuevos bienes públicos desde un consenso que requiere solidaridad y empatía para alcanzar una nueva corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y las familias (CEPAL, 2020f).

## 2. El concepto de cohesión social en América Latina

Desde mediados de la década de 2000, la CEPAL revisitó la noción de cohesión social. Fue una de las muchas maneras en que contribuía a superar la mirada del modelo económico y político de la posguerra fría y del Consenso de Washington. A diferencia de este último, la CEPAL (2007a, 2010a) buscaba ampliar la agenda de la región hacia una noción más amplia de ciudadanía (social y económica) en concordancia con los instrumentos mundiales relativos a los DESC, la tradición analítica de la CEPAL, y a las propias características y desafíos de la región, en especial sus elevados niveles de desigualdad (CEPAL, 2007a, 2010a). Otros desafíos identificados eran los niveles insuficientes y volátiles de crecimiento, las restricciones y precariedades del mundo del trabajo y la crisis de sus actores colectivos (sindicatos), la disociación entre activos materiales y simbólicos que limitaba la concesión material de las aspiraciones de las personas y la negación del otro como marca secular de una ciudadanía incompleta<sup>14</sup>. Ante ello, la definición de la cohesión social 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”, permitía un análisis más completo de la realidad social, económica y política a la vez que ampliaba la agenda de políticas más allá de los exiguos límites de la agenda del programa neoliberal (CEPAL, 2007a, pág. 12). Postulaba, en cambio, la construcción de un sentido de pertenencia efectivo a la sociedad basado en la plena titularidad de los derechos políticos, sociales y económicos, y la necesidad de mirar dimensiones como las brechas sociales y económicas, las instituciones y el sentido de pertenencia subjetivo de las personas, y definiendo para ello diversos indicadores cuantitativos y cualitativos (CEPAL, 2010a, 2007a).

Esta propuesta ampliaba la agenda social a temas y dimensiones que en su momento no estaban reflejados en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero que sí serían abordados más adelante por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en especial las brechas sociales y económicas, y el papel central de las instituciones para el desarrollo sostenible. Asimismo, cabe destacar la articulación de este entramado conceptual con aquel que venía impulsándose con fuerza en paralelo sobre la protección social, en el entendido de que, sin un avance en garantías de bienestar que permitieran hacer frente al menos en parte a las graves desigualdades que se verificaban en su acceso en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, no sería posible avanzar en cohesión social (CEPAL, 2006, 2007a, 2010a). Este debate también se vinculaba con la propuesta que desde comienzos de la década del 2000 venía haciéndose por parte de la CEPAL de avanzar en la construcción de amplios pactos sociales y fiscales que permitieran hacer frente a los déficits estructurales del desarrollo de la región y que en su formulación nuevamente apelaban a la necesaria expansión de la protección social y a la propia cohesión social como objeto de pacto (CEPAL, 2006; Machinea y Uthoff, 2005).

El concepto de cohesión social se ve también interpelado por la resignificación de la noción de ciudadanía y derechos, especialmente frente a un contexto de múltiples y persistentes desigualdades y discriminaciones. En efecto, desde los años 1960 en adelante, la agenda de los derechos humanos y de las luchas por el reconocimiento de estos se ha ampliado en su alcance y contenidos, más allá del reconocimiento formal de los derechos civiles y políticos individuales. En parte asociado a la afirmación

<sup>14</sup> Esto se abordará más adelante en términos de la persistente cultura del privilegio y de la desigualdad en la región.

de valores alejados de las condiciones materiales de vida que enfatizan la autonomía y la autoexpresión, la nueva agenda del multiculturalismo y de las identidades ha traído al primer plano los temas de género, la cultura y la etnicidad. No se trata solamente de la lucha por el reconocimiento social y político, sino sobre todo discriminaciones y violencias que históricamente habían quedado invisibilizadas como no problemáticas. Este cambio es multifactorial en sus causas y tiene que ver con la posibilidad de pensar las sociedades más allá de las restricciones relacionadas con la sobrevivencia material (Inglehart, 2018), como también con profundos cambios sociales, demográficos y económicos, comenzando por el mundo del trabajo. Un ejemplo es la desigualdad de género y el cuestionamiento a prácticas y valores tradicionales ligados con los roles de hombres y mujeres en la sociedad. En especial, la agenda de la igualdad de género ha gatillado una redefinición profunda y más igualitaria de los modelos de convivencia en todos los niveles, partiendo del ámbito antes 'privado' de las dinámicas familiares, hasta el funcionamiento de la economía y la distribución y acceso al poder político en nuestras sociedades.

Otro aspecto de esa resignificación del concepto de cohesión social es la redefinición de la pertenencia nacional y/o cultural a un Estado, desde un modelo centrado en identidades únicas, homogéneas e impuestas al individuo, hacia el reconocimiento de múltiples lealtades identitarias, tanto individuales como colectivas, vinculadas a la cultura, la lengua o el territorio, y la necesidad de transitar hacia la interculturalidad, especialmente respecto de la situación de los pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes. En América Latina la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas o las personas afrodescendientes quedaron en buena medida como temas pendientes hasta finales del siglo XX. El lugar de estos grupos de población en la sociedad tendía incluso a ser visto como un desafío a la cohesión social *nacional* desde la mirada tradicional de una nación como suma de individuos cultural e incluso racialmente homogéneos<sup>15</sup>.

Esta problemática también se relaciona con nuevos desafíos a la convivencia y la cohesión social. Por ejemplo, el aumento y diversificación de los flujos migratorios que han caracterizado a las últimas décadas del siglo XX y al comienzo del siglo XXI, han situado en todas partes a la migración como un tema en donde la discriminación, la explotación y la violencia hacia las personas migrantes expresan nuevas tensiones y repliegues identitarios. En la región se asiste a un aumento absoluto y relativo de los flujos de migración intrarregionales, lo que constituye un nuevo desafío de inclusión social y económica y la resignificación del sentido de pertenencia a lo nacional (CEPAL, 2019b). El común denominador de ese desafío es cómo asegurar la dignidad, derechos y bienestar de todas las personas en su diversidad, lo que constituye un reto abierto en el contexto actual. La cuestión sobre la diversidad étnica ha figurado centralmente en la discusión sobre cohesión social en diversas regiones (Green y Janmaat, 2011b; Jenson, 2010b; Schiefer y van der Noll, 2017) y ha acompañado procesos políticos que han buscado encontrar respuestas frente a crecientes tensiones o demandas de reconocimiento de largo plazo. La forma en que se ha abordado no ha sido unívoca y ha incluido miradas que relevan las dificultades para consolidar crecientes niveles de cohesión social en sociedades multiculturales (Chan, To y Chan, 2006; Barry, 2011; Phillips, 1995), fundamentalmente en torno a generar valores y un sentimiento de pertenencia compartido, así como aquellas que plantean que la diversidad étnica no puede considerarse un obstáculo a la cohesión social y, por el contrario, el reconocimiento es una dimensión fundamental de la cohesión social (CEPAL, 2007a; Jenson, 2010). La interculturalidad entendida como un enfoque transversal a la política pública que busca consolidar espacios de diálogo en igualdad de condiciones conducentes a la reformulación de las posiciones en la estructura social puede aportar a ello<sup>16</sup>.

Por otra parte, las dificultades y viabilidad de la vida en democracia y su (in)capacidad para generar redistribución, mayor igualdad y bienestar, como elementos conducentes a una cohesión social *democrática* y orientada a la igualdad constituyen otro de los grandes desafíos pendientes. Paradójicamente, en América Latina la recuperación de la democracia ocurrió durante un momento histórico complejo, marcado por la hegemonía del modelo neoliberal. En parte, por ello se generaron tensiones redistributivas

<sup>15</sup> En varios países la respuesta fue la construcción de un mito nacional en torno al mestizaje que, en la práctica, suponía la asimilación de las particularidades étnico-raciales, territoriales y lingüísticas de los pueblos indígenas al conjunto dominante.

<sup>16</sup> Sobre el tema de la interculturalidad y la educación intercultural bilingüe en América Latina, véase Corbetta y otros (2018).

limitadas y, en cambio, de una u otra forma en los primeros años predominó la expectativa generalizada de que la integración al nuevo mundo globalizado a través del comercio y la inversión generarían elevados niveles de crecimiento los que a su vez traerían mayores niveles de bienestar al conjunto de la población. Más aún, hubo casos y/o periodos en los que el crecimiento efectivamente volvió, pasados los costosos ajustes macroeconómicos iniciales de la década perdida, y se tradujo en una importante reducción de los niveles de pobreza (CEPAL, 2019). Lo anterior, a pesar de recurrentes crisis globales y regionales (1995, 1998, 2002, 2008) que interrumpieron los periodos de expansión. Además, el ciclo sostenido de demanda mundial por bienes primarios a comienzos del siglo XXI del que se beneficiaron la mayoría de los países de la región, sobre todo en América del Sur. Ese nuevo extractivismo que “degrada el medioambiente pero provee recursos para políticas de integración social y de diversificación productiva o de recursos para fortalecer el mercado” (Calderón y Castells, 2019, pág. 72) para 2014 llegó a su fin con el fin del ciclo de demanda por bienes primarios lo cual ha limitado considerablemente los niveles de crecimiento a futuro.

Políticamente, del año 2000 en adelante, aumentó la demanda de cambios y un cuestionamiento del modelo heredado del Consenso de Washington. Lo anterior generó sucesivos cambios en las coaliciones gobernantes a partir de los años 2000 lo que llegó a llamarse un ‘giro a la izquierda’ en la región. Como apuntan Weyland y otros (2010), tales experiencias tuvieron como rasgo común la aceptación del capitalismo y de la democracia como los modelos disponibles para lograr un mayor desarrollo (cuando menos en un inicio), pero difirieron considerablemente en sus aproximaciones al grado de involucramiento del Estado en la economía, al papel de la protección social y al grado de preferencia por las formas liberales o participativas de la democracia (Weyland, 2004; Weyland, Madrid y Hunter, 2010). Las experiencias más moderadas (Brasil, Chile, El Salvador o Uruguay, por ejemplo) mantuvieron el modelo de desarrollo y la estabilidad macroeconómica como primordial, y buscaron ampliar los sistemas de protección social mediante cambios institucionales incrementales. En cambio, las experiencias más radicales buscaron introducir cambios más acelerados, mediante nacionalizaciones de ciertos sectores, grandes esquemas de apoyos sociales directos, reformas agrarias y el impulso público de nuevas industrias (Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Honduras o la República Bolivariana de Venezuela, por ejemplo), en el marco de modelos más directos de democracia, apelando a plebiscitos, referéndums y asambleas constituyentes para consolidar en el mediano plazo una mayoría gobernante con pocos contrapesos. Estos casos también estuvieron marcados por tener en su centro a figuras carismáticas que cultivaron el contacto directo con el pueblo en el discurso y en la movilización, un rasgo reminiscente de las experiencias populistas de mediados del siglo XX, a la vez que de una nueva ola que también se ha hecho presente en otras latitudes<sup>17</sup>.

En su diversidad de variantes, la nueva ola de populismo posterior a 2010 que se observa en muchos países es un síntoma de polarización y, a la vez, un desafío a la cohesión social. Como apuntan Algan y otros (2019), en la ola actual confluyen varios elementos políticos, económicos y culturales contemporáneos. En buena medida, la sociedad postindustrial y globalizada ha fragmentado los espacios sociales comunes tradicionales: el desarrollo de servicios y de nuevas modalidades de trabajo se acompaña de una cada vez mayor soledad social. Y en general la ansiedad e incertidumbre económicas, el descontento, la pérdida de legitimidad, la demanda por mayor justicia que han acompañado a la globalización son el campo fértil para las narrativas del populismo, las que pueden apelar a agendas nativistas (en contra de alguna minoría), de clase o ambas (Rodrik, 2018). La nueva ola populista se alimenta de la desconfianza hacia la economía globalizada, los partidos tradicionales, la democracia liberal e incluso de las políticas públicas que favorecen a los *otros*, comenzando por las personas migrantes, pero también de los grupos más vulnerables a quienes las políticas sociales focalizadas han privilegiado en ausencia de un verdadero

<sup>17</sup> Históricamente, a partir de la crisis de 1929, América Latina fue escenario en el siglo XX de experiencias catalogadas en su pluralidad como populistas o nacional populares. En su momento, en el marco de intentos de industrialización a costa de las oligarquías agro-exportadoras antes predominantes, estas experiencias cuestionaron los regímenes liberales previos e incorporaron nuevos sectores sociales a la movilización electoral, sindical y política, y a la seguridad social. También cuestionaron el carácter oligárquico de las democracias formales heredadas del siglo XIX, donde la inmensa mayoría de la población quedaba excluida en los hechos, pero erigiendo en su lugar regímenes elitistas, autoritarios y/o personalistas. Finalmente, polarizaron a las sociedades y en la mayoría de los casos fueron seguidas por intentos autoritarios de regresión, típicamente mediante diversas modalidades de golpes de Estado militares (Vilas, 1994).

Estado de bienestar con vocación universal. Debido a lo anterior estas tensiones, sumadas a la crisis de legitimidad y desconfianza hacia las instituciones de la democracia pueden vehicular paradójicamente gobiernos socialmente conservadores, sumamente críticos de las políticas sociales, y favorables a volver a una agenda de mercado en todos los ámbitos de la economía. El miedo e incertidumbre asociados a la pandemia de COVID-19 se suma a los factores que pueden alimentar este tipo de liderazgos, en la medida en que al negar o aminorar su importancia, también llaman a evitar la disrupción excesiva de las economías y el empleo como consecuencia de las medidas sanitarias y de contención epidemiológica.

En cualquier caso, las dificultades que conoce la profundización de la democracia en América Latina están marcadas por un extenso malestar social y una desconfianza creciente hacia el orden establecido, no a la idea de democracia per se, sino a su funcionamiento actual y la percepción de que no es capaz de responder a las demandas de la ciudadanía y a las dificultades sociales y económicas (Luna, 2019). Más aún, la desigualdad no solamente se manifiesta en múltiples dimensiones del bienestar y del goce de derechos (educación, salud, trabajo, ingreso, protección social y otros) en torno a varios ejes estructurantes (nivel socioeconómico, edad, género, territorio, pertenencia étnico-racial y estatus migratorio, entre otros) en lo que la CEPAL ha denominado una matriz de la desigualdad social, sino que estos descansan sobre bases culturales —la cultura del privilegio— que la naturalizan y que resultan difíciles de desarmar (CEPAL, 2016a)(PNUD, 2017). El reconocimiento del distinto como semejante sigue siendo uno de los obstáculos principales para la convivencia democrática y para una cohesión social basada en la igualdad.

El impacto de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos también confiere nuevas implicancias al debate en torno a la cohesión social, comenzando por la sociabilidad y las relaciones interpersonales. Estas no solamente ocurren de forma no presencial con cada vez mayor frecuencia, sino a través de y mediadas por entornos virtuales, en donde la algoritmización del intercambio comunicacional tiene enormes consecuencias. Un efecto es el mayor riesgo de confrontaciones y una atomización de grupos autorreferentes que pueden llevar a la falta de un mínimo entendimiento común o de una lectura compartida de la realidad, y en donde cada quién se relaciona dentro de un espacio o comunidad “imaginada” propia. Más aún, el control sobre dichos entornos por poderes fácticos, están generando nuevas formas de manipulación que se suman a las dinámicas tradicionales de polarización, dificultando la construcción de miradas compartidas sobre el bien común.

Por su parte, la digitalización de las economías, de la vida social y política, además de generar nuevas brechas sociales en materia de conectividad, de capacidades de uso y de acceso a dispositivos y plataformas, también dan un nuevo tamiz a la problemática de la cohesión social, pues plantea la pregunta sobre el efecto de la no presencialidad en la convivencia, ante un reequilibrio donde la “vida digital” es parte cada vez mayor de la vida colectiva. En ese marco de intercomunicación global y de inmediatez constante puede hablarse de una relativa aceleración del tiempo histórico y político. Por ejemplo, todo hecho local o puntal, viralizado, puede interpelar al conjunto de la sociedad, y se traduce inmediatamente en tomas de posición abruptas y con fuerte carga de emotividad, presiones adicionales a las autoridades e instrumentalización política. Ante ello la acción pública, las instituciones o los aparatos de justicia tienen una capacidad de respuesta muy limitada, por de mediano y largo plazo, generando desconfianza y malestar entre la ciudadanía. Estos fenómenos vinculados al progreso tecnológico y científico tienen una lógica centrífuga en principio poco alineada con la idea de cohesión social animada por una lógica centrípeta. En ese contexto, ¿cómo definir al menos “mínimos irreductibles y duraderos” para unir e identificar a las personas evitando su rápida obsolescencia?

### **3. La crisis del COVID 19: un “choque social global” que acelera el cambio y agudiza los desequilibrios y tensiones**

La más reciente crisis mundial motivada por la pandemia del COVID-19 y por sus efectos sanitarios, económicos, sociales y, en algunos casos, políticos, están sacudiendo a todas las sociedades. En la medida en que afecta casi al mismo tiempo de manera evidente a todas las personas, de todos los países, este hecho social global azota prácticamente la totalidad de los aspectos de la vida social de cada sociedad,

con una fuerza capaz de acelerar grandes cambios y a la vez de generarlos. Los efectos económicos de las medidas adoptadas para mitigar los contagios (cuarentenas, aislamiento físico y confinamiento) se tradujeron al inicio en un desempleo masivo (CEPAL, 2020c, 2020b, 2020a). Desde el punto de vista de la cohesión social, cabe mencionar que la pandemia ha vuelto vulnerable al contagio y a la enfermedad a todas las personas, aunque con niveles de riesgo diferenciados, mostrando fuertemente su impacto más intenso en la población de mayor edad, con precondiciones de salud y en general más pobre y vulnerable, tales como los y las trabajadores informales, las personas con discapacidad, las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y las personas migrantes (CEPAL/FAO, 2020; CEPAL y OPS, 2020), poniendo nuevamente de relieve las profundas desigualdades vigentes (CEPAL, 2020c). La aceleración de la investigación científica y su traducción concreta en el acceso a nuevas vacunas o medicamentos también generan una nueva brecha entre grupos sociales y países. La magnitud de los impactos de la crisis social y económica en desarrollo es de proporciones y pueden arriesgar los logros acumulados en años, incluso en décadas (CEPAL, 2020a), generando cambios sustantivos en las estructuras, las expectativas y certezas en una parte amplia de la población, sumándose a los problemas que ya se detectaban bajo un modelo de desarrollo excluyente y con múltiples expresiones de la desigualdad (CEPAL, 2019a, 2016a).

Mientras, la desconfianza y los cuestionamientos frente a la forma de enfrentar la pandemia por parte de los gobiernos, o la impotencia y angustia generada por el hambre y el déficit de medidas que resguarden un nivel de bienestar mínimo para las personas, en especial de quienes se encuentran en situación de pobreza o son altamente vulnerables a ella, están decantando en protestas sociales y mayor malestar al que ya se acumulaba en la región (CEPAL, 2021b). A su vez, los intentos por controlar la expansión de la crisis sanitaria, económica y social requerirán de la colaboración de todos los actores de la sociedad, aun cuando el Estado aparezca como un indispensable vector del bien común. En ello, la crisis sanitaria entrelaza lo más íntimo, la enfermedad, con lo más abstracto, la responsabilidad del Estado de asegurar la supervivencia del colectivo (Lazar y otros, pág. 11). Actuar en favor de un sentido de pertenencia compartido se vuelve, por tanto, más urgente que nunca. En tal sentido, la emergencia ha evidenciado muy concretamente la interdependencia económica y social de los individuos —por cierto, la definición misma de sociedad según (Elias, 1997)—, y la importancia sistémica de la solidaridad social y de la confianza. Ambos aspectos son centrales para la cohesión social, pero han sido relegados a un segundo plano en los debates recientes en torno al desarrollo sostenible.

Esto, no obstante, es muy paradójico en un momento en que las posibilidades para actuar de manera colectiva se ven fuertemente constreñidas debido a las restricciones vigentes para la interacción presencial debido a las necesarias medidas de confinamiento, libradas principalmente al encuentro en plataformas virtuales de dispar acceso por las brechas digitales que imperan en la región (CEPAL, 2020f). En ello la pandemia acelera y magnifica el alcance de los cambios ligados a la adopción de nuevas tecnologías en el mundo del trabajo forzando la colaboración en redes, la interlocución con más actores y la adopción de nuevos modelos organizacionales desde lo digital, como también el aumento, e incluso la sustitución, de la interacción virtual sobre la interacción social presencial. Lo anterior llama a repensar la cohesión social y algunos de sus aspectos constitutivos como las garantías universales para el bienestar de la población y el sentido de pertenencia en una coyuntura crítica, abierta por la pandemia, con problemas estructurales persistentes y con inciertas repercusiones, considerándola como una oportunidad para renovar los fundamentos del actual contrato social.

En suma, el momento histórico actual de América Latina, implica múltiples desafíos para avanzar en mayores grados de cohesión social democrática (Sojo, 2018). Frente a ello, se plantea la necesidad prioritaria de revisar el concepto de cohesión social para analizar su situación en los países y vincular este análisis y reflexión con la construcción de pactos sociales para la igualdad en un momento clave de la historia de la región.

#### 4. Nuevos referentes normativos para situar la discusión reciente sobre cohesión social en América Latina

Como se revisó en la sección anterior, la definición de la cohesión social por la CEPAL (2007a), al centrarse en la dinámica entre los mecanismos de inclusión y exclusión, y además incorporar el posicionamiento subjetivo de las personas ante ello, ofrecía una aproximación de la cohesión social como proceso, susceptible de aplicarse a contextos y momentos muy diferentes, a la vez de apuntar a determinados mínimos sociales a los que debería aspirarse como sociedad. Esta definición también evitaba prescribir normativamente el análisis de la cohesión social hacia uno u otro esquema de valores (CEPAL, 2007a). En parte debido a esto, recientemente los trabajos de Sojo (2017, 2018) rearticulan la definición, distinguiendo entre el ámbito de la política y de las políticas, por una parte, y el del espacio microsocio, por la otra. En cuanto a lo primero, la cohesión social se define como la dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de inclusión/exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. En cuanto al segundo aspecto, Sojo (2018, 2017a, 2017b) destaca el papel del vínculo social que establecen y desarrollan las personas entre sí al convivir en una determinada sociedad o comunidad, su trato mutuo en términos de reciprocidad y de reconocimiento, o de negación del otro.

Dicha definición constituye una aproximación muy útil a la cohesión social como proceso social y político, así como para relacionarla con múltiples problemas estructurales de las sociedades de América Latina y el Caribe. No obstante las especificidades del actual momento histórico y los riesgos que puede traer para la cohesión social los retrocesos en materia social, la agudización de diversas expresiones de la desigualdad y el deterioro de las confianzas interpersonales e institucionales, llaman a considerar otros referentes. Esto da cuenta de la necesidad de avanzar hacia una definición que entregue orientaciones adicionales que permitan a los países comprender el vínculo entre cohesión social y políticas públicas en ámbitos cruciales para su fortalecimiento, dado que “la cohesión social asume características propias en cada sociedad y momento histórico” (Sorj y Tironi, 2007, pág. 105).

Antes de entrar al análisis de sus componentes, se exponen a continuación enfoques que se consideran de referencia necesaria para pensar un abordaje renovado de la cohesión social aplicado a América Latina y las políticas para su fortalecimiento que además de preguntarse cómo funciona, defina pautas sobre cómo y con qué fines debería fundamentarse la cohesión social en el contexto actual.

##### a) La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En el año 2015, los 193 países miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual constituye un verdadero consenso civilizatorio (Bárcena, 2018), con un llamado a construir sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas mediante una agenda de alcance universal que sitúa la dignidad e igualdad de las personas, el respeto por el medioambiente, los derechos humanos, así como “la prosperidad, la paz y las alianzas” (Bárcena, 2018) en el centro. Esta agenda plantea la necesidad de transitar hacia un desarrollo sostenible, definido inicialmente como “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1987). Ello se traduce en un estilo de desarrollo basado en la indivisibilidad e interdependencia de las dimensiones económica, social y ambiental; no es posible avanzar de manera sostenible en ninguna de estas dimensiones de manera unilateral, es necesario considerar el impacto que las acciones generan de manera multidimensional<sup>18</sup>.

A su vez, la agenda plantea el principio de no dejar a nadie atrás, el cual implica dar prioridad a las necesidades de las personas más vulnerables y asumir decididamente el combate a las desigualdades. Este principio se refleja en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en la consideración especial

<sup>18</sup> Esta agenda constituye un mínimo consenso mundial muy valioso en torno a las nuevas limitaciones que imponen la finitud de los recursos de la tierra, así como los efectos nocivos de la acción humana sobre los equilibrios de la vida en el planeta.

de la situación de grupos de la población que tradicionalmente han sido objeto de desigualdad y discriminación, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las personas en situación de pobreza, los pueblos indígenas, las personas afrodescendientes, las personas con discapacidad, la población rural y los migrantes, entre otros.

Finalmente, la agenda hace un llamado a la participación y acción de todos los sectores y actores de la sociedad. Para cumplir los compromisos asumidos y concretar la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible, se requiere la participación no solo de los distintos sectores e instituciones de los Estados, sino también de la sociedad civil, la academia y el sector privado.

**b) La igualdad como horizonte estratégico del desarrollo, la cultura de la igualdad y la matriz de la desigualdad social en América Latina**

La CEPAL ha planteado que la igualdad constituye un principio normativo y el horizonte estratégico del desarrollo (CEPAL, 2010b), siendo la igualdad de derechos el principio rector en cuanto condición de la ciudadanía (Bárcena y Prado, 2016). A la igualdad de derechos se suman la igualdad de medios, en capacidades, de reconocimiento recíproco y la igualdad relacional (Bárcena y Prado, 2016). Desde esta perspectiva, avanzar en la reducción de la heterogeneidad estructural, el desarrollo productivo, el acceso a derechos y el fortalecimiento de las capacidades humanas es fundamental para alcanzar la igualdad en la región (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2012). Ello implica reconocer, por una parte, el rol que históricamente ha tenido una estructura productiva altamente heterogénea y poco diversificada en la desigualdad en la región (CEPAL, 2010b, 2012, 2014, 2016b). Por otra parte, comporta también develar el papel jugado por la cultura del privilegio, herencia del pasado colonial y esclavista, que se reproduce a través de instituciones, prácticas y valores (CEPAL, 2018a, 2016a). La superación de esta cultura que naturaliza y reproduce las jerarquías sociales y las desigualdades requiere, precisamente, avanzar en una cultura de igualdad de derechos a través de políticas e instituciones, la participación ciudadana, la erradicación de todas las formas de racismo y discriminación y el reconocimiento y valorización de las diferencias, como algunas de sus expresiones (CEPAL, 2016a). Como se plantea en este documento, el fortalecimiento de la cultura de la igualdad es fundamental para cimentar un sentido de pertenencia y lograr crecientes niveles de cohesión social en la región.

En esta línea, la CEPAL ha alertado de la persistencia de una matriz de la desigualdad social en América Latina, la cual, si bien se asienta en esta estructura productiva, incluye un conjunto de ejes estructurantes que se encadenan, entrecruzan y potencian entre sí, contribuyendo a la reproducción de las desigualdades en diversos ámbitos del ejercicio de derechos y que incluyen, además del nivel socioeconómico, el género, la etnia y la raza, el ciclo de vida y el territorio (CEPAL, 2016a). A estos pueden sumarse otros factores como la situación de discapacidad, el estatus migratorio y la orientación sexual y la identidad de género (CEPAL, 2019a).

Estos ejes se expresan en los diversos ámbitos del desarrollo social y el ejercicio de los derechos humanos, tales como la educación, la salud, el trabajo decente, la protección social y los espacios de participación, entre otros. Las brechas estructurales a las que dan origen constituyen un obstáculo para la cohesión social, como se plantea en este documento.

**c) La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo**

En el marco de la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en octubre de 2019 en Ciudad de México, se aprobó por unanimidad de los países participantes la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI), cuyo objetivo es apoyar la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región, en especial en aquellas áreas vinculadas con los mandatos de los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes, teniendo en cuenta los logros, oportunidades y nudos



críticos del desarrollo social inclusivo en la región (CEPAL, 2020b). Se trata de un instrumento técnico y político que plantea líneas de acción en cuatro ejes: sistemas de protección social universales e integrales; políticas de inclusión social y laboral; una institucionalidad social fortalecida y la cooperación e integración regional, con énfasis en el fomento de la cooperación Sur-Sur. Conforme a la orientación de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás, la agenda regional presta especial atención a quienes han sido tradicionalmente discriminados y excluidos, a saber, niños, niñas y adolescentes; personas mayores; jóvenes; mujeres; pueblos indígenas; población afrodescendiente; personas con discapacidad; personas que habitan en zonas rezagadas, y personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales, así como los migrantes, las poblaciones afectadas por los desastres y el cambio climático y los desplazados por conflictos en sus territorios.

Esta agenda se orienta desde la perspectiva del desarrollo social inclusivo, la cual a partir de una concepción de la inclusión centrada en la realización de los derechos, la plena participación de las personas en la sociedad y el acceso a políticas clave para el bienestar (CEPAL, 2017), ha sido definida como “la capacidad de los Estados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas, consolidando espacios para su participación y reconocimiento, abordando las brechas de acceso a ámbitos fundamentales del bienestar y dando cuenta de las desigualdades sociales y sus ejes estructurantes desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias” (CEPAL, 2018b, pág. 77). Esta definición pone el acento en el acceso de la ciudadanía a niveles de bienestar que garanticen el ejercicio de sus derechos, abordando las desigualdades en acceso a las dimensiones del bienestar, con mecanismos para la superación de las prácticas discriminatorias, el reconocimiento de las identidades y la participación social. Todos estos pueden ser considerados elementos básicos para avanzar en sociedades cohesionadas, abonando al estrecho vínculo entre inclusión y cohesión social.

De manera coincidente, la ARDSI se guía por un conjunto de principios fuertemente relacionados con la cohesión social, apuntando, además del enfoque de derechos como horizonte normativo, al empoderamiento y la autonomía de las personas, la vida digna y el bienestar progresivo, y una lógica redistributiva y de solidaridad con sostenibilidad financiera. En particular, el principio del universalismo sensible a las diferencias<sup>19</sup>, apunta a la necesidad de que las políticas se orienten doblemente a la universalidad en el acceso a los servicios sociales y la superación de las brechas y desigualdades, sin dejar a nadie atrás, lo cual implica romper barreras de acceso para las personas y poblaciones que experimentan diversos tipos de desigualdad, discriminación y exclusión, mediante acciones o políticas afirmativas, superar la cultura del privilegio y avanzar en el reconocimiento de las diversas identidades y demandas. Como se plantea en lo que sigue, esta doble dimensión de reconocimiento y redistribución es consustancial a una nueva comprensión de la cohesión social y sus fundamentos, y de las políticas para su fortalecimiento.

## **B. Elementos centrales para una aproximación normativa a una cohesión social orientada a la igualdad**

Esta sección busca identificar los elementos clave de un concepto de cohesión social que complemente la definición anterior de la CEPAL (2007a) con un carácter normativo que facilite la identificación de políticas públicas para su fortalecimiento, atendiendo a los desafíos asociados al escenario histórico actual. Por ello, se toma como unidad de análisis a un país o Estado-nación, en el entendido de que es a ese nivel que ocurre la implementación de las principales políticas públicas y que los interlocutores de dicha discusión son los gobiernos y otros actores sociales, económicos y políticos que participan en su discusión, elaboración e implementación. Ello no implica que este concepto ignore, por una parte, el rol sustantivo de la sociedad civil, además del Estado, en las características de la cohesión social; y, por la

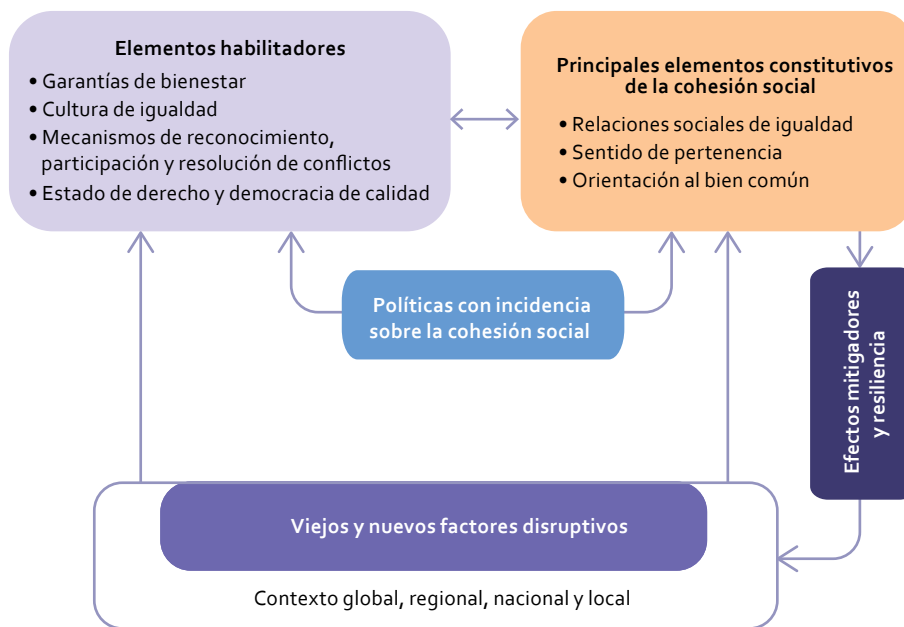
<sup>19</sup> Véase Habermas (1998), citado en CEPAL (2016a) y Hopenhayn (2001).

otra, el carácter pluricultural de la gran mayoría de los países de América Latina, y que en algunos casos ha dado paso al reconocimiento de una sociedad plurinacional, como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia. El acento más bien es encontrar en el marco del Estado un orden donde quepan y convivan pacíficamente diversas identidades. Tampoco supone pasar por alto las identidades territoriales o culturales locales sobre el sentido de pertenencia de las personas: según el caso estas bien pueden cimentar, o por el contrario cuestionar, la cohesión social desde el ámbito nacional. Al contrario, el concepto deberá dar cuenta de las condiciones existentes en una sociedad y su estructura estatal para permitir la coexistencia, reconocimiento y valoración de las diversas identidades en favor de un objetivo común. Asimismo, se trata de pensar la cohesión social adjetivándola más allá del proceso y orientándola normativamente hacia la igualdad y los derechos de las personas, en un mundo con recursos finitos y una sostenibilidad en suspenso.

De esta manera, se plantea que la cohesión social puede ser comprendida como *la capacidad de una sociedad y sus instituciones democráticas de promover relaciones sociales de igualdad y generar un sentido de pertenencia y una orientación hacia el bien común de una forma percibida como legítima por sus miembros*. Esa capacidad se refiere a la generación de tres expresiones específicas de la cohesión social: relaciones sociales de igualdad, sentido de pertenencia y orientación al bien común, y requiere de la existencia de algunos elementos habilitadores; a saber, garantías de bienestar, la promoción activa de una cultura de la igualdad, mecanismos para la reducción de las desigualdades, de reconocimiento, de participación y para la resolución pacífica de conflictos y de adaptación a los cambios, en el marco de un Estado de derecho y una democracia de calidad<sup>20</sup>. Cabe mencionar que esta propuesta se relaciona con la definición de cohesión social planteada anteriormente por la CEPAL (2007a). Este abordaje adicional alude tanto a los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y disposiciones de la ciudadanía, a través de la legitimidad percibida de dichos mecanismos y el sentido de pertenencia, siendo estos elementos centrales del abordaje anterior. No obstante, la presente propuesta agrega la dimensión de las relaciones sociales de igualdad, puesto que se considera que la dimensión relacional es esencial para abordar el concepto en su completa multidimensionalidad. Adicionalmente, se agrega una orientación normativa más explícita, cuyo objetivo es guiar la formulación de políticas públicas que permitan el fortalecimiento de la cohesión social, incorporando la dimensión de la orientación al bien común. En este abordaje los elementos habilitadores y las expresiones constitutivas de la cohesión social aparecen tensionados y cuestionados constantemente por diversos factores disruptivos nuevos y antiguos, locales, nacionales y globales. Entre ambos existe la posible intermediación de diversas políticas susceptibles de actuar sobre estos elementos habilitadores y expresiones. Pero además, la cohesión social tiene a su vez efectos mitigadores y de resiliencia para la sociedad en la medida en que contribuye a enfrentar los factores disruptivos. En el diagrama 1 se resume el esquema analítico propuesto y sus componentes serán descritos en las secciones siguientes.

<sup>20</sup> Esta definición, a la vez de recoger la herencia conceptual de los debates emprendidos por la CEPAL en la década pasada (CEPAL, 2007a, 2007b; Hopenhayn y Sojo, 2010), toma como base elementos presentes en las definiciones de cohesión social del Consejo de Europa (2003) que la describe como "La capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización" y de Sorj y Tironi (2007), quienes entienden la cohesión social como "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 socio-económico (bienestar), socio-político (derechos) y socio-cultural (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" (págs. 118-119).

**Diagrama 1**  
**Esquema analítico sobre una cohesión social democrática y orientada a la igualdad**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

## 1. Elementos centrales de la definición: un abordaje orientado a la igualdad

La definición de cohesión social propuesta da cuenta de tres expresiones constitutivas: i) las relaciones de igualdad; ii) el sentido de pertenencia y su relación con la confianza y iii) la alusión a una capacidad que reside tanto en la sociedad como en sus instituciones democráticas para su promoción activa; v) la cohesión social como proceso y su nivel relativo; vi) la cohesión social y su relación con el conflicto; vii) la relación entre cohesión social, desigualdad y exclusión, y viii) la retroalimentación sistémica entre una mayor cohesión social y la capacidad de una sociedad para mitigar diversos factores disruptivos.

La primera parte de esta definición hace referencia a las **relaciones sociales de igualdad**. El énfasis en la interdependencia y los lazos sociales fuertes figura centralmente en el trabajo seminal de Emile Durkheim (1897) como fuentes de solidaridad y cohesión. Las relaciones sociales están al centro de la cohesión social puesto que se trata de un concepto que remite a la convivencia y a las interacciones, a aquello que mantiene a los individuos unidos, tanto en términos individuales como grupales (Chan y otros, 2006; Dragolov y otros, 2013; PNUD, 2009; PNUD África, 2017; Schiefer y Van der Noll, 2016). A pesar de que las distintas definiciones enfatizan distintos aspectos de la cohesión social, en general se puede identificar la mención transversal a redes, vínculos, confianza, reciprocidad y normas o valores comunes.

En diversos abordajes, esta expresión de la cohesión social es asociada al capital social, fenómeno ampliamente debatido en la literatura<sup>22</sup>. No obstante, en la presente propuesta, los vínculos sociales

<sup>21</sup> Cabe destacar que estas primeras dos dimensiones figuran explícita o implícitamente en diversas formulaciones de las destacadas en el capítulo II. Manka (2014), por ejemplo, en una definición sintética de cohesión social indica que el concepto comprende dos dimensiones fundamentales: el sentido de pertenencia a una comunidad y la relación entre sus miembros. De manera similar, Schiefer y van der Noll (2016) identifican a las relaciones sociales, el sentido de pertenencia y la orientación hacia el bien común como dimensiones esenciales de la cohesión social.

<sup>22</sup> Entre las definiciones clásicamente mencionadas, se puede encontrar la de Bourdieu, uno de los primeros teóricos en utilizar el término, para quien el capital social hace referencia a la "acumulación de recursos reales o potenciales que están unidos a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo" (Bourdieu, 1986, pág. 248), mientras que Putnam lo define con los "rasgos de organización social tales como redes, normas y confianza social, que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo" (Putnam, 1993, págs. 1-2).

*entre iguales* en una sociedad cohesionada preceden a la noción del capital social en tanto relaciones instrumentales al servicio de la acumulación de recursos que pueden ser movilizados para emprender acciones determinadas.

Junto con hacer referencia a la pertenencia a redes sociales de confianza o reciprocidad, las relaciones sociales de igualdad implican un conjunto de cualidades características presentes en las interacciones y lazos sociales, y que se posicionan en el opuesto a actitudes (y percepciones, por parte de quienes las experimentan) de exclusión y discriminación. En esencia supone que los vínculos se generan entre individuos que se reconocen *a priori* como semejantes e iguales, más allá de las circunstancias, atributos y características de cada uno. De este modo se plantea que las relaciones sociales de igualdad se rigen bajo actitudes de solidaridad<sup>23</sup>; es decir, con la “disposición para compartir recursos con otros que están desfavorecidos o necesitados, mediante contribución personal a aquellos que están necesitados, y a través de impuestos y de otro tipo de redistribución organizada por el Estado” (Stjernø, 2005, p.298), o que aluden a un sentido de interdependencia social, y de identidades y valores comunes (Green y Janmaat, 2011). También se caracterizan por el respeto a la diversidad y no discriminación, incluyendo una orientación a la igualdad en el trato; además de la confianza interpersonal y la reciprocidad. Esta, comprendida por la CEPAL (2007, pág. 87) como la “percepción de que los demás, ya sea individual o colectivamente, son capaces de ser solidarios con cada individuo”, anima una reciprocidad en el trato y de expectativas del comportamiento de los demás. De este modo, y en línea con la definición del *Social Cohesion Radar* (2013), las relaciones sociales son cualificadas; que apunta a la cohesión social en cuanto calidad de las interacciones entre miembros de una comunidad y relaciones sociales resilientes, que generan una conexión emocional positiva.

En una sociedad cohesionada en torno a instituciones democráticas, las relaciones sociales de igualdad se desarrollan tanto entre quienes pertenecen a una misma comunidad, territorio o grupo, es decir, entre quienes tienen afinidades valóricas, sociales y culturales, como también entre aquellas personas que no comparten dichos elementos, es decir, tanto entre ‘nosotros’ como con relación al ‘otro’. De este modo, uno de los principales desafíos de una sociedad cohesionada sería mantener y fortalecer lazos sociales de confianza, colaboración o disposición a trabajar juntos, y de solidaridad entre quienes tienen diferentes identidades, así como renovar tales lazos ante nuevos desafíos bajo la lógica común y compartida de una cultura de la igualdad fundada en los derechos. Ello es relevante sobre todo en contextos nacionales y regionales marcados por una tendencia de diversidad creciente, reflejado en la migración que se experimenta al interior de los países de América Latina, así como también por su arraigada cultura del privilegio (CEPAL, 2018a). Este aspecto de la definición de la cohesión social se acerca a aquellas que la conciben como el compromiso y habilidad para trabajar juntos, incluso cuando los valores que poseen las personas sean distintos (Comisión Económica para África, 2016; Pornschlegel y Jürgensen, 2019; Dragolov y otros, 2013; De Beer, 2014; Woolcock, 2011; Banco Mundial, 2012, 2000; Stanley, 2003). Las relaciones de igualdad suponen asimismo el principio de reconocimiento recíproco (véase, por ejemplo, Jenson, 1998), así como la superación de todas las formas de discriminación como precondition de la cohesión social.

De igual manera, ante múltiples factores disruptivos con efectos centrífugos y de exclusión, las relaciones sociales de igualdad suponen la existencia de procesos activos tendientes hacia una constante inclusión social, y, por tanto, a mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para la participación de todas las personas en la sociedad (CEPAL, 2017), en particular de aquellas más desfavorecidas. En otras palabras, no se puede hablar de relaciones sociales de igualdad en contextos donde impera la exclusión social, en que ciertas personas o grupos de la población se encuentran sistemáticamente privados de derechos, recursos y/o reconocimiento, ya que dicha exclusión les impide participar de forma activa en las distintas dimensiones de la sociedad (Naciones Unidas, 2016) y denotan la presencia de mecanismos de discriminación y desigualdades, así como la ausencia de la solidaridad.

<sup>23</sup> La definición de cohesión acuñada por el Consejo de Europa (2004) considera como una de sus características la lealtad y la solidaridad recíproca -una sociedad cohesionada daría cuenta de una comunidad de apoyo mutuo-, además de otras como la fortaleza de las relaciones sociales y la confianza entre los individuos de una sociedad (véase Fonseca y otros, 2014).

La segunda expresión constitutiva en la definición propuesta es el **sentido de pertenencia**, y alude a la vinculación e identificación de las personas respecto a la sociedad y a las instituciones y grupos que los integran. Incluye los niveles micro, meso y macro. Al nivel micro, el sentido de pertenencia tiene aspectos relacionales (interacciones), afectivos y cognitivos fuertemente relacionados con el entorno social inmediato de las personas (valores, actitudes, identidades, percepciones y sentimientos), los cuales se encuentran vinculados entre sí (CEPAL, 2007). Responde a una autoidentificación, pero su desarrollo está fuertemente relacionado con el momento histórico y la inercia de las interacciones que se dan en una sociedad (CEPAL, 2011). A nivel meso, el sentido de pertenencia responde a múltiples referentes de manera complementaria, como pueden ser las categorías socio profesionales, el sector de actividad y el territorio o región de origen. Políticamente, el sentido de pertenencia a nivel de referentes regionales y/o étnicos con frecuencia han coexistido con el referente nacional, muchas veces de manera contradictoria y conflictiva como en el caso de los grupos indígenas en muchos países de la región. En tal sentido, la capacidad de avanzar hacia sociedades con crecientes niveles de interculturalidad, que propicien el diálogo, el entendimiento común y la construcción de acuerdos para la convivencia, representa un positivo factor de cohesión en sociedades marcadas por la diversidad cultural y territorial.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, un componente importante de identificación para las personas a nivel macro ha sido el Estado nación del cual son originarias y/o en el cual habitan. Sin embargo, este puede interactuar en menor o mayor grado dependiendo del contexto, con muy diversas identidades y lealtades de tipo étnico, lingüístico, racial, económico y/o regional, entre otras (CEPAL, 2011), que pueden o no ser contradictorias y, por tanto, no son mutuamente excluyentes. Como se ha mostrado ampliamente, la diversidad cultural que puede presentarse en una sociedad a partir, por ejemplo, de los procesos migratorios, no necesariamente atenta contra la posibilidad de construir apoyo mutuo y solidaridad entre comunidades (Banting y Kymlicka, 2006 y Galabuzi y Teelucksingh, 2010). Esta concepción releva la importancia de las dinámicas de reconocimiento y participación social, así como de redistribución para conducir procesos dinámicos para la construcción de pactos sociales y, con ello, cimentar mayores grados de cohesión social (véase, por ejemplo, Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020).

Asimismo, esta dimensión se vincula estrechamente con la legitimidad asignada a la forma en que se organiza una sociedad con base en una **orientación compartida hacia el bien común**, la tercera expresión en la definición propuesta. Ello se asocia a la adhesión a los valores compartidos imperantes y, más ampliamente, con la capacidad de una sociedad para que se produzca una distribución percibida como justa en el acceso a los diversos medios que garantizan el bienestar y derechos de las personas. Por el contrario, como detallara Durkheim, la *anomia* se produce precisamente en condiciones de inestabilidad que derivan de la ruptura de estándares, valores y reglas, así como de la ausencia de propósitos e ideales. En la formulación que aquí se propone, tanto la disposición a formar parte de una sociedad (el sentimiento de unidad), como a orientar la acción hacia objetivos compartidos<sup>24</sup> o al bien colectivo están en el centro de la formación de un sentido de pertenencia, por lo que se trata de dimensiones mutuamente imbricadas. Esto puede tener como expresión, justamente, aceptar “vivir en un orden colectivo que les reportará beneficios, así como sacrificios individuales” Sorj y Tironi (2007).

Es relevante considerar el papel de la confianza en la construcción de un sentido de pertenencia y la orientación al bien común. La confianza puede ser comprendida en función de la predictibilidad asignada a determinadas respuestas frente a un comportamiento y el manejo de la incertidumbre. De acuerdo con Warren (1999), desde un punto de vista instrumental la confianza involucra siempre una valoración, cuando menos implícita, en la que se acepta ser vulnerable a las acciones de los demás al conferirles el poder discrecional sobre algo (un bien, una decisión o una relación interpersonal) a cambio de los beneficios que genera la cooperación. Al confiar, uno acepta un cierto nivel de riesgo con respecto a sufrir alguna afectación potencial en caso de ser traicionado y la otra parte incumpla su parte. En la

<sup>24</sup> Por ejemplo, la definición del Consejo de Europa (2004) da cuenta de que una sociedad cohesionada es aquella donde individuos libres, que forman parte de una comunidad, persiguen objetivos comunes bajo medios democráticos.

medida en que las interacciones sociales se repiten de manera positiva y recíproca, el riesgo percibido a ser traicionado o decepcionado tiende a ser menor, hasta el punto incluso de naturalizar los vínculos de confianza en personas desconocidas.

En el plano interpersonal, la confianza también se vincula con la posibilidad de construir relaciones fundamentadas en determinados valores y orientaciones para la acción compartidas. En el caso de la confianza en las instituciones, la legitimidad asociada a su capacidad para otorgar marcos de sentido, reglas y regulaciones es fundamental, no solo para el funcionamiento democrático, sino también para consolidar un sentido de pertenencia a una determinada sociedad<sup>25</sup>. En cualquiera de estos casos, la creencia en un tercero que sancione conductas inapropiadas (usualmente, el Estado, pero también la comunidad como en el caso de los pueblos indígenas), es clave (Güemes y Herreros, 2019; Güemes, 2019). La existencia de confianza facilita y permea la construcción de un sentido de pertenencia. Por otra parte, es más factible confiar cuando existen mundos de la vida<sup>26</sup> en común más arraigados, ante lo cual la desigualdad puede jugar un rol desestabilizador considerable (Habermas, 1987). De esta forma, en el planteamiento que aquí se expone se entiende que la confianza en las instituciones es un indicador relevante para consolidar un sentido de pertenencia a la sociedad en el nivel nacional.

Asimismo, la reflexión sobre esta expresión de la cohesión social torna aún más nítido su carácter eminentemente político (Consejo de Europa, 2000) y su alta sensibilidad a la existencia de un proyecto orientado a su subsistencia y perdurabilidad en las sociedades. La presencia de objetivos sociales compartidos que sean conocidos, aceptados y legitimados por los miembros de una sociedad, así como la percepción de que la distribución de recursos materiales, políticos y simbólicos vigente apunta a su logro, redundando en un mayor grado de cohesión social, depende de un determinado consenso político respecto de un proyecto de esta envergadura y su traducción en valores políticos concretos y que orienten, a su vez, la acción individual. En este sentido, tal como señalan Green y Janmaat (2011), la cohesión social apunta más a la dimensión del consenso que a la de la coerción, pues apela a la cooperación voluntaria y espontánea de las personas sin necesidad de ser obligados a ello, en especial cuando se trata de abonar al bien común. Ahora bien, cabe mencionar que la orientación al bien común no refiere a un orden o proyecto dado o inmutable, sino que es objeto de una deliberación y redefinición constantes (proceso que puede ser incluso conflictivo), de la mano del debate público, y ante los desafíos y dificultades de cada momento histórico. Aparece aquí el rol de la agencia y de los actores, superando un enfoque de la cohesión social como funcional a un determinado orden, y, por el contrario, remarcando su naturaleza de proceso colectivo en construcción.

En suma, tanto el sentido de pertenencia y la orientación al bien común dan cuenta del conjunto de percepciones, creencias, valores y actitudes compartidas que expresan la voluntad de formar parte de una comunidad de destino con mecanismos que garanticen una distribución de recursos que resguarden bienes públicos con mínimos asegurados de bienestar para todos<sup>27</sup>. A su vez, dado que las relaciones sociales de igualdad suponen el reconocimiento de los otros como semejantes, contribuyen a cimentar la concepción de que aquello que beneficia al conjunto puede en principio ser reconocido como positivo desde una perspectiva individual y viceversa. De este modo, se desarrolla una relación virtuosa entre las relaciones sociales de igualdad, el sentido de pertenencia y la orientación al bien común.

En cuarto lugar, sin ser propiamente una expresión de la cohesión social, cabe destacar que la aproximación propuesta pone el acento en la capacidad de la sociedad y sus instituciones democráticas para su promoción activa. Esta perspectiva asume que si bien los Estados tienen un papel central en

<sup>25</sup> Como indica Güemes (2019), existe evidencia empírica sobre las asociaciones entre democracias sólidas y vigorosas y altos niveles de confianza, entre la eficacia del Estado y el ejercicio de la gobernanza y la existencia de confianza social e institucional, así como entre niveles de confianza y bienestar y felicidad social.

<sup>26</sup> Jürgen Habermas define mundo de la vida como "el lugar trascendental en que hablante y oyente se salen al encuentro, en que pueden plantearse recíprocamente la pretensión que sus emisiones concuerdan con el mundo (con el mundo objetivo, con el mundo subjetivo y con el mundo social); y en que pueden criticar y exhibir los fundamentos de esas pretensiones de validez, resolver sus disentimientos y llegar a un acuerdo" (1987, pág. 179).

<sup>27</sup> Para una discusión al respecto, véase Hopenhayn (2012) sobre la base de Rawls (1971) y Salvat (2004).

generar las condiciones que permiten que se desarrollen y desenvuelvan relaciones sociales igualitarias y un sentido de pertenencia con una fuerte orientación al bien común, la sociedad en su conjunto y sus distintos actores, por vía de la construcción y perfeccionamiento de instituciones democráticas, juegan también un rol insoslayable. Así, la cohesión social da cuenta de una "articulación entre el rol del Estado, del mercado, de las familias, de la sociedad civil y de las relaciones comunitarias" (Sorj y Tironi, 2007, pág. 120).

En quinto lugar, este planteamiento de una cohesión social en democracia se concibe como un estado o situación en un determinado momento, y a la vez como un proceso que puede ir forjándose en el tiempo. En este sentido, se considera que la cohesión social no debería explicarse aisladamente de su contexto social y político. Esta perspectiva, por tanto, supera la disyuntiva de si la cohesión social debe ser abordada desde una lógica de proceso o resultado al mirarla desde una dinámica de contante cambio y adaptación. En esta misma línea, la cohesión social puede ser concebida como un atributo que es contingente, es decir, sujeto a variaciones y retrocesos, pues las sociedades pueden tener altos, medianos o bajos niveles de cohesión social (Schieffer y otros, 2012).

En sexto lugar esta propuesta asume que alcanzar la cohesión social orientada a la igualdad y en democracia no implica en ningún modo la ausencia de conflicto, sino que remite a la forma en que son procesados y resueltos los conflictos por una sociedad, tal como queda de manifiesto en diversas aproximaciones previas (véase, por ejemplo, Consejo de Europa, 2000; 2003; Naciones Unidas, 2016). Da cuenta, de esta forma, de la necesidad de mecanismos dispuestos para hacer frente y resolver los conflictos pasados, presentes y futuros, y para garantizar la coexistencia pacífica. La gestión del conflicto también es central para la capacidad de una sociedad para hacer frente al cambio en general, pues el surgimiento de múltiples elementos disruptivos como crisis económicas, políticas o sanitarias, así como los desastres, el advenimiento de nuevas tecnologías y otros acontecimientos, alteran los equilibrios previos y tienen efectos desiguales sobre las personas, generando conflictos, tensiones y nuevas demandas que requieren una respuesta.

En séptimo lugar, la noción propuesta parte del supuesto de que las diversas formas de desigualdad y exclusión social impactan negativamente la cohesión social, y su persistencia en el tiempo y profundización pueden tornarla inalcanzable. Bajo el planteamiento aquí expuesto, los elementos objetivos como las brechas de desigualdad en múltiples ámbitos, junto con la percepción subjetiva de estos tienen un rol preponderante en los niveles de cohesión social de una sociedad. Una dimensión sustantiva de su fortaleza es precisamente el vigor con el que imperan relaciones igualitarias que permitan generar un sentido de pertenencia común, o como lo indica Güemes (2019), "sentirse parte de una misma comunidad moral con un destino compartido (lo que no significa homogeneidad cultural) genera la solidaridad que es esencial en la construcción de la confianza social y la cohesión social"<sup>28</sup>.

Finalmente, se enumera la retroalimentación sistémica entre una mayor cohesión social y la capacidad de una sociedad de enfrentar el cambio y mitigar los efectos desintegradores de los diversos factores disruptivos. Buena parte de los conflictos y tensiones inherentes a la vida colectiva encuentran su origen en diversos factores disruptivos que se describen más adelante. Estos, contantemente desafían los arreglos previos, crean nuevas necesidades, aspiraciones, rivalidades y dilemas, que a su vez generan mejoras (o pérdidas) asimétricas de bienestar. En especial dichos factores generan nuevas desigualdades y posibilidades diferenciadas para el goce efectivo de derechos. Ante ello, la cohesión social orientada a la igualdad contribuye a mitigar tales efectos negativos y contribuir a resolver sus causas. Cuando menos debería generar mayor capacidad de adaptación y resiliencia por parte de la sociedad.

<sup>28</sup> Diversos estudios han indicado que la desigualdad influye negativamente en el crecimiento económico y trae asociado menores inversiones en educación pública y otros bienes que impactan en el desarrollo de habilidades y la productividad de las personas (Cingano, 2014; Rothstein, 2011; Bjornskov, 2008). La competencia por recursos desiguales y escasos también impactaría en la mayor erosión de la cohesión social, a través de la competencia desleal, el no respeto a las normas y la violencia (Jordahl, 2007). La desigualdad dificultaría construir un sentido de comunidad y afectación por los problemas de los otros (Rothstein y Uslaner, 2005; Delhey y Newton, 2005, OCDE, 2019), lo que se ve acentuado por la segregación residencial y el uso de servicios privados (Kearns y otros, 2014). Lo anterior no implica que determinadas coyunturas críticas, ante la ocurrencia de factores disruptivos (véase sección 3.C.2), no traigan consigo impactos en la cohesión social incluso en sociedades que son más igualitarias, pero es previsible que estas sociedades estarán en mejores condiciones para hacerles frente.

## 2. Elementos habilitadores y factores disruptivos

La aproximación al concepto de una cohesión social orientada a la igualdad pone énfasis en su comprensión como un proceso que puede ser activado de manera permanente o coyuntural con miras al bienestar de las personas y la sociedad en su conjunto. Esta perspectiva identifica una serie de elementos que influyen en el nivel de cohesión social que alcanza una sociedad y que pueden formar parte de un proyecto colectivo de más largo aliento. El siguiente esquema busca caracterizar estos elementos y sus diversos componentes.

Como se ve en el diagrama 1, el grado de cohesión social que evidencia una sociedad estaría fuertemente impactado por un conjunto de mecanismos que operan como *elementos habilitadores*, que facilitan que se gesten relaciones sociales de igualdad y un sentido colectivo de pertenencia con orientación hacia el bien común. Se trata de elementos que, si bien no definen otras modalidades posibles de cohesión social, efectivamente crean las condiciones necesarias para que se desarrolle una cohesión social democrática orientada a la igualdad. Las *políticas públicas* pueden tener un papel preponderante en el fortalecimiento de estos elementos habilitadores, así como también en el fortalecimiento de la cohesión social directamente, como será abordado en el capítulo IV. Finalmente, es posible identificar una serie de *factores disruptivos* propios a cada contexto que se suman y magnifican las dinámicas de exclusión social y pueden afectar la cohesión social, con efectos más o menos desestabilizadores, donde los elementos habilitadores tendrán un papel clave.

### a) Elementos habilitadores de una cohesión social orientada a la igualdad

Los elementos habilitadores se consideran fundamentales para el fortalecimiento de las relaciones de igualdad, el sentido de pertenencia y la orientación al bien común. Estos incluyen la existencia de garantías de bienestar universales para la ciudadanía; la cultura de la igualdad; los mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos; y el Estado de derecho y la democracia de calidad.

Como se ha mencionado previamente, la asociación entre cohesión social y la capacidad de las sociedades para **asegurar un nivel básico de bienestar a sus miembros** está presente en un conjunto importante de definiciones revisadas<sup>29</sup>. En estas se alude explícita o implícitamente a diversos mecanismos tendientes a reducir las desigualdades existentes y cerrar las brechas en el acceso a servicios sociales, o que busquen garantizar o iniciar un diálogo sobre un nivel adecuado de vida y la forma en que se asegurará la protección frente a riesgos. Como indica Filgueira (2014, pág. 13), “entre las múltiples bases que permiten la construcción de espacios identitarios y marcos normativos comunes, se encuentran aquellas relativas a la protección colectiva del riesgo y a la promoción colectiva del bienestar [...] La capacidad del sistema de integrar a los individuos en un marco normativo común, depende en buena medida del grado en el cual estos mismos individuos perciben que el hecho de pertenecer a un sistema conjunto de interacción, cooperación, negociación y conflicto les da derecho también a usufructuar, al menos parcialmente, de la protección y oportunidades sociales ante los diferentes riesgos y posibilidades que dicho sistema de interacción genera y distribuye”.

En cuanto elemento habilitador para el desarrollo de la cohesión social, con este punto se alude al necesario diálogo preexistente o en curso sobre las garantías de bienestar que es posible resguardar en una sociedad, considerando el aporte, apoyo y cooperación de todos quienes la componen, y las coyunturas específicas que se enfrentan. Lo anterior remite a la idea de la necesaria construcción de un pacto social fundado en derechos en esta materia (CEPAL, 2014), que pueda dar cuenta de la forma en que recursos, oportunidades y protección frente a riesgos se distribuyen en una sociedad, brindando así un nivel de seguridad, clave para la fortaleza del sentido de pertenencia, en un mundo crecientemente incierto. Ello apunta también a resguardar la realización de los derechos en especial mediante garantías sociales (véase Gacitúa-Mairó, Norton y Georgieva, 2009), aspecto central para la igualdad y la inclusión social de todos los grupos de la población. A su vez esta dimensión de la realización de derechos de la mano de garantías sociales obliga primeramente al Estado (Abramovich, 2006).

<sup>29</sup> Ver por ejemplo Barba (2011), Cuéllar (2018), Comité Europeo para la Cohesión Social (2000), Club de Madrid (2011), Banco Interamericano de Desarrollo (Ferroni, Mateo Díaz y Payne, 2006), International IDEA (2009) y Consejo de Europa (Battaini-Dragoni y Dominioni, 2003).



Un segundo elemento habilitador de la cohesión social es el progreso que pueda darse en las sociedades en torno a una **cultura de la igualdad**; es decir, aquella en la que se reconoce la igualdad de derechos mediante políticas e instituciones que se movilizan en pos de la igualdad. En este marco, se entiende a la igualdad como orientación central para la acción y las relaciones sociales. Ello implica la promoción activa por parte del Estado (pero también su interiorización y apropiación por parte de los distintos actores de la sociedad) del combate al racismo y todas las formas de discriminación abogando por la plena inclusión de grupos o poblaciones tradicionalmente discriminadas y la reciprocidad en el trato; la activa participación ciudadana en el marco de una cultura e institucionalidad democrática, que expresa menor tolerancia a la persistencia de privilegios, los considera inadmisibles éticamente y sancione; la promoción de políticas que buscan garantizar la igualdad efectiva de derechos, la no discriminación y la mayor presencia del Estado; y la adopción de una fiscalidad progresiva y una política social expansiva que minan el avance de la cultura del privilegio y promueven, en cambio un mayor bienestar social (CEPAL, 2018; 2019). La cultura de la igualdad se opone a la cultura del privilegio, asentada en un sistema de valores que refuerza y reproduce un orden jerárquico que se asume como inmutable y se fundamenta en la condición racial o étnica, la posición económica, la afiliación política o la herencia (CEPAL, 2018), y facilita, por tanto, que quienes componen una sociedad o comunidad se reconozcan en tanto iguales y decidan libremente emprender un proyecto en común.

En tercer lugar, los mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos proveen también de condiciones relevantes para la cohesión social orientada a la igualdad, pues tienden a generar vías de inclusión a sectores históricamente discriminados, a la vez de generar las condiciones para avanzar en una cultura de la igualdad. El **reconocimiento** y la valoración de las diferencias, atendiendo a las necesidades diversas y brechas de desigualdad que afectan más intensamente a determinadas poblaciones, es un elemento clave para la cohesión social. Ello es particularmente relevante en el marco de sociedades con creciente complejidad y que deben enfrentar asignaturas pendientes en torno al respeto y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, junto con los cambios demográficos asociados a la creciente migración intrarregional (CEPAL, 2019). No obstante, este reconocimiento es igualmente fundamental en el caso del conjunto de demandas de los movimientos feministas, de diversidad sexual y de personas con discapacidad, entre otros asociados con las políticas de identidad (Moddod, 2007). A su vez, debe considerarse, tal como Fraser y Honneth (2003) indican, que las políticas tendientes al reconocimiento y la redistribución están íntimamente vinculadas y, por ende, los mecanismos para el reconocimiento tienen estrechos lazos con aquellos que buscan operativizar las garantías de bienestar.

Siguiendo el principio del universalismo sensible a las diferencias, se plantea la necesidad de reconocer las distintas identidades y ejes que estructuran la desigualdad social en América Latina y el Caribe, con el objetivo de superar las brechas y desigualdades que determinadas poblaciones sociales sufren de manera persistente. De este modo, una sociedad cohesionada debe tener mecanismos de reconocimiento de la diversidad, a partir de los cuales implementar políticas públicas orientadas a asegurar el bienestar para todos, disminuyendo las desigualdades y resolviendo los conflictos y cambios, de manera tal que todas las personas lo consideren legítimo. Este elemento es enfatizado en la comprensión de la cohesión social del Club de Madrid (2009, pág. 20), que afirma que las sociedades cohesionadas "... se basan en (...) el respeto a la diversidad y (...) están a gusto con la diversidad identitaria, cultural, religiosa y étnica de sus miembros".

Junto con la implementación de medidas que buscan superar la desigualdad y asegurar el reconocimiento de la diversidad, una sociedad cohesionada debe considerar **mecanismos que garanticen la participación** de todas las personas por igual en los procesos políticos, sociales y económicos, aspecto central para su inclusión social y la consolidación de un sentido de pertenencia. Este elemento se encuentra fuertemente relacionado con los mecanismos de reconocimiento, puesto que para lograr que los distintos actores participen de manera activa en las diversas dimensiones de la vida social, es necesario en primer lugar reconocer quiénes son dichos actores y cuáles son sus especificidades, para luego poder diseñar mecanismos de participación adecuados a dicha diversidad. De acuerdo con el PNUD África (2017,

pág. 33), para conseguir una sociedad cohesionada, uno de los factores es “fomentar la participación y el compromiso activo”, mientras que en la literatura se pueden encontrar distintos planteamientos sobre el vínculo que existe entre la participación y el sentido de pertenencia, la solidaridad y la disposición a colaborar con miras a objetivos comunes (Schiefer y van der Noll, 2016)<sup>30</sup>.

Cabe mencionar que, si bien la asociatividad y participación en organizaciones, comisiones o grupos temáticos/religiosos aportan a la cohesión social interna de dichas agrupaciones en cuanto fortalecen las relaciones sociales de igualdad entre personas similares, al considerar la cohesión social a nivel de un país, se plantea la necesidad de asegurar y promover la participación en la vida política formal, es decir, una ciudadanía activa como medio de participación en la toma de decisiones. En un continuo hacia un mayor involucramiento en la vida política está la participación electoral y en asociaciones políticas propias de la democracia representativa, así como la gama de mecanismos propuestos por la democracia participativa. En conjunto se trata de fortalecer la dimensión de las relaciones de igualdad “entre diferentes” mediante la participación política como eje de la definición colectiva del bien común.

La cohesión social también requiere la presencia de **mecanismos de resolución pacífica de conflictos**. Tal como se mencionó anteriormente, se asume que una sociedad cohesionada no está libre de conflictos, sino que más bien los procesa de manera pacífica. Para ello, es necesario contar con instituciones que tengan una alta capacidad de llevar a cabo dicho proceso, buscando evitar la violencia y los confrontamientos, destacando la relevancia de la orientación al bien común. Las instituciones democráticas ofrecen múltiples foros y vías para procesar el conflicto, por una parte, dando expresión a la diversidad de intereses y posturas encontrados, pero también, por la otra, propiciando la toma de decisiones de acuerdo con ciertas normas, procedimientos y una deliberación pública. No obstante, la funcionalidad de estas instituciones no está garantizada per se, pues numerosos fenómenos, como la captura o la corrupción, con frecuencia limitan esa capacidad de conciliación y resolución de conflictos.

Este elemento es particularmente relevante para la región de América Latina, donde la violencia se ha naturalizado y se encuentra ampliamente presente en los distintos países de la región bajo formas diversas (CEPAL, 2019). Más aún, los motivos que animan las manifestaciones sociales no son resultado sólo de la existencia de conflictos al interior de una sociedad, sino que también derivan de la falta de capacidad de gestionarlos desde el Estado (PNUD, 2012, pág. 16). En este sentido, es fundamental que los Estados sean capaces y/o sean presionados por la ciudadanía para identificar las tensiones y los conflictos en juego y fortalezcan instituciones con la capacidad y la autonomía para procesarlos. Esto requiere que las instituciones tengan suficiente autonomía para no ser capturadas por los intereses de grupos específicos, algo que es particularmente probable cuanto mayor es el nivel de desigualdad económica en una sociedad y donde predominan economías con baja movilidad del capital, como en el caso de la extracción de recursos naturales (Boix, 2003). En contrapartida, la generación de mecanismos adicionales de diálogo y consulta con los sectores más excluidos y menos empoderados constituye un instrumento de enorme trascendencia para avanzar hacia una cohesión social en los términos planteados.

Finalmente, la cohesión social requiere que los miembros de las sociedades respeten y legitimen el modo en que estas y sus instituciones promueven las relaciones sociales de igualdad, expresado en el **Estado de derecho y en institucionales democráticas funcionales**. El Estado de derecho ha sido definido por las Naciones Unidas (2004) como un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Adicionalmente, se exige la adopción de medidas que garanticen el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal. Este aspecto es central para generar confianza en las instituciones, pues su funcionamiento se vuelve más

<sup>30</sup> Esa participación acompaña la definición misma del bien común en la medida en que sus contenidos no pueden estar dados, sino que van construyéndose histórica y colectivamente.

predecible, transparente y autónomo de intereses particulares (Przeworski y Maravall, 2003)<sup>31</sup>. Ello se encuentra estrechamente relacionado con la consolidación de institucionales democráticas funcionales. Entre las dimensiones esenciales están, junto con un Estado de derecho, la realización de elecciones libres y competitivas, y la sensibilidad (*responsiveness*) de la toma de decisiones a las demandas y expectativas de la ciudadanía. Al respecto, se espera una mejoría constante, pero es difícil establecer grados o mínimos cuantitativos, aunque hay como guía una amplia literatura sobre la calidad de la democracia liberal. Esta se caracteriza, cualitativamente, por proporcionar a sus ciudadanos altos grados de libertad individual, de igualdad política y de control ciudadano sobre las políticas públicas, así como sobre los responsables políticos, a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables (Diamond y Morlino, 2005).

Una **democracia de calidad** supone además que las políticas públicas son objeto de una discusión pública y que la toma de decisiones no es arbitraria, sino que está sujeta a ciertos mecanismos de rendición de cuentas horizontales (a cargo de instancias con el mandato formal de ejercer un control como por ejemplo en el caso de las contralorías públicas) y verticales (a cargo de la sociedad civil, la movilización ciudadana y el propio electorado). En tal sentido, los mecanismos de rendición de cuentas tienen la misión crucial de institucionalizar una desconfianza constante sobre las instancias gubernamentales y los tomadores de decisiones. Por tanto, su presencia y eficacia permiten que las personas confíen (o desconfíen menos) en ellos (Schedler, 2007; O'Donnell, 2003). Estas características son fundamentales para la promoción de relaciones de igualdad y un sentido de pertenencia con orientación al bien común, pues suponen la primacía de la igualdad de todos ante la ley, y el imperio de esta por sobre las posiciones de poder que puedan detentar los responsables políticos u otros actores con mayores recursos (De la Fuente, Kneuer y Morlino, 2020).

#### b) **Algunas manifestaciones de una cohesión social orientada a la igualdad**

Una cohesión social democrática y orientada a la igualdad supone ciertos elementos constitutivos que son manifestaciones o expresiones, es decir, que puede observarse a través de diversos fenómenos sociales. A continuación se mencionarán algunas de las expresiones generales de este abordaje, pues son parte del concepto y/o del "proceso" de la cohesión social<sup>32</sup>.

Una de las principales expresiones de la cohesión social es el **trato digno** entre los miembros de una sociedad. Desde una mirada más amplia, refiere a la afirmación de la dignidad del 'otro', al reconocimiento de ser parte de una comunidad de iguales en derechos ciudadanos y a la expectativa de una reciprocidad en el trato (CEPAL, 2018a). Ello implica que la igualdad y la reciprocidad están presentes en las interacciones que se dan entre las personas y entre las personas e instituciones que forman parte de una misma sociedad, desde las transacciones económicas y el acceso a la justicia, hasta las relaciones laborales, educativas y sanitarias, entre otras, contribuyendo de esta manera a las relaciones sociales de igualdad.

Una segunda expresión fundamental de la cohesión social es la presencia de un **tejido social denso**. Con el concepto tejido social se hace referencia a la comprensión de la comunidad como un entramado de relaciones sociales *que es un activo para los individuos y la sociedad, en la medida en que las conexiones amplían las opciones y oportunidades de mejorar la calidad de vida, así como también crean espacios de cooperación* (definición PNUD, 2013<sup>33</sup>). Se considera que aquellas sociedades que se articulan en torno a esta concepción, es decir, cuyas decisiones y acciones recurren a la idea de comunidad como un activo, enfatizando la importancia de la cooperación entre sus miembros, tienen un tejido social denso o fuerte y, por ende, tienen un alto nivel de cohesión social, ya que ello fortalecería el sentido de pertenencia a la comunidad<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Esto *per se* no impide que ciertos grupos logren influenciar indirectamente el proceso de toma de decisiones de política y de generación de leyes mediante, por ejemplo, el financiamiento de campañas electorales o el control sobre ciertos medios de comunicación.

<sup>32</sup> El siguiente capítulo abordará la discusión metodológica sobre la operacionalización y medición de la cohesión social de estas expresiones.

<sup>33</sup> PNUD *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, 2013.

<sup>34</sup> Retomando la discusión del capítulo previo, la noción de tejido social denso vinculada a una cohesión social orientada a la igualdad, alude sobre todo a la noción de capital social en su modalidad de 'puente' (*bridging social capital*) entre personas o grupos diferentes, más que a un capital social que sólo unifica a individuos y grupos semejantes a nivel territorial, comunitario o de categorías sociales específicas, en oposición a individuos o grupos diferentes (*bonding social capital*).

En tercer lugar, la cohesión social de una sociedad se puede expresar a través de la **adhesión a un proyecto común** por parte de quienes la conforman. Esta expresión está estrechamente relacionada con la orientación al bien común; el compromiso con un proyecto común se relaciona con la responsabilidad compartida por los demás miembros de la comunidad y por esta en su conjunto<sup>35</sup>, y puede manifestarse de distintas maneras, en especial por el rechazo a la desigualdad y la presencia de una alta moral tributaria. En una sociedad cohesionada se espera observar una **aversión a la desigualdad**, comprendida como la preferencia por una estructura redistributiva que favorezca resultados más igualitarios por sobre aquellos que generan beneficios acotados para algunos grupos con resultados generales más desiguales. Esta evaluación puede basarse en el impacto percibido de la distribución del ingreso a nivel individual, adquiriendo un carácter de preferencia comparativa, y/o puede situarse más allá del efecto que ello pueda tener en el bienestar individual actual o futuro, constituyendo una evaluación normativa acerca de qué distribución es más justa o éticamente justificable (Alesina y Giuliano, 2011; Clark y D'Ambrosio, 2014; Burone y Leites, 2019). A su vez, se espera encontrar una positiva disposición al pago de impuestos en una sociedad cohesionada. La **moral tributaria**, definida como la motivación intrínseca para pagar impuestos (OCDE, 2019)<sup>36</sup>, se relaciona con diferentes factores centrales para la cohesión social, como la confianza en el gobierno nacional, la adhesión al pacto fiscal, la percepción de corrupción, la provisión de servicios públicos de calidad, el apoyo a la democracia y la convicción de que la redistribución de los ingresos es esencial y que, por ello, es imprescindible pagar los impuestos como manera de apoyar a las personas que viven en situación de pobreza (Torgler, 2005; Heinemann y Hennighausen, 2010; OCDE, 2019; Burchi y otros, 2020). Es así como la moral tributaria consiste en una expresión adicional de la cohesión social, fuertemente relacionada con la orientación al bien común.

Vinculado a este aspecto, la vigencia parcial del Estado de derecho y una democracia disfuncional, como vectores del malestar ciudadano en la región. Justamente, uno de los indicadores preocupantes de la baja cohesión social en la región es una creciente desafección y desconfianza hacia la democracia y a sus actores principales (como por ejemplo, los partidos políticos), en buena parte por su bajo desempeño para hacer realidad sus preceptos fundamentales (como la vigencia de los derechos o la efectiva igualdad ante la ley), y también por su capacidad limitada para generar cambios y procesar nuevas demandas sociales. En términos de expresión positiva de cohesión social democrática, una sociedad debería mantener cierto nivel de confianza en la capacidad del régimen democrático (y de sus actores) de reformarse para corregir sus desequilibrios, y de procesar y conciliar las diversas demandas de la ciudadanía. Una definición útil de instituciones democráticas funcionales y de calidad se centra en tres elementos complementarios: el nivel efectivo de libertad e igualdad que disfrutan los ciudadanos; el grado en que se respetan las normas que la comunidad se otorga e impone a sí misma, así como el nivel de rendición de cuentas periódica del poder ante los ciudadanos (Estado de derecho); y la capacidad de respuesta ante las demandas de los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades (De la Fuente, Kneuer y Morlino, 2020, pág 29).

### C. Factores disruptivos de la cohesión social: una amplia gama de fenómenos globales, algunos más problemáticos en el contexto de América Latina

La cohesión social y sus elementos habilitadores no pueden considerarse aisladamente de aquellos fenómenos políticos, económicos, institucionales y ambientales que constantemente la cuestionan y tensionan en el ámbito nacional, regional o global. Además, este abordaje hace mención de la adaptación al cambio como desafío central para la cohesión social, en la medida en que exacerban o generan nuevos conflictos. El contexto actual está marcado por un ritmo vertiginoso en el advenimiento de cambios tanto en la dimensión tecnológica y laboral, como también social y ambiental (CEPAL, 2018a), a los que se suma la redefinición del escenario económico, político y social a partir de los impactos de la pandemia del

<sup>35</sup> Esta noción se base en lo que Dragolov y otros (2013) denominan enfoque en el bien común.

<sup>36</sup> OCDE, Tax Morale, What Drives People and Businesses to Pay Tax?, 2019.

COVID-19. A ello se agrega la crisis climática y la imperante necesidad de modificar los estilos de vida, tanto respecto de los patrones de consumo y de producción como de los comportamientos (Science Advisory Group of the UN Climate Action Summit 2019, 2019; CEPAL, 2018a). La pandemia de COVID-19 es el más reciente factor disruptivo y forma parte de varios riesgos sanitarios globales latentes. En este sentido, se debe tener presente que la cohesión social de una sociedad en todo momento puede verse afectada de manera importante por la ocurrencia de estos factores disruptivos, porque alteran o cuestionan los elementos habilitadores de la cohesión social y sus expresiones.

De igual manera, las características propias de cada sociedad y los elementos del contexto en el cual se analiza la cohesión social también tendrán un impacto directo en su evolución, fortaleza y/o debilidad. Estos factores y elementos disruptivos pueden alterar los equilibrios y dinámicas predominantes en todos los ámbitos, generando grupos de personas o sectores más o menos beneficiados o, por el contrario, perjudicados, y por tanto nuevas necesidades y demandas; pueden modificar los recursos y alternativas posibles de los agentes, desde las personas hasta el propio Estado; y pueden alterar la mirada colectiva (o las narrativas) sobre la realidad social en un momento dado, generando nuevas tensiones y conflictos ante temas o dinámicas antes aceptadas. En el cuadro 9 pueden observarse algunos de los principales factores disruptivos globales, incluyendo alguno de particular relevancia en la región.

**Cuadro 9**  
**Factores disruptivos globales para la cohesión social relevantes en América Latina**

<b>Factores disruptivos globales</b>	<b>Factores disruptivos globales con grandes especificidades en el contexto de América Latina<sup>a</sup></b>
Crisis y volatilidad económica	Pobreza y desigualdad
Crisis y riesgos sanitarios	Cultura del privilegio
Crisis climática y desastres naturales	Institucionalidad social débil
Cambios en el mundo del trabajo	Inversión social insuficiente
Revolución digital/tecnológica	Violencias
Nuevos flujos de movilidad humana y migración	Cambios culturales en roles de género y estructuras familiares
Populismos – nacionalismos	Demandas identitarias y de reconocimiento

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Para la identificación de estos elementos se consideran primordialmente los nudos críticos identificados por la CEPAL (2019a).

Los factores disruptivos responden a tendencias globales en un mundo caracterizado por crecientes incertidumbres y desequilibrios económicos, sociales, epidemiológicos y ambientales, provocando verdaderos cambios tectónicos (CEPAL, 2016c, 2018). Un ejemplo de ello son la volatilidad y crisis económicas, que pueden conllevar a una desaceleración importante de la economía o incluso, a su contracción abrupta, tal y como se ha visto a nivel regional (CEPAL, 2019a, 2019b), y que se prevé será aún más aguda en el actual escenario (CEPAL, 2020a), así como también una crisis sanitaria como la que se atraviesa a nivel global producto del brote del COVID-19, generando graves impactos sociales y económicos con repercusiones directas en las expectativas de respuesta comunitarias y por parte del Estado. Crisis de este tipo, como también la crisis climática, pueden implicar un deterioro en las condiciones de vida, tanto en sus elementos materiales objetivos como en la subjetividad de las personas, con importantes repercusiones en la cohesión social de las sociedades, especialmente las que enfrentan estas crisis en condiciones de mayor desigualdad y brechas en el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales.

Adicionalmente, otros cambios que pueden afectar a la cohesión social son la cuarta revolución industrial o la revolución digital, que implica un incremento en la intensidad de las comunicaciones mediadas a través de medios virtuales, y los profundos cambios que se avizoran en el mundo del trabajo asociado al incremento en la implementación de tecnologías en los puestos de trabajo, el riesgo de automatización y el cambio de las habilidades demandadas por el mercado laboral (Autor, 2015; Frey y Osborne, 2017; CEPAL, 2018a; FEM, 2018; Weller y otros, 2019; OCDE, 2019).

A ellos se suman también la tendencia en ciernes al incremento de liderazgos y formas de gobierno populistas y el resurgimiento de los nacionalismos, fenómeno que se ha observado en diversas partes del mundo y que se asocia en América Latina a un sentimiento nacionalista para privilegiar el bienestar de los autóctonos y en cierta medida expresa, más que la manifestación de una aspiración colectiva, una fuerte frustración individual (Algan y otros, 2019), pudiendo dar lugar a la xenofobia y el rechazo a la inmigración como en Europa y Estados Unidos.

A estos factores se añaden algunos elementos del contexto, que si bien pueden observarse en otras regiones, se consideran características especialmente destacables de América Latina. Estos incluyen la persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad a la pobreza, las desigualdades estructurales, las diversas formas de la violencia y las tendencias migratorias recientes, así como también el surgimiento y fortalecimiento de las demandas basadas en las políticas de identidad (CEPAL, 2019c, 2020b). Se puede observar que en muchos casos estas características constituyen lo opuesto a los elementos habilitadores de la cohesión social mencionados anteriormente. Tal es el caso, por ejemplo, de la pobreza y la desigualdad, elementos de carácter persistente y estructural de los países de la región, que operan en el sentido contrario a las garantías de bienestar, así como también la evidente contraposición entre la cultura del privilegio imperante en América Latina y la cultura de la igualdad requerida para sociedades cohesionadas. En este sentido, se trata de elementos que no son emergentes o nuevos en la región, sino que se encuentran enraizados en su estructura, por lo que los esfuerzos para reemplazarlos por factores que permitan la consolidación de la cohesión social deberán ser más altos que en comparación a otras características del contexto.

No obstante, también se identifican otros elementos más recientes que pueden debilitar o erosionar la cohesión social sin la acción mediadora de las políticas públicas, como por ejemplo las tendencias asociadas a la migración internacional; el incremento de los flujos migratorios dentro de la región se destaca como una tendencia con impactos políticos, económicos, sociales y culturales relevantes (CEPAL, 2019). La construcción de relaciones sociales de convivencia pacífica, de valoración y reconocimiento de la diversidad, así como la inclusión social y laboral de las personas migrantes, son todos desafíos centrales para la cohesión social de los países de la región, especialmente de aquellos más afectados a la recepción de flujos migratorios intrarregionales y que deben ser atendidos con dedicación y con un enfoque de derechos al centro de las respuestas. En especial, la migración plantea de forma muy concreta cómo una sociedad se adapta y reacciona al contacto con la diferencia en la medida en que las personas migrantes suelen tener atributos diferentes de tipo cultural, lingüístico, étnico o religioso, entre otros, que no necesariamente son vistos como compatibles con los de la sociedad que les acoge. A ello se agrega la creciente presencia de fenómenos marcados con la reivindicación de los derechos de determinadas comunidades y poblaciones, el desenvolvimiento de las políticas de identidad en la región, y que tiene como protagonistas a una serie de antiguos y nuevos actores sociales, incluyendo el movimiento feminista, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, la población LGBTI y las personas con discapacidad, entre otras, tratándose de fenómenos que tienen muchas aristas sobre la cohesión social y el sentido de pertenencia de las personas. Estas reivindicaciones ponen en evidencia la exclusión histórica de colectivos y grupos de población, incluso mayoritarios, que por esa razón también quedaron fuera de, por ejemplo, los elementos identitarios que fundaron las primeras identidades nacionales postcoloniales como en el caso de indígenas y afrodescendientes (Dabène, 2017). Pero también estas reivindicaciones responden al surgimiento de nuevos colectivos e identidades, como en el caso de la comunidad LGBTI, apelando a una ampliación y diversificación de la identidad individual y de la ciudadanía.

En el caso de **las violencias**, América Latina y el Caribe es la región más violenta en el mundo, con una tasa de homicidios que es cinco veces mayor que el promedio mundial (22,1 homicidios y 4,4 homicidios por cada 100.000 personas, respectivamente), amenazando con especial intensidad a niños y niñas, jóvenes, mujeres, personas indígenas y afrodescendientes, migrantes y la población LGBTI (CEPAL, 2019c, 2018b). Se aprecia la persistencia de una cultura de la violencia que da cuenta de modelos de comportamiento social de baja aceptación y escasa valoración de la diversidad que desemboca en la

agresión hacia poblaciones históricamente discriminadas (Trucco e Inostroza, 2017). La violencia social, en especial aquella asociada al crimen organizado tiene múltiples efectos adversos sobre la cohesión social, pues merma la confianza interpersonal y en las instituciones, magnifica la disfuncionalidad del Estado de derecho e incluso altera el funcionamiento de las democracias cuando mediante sobornos o intimidación intenta influenciar los procesos electorales y/o colonizar posiciones dentro del aparato estatal para lograr impunidad.

La cohesión social también se ve afectada por otros tipos de violencia, como la simbólica y cultural, que se manifiesta en el campo de los valores teniendo impacto en las identidades y el sentido de pertenencia de las personas respecto de su comunidad. En este caso, las acciones de violencia no son necesariamente físicas pero se enfocan en generar un perjuicio moral y de falta de reconocimiento de las otras personas. Una manifestación excesiva de violencia simbólica o cultural puede devenir en formas de violencia estructural, es decir, que llegan a afectar negativamente el acceso a oportunidades sociales, económicas y culturales de personas o grupos violentados (Campero, 2019).

La violencia de género es la manifestación más extrema y brutal de la desigualdad de género. En todas sus formas (verbal, física, psicológica y/o sexual), desde el maltrato hasta el feminicidio por pareja o ex pareja íntima, ya sea en la esfera doméstica, el espacio público o a nivel institucional, la violencia de género expresa un fracaso para garantizar la autonomía, los derechos, la inclusión de un grupo mayoritario de la población (las mujeres) y, en ese sentido, constituye una falencia central para la cohesión social.

La interacción entre todos estos factores relevados y los elementos del contexto de la región agudiza la complejidad y el talante de los desafíos para la cohesión social. La movilización de estas respuestas ante la ocurrencia de crisis que afectan de manera amplia a las sociedades es fundamental; la percepción que se forje en los ciudadanos respecto de una respuesta compartida, en torno al bien común, la protección y el aseguramiento compartido y el bienestar de todos, puede ser crucial. Ciertamente, ello tendrá impactos en el nivel de resiliencia de una sociedad, que puede ser comprendido como “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”<sup>37</sup>. El papel de la cohesión social en la resiliencia de las sociedades es crucial. Un elemento clave lo constituye la capacidad de respuesta de las sociedades frente al conflicto, la cual se ha señalado, precisamente, como uno de los elementos habilitadores de la cohesión social.

Como ha planteado en este capítulo, ante una coyuntura histórica llena de viejos y nuevos desafíos para la sostenibilidad y existencia de las sociedades, la cohesión social debe pensarse orientada a la igualdad. Esto, como se mostró, conlleva analizar, medir y apuntalar diversos elementos habilitadores y expresiones constitutivas para avanzar hacia dicho modelo de cohesión social y a la vez para reforzar la capacidad de enfrentar esos desafíos de manera pacífica y en democracia. Es con base en estos elementos que a continuación se desarrollará en el capítulo III un marco de medición adaptado a este abordaje, mientras que el capítulo IV delinearé algunos sectores de política de particular interés para poner a la cohesión social en el horizonte de las políticas públicas.

<sup>37</sup> Véase [en línea] [www.unisdr.org/we/inform/terminology](http://www.unisdr.org/we/inform/terminology).





### III. Medir la cohesión social: una propuesta para el monitoreo y las políticas

#### A. Introducción<sup>38</sup>

El desarrollo de un nuevo marco de medición para la cohesión social obedece al objetivo de actualizar el abordaje previo desarrollado por la CEPAL, incorporando las reorientaciones temáticas discutidas en los capítulos anteriores, así como la disponibilidad de nuevas fuentes de información. Entre los desafíos para avanzar hacia un sistema de indicadores coherente no solamente está la incorporación de los avances en la materia y que refleje las múltiples realidades que coexisten dentro de la región, sino además que sea relevante para retratar el estado de la cohesión social en los países de acuerdo con las definiciones y componentes señalados, sino también como referente para el diseño e identificación de políticas públicas dedicadas a esa temática.

Este capítulo se desarrolla en cuatro partes. Para empezar, se revisan las distintas mediciones de la cohesión social desarrolladas por la CEPAL y se identifican los desafíos pendientes, para luego tratar de darles respuesta a algunos de ellos a partir de los avances de la literatura en esta temática. Posteriormente, se presenta un nuevo marco regional de medición desarrollado en línea con el abordaje de la cohesión social presentado en el capítulo anterior. Dicho marco se muestra en formato de tablero de indicadores, ordenados en varias dimensiones y subdimensiones relevantes desde el punto de vista analítico. Finalmente, se presentan los indicadores con su explicación respectiva y se exhiben los resultados para el último año disponible (2018).

#### B. Antecedentes sobre la medición de la cohesión social en la CEPAL

El desarrollo de un marco de referencia para la medición de la cohesión social por parte de la CEPAL tenía por objetivo avanzar hacia la instalación de esta temática en las agendas de los países, pues se le comprendía como un medio para mejorar el marco institucional a favor de un crecimiento económico

<sup>38</sup> Los autores agradecen el apoyo y aportes significativos a este capítulo de Camilo Acuña, Catalina Cea y Daniel Pailañir.

inclusivo y, a la vez, como un fin deseable para la adopción de políticas públicas redistributivas, promoviendo un sentido de pertenencia basado en valores centrados en los derechos y basados en pactos sociales solidarios (CEPAL, 2007a).

Como se mencionó en el capítulo I, la cohesión social fue definida subrayando las relaciones dialécticas entre los mecanismos de inclusión y exclusión social, y las percepciones de los ciudadanos frente a la forma en que estos operan. En esta aproximación, el binomio exclusión/inclusión y la pertenencia se consideraban los pilares más relevantes. A su vez, al incluir la subjetividad del actor social (sus percepciones), permitía establecer interrelaciones entre los distintos elementos (CEPAL, 2007a). En el cuadro 10 se muestra la operacionalización de las mediciones de cohesión social elaboradas desde la CEPAL en los tres documentos revisados, exhibiendo así la evolución de los pilares y dimensiones.

**Cuadro 10**  
**Evolución de las mediciones de cohesión social implementadas por la CEPAL (2007a, 2007b y 2010)**  
**según pilares y dimensiones**

	<b>Distancias</b>	<b>Instituciones</b>	<b>Pertenencia</b>
<b>CEPAL 2007a</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desigualdad de ingresos</li> <li>2. Pobreza e indigencia</li> <li>3. Empleo</li> <li>4. Educación</li> <li>5. Salud</li> <li>6. Vivienda</li> <li>7. Pensiones</li> <li>8. Brecha digital</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Funcionamiento de la democracia</li> <li>2. Instituciones del Estado</li> <li>3. Instituciones del mercado</li> <li>4. Familia</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multiculturalismo</li> <li>2. Confianza</li> <li>3. Participación</li> <li>4. Expectativas de movilidad</li> <li>5. Solidaridad social</li> </ol>
	<b>Distancias</b>	<b>Mecanismos institucionales de exclusión-inclusión</b>	<b>Sentido de pertenencia</b>
<b>CEPAL 2007b</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pobreza e ingresos (incluye desigualdad)</li> <li>2. Empleo</li> <li>3. Acceso a la protección social (pensiones)</li> <li>4. Consumo de bienes y acceso a servicios básicos</li> <li>5. Acceso a la educación</li> <li>6. Acceso a la salud</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema democrático</li> <li>2. Estado de derecho (lucha anticorrupción y justicia y seguridad humana)</li> <li>3. Políticas públicas</li> <li>4. Operación del mercado</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multiculturalismo y no discriminación</li> <li>2. Capital social y participación</li> <li>3. Expectativas de futuro y de movilidad social</li> <li>4. Sentido de integración y afiliación social</li> </ol>
	<b>Brechas</b>	<b>Capacidad institucional</b>	<b>Apoyo ciudadano</b>
<b>CEPAL 2010</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pobreza e ingresos</li> <li>2. Empleo</li> <li>3. Acceso a protección social</li> <li>4. Educación</li> <li>5. Salud</li> <li>6. Consumo y acceso a servicios básicos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Funcionamiento de la democracia</li> <li>2. Funcionamiento del Estado de derecho</li> <li>3. Políticas públicas</li> <li>4. Economía y mercado (se agregan indicadores de contexto PIB/ Inflación)</li> <li>5. Familia</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyo al sistema democrático (anteriormente en funcionamiento democracia)</li> <li>2. Confianza en las instituciones (anteriormente en capital social y participación)</li> <li>3. Expectativas económicas</li> <li>4. Percepciones de desigualdad</li> <li>5. Apoyo a la reducción de brechas sociales</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2007a; 2007b; 2010).

La operacionalización de este concepto se realizó a partir de la identificación de tres pilares (distancias, instituciones y pertenencia), cuya interrelación definiría los procesos y resultados en materia de cohesión social. A través del primer pilar se buscaba cuantificar las brechas objetivas del bienestar en la sociedad, generadas por los mecanismos de inclusión y exclusión. Esta medición fue inspirada por los indicadores de Laeken construidos por la Unión Europea (ingresos, empleo, educación y salud), pero complementados por componentes adicionales (vivienda, pensiones y acceso a la tecnología), al considerar que la distribución del bienestar y oportunidades no se limitaban a los ingresos provenientes

del trabajo. Para cada dimensión se propuso una serie de indicadores “primarios” los que buscaban medir la esencia del problema, cuantificando el acceso y resultado de los mecanismos de inclusión, e indicadores “secundarios” desarrollados para complementar esta visión midiendo el acceso a recursos. Con respecto a los pilares, se proponía medir las repercusiones de las instituciones sobre la estructura de oportunidades de una sociedad, la capacidad institucional para el cierre de brechas y la evaluación ciudadana respecto a la labor de las instituciones en el cierre de brechas. Para ello se identificaron dos tipos de instituciones (Estado y dinámicas del mercado) siendo sus dimensiones: funcionamiento de la democracia, instituciones del Estado e instituciones del mercado. Finalmente, en el pilar de pertenencia, se buscaba cuantificar el grado de adhesión de los ciudadanos a un proyecto colectivo común solidario, en base a la vinculación entre los distintos grupos de la ciudadanía y su vinculación con el Estado a través de las siguientes dimensiones: multiculturalismo, confianza, participación, expectativas de movilidad y solidaridad social (véase el cuadro 10).

Este trabajo entregó un marco de referencia inicial para el desarrollo de un sistema de indicadores, uno de cuyos desafíos centrales era la identificación de bases de datos subjetivas para la región. Posteriormente, este esfuerzo es retomado en CEPAL (2007b), donde se desarrolló una segunda propuesta con un sistema de indicadores basado en el mismo marco conceptual. Algunos de los principales desafíos para el desarrollo de esta última propuesta fueron:

- Los ámbitos temáticos de la medición: esto llevó a ampliar la dimensión de “vivienda” a “consumo de bienes y acceso a servicios básicos”, y a redefinir la dimensión de “pensiones” a “protección social”, para brindar una perspectiva más global de este fenómeno, especialmente para los grupos fuera del mercado laboral. A su vez, entre los mecanismos de inclusión y exclusión se incluyó la dimensión de “políticas públicas”, para cuantificar el compromiso estatal con la redistribución y su capacidad redistributiva, así como la predisposición de los ciudadanos hacia el pago de impuestos.
- La falta de periodicidad de datos regionales llevó a no medir el acceso a nuevas tecnologías.
- La baja confiabilidad y disponibilidad de indicadores subjetivos relativos a la dimensión de “solidaridad social” llevó a incluir los indicadores objetivos de tasa de suicidios y homicidios, como aproximaciones de anomia social y antónimos de “integración y afiliación social”.

Finalmente, en el documento “Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores” (CEPAL, 2010b) se ajusta el marco de medición: los tres pilares pasan a llamarse “brechas sociales”, “capacidad institucional” y “apoyo ciudadano”, con el objetivo de identificar las configuraciones institucionales favorables para la inclusión social, enfocando la medición a cuantificar la capacidad institucional de cerrar brechas en los niveles de aprobación por parte de la ciudadanía de temas clave para la cohesión social. Por tanto, se cambia el énfasis inicial en “inclusión y pertenencia”, hacia la medición del apoyo ciudadano a la cohesión social, donde la pertenencia refiere al grado de adhesión de los ciudadanos al ordenamiento socioeconómico del país. Se excluyó la medición del grado de vinculación entre los grupos de una sociedad y se acopló la medición de indicadores subjetivos al pilar de apoyo ciudadano. Este último se reduce a la medición de las percepciones en torno a la evaluación de la democracia, la percepción de desigualdad y el apoyo a la reducción de brechas.

El documento responde a desafíos anteriores a la vez que adopta una perspectiva normativa basada en las metas establecidas en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2000), en especial para la selección de las dimensiones del pilar “brechas”. A su vez, para el pilar “capacidad institucional”, la medición se acota a la inclusión de indicadores objetivos que cuantifican el compromiso fiscal con temas sociales (gasto social en porcentajes del producto interno bruto), capacidad fiscal (% carga tributaria en porcentajes del producto interno bruto), y suficiencia y calidad de las instituciones (Estado, mercado y familia) en la entrega de bienestar, eliminando indicadores subjetivos de evaluación ciudadana respecto a la capacidad y funcionamiento de las instituciones en la entrega de bienestar. Los indicadores subjetivos pasaron a ser incorporados en el pilar “apoyo ciudadano”.

Adicionalmente, en el pilar “capacidad institucional”, para enfrentar el desafío de establecer umbrales deseables en materia de normatividad y político-institucional, se desistió de la inclusión de indicadores fabricados como el índice de *Freedom House*, el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia Económica y la escala de democracia-autocracia elaborada por el Centro para la Paz Sistemática y la Red para la Investigación del Conflicto Social, y se optó por indicadores de percepción de la democracia. Paralelamente, para abordar la fiabilidad de los indicadores de autorreporte, en el pilar “capacidad institucional” no se incluyó la participación en elecciones parlamentarias al variar considerablemente con el grado de apertura de la democracia en la región, priorizando el indicador de porcentaje de mujeres en el parlamento que obedece más directamente al nivel de inclusión y representatividad de la democracia.

Por último, en el pilar “apoyo ciudadano”, en la medición de la CEPAL (2010) se abarca sólo la medición de la adhesión ciudadana al sistema político y de la predisposición de los actores a reducir las brechas sociales, dejando fuera los *“indicadores de capital social, valores solidarios y sentidos de integración social, que estaban originalmente concebidos como aproximaciones a la pertenencia (...) debido a la falta de investigación respecto a la validez y fiabilidad de los indicadores subjetivos, así como debido a su falta de disponibilidad”* (CEPAL, 2010, pág. 407).

Desde 2007 las sucesivas aproximaciones de la CEPAL para medir la cohesión social han enfrentado el desafío de profundizar y a la vez sintetizar en lo posible las propuestas en el plano conceptual (incorporar las dimensiones más significativas en detrimento de otras más redundantes) y operativo (evaluar la disponibilidad y validez de indicadores subjetivos para la medición de temáticas complejas, como por ejemplo el capital social, la no discriminación o la integración social propuestos en el marco conceptual inicial). En ese sentido, la propuesta actual retoma estas dificultades y trata de avanzar a partir del camino recorrido previamente.

### C. Propuesta de medición: presentación de pilares, dimensiones y subdimensiones

En el capítulo I se realizó un análisis sobre los múltiples abordajes conceptuales sobre la cohesión social, así como una mirada de algunos marcos de medición de esta provenientes de una diversidad de instituciones y regiones. Posteriormente, en el capítulo II se esbozó una propuesta conceptual volcada hacia un modelo específico de cohesión social orientado a la igualdad con base en los desafíos del actual contexto histórico y de nuevos referentes regionales y globales en torno al desarrollo sostenible. En especial, desde la óptica de la medición, se retoman elementos de la cohesión social relacionados con la experiencia y actitudes subjetivas de las personas (cultura de igualdad, relaciones sociales de igualdad, sentido de pertenencia y orientación hacia el bien común) junto con componentes que se prestan más para el uso de indicadores objetivos (mecanismos de reconocimiento y participación, o garantías de bienestar, por ejemplo).

A continuación, se desarrolla una primera propuesta que busca aproximarse a la cohesión social en línea con el planteamiento de los capítulos anteriores. La propuesta actual se diferencia del marco de medición anterior, centrado en capturar la dialéctica entre los mecanismos de inclusión y exclusión y sus resultados, con las percepciones y actitudes de la ciudadanía en términos del desarrollo de valores solidarios. En cambio, el marco propuesto se centra en conocer la capacidad institucional de promover relaciones sociales de igualdad, así como en los elementos habilitadores y expresiones constitutivas de la cohesión social. Por tanto, **la medición se enfoca en la capacidad de las instituciones de reducir brechas y generar bienestar dentro de un Estado de derecho democrático, pero también se aborda la capacidad de estas y de las sociedades de promover y respaldar activamente una cultura de la igualdad a nivel institucional e intergrupala.**

Para ello, se mantuvieron los tres pilares utilizados por la CEPAL para la medición de la cohesión social:

- i) Brechas: inclusión social y laboral
- ii) Institucionalidad
- iii) Pertenencia

En el **pilar de “Brechas”** (véase el diagrama 2), se cuantifican los avances en el bienestar de la población y de los distintos grupos de la sociedad. Para ello, se incluyen las subdimensiones de inclusión laboral y social. Con ello, se busca cuantificar los logros absolutos de la sociedad en materia de inclusión social y laboral, denominada doble inclusión, al ser elementos que permiten superar la pobreza y reducir la desigualdad, componentes necesarios para avanzar hacia la igualdad de derechos y la entrega de garantías para el desarrollo integral de los individuos (CEPAL, 2017b). En esta se deben dirigir los esfuerzos para acabar con la pobreza, desigualdad y marginación de diversos grupos históricamente excluidos: mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y personas mayores, entre otros (CEPAL, 2020). Por ello, se le otorga a la medición un enfoque de género, étnico y racial, y se contempla la revisión de avances en materia de inclusión social y laboral de personas con situación de discapacidad. Adicionalmente, se define la inclusión social y laboral, pues la inclusión es fundamental para avanzar hacia la igualdad de derechos y reconocimiento del otro como un igual, elemento que permite el desarrollo de relaciones sociales de igualdad y un sentido de pertenencia al percibirse como ciudadanos reconocidos (social e institucionalmente) y con pleno goce de derechos (CEPAL 2018b; Filgueira, 2014).

**Diagrama 2**  
**Propuesta de marco de medición de la cohesión social**



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en el **pilar “Institucionalidad”**, el objetivo es incorporar la promoción de una cultura de la igualdad en la vida social, política, económica, cultural y ambiental. Para ello, se establecen las dimensiones de i) **mecanismos de reconocimiento**, participación y resolución de conflictos y ii) Estado de derecho y democracia de calidad. En la primera dimensión se observa: i) el desarrollo y adopción de mecanismos de promoción de la igualdad, entre estos el Protocolo Facultativo de la CEDAW y la Convención Internacional sobre la Eliminación de las Formas de Discriminación Racial; ii) la presencia de acuerdos con mecanismos de resolución y/o prevención de conflictos: la ratificación del Acuerdo de Escazú y Convenio Número 169 de la OIT; iii) la existencia de mecanismos de participación: proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y por pueblos indígenas, y finalmente, iv) el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales. Ello, pues se cuantifica, por una parte, el compromiso del Estado con

la erradicación de prácticas de discriminación en distintos ámbitos de la sociedad (reconocimiento constitucional, brechas económicas, sociales, políticas y culturales) y, por otra, la participación en instancias de toma de decisiones y de resolución de conflictos, pues el establecimiento de mecanismos de diálogo permite la inclusión de distintos sectores en la toma de decisiones, evita la reproducción y naturalización de brechas sociales y permite canalizar institucionalmente las demandas que permean las relaciones (horizontales y verticales) de la sociedad (CEPAL, 2021a). Paralelamente, con la dimensión de **Estado de derecho** se busca cuantificar la evaluación que realiza la ciudadanía sobre la legitimidad y probidad de sus instituciones en la mediación de conflictos y distribución de recursos en la sociedad, pues según el informe "Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19" (CEPAL, 2020), la percepción ciudadana de que las decisiones públicas están capturadas por intereses privados pone en duda la legitimidad de estas y fragmenta el tejido social (Maravall y Przeworski, 2003). Adicionalmente, el correcto funcionamiento de la democracia y la correcta suma de preferencias individuales habilita los mecanismos de la cohesión social y permite promover un pacto social renovado avanzando hacia sociedades justas, pacíficas e inclusivas (CEPAL, 2020).

Finalmente, en el pilar "**Pertenencia**" se cuantifican los resultados de la acción institucional sobre los vínculos de la sociedad, y su identificación con la dirección del acuerdo social vigente. Para ello, se incluye la dimensión de **relaciones sociales de igualdad** para conocer la intensidad o densidad del tejido social y el capital social intergrupar en la sociedad. En esta dimensión se miden i) **lazos sociales** o la intensidad del entramado de relaciones sociales dentro de una sociedad, elemento necesario para generar espacios de cooperación que faciliten el desarrollo de relaciones sociales de igualdad (PNUD, 2013); ii) **confianza interpersonal**, al ser un atributo de las relaciones sociales que permite la interacción intergrupar y facilita la acción colectiva a favor de los objetivos compartidos, y iii) **reconocimiento y respeto por la diversidad**, ya que las relaciones sociales de igualdad suponen el reconocimiento de la semejanza con, y la dignidad del 'otro' siendo un elemento que surge de la interacción en redes y asociaciones con individuos de distintas características, lo cual permite el desarrollo de confianza interpersonal (CEPAL, 2018 ; 2007a).

Por otra parte, se identifica la dimensión de **sentido de pertenencia** en la cual se busca cuantificar la identificación de los individuos de la sociedad con los valores y acciones que representan sus instituciones, y la concordancia con los propios. Lo anterior se articula a partir de la medición de: i) **identificación** con el ordenamiento socioeconómico que las instituciones del país promueven y reproducen, elemento que supone una evaluación de los valores que representan; ii) **percepción de justicia social** o el examen que realizan las personas respecto a la capacidad de las instituciones de entregar bienestar y/o de redistribuir el poder económico y político. Esta percepción pesa sobre la confianza institucional y, con ello, en el sentido de pertenencia a un determinado Estado (CEPAL, 2007); iii) **confianza en las instituciones** pues mide la valoración implícita de las acciones llevadas a cabo por las instituciones para representar los valores de la sociedad y/o de orientar la acción hacia el bien colectivo (Warren, 2010).

Por último, se incluye la dimensión de **orientación hacia el bien común** para identificar el nivel de adhesión a un proyecto social solidario. Cabe mencionar que esta adhesión se ve influenciada por la acción institucional y el funcionamiento adecuado del Estado de derecho, pues en caso de percibirse la distribución del bienestar de forma ilegítima o sentirse excluido de este, se espera observar tendencias relacionadas con la anomia social, es decir la prevalencia de conductas desviadas de las normas y reglas de la sociedad, originadas ante una inconformidad con la estructura social de oportunidades, las aspiraciones culturales y los caminos socialmente estructurales para realizar dichas aspiraciones (Bachelet, 2011; Ramírez de Garay, 2013). En esta dimensión, se incluye: i) **solidaridad**, con el objetivo de cuantificar la presencia de valores solidarios en los individuos de la sociedad. Esto se basa en el entendimiento de que la reciprocidad aprendida en redes se vincula con la solidaridad que perciben recibir por parte del Estado y sus pares (CEPAL, 2007); ii) **respeto por las reglas** sociales, que alude al respeto y legitimidad conferidos al estatus quo imperante, y iii) **participación cívica** que da cuenta de la voluntad de adherir a los espacios de participación del sistema político y la vinculación de los individuos con su comunidad (relacionado con

la confianza interpersonal y la cooperación intergrupales). La participación social promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos, apoyando proyectos colectivos que representen sus opiniones o intereses políticos (Valdéz, Viramontes y Finol, 2016). Paralelamente, desarrolla la conciencia cívica de las personas, refuerza los lazos de solidaridad, hace comprensible el interés general y permite que los grupos intervengan en la gestión pública, habilitando la cooperación entre instituciones y ciudadanos (CEPAL, 2007a).

## D. Selección de indicadores y su relación con la cohesión social

Ante la complejidad de los fenómenos abarcados en el marco de medición y las limitaciones para encontrar fuentes con indicadores regionales comparables se llevó a cabo una detallada estrategia de selección, con el fin de caracterizar de la manera más nítida posible cada uno de los aspectos contenidos en la propuesta conceptual, a la vez que aprovechando los aciertos de propuestas anteriores. Para ello, en la selección de los indicadores para cada subdimensión se consideraron los siguientes criterios:

- Criterio de disponibilidad: priorizando indicadores con mayor cobertura temporal y regional, al abordar un mayor número de países.
- Criterio de desagregación: seleccionando indicadores con disponibilidad de desagregación por género, condición étnico-racial, edad y sector de residencia urbano/rural cuando es relevante para el análisis.
- Criterio de relevancia: otorgando primacía a indicadores que ya estaban en la medición de CEPAL 2007 y 2010 y que sean congruentes con los indicadores utilizados en otras mediciones.

En suma, el punto de partida de los indicadores ha sido la medición de cohesión social de la CEPAL (las tres propuestas anteriores), la propuesta de “aggiornamento” del concepto en el capítulo II, y la revisión de diversas mediciones de cohesión social que han ido surgiendo en centros de pensamiento, mediciones oficiales de los países o en organismos internacionales.

### Recuadro 1

#### Alcances, limitaciones y usos de las encuestas de percepción

En las mediciones anteriores de la CEPAL se cuestionaba el sesgo, fiabilidad y validez de los indicadores subjetivos provenientes de encuestas de percepción. Entre los motivos para descartar su uso, se argumentaba que en cada caso particular se debe poner en contexto su sentido, dificultando su comparabilidad, además de existir pocos antecedentes sobre la validez y confiabilidad de las encuestas de percepción (CEPAL 2010). No obstante, como se plantea en el Panorama Social 2020 de la CEPAL, es de suma importancia monitorear indicadores subjetivos para aproximarse lo más posible a la evaluación subjetiva de las vivencias de la ciudadanía frente a las condiciones materiales que experimenta en las dimensiones económica, política y social, pues la desatención del desacople entre expectativas y acción gubernamental puede generar grandes tensiones, conflictividad e inestabilidad (CEPAL, 2021). Por ejemplo, movilizaciones ciudadanas recientes en la región no se explican únicamente a partir de la revisión de indicadores objetivos absolutos o relativos sobre el desempeño económico, político o social, sino también por la valoración subjetiva por parte de las personas de esas dimensiones en cada contexto.

En relación con las disyuntivas respecto de su consistencia, validez y fiabilidad, de acuerdo con OCDE (2011) y Sen (2008) no se debe abandonar estos indicadores solo por ser complejos de interpretar, puesto que si se ponen en contexto pueden entregar información valiosa e insustituible sobre la percepción de bienestar. Paralelamente, aunque hay posturas en torno a que la percepción sobre el bienestar subjetivo varía sobre la base de aspectos culturales (Helliwell, Barrington y Leigh, 2010), OCDE (2011) plantea que los indicadores de bienestar se relacionan con la situación del individuo respecto a su posición relativa en la estructura de oportunidades, y que no varía según otros factores como la raza, etnia o nacionalidad de estos. También, el uso complementario de indicadores objetivos y subjetivos puede entregar una mejor imagen de las dinámicas subjetivas y contextuales que animan a la cohesión social en un momento determinado.

Por otra parte, los autores Elasy y Gaddy (1998) plantean que la fiabilidad de los indicadores, a saber la obtención de resultados consistentes ante una medición repetitiva, y la validez definida como la medición correcta del fenómeno, se pueden comprobar y controlar. La fiabilidad se puede comprobar dividiendo la varianza, por su suma con el error de esta, pues el resultado facilita la revisión de resultados consistentes y evidencia la variación del indicador. Finalmente, la validez se puede verificar realizando correlaciones con los elementos que se espera estén afectando la variación. Adicionalmente, Bakker y otros (2020) argumentan que las encuestas sistemáticas tienden a contar con una mejor fiabilidad, puesto que se puede revisar la consistencia de los resultados en el tiempo. Es por ello que, para corroborar la validez, consistencia y fiabilidad de los indicadores subjetivos se privilegian aquellos provenientes de encuestas de percepción aplicadas sistemáticamente, se seleccionan aquellos utilizados por indicadores subjetivos a nivel internacional en encuestas similares, y por último se realizan correlaciones para controlar la influencia de otras variables, sobre el objetivo de la medición.

Fuente: Bakker, E. y otros, "Validity and reliability of subjective methods to assess sedentary behaviour in adults: a systematic review and meta-analysis", *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, vol. 17, No. 1, 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores", LC/G.2420.s, 2010; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama Social de América Latina 2020, CEPAL", 2021; Elasy, T. A. & G. Gaddy, "Measuring subjective outcomes: Rethinking reliability and validity", *Journal of General Internal Medicine*, vol. 13, No. 11, 1998; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World", 2011; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "La protesta social en América Latina", Cuadernos de prospectiva política, No. 1, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Informe sobre Desarrollo Humano 2019: más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente - desigualdades del desarrollo humano", 2020.

## 1. Preselección de indicadores

El proceso de selección de indicadores cuantitativos estuvo compuesto de tres etapas:

1. *Identificación inicial de dieciséis propuestas de medición de la cohesión social*, de las que dos provenían de centros de pensamientos (Fundación Scanlon Monash y Fundación Bertelsmann Stiftung), cuatro de instituciones nacionales (Bélgica, Canadá, Francia, Nueva Zelanda) y nueve de organismos internacionales (Banco Mundial 2006 y 2013, Centro de Desarrollo de la OCDE, Comisión Económica para África, CEPAL 2007 y 2010, el Consejo Europeo, PNUD y Unión Europea). Lo anterior, con el objetivo de identificar la operacionalización de las mediciones existentes, en base al problema identificado y su objetivo. Posterior a ello, se identificaron los indicadores seleccionados en más de una medición para establecer el criterio de **relevancia**.
2. *Revisión de indicadores que cumplieran el criterio de relevancia*, en la que se identificaron **333** indicadores de interés provenientes de siete fuentes diferentes: International Survey on Social Networks, Encuesta Mundial de Valores, Corporación Latinobarómetro, LAPOP, UN Data, Banco Mundial, OCDE y Organización Internacional del Trabajo. Posteriormente, se realizó una selección inicial en la que se incorporaron indicadores con una cobertura temporal mayor a 2 años para asegurar la sostenibilidad de la medición, y una disponibilidad igual o mayor a diez países de la región, con el objetivo de obtener un panorama regional de la cohesión social (criterio de **disponibilidad**). Adicionalmente, se priorizaron indicadores con datos desagregados por sexo, raza, etnia y situación de discapacidad, con el objetivo de obtener información sobre la situación nacional de los distintos grupos poblaciones de la región.
3. *Análisis estadístico* en el que se procesaron los indicadores preseleccionados para cada dimensión, con el objetivo de evitar redundancia en la medición de un mismo fenómeno, simplificar el número de indicadores y garantizar la validez de estos. Para ello, se realizaron i) histogramas, ii) matrices de dispersión y iii) estimaciones del coeficiente de correlación de Pearson (véase anexo). Sobre la base de este análisis se eliminaron los indicadores redundantes (véase anexo).



Por otra parte, el proceso de selección de indicadores cualitativos constó de dos etapas:

1. *Identificación del fenómeno de interés a medir*, en materia de participación, reconocimiento y resolución de conflictos, a partir de la revisión de informes y libros institucionales. Posterior a ello se construyeron los indicadores utilizando como máximo criterio el cumplimiento de compromisos internacionales, entre estos: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Convenio 169 de la OIT, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
2. *Sistematización de los datos*: i) para los indicadores de ratificación de compromisos internacionales, en base a la clasificación utilizada por los observatorios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los cuales clasifican el cumplimiento de los compromisos internacionales a partir de "sin firmar", "firmado, pero no ratificado", y "firmado y ratificado"; y ii) en el caso de los indicadores construidos de: "Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales" y "Mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del poder legislativo". Se realizó una ponderación en la cual se consideraron múltiples elementos identificados a partir de la revisión bibliográfica y en base al **criterio de relevancia**. En estos se distribuyó la ponderación sobre la base de la relevancia del elemento en términos prácticos: si era una obligación o un deber estatal, o un mecanismo directo o indirecto, respectivamente (véanse los cuadros 11 y 12).

A continuación, se expone la justificación de los indicadores seleccionados (las fichas técnicas se adjuntan en el anexo).

## 2. Descripción y relevancia de los indicadores adoptados por dimensión y subdimensiones

### a) Pilar Brechas

#### 1. *Dimensión garantías del bienestar*

Para la dimensión de "garantías del bienestar", la selección de indicadores objetivos se hizo partiendo de las mediciones anteriores de cohesión social de la CEPAL, respetando la selección de temáticas realizadas en el pilar de "Brechas": pobreza e ingresos, empleo, acceso a protección social, educación, salud, consumo y acceso a servicios básicos. Además, se incorporaron temáticas nuevas, como por ejemplo la tenencia de computador y acceso a Internet y el hacinamiento, todas temáticas que han cobrado importancia en los últimos años sobre todo en el contexto de la crisis económica y social provocada por la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2020).

Para dar cuenta de la incorporación de la perspectiva de género en esta dimensión se propone por un lado desagregar los indicadores pertinentes por sexo con el objetivo de mostrar las brechas más agudas que sufren las mujeres en varias de las subdimensiones, pero también se incluyen específicamente tres indicadores que dan cuenta de la autonomía económica y en la toma de decisiones (brecha salarial, proporción de mujeres sin ingresos propios) y que provienen del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, siendo indicadores validados por los países miembros.

#### 1.1. *Subdimensión inclusión laboral*

1. **Brecha salarial de género**: indicador de CEPALSTAT que indica la proporción del ingreso medio de las mujeres comparado con el ingreso medio de los hombres de iguales características. Se mide con el objetivo de cuantificar avances en materia de igualdad de género. Se incluye en las mediciones de la cohesión social desarrolladas por la CEPAL en 2007b y 2010.

2. **Tasa de desempleo trimestral:** Indicador de CEPALSTAT que indica porcentaje de población desocupada con respecto a la población económicamente activa, se desagrega por género, etnia, raza y discapacidad con el objetivo de observar el acceso a oportunidades para el desarrollo integral de los proyectos de vida de cada ciudadano. Este indicador se incluye en las tres mediciones de la cohesión social desarrolladas por la CEPAL (2007a, 2007b y 2010).
3. **Preocupación por quedar desempleado:** indicador de percepción de la Corporación Latinobarómetro que indica preocupación por la incertidumbre laboral.

#### 1.2. **Subdimensión inclusión social**

4. **Coefficiente de Gini:** uno de los rasgos más evidentes de América Latina es su marcada desigualdad de ingresos. Esto ha sido documentado y analizado por numerosos estudios de la CEPAL (2018b; CEPAL, 2019b), del sistema de Naciones Unidas (DESA, 2020) y otras organizaciones internacionales (OCDE, 2015; FMI, 2015). Además de las consecuencias ya conocidas sobre el crecimiento económico, los resultados en cuanto a educación y salud física y mental y la captura por parte de la élite de los procesos políticos, la desigualdad tiene efectos negativos para la cohesión social. Un informe reciente del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA, 2020), plantea que sin su correcta canalización política e institucional, la desigualdad puede perpetuar y profundizar las divisiones sociales. Una sociedad con alta desigualdad ve afectada la confianza de la ciudadanía en las instituciones (por su incapacidad de abordar las necesidades de la mayoría) y la confianza interpersonal (impacta la percepción de la posición social de los otros versus la propia). La creciente desigualdad crea descontento, obstruye el funcionamiento de la democracia y puede llevar al conflicto violento. En el presente marco de medición optamos por el coeficiente de Gini como indicador de la desigualdad de ingresos: aunque muy criticado y poco entendido, es el indicador más usado tanto en el debate público como en los estudios académicos. Lo ideal sería presentar dos coeficientes de Gini: el calculado antes de impuestos y transferencias y el calculado después de impuestos y transferencias, de tal manera de dejar visible cuál es el rol redistributivo de las políticas sociales (transferencias monetarias y provisión de bienes y servicios por parte del Estado) y tributarias (estructura tributaria y progresividad del sistema tributario).
5. **Percepción sobre la distribución del ingreso en el país:** este indicador subjetivo de la Corporación Latinobarómetro, acompaña el indicador objetivo sobre distribución del ingreso (el coeficiente de Gini).
6. **Población en situación de pobreza:** este indicador está presente en las tres mediciones de la CEPAL y se justifica porque es relevante identificar a las personas que no cuentan con el nivel mínimo de recursos que les permita participar adecuadamente en la vida social (Atkinson, 2005).
7. **Satisfacción con las escuelas públicas:** indicador de percepción de la Corporación Latinobarómetro. Se agrega con el objetivo de identificar la brecha entre satisfacción con la entrega de servicios públicos a nivel estatal y cobertura de la educación secundaria completa. CEPAL (2021b) identificó que las vivencias subjetivas con relación a las condiciones materiales objetivas es una fuente del malestar social. Paralelamente, erosiona el sentido de pertenencia desde una percepción de injusticia y/o inequidad social.
8. **Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa:** indicador de CEPALSTAT que cuantifica el porcentaje de personas en este tramo etario con educación secundaria completa. La educación rompe el ciclo intergeneracional de inequidad y promueve el desarrollo inclusivo, mientras que el desahorro del capital humano reproduce las desigualdades y la pobreza (CEPAL, 2007b). Se selecciona educación secundaria debido a los avances en materia de niveles educativos en la región. Indicador incorporado en las mediciones de CEPAL (2007a y 2007b). Adicionalmente, la educación secundaria completa se incorpora como meta 4.1 del Objetivo del Desarrollo Sostenible 4 "Educación de Calidad", el cual estipula "de aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos" (Naciones Unidas, 2021, pág 1).

9. **Cubre satisfactoriamente sus necesidades con total de ingreso familiar:** indicador de percepción de la Corporación Latinobarómetro. Se agrega con el objetivo de identificar la evaluación que realizan los individuos sobre la posibilidad de realizar sus proyectos individuales sobre la base de los ingresos recibidos por parte del sector privado o público.
10. **Mujeres sin ingresos propios:** este indicador proviene del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL. Indica el porcentaje de mujeres de 15 años y más que no es perceptora de ingresos monetarios propios y que no estudia exclusivamente. Según la CEPAL (2021), percibir ingresos propios otorga poder de decisión sobre la administración de las retribuciones económicas para cubrir las necesidades propias y de otros miembros del hogar, por lo que este indicador es clave para caracterizar la falta de autonomía económica de las mujeres.
11. **Hacinamiento:** indicador de la CEPAL sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), en el cual se expone la cantidad de hogares en los que pernoctan más de 2 personas por habitación. Se utiliza para cuantificar la pobreza no monetaria. La habitabilidad y seguridad de la vivienda son parte del derecho a una vivienda digna y adecuada (Villatoro, 2017). En el marco de referencia inicial de la CEPAL en 2007a, se proponía la medición del porcentaje de viviendas precarias respecto del total de viviendas.
12. **Hogares según disponibilidad de servicio de desagüe:** los indicadores de acceso a servicios básicos provenientes de CEPALSTAT que indican exclusión social refieren a la carencia de acceso a servicios básicos (CEPAL, 2007b). Estos indicadores fueron incorporados en al menos dos mediciones de la cohesión social desarrolladas por la CEPAL (en 2010 no incluyen saneamiento y en 2007a no incluye agua). En esta medición se selecciona el acceso a servicio de desagüe puesto que presenta altos niveles de correlación con acceso a agua potable y electricidad (véase anexo IV. 1). Adicionalmente, presenta los menores niveles de avances en la región, siendo un desafío pendiente para el bienestar ciudadano.
13. **TIC (tenencia computador):** indicador de CEPALSTAT sobre tenencia de dispositivos de acceso a la conectividad. El acceso a esta condiciona el derecho a la salud, la educación y el trabajo, al tiempo que puede aumentar las desigualdades socioeconómicas y excluir de la participación de los individuos de distintos ámbitos de la sociedad (CEPAL, 2020d). Se propuso su incorporación en el marco de referencia de la CEPAL (2007a), pero finalmente no se incluyó debido a la falta de continuidad temporal de sus indicadores.
14. **Ocupados que aportan al sistema de pensiones:** indicador de CEPALSTAT que es una medida de acceso y cobertura que da cuenta de la proyección de pobreza relativa futura de quienes están fuera del sistema en la actualidad (CEPAL, 2007a). Indicador presente en las tres mediciones de la cohesión social de la CEPAL (2007a, 2007b y 2010).
15. **Satisfacción con los servicios médicos y de salud públicos:** indicador de percepción de la Corporación Latinobarómetro. Se agrega con el objetivo de identificar la satisfacción con la entrega de servicios públicos a nivel estatal, pues esta percepción influye la percepción de justicia y, con ello, sentido de pertenencia a una sociedad (afiliación social, en contraposición a una percepción de exclusión social).

## b) Pilar Institucionalidad<sup>39</sup>

### 1. Dimensión de mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos

Para la dimensión de mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos, la lista de indicadores se realizó a partir de la identificación de acuerdos y mecanismos, adoptados por los Estados que permiten la canalización democrática de demandas y necesidades, y aseguran la participación de todos los actores en la sociedad y en la toma de decisiones, para transitar hacia sociedades inclusivas en la cual se reconozca al otro como un igual en las relaciones sociales y en la construcción del orden social.

<sup>39</sup> Por su importancia y grado de exclusión, los mecanismos institucionales de inclusión de las personas con discapacidad constituyen un aspecto importante para incluir en este marco de medición. En este documento no fue posible terminar de desarrollar indicadores acerca de normativas de personas con discapacidad, pero se espera poder incorporarlos en el documento "Panorama de la Cohesión Social en América Latina" en proceso de elaboración.

Esta dimensión no ha sido incorporada anteriormente por las mediciones desarrolladas por CEPAL, puesto que se ha enfocado en cuantificar la capacidad de las distintas fuentes del bienestar (Estado, mercado y familia) en cerrar las brechas de exclusión social. En esta ocasión, los esfuerzos se enfocan en cuantificar el compromiso estatal con la promoción y protección de una cultura de la igualdad.

**1.1. Subdimensión de mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos**

**16. El país ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW:** la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujeres establece compromisos y obligaciones gubernamentales para prevenir y erradicar todas las formas de discriminación contra las mujeres, además dispone medidas administrativas y legislativas para avanzar en la igualdad de género. El indicador se construye a través de la clasificación de "sin firmar", "firmado, pero no ratificado" y "ratificado", debido a que la ratificación permite el pleno monitoreo de la implementación de las recomendaciones de la Convención por parte de su Comité, además de que este emite observaciones y recomendaciones a los Estados partícipes, y recibe informes por parte de este y de organizaciones de la sociedad civil. El indicador se incorpora, puesto que la ratificación del Protocolo de la CEDAW advierte del compromiso gubernamental con la implementación de medidas y políticas públicas a favor de la reducción de las desigualdades de género y de la garantía de los derechos de las mujeres (Bareiro, 2018). Adicionalmente, implica el compromiso con los principios de igualdad y no discriminación, así como con el fortalecimiento del empoderamiento y autonomía de las mujeres siendo estos factores fundamentales para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos en un contexto de igualdad. La plena vigencia de este instrumento supondría avances sustantivos en términos de igualdad de género, en especial en términos de una mayor autonomía de las mujeres, en cuanto al control sobre su cuerpo (autonomía física), la capacidad de generar ingresos y recursos propios (autonomía económica) y la plena participación en la toma de decisiones que afectan su vida y su colectividad (autonomía en la toma de decisiones) (Bareiro, 2018).

**17. Ratificación del Convenio 169 de la OIT:** el Convenio 169 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (1989) reconoce el carácter de los pueblos indígenas como sujeto de derechos individuales y colectivos, y plantea obligaciones a los Estados como : i) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole; ii) institucionalizar la participación de los pueblos indígenas cuando se definan políticas que los afecten, y; iii) realizar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas para obtener el consentimiento libre, previo e informado en relación con la adopción y aplicación de medidas que los afecten (Popolo, 2017). Este indicador se construye a través de la clasificación "sin firmar", "firmado, pero no ratificado" y "ratificado", en donde la ratificación señala el carácter vinculante de las obligaciones contraídas. Además, este indicador se incluye debido a que el mecanismo de consulta previa libre e informada (artículo 19 del Convenio), así como su correcta fiscalización y gestión, puede prevenir el desarrollo de conflictos socioambientales los cuales tienen su origen en desacuerdos respecto al uso, goce, titularidad y acceso a los recursos naturales en el territorio, y los cuales se han desarrollado primordialmente en relación con comunidades indígenas, pues la apertura a la inversión extranjera, las concesiones para la explotación de diversos recursos y la privatización de los servicios sociales básicos han vulnerado ampliamente sus derechos (Altomonte y Sánchez, 2016). Esto ha repercutido en que en toda la región se ha constatado una considerable conflictividad por la minería e hidrocarburos con el peligro de erosionar la democracia y la cohesión social y han comprometido la responsabilidad internacional de los Estados. Es por ello que los derechos de los pueblos indígenas deben ser respetados en las actividades extractivas para prevenir conflictos y garantizar la primacía de los derechos humanos sobre intereses particulares, entre estos se deben respetar: i) derechos sobre la tierra, recursos y territorios; ii) derecho a participar y considerar sus derechos en la planificación de la extracción y explotación de recursos;

iii) mecanismos de consentimiento; iv) estudios de impacto, y v) medidas de mitigación y compensación, y participación en los beneficios (Altomonte y Sánchez, 2016). Finalmente, estos conflictos deben responderse aumentando la participación en los procesos de toma de decisiones y mejorando la distribución de los beneficios de su explotación (Altomonte y Sánchez, 2016).

- 18. *Ratificación del Acuerdo de Escazú:*** el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), es el primer tratado regional sobre el medioambiente y establece un compromiso con la sostenibilidad ambiental, la transparencia y la gestión de recursos naturales. Es también el primer instrumento en el mundo en contener disposiciones que protegen a los defensores de los derechos humanos en este ámbito, velando porque las acciones con impacto medioambiental respeten, protejan y garanticen los derechos humanos y los principios democráticos básicos (CEPAL y ACNUDH, 2019). Este acuerdo reconoce el derecho a un medioambiente sano, inculca la igualdad en el centro y establece mecanismos de protección para los más marginados y excluidos, siendo una herramienta para mejorar la gobernanza climática y contrarrestar los efectos negativos del cambio climático en los países de la región. El indicador se construye a través de la clasificación "sin firmar", "firmado pero no ratificado" y "ratificado", siendo la ratificación fundamental para hacer vinculantes las obligaciones. El acuerdo permite prevenir conflictos socioambientales (entre individuos/comunidades y empresas extractivas) que deslegitiman al Estado y garantiza que las actividades sean respetuosas con la dignidad intrínseca de la persona humana, su bienestar integral y el medioambiente, ya que al incluir el acceso a la información favorece la apertura y transparencia en la toma de decisiones y contribuye a generar confianza institucional. Las disposiciones destinadas a asegurar la participación informada aumentan la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, una herramienta que ayuda a la construcción de consensos y a la prevención de futuros conflictos socioambientales. Por último, las disposiciones sobre el acceso a la justicia proporcionan una herramienta para proteger los derechos ambientales de las comunidades (CEPAL y ACNUDH, 2019). El Acuerdo de Escazú dinamiza la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo y hace frente a la cultura del privilegio desde el compromiso de incluir a aquellos que han sido excluidos o marginados o han estado insuficientemente representados en materia ambiental, y dar voz a quienes no la tienen, sin dejar a nadie atrás (CEPAL, 2018).
- 19. *Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales:*** el indicador da cuenta de los avances en el constitucionalismo latinoamericano tanto en el reconocimiento de los pueblos indígenas en tanto sujetos colectivos de derechos como en el reconocimiento y protección de elementos medulares de sus derechos colectivos. Contempla como temáticas esenciales para el reconocimiento y la inclusión: i) el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra, considerando tres contenidos normativos fundamentales (el carácter colectivo de la propiedad indígena, la naturaleza originaria de la propiedad indígena y la previsión de medidas especiales de protección de esa propiedad), así como el establecimiento de mecanismos esenciales para su efectivización; ii) el reconocimiento de derechos sobre los recursos naturales existentes en los territorios colectivos de los pueblos originarios, y iii) el reconocimiento de su derecho al ejercicio de la autonomía. El indicador se construyó sobre la base del entendimiento que el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, y de sus derechos políticos, adquieren un carácter únicamente formal de no reconocerse en las cartas fundamentales el catálogo de derechos colectivos de los pueblos indígenas y las obligaciones estatales para su realización (Popolo, 2017). A partir de ello, se identifican cuatro componentes (véase el cuadro 10): i) el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, el cual obtiene una ponderación del 10%; ii) el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre territorios, tierras y recursos naturales, que en base a

lo estipulado por la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fundamenta su sobrevivencia, supervivencia, identidad e integridad cultural, por lo cual recibe una ponderación del 40% -dentro este componente, se identifican los contenidos normativos de los derechos sobre la tierra (el carácter colectivo y la naturaleza originaria de la propiedad indígena) los cuales reciben un 30%, de ponderación al ser las piedras angulares de estos derechos según los tratados internacionales, mientras que el reconocimiento de los deberes del Estado (adoptar medidas especiales de protección y establecer mecanismos de demarcación, titulación y saneamiento), reciben una ponderación de 20% cada uno—; iii) el reconocimiento de los derechos sobre los recursos naturales —dispuestos en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que se incluye con una ponderación de 30% al ser una de las causas estructurales de las vulneraciones de los pueblos indígenas y fuente de conflicto intergrupales, y iv) el reconocimiento del derecho a la autodeterminación —el cual es imprescindible para que puedan ejercer plenamente sus derechos colectivos—, componente que adquiere una ponderación del 20%. Finalmente, se incluye este indicador puesto que el reconocimiento de las garantías sobre los derechos territoriales, y de sus derechos colectivos, permite la realización de los demás derechos y habilita el que cada pueblo pueda desarrollar su proyecto colectivo del “buen vivir”, favoreciendo con ello, la armonía y la convivencia social (CEPAL, 2020e).

**Cuadro 11**  
**Ponderación del indicador de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales**

Componente/contenido		Ponderación	
Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas		10%	
Reconocimiento de derechos sobre la tierra	Carácter colectivo de la propiedad indígena	30%	40%
	Naturaleza originaria de la propiedad indígena	30%	
	Mecanismos especiales de protección de la propiedad indígena	20%	
	Mecanismos de demarcación, titulación y saneamiento	20%	
Sub total		100%	
Reconocimiento de derechos sobre los recursos naturales		30%	
Reconocimiento del derecho a la autodeterminación/autonomía		20%	
Total		100%	

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) sobre la base de las Constituciones políticas vigentes de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

- 20. Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (cámara baja o única):** indicador de CEPALSTAT cuyo objetivo es cuantificar el compromiso estatal con la representación femenina en espacios de toma de decisiones, lo cual favorece el desarrollo de medidas que promueven su inclusión y participación en los distintos ámbitos de la sociedad. A su vez, expresa a nivel nacional el grado relativo de autonomía en la toma de decisiones (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2018). Se selecciona un indicador a nivel nacional, debido a las disparidades regionales en materia de descentralización del poder a nivel constitucional (Estados Federales y distintas divisiones administrativas a nivel local).
- 21. Mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del poder legislativo:** El reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida política de los Estado, refiere a la implementación de las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Artículo 5) y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales

(Artículo 6.b) Este indicador se construyó con el objetivo de cuantificar la presencia constitucional de mecanismos que aseguren la participación de los pueblos indígenas en el poder legislativo de cada país. La ponderación se divide según el nivel de incidencia con el que cuenta el mecanismo establecido, en base a su carácter directo o indirecto. A nivel regional, se identifican tres mecanismos: i) el establecimiento de escaños reservados en el parlamento, el cual recibe una ponderación de 50% al garantizar de forma directa su representación e inclusión política; ii) la definición de distritos electorales indígenas según la proporción de población indígena en las entidades electorales, el cual recibe una ponderación de 30% al establecer distritos electorales específicos pero no asegurar que el electo sea de un pueblo indígena, y iii) la definición de cuotas electorales que recibe una ponderación de 20% al ser un mecanismo que asegura la presencia de candidaturas indígenas, pero no su representación. El indicador se incluye con el objetivo de observar la inclusión política de los pueblos indígenas en espacios de toma de decisiones, puesto que estos habilitan procesos de inclusión y, con ello, favorecen el desarrollo de relaciones sociales de igualdad.

**Cuadro 12**  
**Ponderación del indicador de mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del Poder Legislativo**

Mecanismo	Descripción	Ponderación
Escaños reservados	Asegura asientos exclusivos para pueblos indígenas en el parlamento.	50%
Distritos especiales	Asegura que entidades territoriales con alta presencia de población indígena estén debidamente consideradas en los procesos electorales, pero no aseguran que el representante electo pertenezca a los pueblos indígenas allí presentes.	30%
Cuotas electorales	Asegura la incorporación de candidaturas indígenas en las listas electorales, pero no su elegibilidad y —por tanto— no su representación en el parlamento.	20%

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) sobre la base de las Constituciones políticas vigentes de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

## 2. *Dimensión Estado de derecho y democracia de calidad*

Para esta dimensión, la selección de indicadores se realizó a partir de las mediciones de la CEPAL (2007b), específicamente en relación con los indicadores de percepción sobre funcionamiento de la democracia y del Estado de derecho. Lo anterior, con el objetivo de captar la legitimidad ciudadana sobre el funcionamiento de las instituciones encargadas de entregar bienestar y mediar los conflictos sobre valores y recursos.

### 2.1. *Subdimensión de Estado de derecho y democracia de calidad*

22. ***Los derechos básicos del ciudadano están protegidos por el sistema político:*** indicador de percepción del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), se incluye con el objetivo de cuantificar la percepción de la protección de los derechos civiles y la calidad de las instituciones en la realización de esta labor, pues la percepción de que las decisiones gubernamentales están capturadas por intereses privados puede fragmentar el tejido social, separando un "ello" de un "nosotros", y erosionar la confianza en las instituciones (CEPAL, 2020 y Maravall y Praworski, 2003).
23. ***La democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno:*** indicador de percepción del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) para medir el cumplimiento de expectativas ciudadanas respecto de la capacidad del sistema político de agregar preferencias individuales a favor del bien común. Este indicador es abordado por la medición desarrollada por la CEPAL (2007b), pues la valoración de democracia como mejor forma de gobierno es fundamental para concertar voluntades pacíficas y estables frente a acuerdos que alteran de manera significativa la distribución de los recursos entre distintos grupos de la sociedad (CEPAL, 2020).

24. **Percepción positiva de democracia en el país:** indicador de percepción de Corporación Latinobarómetro que recoge la evaluación ciudadana sobre el nivel de democracia en el país, donde se espera observar percepciones positivas de la democracia ante mayores garantías para la representación y participación de los distintos sectores y grupos que componen la sociedad. Este indicador es abordado por la medición de la cohesión social desarrollada por la CEPAL (2007b) con el objetivo de medir la legitimidad de esta, pues refiere a la legitimidad de los mecanismos existentes para alcanzar acuerdos en cuanto a las reglas aceptadas por la mayoría (CEPAL, 2007b).
25. **Percepción de corrupción de funcionarios públicos:** indicador de percepción del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) que indica la evaluación ciudadana sobre el alcance de la corrupción en los funcionarios del país. Esta percepción sobre la presencia de corrupción socava la legitimidad de las instituciones, aun cuando esta relación estaría mediada por la tolerancia subjetiva ante la corrupción (CEPAL, 2007b). Paralelamente, la percepción de que las decisiones públicas están capturadas por intereses privados fragmenta el tejido social (CEPAL, 2020).
26. **Tasa de homicidios:** corresponde al indicador recopilado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que contabiliza las muertes ilegales infligidas a personas (tasa por 100 000 personas). Se incluye como una aproximación razonable del nivel de criminalidad con violencia, de los niveles de violencia dentro de una sociedad y la capacidad de los Estados para contenerla.

### c) Pilar Sentido de pertenencia

#### 1. Dimensión relaciones sociales de igualdad

Esta dimensión busca cuantificar el nuevo elemento de la propuesta conceptual, el desarrollo de relaciones sociales de igualdad. Para ello recoge indicadores utilizados en mediciones que definen la cohesión social como *confianza vinculada al compromiso y habilidad para convivir y/o trabajar juntos*, tales como el Radar de Cohesión Social (2013) y el Consejo de Cohesión Social de Chile (2020), puesto que identifican la dimensión de “relaciones sociales” y sus cualidades: confianza, tejido social denso y diversidad, como habilitadoras para el trabajo conjunto y el desarrollo de una vida en armonía (Dragolov, y otros, 2013; Consejo de Cohesión Social y Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020). Adicionalmente, se consideraron los indicadores de la aproximación mixta del PNUD África (2016) la cual identifica la dimensión de relaciones sociales, y sus tres cualidades como un elemento necesario para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y el manejo de conflictos de forma pacífica.

##### 1.1. Subdimensión de lazos

27. **Importancia de los amigos en la vida:** indicador de percepción de la Encuesta Mundial de Valores a partir del cual se busca cuantificar la densidad del tejido social interpersonal más allá del círculo familiar en los países de la región. Estos lazos sociales contribuyen a generar espacios de cooperación que facilitan el desarrollo de relaciones sociales de igualdad y a rutinizar patrones de reciprocidad interpersonal (PNUD, 2013).

##### 1.2. Subdimensión de confianza interpersonal

28. **Confianza en la gente de su comunidad:** indicador de percepción del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) que busca cuantificar qué tan confiable consideran a los habitantes de su comunidad, lo que refiere a la calidad del vínculo social en habitantes de un mismo sector y de la integración de esta. La confianza se considera un habilitador de la cooperación y participación (capital social).
29. **Confianza en la gente que se conoce por primera vez:** indicador de percepción de la Corporación Latinobarómetro en la cual se cuantifica si se puede confiar en la mayoría de las personas o uno no puede ser lo suficientemente cuidadoso con los demás. Se incluye con el objetivo de observar la confianza intergrupala, pues las relaciones sociales de igualdad se dan en y entre distintas comunidades e individuos.



### 1.3. *Subdimensión de reconocimiento y respeto (orientación sexual y género)*

Si bien en el proceso de selección se identificaron indicadores relacionados con la tolerancia hacia las personas de distinta raza y etnia, así como de percepción de discriminación, estos no reunieron los requisitos suficientes para asegurar su fiabilidad y validez.

30. ***Aprueba el derecho a contraer matrimonio de parejas del mismo sexo:*** indicador de percepción del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) que cuantifica de 1 al 10 la conformidad con la frase mencionada. Se incluye con el objetivo de cuantificar la tolerancia hacia los individuos y colectivos con distinta orientación sexual, como aproximación a las relaciones sociales de igualdad que suponen el reconocimiento de la dignidad del "otro", la igualdad en materia de derechos ciudadanos y su pertenencia a la misma comunidad independientemente de su circunstancia (CEPAL, 2018).
31. ***Los hombres no tienen prioridad sobre la mujer a la hora de acceder a un trabajo en tiempos de escasez laboral de la diversidad:*** indicador de percepción de la Encuesta Mundial de Valores (WVS) que cuantifica la conformidad (muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo, muy en desacuerdo) con la aseveración de que hombres y mujeres tienen el mismo derecho de acceder al trabajo en tiempos de escasez laboral. Se incluye con el objetivo de cuantificar el reconocimiento de la desigualdad y discriminación de las mujeres en materia laboral, como aproximación a una cultura de igualdad (CEPAL, 2018).
32. ***Muerte de mujeres ocasionada por pareja o ex-pareja íntima:*** indicador del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, corresponde a la cuantificación anual de mujeres mayores de 15 años y más que son víctimas mortales ocasionadas por su pareja o ex pareja íntima (tasa por cada 100.000 mujeres). Se incluye con el objetivo de ser un proxy de la violencia de género.

## 2. *Dimensión de sentido de pertenencia*

Para la dimensión de sentido de pertenencia, se retoman algunos significativos indicadores de la medición de la CEPAL (2010) específicamente relacionados con la percepción de la desigualdad y la confianza en las instituciones del Estado y partidos políticos.

### 2.1. *Subdimensión de identificación*

33. ***Orgullo por el sistema político:*** indicador de percepción del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) que mide la intensidad del orgullo por el sistema político a partir de una escala con 7 opciones. A partir de este se busca medir la adhesión con la labor que realizan sus instituciones para la representación de sus valores y preferencias, un componente central del sentido de pertenencia en el ámbito político y la evaluación subjetiva de la representatividad, utilidad y eficacia de las instituciones.
34. ***Orgullo por su nacionalidad:*** indicador de percepción de la Encuesta Mundial de Valores (WVS) que mide la intensidad del orgullo por la nacionalidad a partir de una escala de 4 opciones. Se incluye con el objetivo de cuantificar la identificación con el colectivo nacional y el aprecio por el país de residencia.

### 2.2. *Subdimensión de percepción de justicia y equidad social*

35. ***El Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingreso:*** indicador de percepción de la Encuesta Mundial de Valores (WVS) que mide en una escala del 1 al 7 la conformidad de los encuestados con aquella frase. Se incorpora con el objetivo de cuantificar las percepciones respecto del papel del Estado en esa materia, así como aproximar la importancia conferida a la desigualdad de ingresos en el país (lo cual se puede cotejar con el indicador de percepción de desigualdad de ingresos), así como con la presencia de valores de solidaridad social y aversión a la desigualdad. Estos elementos están vinculados a su vez con la evaluación que realizan los individuos sobre la labor de las instituciones (incluyen y/o representan), su identificación con estas, y con el sentido de pertenencia a nivel nacional<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Anteriormente, la CEPAL (2010) incluyó el indicador percepción de la desigualdad del ingreso como un elemento que impactaba

36. **Se deben equiparar los sueldos, no mantener la desigualdad para incentivar el esfuerzo personal:** indicador de percepción de la Encuesta Mundial de Valores (WVS) que aproxima las percepciones respecto a la aversión hacia la desigualdad y valores de solidaridad social, en contraposición con visiones individualistas con relación a la generación de bienestar. Permite cotejar estas percepciones en relación con el nivel efectivo de desigualdad de ingresos en el país, y mirar variaciones en la predisposición a la solidaridad social en esa materia.
37. **El trabajo a largo plazo da beneficios, no las conexiones o suerte:** indicador de percepción de Encuesta Mundial de Valores (WVS) que cuantifica en una escala del 1 al 10 concordancia con aquella afirmación. Se incluye con el objetivo de captar percepciones sobre la estructura de oportunidades en el país y las expectativas de movilidad social, pues el sentirse parte de ella o el sentirse excluido al beneficiar a un grupo de la población influye sobre la noción de pertenencia.

### 2.3 Subdimensión de confianza institucional

Se incorporan 6 indicadores de percepción de la Corporación Latinobarómetro, con el objetivo de cuantificar la confianza y legitimidad que entregan los individuos a los tres poderes del Estado (Poder Judicial, Congreso y gobierno nacional). Adicionalmente, se incorporan indicadores de confianza en la institución encargada de entregar seguridad pública (policía nacional), en el sistema electoral (elecciones) y sus principales actores políticos (partidos). Lo anterior, con el objetivo de captar la valoración de las personas hacia las instituciones políticas y su legitimidad para ejercer el poder público (Warren, 2010). Este elemento permite aproximar la percepción relativa de un marco institucional legítimo por su carácter representativo y eventualmente de orientar la acción pública hacia el bien colectivo<sup>41</sup>.

38. **Confianza en el Poder Judicial**  
 39. **Confianza en el Congreso nacional**  
 40. **Confianza en la policía nacional**  
 41. **Confianza en los partidos políticos**  
 42. **Confianza en el gobierno nacional**  
 43. **Confianza en las elecciones**

### 3. Dimensión de orientación hacia el bien común

En esta dimensión se seleccionan indicadores propuestos por la medición de CEPAL 2007a (dimensión participación), y de CEPAL 2010 (afiliación social como antónimo de anomía y desafección social). También se retoma la subdimensión de solidaridad social propuesta por el marco conceptual de CEPAL 2007a.

#### 3.1. Subdimensión de solidaridad

44. **Asistencia a reuniones de un grupo de mejoras para la comunidad (comunidad versus estado intergrupal):** indicador de afiliación social proveniente del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) que cuantifica la asistencia a reuniones para mejorar la comunidad durante el último año. Se incluye con el objetivo de captar acciones concretas relacionadas con valores de solidaridad social y orientación al bien común.

#### 3.2. Subdimensión de respeto por las reglas sociales

45. **Respeto por las instituciones:** indicador del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) que busca medir el respeto que afirman tener los ciudadanos por sus instituciones. Se incluye con el objetivo de captar indirectamente la conformidad con el estatus quo y la legitimidad de este. Adicionalmente, el respeto por las reglas sociales permite aproximarse a la voluntad de cooperar y participar de los acuerdos y normas que rigen la sociedad (Stanley, 2003b).

sobre el apoyo ciudadano hacia las instituciones y su labor en el cierre de brechas.

<sup>41</sup> Esta subdimensión fue incorporada en las mediciones de la CEPAL 2007a, 2007b (pilar sentido de pertenencia) y 2010 (pilar apoyo ciudadano).

### 3.3. *Subdimensión de participación cívica*

- 46. Tiene actividad política (firma peticiones, boicot, va a manifestaciones pacíficas, huelgas):** indicador de la Encuesta Mundial de Valores (WVS) que indica una participación política concreta más allá de la esfera electoral. Se incluye con el objetivo de medir el involucramiento de los individuos con la dirección de la sociedad y la acción política, en oposición a la indiferencia y/o la desafección política.
- 47. ¿Participa en alguna organización? (todas):** indicador de la Encuesta Mundial de Valores (WVS) que captura la membresía en diversas organizaciones sociales. Se incluye con el objetivo de medir la implicación de los individuos con su comunidad y la sociedad civil, como manera de aproximarse a la participación cívica de las personas lo que refuerza los lazos de solidaridad y reciprocidad y puede revelar una orientación al bien común y a la participación en la gestión pública (Valdéz, Viramontes y Finol, 2016).
- 48. Votó en las últimas elecciones presidenciales:** indicador del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) que mide voto en las últimas elecciones. Se incluye la participación electoral con el objetivo de capturar el grado de compromiso cívico básico con el sistema político y la democracia (CEPAL, 2007a; Instituto para la Justicia y Reconciliación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016). Para este indicador, se debe tomar en consideración el carácter obligatorio del sufragio electoral en los siguientes países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay.

#### d) **Presentación del tablero de indicadores de cohesión social y umbrales**

Este marco de medición de la cohesión social no pretende establecer un ranking de países, sino presentar indicadores regionales y comparables que permitan identificar temas y áreas prioritarias comunes para las políticas públicas relacionadas con la cohesión social en cada contexto nacional (Maurizio, 2010). De ahí que se haya optado por reunir los indicadores en un formato de “tablero de indicadores”, en lugar de otras alternativas, como por ejemplo un índice sintético general, o bien un grupo limitado de índices sintéticos reagrupados en algunas dimensiones importantes de la cohesión social, pues se corre el riesgo de que puedan quedar subsumidos o invisibilizados aspectos particularmente relevantes en uno o algunos países, aun cuando no sea el caso en la mayoría. De esta manera, un tablero de indicadores permite realizar análisis comparados entre países a nivel del conjunto, o de dimensiones o indicadores particulares, a la vez que posibilita identificar temas o áreas prioritarias de política pública para cada contexto nacional. Al mismo tiempo, esta alternativa también permite analizar de manera complementaria indicadores objetivos y subjetivos dado que, en términos de cohesión social, la mirada subjetiva de las personas puede diferir considerablemente de lo que a priori pueden sugerir indicadores objetivos sociales o económicos<sup>42</sup>.

Además de pensar en el formato y lógica de presentación de los numerosos indicadores, también fue necesario establecer algunos umbrales para poder identificar avances o retrocesos, particularmente en el caso de los indicadores subjetivos, cuyo valor varía de manera considerable de un país a otro y no son comparables debido a su carácter contexto-específico. La definición de dichos umbrales para indicadores subjetivos requirió de tres etapas:

1. Relacionar el sentido de la variación de los indicadores con la cohesión social: para ello el tablero presenta cada indicador mostrando su relación **positiva** con la cohesión social.
2. Dicotomización de las respuestas: esto es cuando para una pregunta específica existen más de dos alternativas de respuestas, en especial una escala, se procedió a “dicotomizar” estas respuestas. Al respecto, en el cuadro 13 se muestra a modo de ejemplo cuáles fueron las respuestas seleccionadas para tres indicadores de tres encuestas diferentes. Para el indicador sobre percepción de si las cortes garantizan un juicio justo (pregunta

<sup>42</sup> Por ejemplo, una mirada exclusivamente centrada en ciertos indicadores sociales y económicos en años recientes mostrarían una situación auspiciosa en muchas dimensiones para un país como Chile; en especial si se le compara con otros países de la región, dejando sin explicación el elevado malestar social que dio origen a las movilizaciones masivas de 2019-2020. En cambio, la consideración complementaria desde la mirada subjetiva de las personas permite al menos identificar algunos ‘focos rojos’ como apuntan, por ejemplo, diversos indicadores de confianza institucional o de expectativas de futuro.

proveniente de la encuesta LAPOP), las respuestas “positivas” con respecto a la cohesión social corresponden al porcentaje de personas que respondieron (de una escala de siete respuestas) “5”, “6” o “Mucho”, mientras que las respuestas “negativas” fueron aquellas personas que respondieron “Nada”, “2”, “3” y “4”.

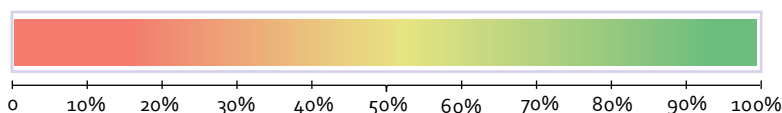
**Cuadro 13**  
**Dicotomización de los indicadores subjetivos (algunos ejemplos)**

Pregunta	Encuesta	Respuestas positivas	Respuestas negativas	Opciones de respuestas
¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político (país)?	Barómetro de las Américas (LAPOP)	5, 6, Mucho	Nada, 2, 3, 4	7
¿Cómo de justa es la distribución del ingreso en el país?	Corporación Latinobarómetro	Muy justa, Justa	Injusta, Muy injusta	4
El trabajo a largo plazo da beneficios, no las conexiones o suerte	Encuesta Mundial de Valores	In the long run, hard work usually brings a better life, 2, 3, 4	5, 6, 7, 8, 9, Hard work doesn't generally bring success - it's more a matter of luck	10

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas mencionadas.

3. Establecimiento de “umbrales” para la visualización en color de los indicadores en el tablero. Para ello se definieron los siguientes umbrales: para los valores cercanos a cero se asigna el color rojo; para 0,5 se asigna el color amarillo y para el valor 1 se asigna el color verde (véase el diagrama 3). Todos los valores intermedios se mostrarán con una variación de tonos entre esos tres colores.

**Diagrama 3**  
**Umbrales para la visualización de los indicadores subjetivos**



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en el caso de los indicadores objetivos seleccionados, no se definieron umbrales pero se optó por una visualización que muestre la evolución del indicador con un sistema de flechas con color. Se muestra entonces el valor del indicador y su evolución reciente en el tiempo según el último dato anterior disponible, de tal suerte que cuando la flecha es horizontal indica estabilidad en el tiempo, mientras que si la flecha apunta hacia arriba o abajo se indica, respectivamente, una mejoría o empeoramiento de dicho indicador.

Cabe mencionar que la selección de indicadores objetivos en buena medida se hizo construyendo sobre la base de la medición anterior de la cohesión social de la CEPAL, en especial respetando la selección de temáticas en el pilar de “Brechas”: pobreza, desigualdad, educación, servicios básicos y empleo. Además, se incorporaron temáticas nuevas, como por ejemplo tenencia de computador, banda ancha móvil, Internet o hacinamiento, que han cobrado importancia en los últimos años, o que ya la tenían, pero no existían fuentes adecuadas a nivel regional. Finalmente, aun cuando se buscaron indicadores con desagregaciones por sexo, se priorizaron tres indicadores que dan cuenta de la igualdad de género que provienen del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, y que son indicadores ya validados por los países miembros en materia de autonomía económica y autonomía en la toma de decisiones (mujeres sin ingresos propios, presencia en los congresos nacionales y aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW).

**Cuadro 14**  
**América Latina y el Caribe (19 países): pilar brechas, alrededor de 2018**

Pilar	Dimensión	Sub dimensión	Indicador	Argentina	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Puerto Rico	República Dominicana	Uruguay		
Brechas	Garantías de bienestar	Inclusión laboral	Brecha salarial de género		19,5% ↓	21,3% ↓	23,8% ↓	12,0% ↓	12,0% ↓	19,5% ↓	9,3% ↑		9,3% ↓		28,3% ↑		9,8% ↑	23,7% ↓	30,2% ↓		14,8% ↓	22,4% ↓		
			Tasa de desempleo promedio trimestral (2019)	10,1% ↑		13,8% ↓	7,0% ↑	11,8% ↑	11,8% ↑	5,8% ↑				7,9% ↓		3,9% ↑			7,6% ↑	6,7% ↑			9,3% ↑	
			¿Cuán preocupado diría Ud. que está de quedar sin trabajo o de estar desempleado durante los próximos doce meses o no tiene Ud. trabajo?	43%	36%	30%	34%	41%	58%	30%	37%	41%	49%			47%	29%	48%	30%	47%		32%	53%	
Inclusión social			Gini	0,400 ↑	0,430 ↓	0,538 ↓	0,454 ↑	0,529 ↑	0,495 ↑	0,456 ↑	0,406 ↑		0,494 ↑					0,506 ↑	0,473 ↓	0,429 ↓		0,432 ↓	0,392 ↑	
			La distribución del ingreso es justa en el país	10% ↓	30% ↓	8% ↓	9% ↓	15% ↓	20% ↓	30% ↓	11% ↓	18% ↓	23% ↓			12% ↓	25% ↓	16% ↓	16% ↓	13% ↓		18% ↓	20% ↓	
			Población en situación de pobreza	27,2% ↑	31,1% ↓	19,2% ↓	10,7% ↓	31,7% ↑	16,5% ↑	25,7% ↑	30,4% ↓		52,3% ↓			41,5% ↓		14,6% ↓	19,4% ↓	15,4% ↓		20,3% ↓	3,0% ↑	
			Satisfacción con las escuelas públicas					54% ↓			65% ↓	58% ↓	60% ↓	67% ↓	63% ↓				65% ↓	45% ↓		77% ↓		
			Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa	71,2 ↑	76,2 ↑	73,6 ↑	86,6 ↑	74,5 ↑	59,4 ↑	72,8 ↑	41,7 ↑		41,4 ↓		57,6 ↑		65,7 ↑	62,7 ↓	85,4 ↑		62,9 ↑	41,1 ↑		
			Cubre satisfactoriamente sus necesidades con total del ingresos familiar	55% ↓	56% ↓	57% ↓	55% ↓	48% ↓	63% ↓	63% ↓	48% ↓	54% ↓	40% ↓			59% ↓	45% ↓	61% ↓	57% ↓	50% ↓		40% ↓	66% ↓	
			Mujeres sin ingresos propios	16,8% ↓	31,3% ↓	23,7% ↓	19,6% ↓	28,6% ↑	33,3% ↑	34,4% ↑	40,9% ↓		43,5% ↑			25,5% ↓		24,0% ↓	27,7% ↓	23,1% ↓		18,1% ↓	13,2% ↓	
			Hacinamiento	36,9% ↓	56,7% ↓	23,4% ↓		30,3% ↑	12,0% ↓	35,5% ↑	49,3% ↓		53,1% ↓					31,5% ↓	39,0% ↓	40,0% ↓		22,3% ↓	15,6% ↑	
			Hogares según disponibilidad de servicio de desagüe		22,9% ↑	49,3% ↑	77,5% ↑	17,0% ↑			42,0% ↓						50,4% ↑			58,5% ↑	42,8% ↑	32,5% ↑		
			Porcentaje de hogares que tienen computadora	69,0% ↑	36,3% ↑	46,3% ↑	60,2% ↓	44,3% ↓	51,0% ↓	40,7% ↓	21,5% ↑	24,8% ↑	17,1% ↓	40,8% ↑	45,4% ↓	13,5% ↑	46,7% ↑	25,9% ↓	32,9% ↓	71,4% ↑	34,1% ↑	70,9% ↑		
			Ocupados que aportan a un sistema previsional	49,7 ↓		63 ↓		37,7 ↑	69,6 ↑	30,2 ↓		12,1 ↑					31,9 ↑			23,6 ↑	20,7 ↑			75,5 ↓
			Satisfacción con los servicios médicos y de salud públicos					30% ↓				46% ↓	43% ↓	42% ↓	46% ↓	44% ↓				46% ↓	31% ↓		62% ↓	

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 15**  
**América Latina y el Caribe (19 países): pilares institucionalidad y sentido de pertenencia, alrededor de 2018**

Pilar	Dimensión	Sub dimensión	Indicador	Argentina	Belice (Estado Plurinacional de)	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay		
Institucionalidad	Mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos	Pais ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW	Ratificación convenio OIT (169)	100%	100%	100%	50%	100%	100%	100%	50%	100%	0%	0%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	0%	100%	
			Ratificación Acuerdo de Escazú	100%	100%	100%	0%	100%	100%	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
			Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales	66%	94%	74%	0%	58%	0%	86%	10%	34%	22%	56%	78%	30%	30%	40%	40%	0%	0%	0%	0%
			Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (2019)	41%	53%	15%	23%	18%	46%	39%	33%	19%	21%	29%	48%	47%	23%	16%	26%	28%	21%	21%	21%
			Mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del poder legislativo	0%	92%	0%	0%	92%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	72%	0%	0%	0%	68%	0%	0%	0%
	Estado de derecho y democracia de calidad	Los derechos básicos están protegidos	La democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno	71%	49%	60%	64%	60%	72%	54%	59%	49%	45%	51%	63%	52%	54%	51%	49%	59%	76%	76%	
			Percepción positiva de democracia en el país	31%	42%	19%	50%	32%	57%	36%	16%	32%	23%	27%	24%	35%	32%	25%	29%	62%	62%	62%	62%
			Percepción de corrupción de funcionarios públicos	6%	8%	14%	6%	13%	7%	11%	12%	16%	18%	8%	8%	16%	14%	11%	9%	10%	8%	8%	8%
			Tasa de homicidios	5,1	7,0	20,9	3,9	25,0	11,2	6,8	37,1	26,0	41,8	45,4	28,7	7,9	11,3	7,9	7,7	9,6	11,3	11,3	11,3
			Relaciones sociales de igualdad	Lazos	Importancia de los amigos en la vida	89%	49%	85%	85%	69%	63%	84%	77%	74%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Confianza interpersonal	Confianza en la gente de su comunidad	70%	45%		40%	66%	65%	68%	50%	58%	46%	55%	69%	54%	51%	51%	65%	42%	58%	73%	73%		
	Sentido de pertenencia	Reconocimiento y respeto de la diversidad	Confianza en las personas	19%	16%	4%	14%	21%	10%	14%	13%	22%	14%	19%	12%	13%	18%	12%	14%	21%	21%	21%	
Aprobua el derecho a contraer matrimonio de parejas del mismo sexo			65%	24%	49%	56%	30%	31%	29%	15%	19%	16%	15%	52%	14%	16%	23%	23%	69%	69%	69%	69%	
Identificación		Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex-pareja íntima (Tasa cada 100.000 mujeres)	0,78	0,5	0,51	0,36	1,15	0,5	1,01	0,34	0,65	0,29	0,99	0,59	1,54	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22		
		Los hombres no tienen prioridad sobre la mujer, a la hora acceder a un trabajo en tiempos de escasez laboral	69%	56%	70%	43%	74%	53%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	
		Orgullo por el sistema político	38%	45%	24%	36%	42%	61%	46%	36%	37%	32%	39%	49%	47%	35%	36%	26%	35%	49%	49%	49%	
Pertenencia	Percepción de justicia y equidad social	Orgullo por su nacionalidad	90%	91%	63%	79%	93%	95%	92%	92%	91%	94%	94%	94%	94%	94%	94%	94%	94%	94%	94%		
		El Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos	73%	58%	74%	80%	73%	85%	69%	76%	65%	64%	74%	69%	72%	64%	61%	75%	70%	70%	70%	70%	
		Se deben equiparar los sueldos, no mantener desigualdad para incentivar el esfuerzo personal	35%	25%	44%	56%	28%	28%	16%	16%	16%	16%	16%	16%	16%	16%	16%	16%	16%	16%	16%	16%	
	Confianza en instituciones	El trabajo a largo plazo da beneficios, no las conexiones o suerte	47%	54%	49%	47%	43%	57%	49%	55%	44%	67%	67%	67%	67%	67%	67%	67%	67%	67%	67%	67%	
		Confianza en el Poder Judicial	24%	24%	34%	27%	24%	50%	25%	14%	24%	25%	24%	16%	22%	26%	17%	21%	40%	40%	40%	40%	
		Confianza en el Congreso Nacional	27%	30%	13%	18%	21%	28%	26%	10%	18%	21%	24%	16%	28%	26%	8%	20%	35%	35%	35%	35%	
		Confianza en la Policía Nacional	39%	23%	48%	49%	48%	51%	48%	23%	26%	33%	20%	21%	41%	35%	32%	24%	60%	60%	60%	60%	
		Confianza en los partidos políticos	15%	12%	6%	15%	16%	18%	19%	6%	11%	13%	11%	11%	11%	22%	7%	15%	22%	22%	22%	22%	
		Confianza en el Gobierno Nacional	23%	33%	7%	40%	22%	34%	26%	10%	16%	26%	16%	21%	16%	27%	13%	22%	39%	39%	39%	39%	
		Confianza en las elecciones	24%	26%	27%	31%	49%	58%	27%	12%	26%	18%	33%	15%	26%	28%	34%	30%	50%	50%	50%	50%	
Orientación hacia el bien común	Solidaridad	Asistencia a reuniones de un grupo de mejoras para la comunidad	11%	52%	20%	27%	33%	21%	35%	27%	41%	33%	28%	29%	26%	30%	41%	40%	35%	14%	14%		
		Respeto por reglas sociales	57%	52%	51%	50%	60%	74%	58%	65%	59%	49%	51%	60%	61%	52%	51%	37%	54%	64%	64%	64%	
	Participación cívica	Tiene actividad política (firma peticiones, boicot, va a manifestaciones pacíficas, huelgas)	26%	29%	55%	22%	40%	23%	32%	32%	32%	19%	17%	22%	22%	22%	22%	22%	22%	22%	22%		
		Participa en alguna organización? (todas)	26%	70%	55%	33%	58%	54%	65%	65%	65%	41%	59%	34%	34%	34%	34%	34%	34%	34%	34%	34%	
		Votó en las últimas elecciones presidenciales	82%	81%	76%	58%	67%	73%	88%	67%	62%	72%	54%	80%	52%	67%	73%	82%	71%	84%	84%		

Fuente: Elaboración propia.

El tablero propuesto (véase el cuadro 15), consta de 48 indicadores, de los que 30 son subjetivos y 18 son objetivos. Se buscó dentro de lo posible tener indicadores objetivos y subjetivos para ciertos fenómenos entendiendo que muchas veces los indicadores objetivos no muestran la percepción que pueden tener las personas sobre el mismo fenómeno o tema. Por ejemplo, en materia de desigualdad de ingresos, el coeficiente de Gini (indicador objetivo) puede mostrar una mejoría de la distribución de los ingresos, cuando la percepción sobre dicha distribución es considerada injusta (indicador subjetivo) y evoca entonces una insatisfacción.

El análisis detallado de estos indicadores país por país, así como la identificación de tendencias y patrones a nivel regional serán objeto de una publicación adicional en el marco de este proyecto. No obstante, se pueden relevar algunos elementos significativos con la información agrupada en los cuadros 14 y 15. En lo relativo al sentido de pertenencia, un rasgo compartido es la baja confianza interpersonal y sobre todo institucional. A ello se suma una percepción negativa sobre el funcionamiento del Estado de derecho, representada por la percepción que existe una baja probidad en el funcionamiento de las instituciones y una baja capacidad para garantizar derechos básicos. Sumado a ello, se observan reducidos niveles de solidaridad interpersonal más allá de la comunidad. En paralelo, los indicadores advierten de una insatisfacción con la distribución de los ingresos a nivel regional, la cual se percibe como altamente injusta, y esperándose por parte del Estado un mayor activismo. Adicionalmente, los indicadores advierten de una elevada vulnerabilidad, marcada por una alta incertidumbre laboral ante la percepción de no contar con empleos estables, confirmada por los rasgos de los mercados laborales de la mayoría de los países, con altos niveles de informalidad y precariedad.

Por último, se identifican varios desafíos en torno al desarrollo de indicadores relacionados con temáticas de gran importancia para la cohesión social y que podrían enriquecer paulatinamente la propuesta actual. Destaca la necesidad de avanzar o mejorar:

- Indicadores de reconocimiento con relación a raza y etnia y tolerancia (racismo).
- Indicadores sobre la implementación de mecanismos de reconocimiento y de acceso a la justicia en distintos grupos de la sociedad (pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes, mujeres, población LGBTQ).
- Indicadores sobre solidaridad intergrupala (adhesión a causas externas en base a confianza interpersonal y patrones de reciprocidad).
- Indicadores sobre tolerancia y percepción de conflicto entre distintos grupos sociales.
- Indicadores de polarización social.
- Indicadores de movilidad social.
- Indicadores de sobreendeudamiento de los hogares.
- Indicadores de disposición a pagar impuestos.





## IV. Una agenda de políticas para la cohesión social como parte de un nuevo pacto social: reflexiones iniciales<sup>43</sup>

Como se ha mostrado, la cohesión social responde a muy diversas causas y dinámicas históricas. En tal sentido, las políticas son apenas uno de los factores que pueden incidir sobre esta, al tiempo que el conjunto de factores disruptivos ya descritos la tensionan y desafían constantemente. Al mismo tiempo, como se apunta en Sojo (2018, pág. 26), la cohesión social enfrenta el reto de “llegar a constituirse como parte de lo político, y reforzarse con políticas que sean un medio y que la habiliten, y también contender con políticas que la coartan y dificultan”. En tal sentido, y ante el complejo e incierto contexto actual, movilizar un conjunto de políticas públicas estratégicas para la cohesión social parece una tarea urgente. En efecto, si bien la actual coyuntura de profunda crisis abre o magnifica una serie de desafíos para la cohesión social, también puede ser un tiempo de oportunidades para recomponer confianzas y reactivar actitudes de solidaridad que, simultáneamente, puedan abonar a la generación de relaciones de igualdad y de un renovado sentido de pertenencia y que, al mismo tiempo, contribuyan a la contención e incluso la resiliencia ante dichos factores disruptivos. Pero no se trata de identificar uno o dos sectores de política con un efecto inmediato sobre la cohesión social, sino varios ámbitos cuyo peso se contempla a mediano y largo plazo, y que varía en cada contexto según su impacto sobre los elementos habilitadores de la cohesión social, así como sobre sus expresiones constitutivas. Sin embargo, antes de delinearlos en detalle conviene revisar algunos antecedentes y propuestas previas de gran valor.

### A. Cohesión social y políticas públicas: alcances y antecedentes

A modo general, desde el punto de vista de las configuraciones observables entre Estado, mercado, sociedad civil y familias, Green y Janmaat (2011) han identificado varios tipos de regímenes de cohesión social, en los que se observan distintos ordenamientos de política pública, con niveles y tipos diferentes de cohesión social. Dichos autores definen un régimen de cohesión social como configuraciones relativamente estables, pero no inmutables, de actitudes y comportamientos sociales que contribuyen a la vinculación social de toda la sociedad y que se sustentan en arreglos institucionales particulares respecto, por ejemplo, a la propiedad privada, y los ámbitos de acción reservados al mercado y al Estado.

<sup>43</sup> Los autores agradecen el apoyo y significativos aportes a este capítulo de Javiera Muñoz y José Ignacio Suárez Sarrazin.

Incluyen por tanto elementos normativos e ideológicos, como también institucionales e históricos. Desde el universo de los países desarrollados del mundo occidental, estos autores identifican un continuo de tres tipos de regímenes de cohesión social.

El primer régimen de cohesión social identificado es el liberal. Centrado en valores como la libertad, esfuerzo y capacidad de decisión individual, en este modelo prima la noción de que el individuo antecede al Estado, y la libertad es máspreciada que la igualdad. Por ello, no se considera que la cohesión social dependa de la igualdad económica, ni el Estado y sus servicios e instituciones públicos son vistos como sus garantes más allá de garantizar el orden y beneficios sociales mínimos a los más vulnerables. En cambio, sería esencial un alto nivel de asociatividad y activismo cívico como factores de cohesión social, en especial para manejar y tolerar la diversidad cultural al interior de la sociedad (Janmaat, Green, Han, 2009). El segundo régimen, el social de mercado, pone énfasis en los valores compartidos y en la importancia del Estado para generar e institucionalizar las condiciones propicias para la cohesión social. De acuerdo con este modelo, se plantea que el mercado promueve una mayor igualdad salarial y cooperación entre los trabajadores, sindicatos y empresas, el llamado "cooperativismo conservador". Finalmente, el último régimen es el socialdemócrata, el que, al igual que el régimen social de mercado, postula que los pilares para generar cohesión social son la organización solidaria del mercado laboral y la existencia de un Estado de bienestar. No obstante, a diferencia del modelo anterior, bajo este régimen las prestaciones sociales y los impuestos son más amplios, enfatizando la igualdad y la redistribución. Estos modelos son indicativos del complejo vínculo entre políticas públicas y cohesión social, en donde se entrecruzan dinámicas institucionales y normativas bajo una lógica de dependencia histórica (*path dependency*) difícil de replicar, con las dinámicas de cambio y los efectos significativos que las políticas públicas pueden contribuir a desarrollar. En tal sentido, las áreas de política identificadas como útiles para avanzar hacia una cohesión social volcada a la igualdad por definición cobran sentido y fuerza (y pueden también encontrar resistencias) según cada contexto.

Desde esa perspectiva, y frente a la creciente volatilidad de las economías y los impactos en el mercado de trabajo, hace una década y media la CEPAL (2004) anticipaba la importancia de avanzar en un pacto de cohesión social en los países de la región. Para ello, proponía cuatro pilares centrales que combinaban aspectos vinculados con la responsabilidad fiscal en un primer pilar macroeconómico, el cual también debía considerar un debate sobre la carga tributaria y aspectos de recaudación; la generación de empleo; la protección social, y la educación y la capacitación. En ese entonces se advertía que la protección social requería de políticas con financiamiento privado y público y mecanismos solidarios (CEPAL, 2004). De la mano de una estrategia que hiciera converger mayor productividad y competitividad con crecientes niveles de cohesión social, Machinea y Uthoff (2005) identificaban una serie de políticas clave, incluyendo un mayor gasto público en educación, salud y protección social, con políticas comunitarias tendientes a fortalecer la competitividad y el empleo, asignando también un rol destacado a las instituciones regionales y subregionales para su diseño e implementación.

Ampliando y afinando el abordaje de la cohesión social, en CEPAL (2007) se apunta que avanzar hacia una cohesión social construida sobre la base de valores democráticos requería establecer un verdadero contrato de cohesión social que dé cuenta del "[...] acuerdo y compromiso político en torno a ese objetivo y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan posible" (CEPAL, 2007, pág. 27). Como se mencionó, desde una conceptualización de la cohesión social que ponía énfasis en la naturaleza dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y el ámbito subjetivo, el vínculo con las políticas suponía varios sectores y ámbitos de acción. Por una parte, entendiendo a la cohesión social como fin, las políticas públicas que contribuyen directamente a su logro son aquellas que sobre la base del ejercicio de derechos habilitan que todos quienes componen una sociedad se sientan parte de ella. Por ello, un elemento fundamental para consolidar un sentido de pertinencia renovado reside en las políticas sociales orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y a frenar las desigualdades. Por otra parte, comprendiendo a la cohesión social como un medio para edificar sociedades con crecientes niveles de desarrollo y avanzar en la

igualdad, se requiere construir un apoyo transversal para un nuevo pacto social. Ello puede lograrse por medio de amplias coaliciones entre sectores bajos y medios (Filgueira, 2020) o de alianzas o coaliciones redistributivas (Baldwin, 2003; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020; Sojo, 2018).

Asimismo, como se señala en Sojo (2017a, 2017b y 2018), un enfoque centrado en la cohesión social debe ser incorporado de manera explícita en las políticas públicas. Para ello, identifica varios ámbitos estructurales sobre los que deben incidir las políticas en general y en especial de inclusión; a saber, la igualdad de género, el sentido de pertenencia y, finalmente, la gobernanza democrática. Estas tres áreas se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, empoderar a las mujeres fortalece el sentido de pertenencia y este, a su vez, la gobernanza democrática. Asimismo, destaca las políticas culturales o de reconocimiento de la identidad, y el papel de instrumentos institucionales, como la gestión de recursos y el diálogo social y político amplio. Por ello es importante forjar nuevas alianzas redistributivas o pactos fiscales donde las prestaciones tiendan a la universalidad. Hay que situar la dignidad como un valor a ser apreciado por las políticas públicas, que pudiera tener externalidades positivas en el vínculo social y en el trato ciudadano. Destaca, de igual forma, tres criterios de priorización estratégica para las sinergias entre las políticas de cohesión social: la sostenibilidad, la intersectorialidad y la complementariedad. Para el financiamiento se requiere mejorar la administración de los ingresos mediante sistemas impositivos eficientes y progresivos, así como contar con mejores políticas fiscales y una recaudación más eficiente de impuestos, algo también destacado en el eje de acción 3 de la ARDSI, evocada en el capítulo II. Finalmente, estas políticas deberían ser a la vez sostenidas (continuidad) y sostenibles (financiamiento) en el tiempo, pues se trata de aspectos medulares para avanzar en acciones que contribuyan a fortalecer la cohesión social en los países a través de políticas que contribuyan a replantear positivamente el vínculo entre el Estado y la ciudadanía (Sojo, 2020).

## B. Una agenda de políticas de cohesión social orientada a la igualdad, la sostenibilidad y la resiliencia

Con estos antecedentes, en esta sección se abordan cuatro ámbitos de política pública pensados desde el punto de vista del modelo de cohesión social orientada a la igualdad elaborado en este documento. Estos sectores son interdependientes entre sí, ya que podrían contribuir a fortalecer los elementos habilitadores y/o expresiones constitutivas de dicho modelo. **No se trata de un listado exhaustivo, sino un primer acercamiento a su discusión y eventual contribución para sentar** las bases de un nuevo pacto o contrato social en la región. Como se indica en CEPAL (2007, pág. 150), un contrato de esta naturaleza "... apela a legitimar la cohesión social como objeto de las políticas públicas y contribuye a definir el papel de las instituciones pertinentes para promover la cohesión social, entre las que se destacan las vinculadas con el logro del bienestar social y con la creación de las condiciones políticas, jurídicas e institucionales necesarias". Mayores niveles de cohesión social permitirían, a su vez, profundizar una agenda más ambiciosa de políticas de cara a las obligaciones y estándares definidos en los instrumentos internacionales vinculados con los derechos económicos, sociales y culturales.

En este marco, los cuatro ámbitos de políticas cubiertas son: i) políticas tendientes a consolidar un conjunto de garantías de bienestar, en el marco de Estados de bienestar en construcción, con un rol preponderante de sistemas universales de protección social; ii) políticas de inclusión social tendientes a afrontar las brechas y desigualdades que afectan el acceso de las personas, especialmente quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, a políticas y mecanismos que les permitan su ejercicio de derechos; iii) políticas tendientes a conformar una cultura de la igualdad en la región, que desde la impronta del universalismo sensible a las diferencias, generen mecanismos de reconocimiento de las diversas identidades y necesidades y aborden los dispositivos de reproducción de la discriminación en sus diversas formas; y iv) políticas tendientes al fortalecimiento de una institucionalidad democrática que fomenta la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, y el diseño de políticas públicas con plena atención a los factores imbricados en el logro de la cohesión social.

En el cuadro 16 se presentan algunas de las políticas y medidas abordadas en el capítulo, agrupadas según el ámbito de política pública al que se vinculan, y los elementos habilitadores de la cohesión social al que corresponden (garantías de bienestar, cultura de la igualdad, mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos, y Estado de derecho y democracia de calidad). Las políticas incluidas sirven como referencia de las posibles opciones que pueden adoptar los países para avanzar en cada ámbito, sin ser este un listado completo o normativo de las medidas a desarrollar. A su vez, es importante mencionar que las políticas aquí indicadas pueden ser categorizadas dentro de distintos ámbitos y servir *en pos* de múltiples elementos habilitadores—tales como los referidos a la participación social y las políticas orientadas al reconocimiento— que están claramente ligadas.

**Cuadro 16**  
**Políticas para una cohesión social orientada a la igualdad según ámbito y elementos habilitadores**

Elementos habilitadores de la cohesión social	Ámbitos de política	Medidas y políticas asociadas
Garantías de bienestar	Sistemas universales de protección social y desarrollo de capacidades humanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel básico de ingreso</li> <li>Protección frente a riesgos</li> <li>Garantía en acceso a salud de calidad</li> <li>Garantía en acceso a educación de calidad</li> <li>Provisión de servicios básicos/sociales de calidad</li> </ul>
Cultura de la igualdad	Inclusión social y laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educación: mejorar calidad y pertinencia de servicios educacionales, educación bilingüe, provisión de infraestructura adecuada, participación efectiva de las comunidades en procesos de enseñanza</li> <li>Salud: cobertura, acceso y adaptabilidad de servicios de salud a necesidades de una población diversa</li> <li>Servicios de agua y saneamiento: equitativos y de calidad; programas de vivienda que mejoren condiciones de vida de personas que viven en condiciones inadecuadas</li> <li>Tecnologías: acceso a infraestructura necesaria y desarrollo de capacidades para un impacto significativo en las comunidades</li> <li>Empleo productivo y de calidad en condiciones de trabajo decente: ampliar trabajo formal, calidad y productividad laboral, acceso a protección social, e ingresos provenientes del trabajo</li> </ul>
	Políticas de acción afirmativa y medidas antidiscriminatorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas antidiscriminatorias y de garantía de goce de derechos para grupos específicos: según ciclo de vida (niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas mayores), o según factores de desigualdad y discriminación: género (mujeres); pertenencia étnico-racial (personas afrodescendientes, pueblos indígenas), territorio (personas migrantes), orientación sexual (las personas LGBTIQ), personas con discapacidad y otras.</li> <li>Cuotas o reserva de cupos en educación (discriminación positiva)</li> <li>Adaptación y pertinencia cultural de servicios sociales</li> <li>Protección laboral en procesos de contratación, calificación y promoción</li> <li>Representación política y asociatividad de grupos específicos</li> <li>Incorporación de perspectivas de inclusión y antidiscriminación en formulación de políticas</li> <li>Visibilización de la desigualdad, discriminación y exclusión, y disponibilidad de datos que evidencien brechas, discriminación y exclusión</li> <li>Políticas sociales centradas en erradicar las violencias</li> <li>Políticas orientadas al reconocimiento y valoración de los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y las personas migrantes</li> <li>Fomento de la participación social de personas/grupos excluidas</li> <li>Ampliación y promoción del uso de espacios públicos, acceso a la cultura y la recreación</li> </ul>

Cuadro 16 (conclusión)

Elementos habilitadores de la cohesión social	Ámbitos de política	Medidas y políticas asociadas
Mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos	Gobernanza, apertura en procesos de toma de decisiones y mecanismos de diálogo	Formulación inclusiva de políticas públicas Promoción de formas de participación inclusiva y transparente en esferas de tomas de decisiones políticas Fomento de mecanismos de diálogo y procesamiento de conflictos
Estado de derecho y democracia de calidad	Gobierno abierto y participativo, mecanismos de rendición de cuentas y eficiencia Información y debate público	Incorporación de formas de gobierno abierto y participativo en ámbitos de planificación, presupuestos, ejecución, y seguimiento y evaluación Fomento de efectividad de los servicios públicos y modos de administración pública Desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas efectivos y eficientes Garantizar mayor acceso a sistemas de información pública e instancias de transparencia Apertura y transparencia de medios de comunicación

Fuente: Elaboración propia.

## 1. Garantías de bienestar y sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles

Como indica Abrahamson (2011, pág. 181), “el desarrollo del Estado de bienestar presupone y a la vez fortalece el sentido de pertenencia entre los ciudadanos”. Ello se fundamenta en el estrecho vínculo que existe entre el ejercicio de derechos sociales y la ciudadanía, y, por ende, en la centralidad de ser reconocido como miembros plenos de una comunidad (Marshall, 1950) y alcanzar así la plena inclusión social. El Estado de bienestar apunta precisamente a consolidar un conjunto de prestaciones y servicios sociales orientados a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y, con ello, cimentar este piso de inclusión, redistribución y reconocimiento que es clave para avanzar hacia sociedades cohesionadas en el largo plazo. Avanzar en esta dirección requiere de una orientación hacia la creciente reducción de las desigualdades, la solidaridad como principio articulador, y el universalismo, pero no de cualquier tipo, sino uno sensible a las diferencias (CEPAL, 2021b). Más aún, ante la coyuntura actual de crisis, incertidumbre y vulnerabilidad ante múltiples factores disruptivos, la protección para manejar el riesgo deja de ser sólo un instrumento de garantía de derechos y bienestar y adquiere el carácter de necesidad para enfrentar una adversidad constante, incluso sistémica.

Los Estados de bienestar comprenden un conjunto de políticas dirigidas por el Estado y orientadas a asegurar un mínimo de bienestar a todas las personas, incluyendo un nivel de ingreso básico; protegerles frente a riesgos y, por ende, incidir en su distribución colectiva; y apuntalar el desarrollo de capacidades humanas por la vía de las inversiones en educación y salud y el acceso a servicios sociales con estándares de calidad consensuados (Briggs, 1961; CEPAL, 2010; Filgueira, 2014; Segura-Ubierno, 2012). Al desmarcar el acceso al bienestar de su provisión familiar y posición en el mercado laboral, incidiendo en la estratificación social (Esping-Andersen, 1990, 1999), genera niveles de protección y seguridad propicios para el desenvolvimiento de relaciones de igualdad y el sentido de pertenencia. Su construcción demanda avanzar en diversos elementos y desafíos institucionales y políticos que van desde la generación de acuerdos sobre las garantías de bienestar básico que se asegurarán, su provisión y destinatarios a las políticas prioritarias a promover, su articulación y las estrategias para su universalización, considerando materias de cobertura y calidad de las prestaciones. Esto último es especialmente relevante al considerar el desafío persistente de generar amplias coaliciones que apoyen la conformación de este tipo de Estado y generar bienes públicos que permitan atraer a las poblaciones de ingreso medio y alto (Filgueira, 2014; Sojo, 2018).

En particular, es crucial avanzar en una nueva lógica de distribución y colectivización de la superación de las desigualdades y problemas estructurales, a través de sistemas universales, integrales y sostenibles de protección social sólidos y capaces de asentar una protección social para todas las personas por la vía de prestaciones universales, en combinación con otros posibles mecanismos. Más que un piso mínimo de protección social para la supervivencia se trata de una plataforma para asegurar el goce de derechos y el bienestar de la ciudadanía. Como indica la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2021b), la protección social “[...] se orienta a garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente. Así, la protección social busca abordar de manera efectiva las brechas de acceso al bienestar, haciendo posible el ejercicio de los derechos y la plena participación de las personas en la sociedad, y constituye un mecanismo clave para la inclusión”.

La expansión de sistemas universales, integrales y sostenibles de protección social se empalma con la necesaria consolidación de un pacto social y fiscal. Este último demanda, por una parte, un nivel básico de adhesión y apoyo, lo que a su vez se conecta con el efecto que las personas identifican a raíz de este pacto sobre su estándar de vida, lo que también podría remitir a los efectos asociados a la estabilidad y gobernabilidad vinculada al gasto social, o la propia disposición al bien común. A su vez, se vincula con el nivel de involucramiento de las personas, como contribuyente, destinatario de las políticas sociales o ambos (Burchi, Strupat y von Schiller, 2020). Considerar criterios redistributivos y solidarios, de pertinencia y reconocimiento, transparencia y coberturas crecientes que generen amplios niveles de inclusión y pisos garantizados en el diseño de las políticas y acciones estratégicas para avanzar en la consolidación de estos sistemas y un nuevo Estado social, es una tarea prioritaria y desafiante desde una óptica que conjugue objetivos de bienestar, sostenibilidad y gobernabilidad para la convivencia en democracia.

## 2. Políticas de inclusión social y laboral

Una segunda dimensión de políticas que buscan una cohesión social orientada a la igualdad consiste en las políticas de inclusión social y laboral, que normalmente se aplican a nivel general, pero con frecuencia centrada en grupos específicos. Si bien en América Latina se han realizado significativos avances en distintas dimensiones de la inclusión social y laboral, tanto en términos del derecho a la educación, a la salud, al acceso a infraestructura básica (agua, saneamiento, electricidad e Internet) y al empleo decente, aún persisten importantes desigualdades entre los diferentes grupos de la población que deben ser abordados por las políticas sociales para asegurar la inclusión plena de todas las personas.

Para garantizar la inclusión, el cierre de brechas y el ejercicio de los derechos de toda la población, se requiere, en primer lugar, el **fortalecimiento de políticas orientadas a asegurar la inclusión social y laboral** (CEPAL, 2019), lo que se traduce en diversas acciones, varias de las cuales están presentes en la ARDSI (CEPAL, 2020d). Una de ellas es la implementación de un conjunto de medidas en **educación**, incluyendo aquellas orientadas a mejorar su calidad y pertinencia e incrementar los esfuerzos ya realizados respecto de la educación intercultural bilingüe, reconociendo la necesidad de considerar las persistentes problemáticas asociadas al acceso geográfico de dichas escuelas, infraestructura deficiente y fortaleciendo la participación efectiva de las comunidades en los procesos de enseñanza y aprendizaje (Corbetta y otros, 2018; Del Popolo, 2018). A su vez, estas políticas deben orientarse a la universalización de la cobertura y acceso a servicios de **salud**, considerando las diferentes necesidades sanitarias de los distintos grupos de la población desde un enfoque intercultural y de determinantes sociales de la salud. A lo anterior se suman los desafíos de vacunación frente a la pandemia del COVID-19, necesario para controlar la curva de contagios y proteger a la población de las consecuencias sanitarias y socioeconómicas que conlleva (CEPAL y OPS, 2020). Las políticas deben también enfocarse hacia un aumento de la cobertura de los **servicios de agua y saneamiento** equitativos y de calidad y a programas de vivienda que mejoren la calidad de vida de quienes viven en condiciones inadecuadas. Adicionalmente, las políticas orientadas a la inclusión social deben considerar la necesidad de garantizar el acceso a las **tecnologías**, no solo respecto de la infraestructura necesaria, sino también en términos de las capacidades requeridas para que constituyan

herramientas que tengan un impacto significativo en la vida de las personas y comunidades, sobre todo al considerar su alta utilidad y dependencia en el contexto de la pandemia del COVID-19. Por último, ante los altos niveles de informalidad y significativas desigualdades en la calidad de los empleos, el acceso a la protección social y los ingresos laborales característicos de la región (CEPAL, 2019), se deben realizar esfuerzos para promover **el empleo productivo y de calidad y el trabajo decente** para todas las personas.

Si bien estas políticas deben tener un carácter universal a partir de un enfoque de derechos, también necesitan componentes orientados a romper las barreras de acceso a los servicios sociales y al bienestar que enfrentan diferentes grupos de la población (CEPAL 2017, 2018) adoptando, de este modo, un enfoque de universalismo sensible a las diferencias. Se requiere el desarrollo de políticas y programas que aseguren el goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, los y las jóvenes, las personas mayores, las mujeres, las personas afrodescendientes, pueblos indígenas, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTIQ), personas con discapacidad, personas migrantes y con un enfoque de inclusión territorial (CEPAL, 2020a), buscando corregir y prevenir la discriminación, desigualdad y exclusión que han sufrido históricamente. Las **políticas de acción afirmativa y medidas antidiscriminatorias** son centrales para ello, siendo sus principales mecanismos las cuotas o reserva de cupos o entregas de becas en el ámbito de la **educación**, principalmente en la educación superior; **laboral**, en los procesos de contratación, calificación y promoción; y **político**, en términos de representación y asociatividad (Rangel, 2019).

Un caso a destacar en la región es el del Brasil, donde a partir de 2012 se reserva un 50% de los cupos en universidades a alumnos que tengan bajos ingresos y hayan estudiado en escuelas públicas, y de ese porcentaje se reservan cupos para la población afrodescendiente, dependiendo de su proporción en cada estado (Htun, 2004; Vieira y Arends-Kuenning, 2019). Países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, Colombia, el Ecuador y el Perú también han implementado programas similares (Rangel, 2016).

Es importante destacar que, para potenciar la efectividad de estas medidas, deben estar acompañadas por políticas que busquen cambiar las dinámicas de discriminación y exclusión mediante el reconocimiento y valoración de los diversos grupos de la población, que serán descritas en la siguiente sección. En este sentido, todas estas políticas deben **incorporar perspectivas de inclusión y antidiscriminación**, tanto de género como étnico-racial, de personas con discapacidad, de personas migrantes y de diversidad sexual, entre otras, para asegurar que no contengan elementos asociados a estereotipos u otras formas de discriminación y garantizar que la igualdad sea un valor promovido en todas las políticas (CEPAL, 2020). Para ello, es necesaria la consideración de estas perspectivas en las diferentes etapas de las políticas, desde su diseño hasta su implementación y evaluación, considerando a todas las personas como sujetos de derecho, sin lugar a distinción alguna.

### 3. Políticas para una cultura de la igualdad

Las relaciones sociales de igualdad conforman una de las principales expresiones del modelo planteado de cohesión social, y pertenecen al ámbito de la subjetividad y de la cultura, entrelazadas a su vez con las dinámicas de poder. Históricamente, la región ha sufrido los costos de la "cultura del privilegio" (CEPAL, 2018b), que restringe las posibilidades de desarrollo, participación e igualdad entre las personas y que surgen en parte de la concentración del poder y capital (Fairfield, 2015) en ciertos grupos de la población. Este tipo de relaciones se encuentran al centro de la cultura de la igualdad la que, como se mencionó anteriormente, reconoce la igualdad de derechos a través de políticas e instituciones que la promueven. Consolidar relaciones sociales con estas características requiere acciones concretas por parte del Estado y un compromiso activo del conjunto de la sociedad para combatir las diversas formas de discriminación y de exclusión que permanecen con fuerza en América Latina, garantizar la igualdad efectiva de los derechos y promover una participación ciudadana activa. A continuación, se mencionan algunos ejemplos de políticas que contribuirían a esta dimensión, basados principalmente en distintas líneas de acción de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI).

En primer lugar, para erradicar la discriminación que se manifiesta de múltiples maneras hacia aquellos grupos de la población que han sido tradicionalmente discriminados producto de la cultura del privilegio y garantizar el ejercicio de sus derechos, es necesario contar con **políticas orientadas a visibilizar la desigualdad, discriminación y exclusión**. La ARDSI afirma la necesidad de “*profundizar el análisis y difusión de información sobre las desigualdades que afectan a distintas poblaciones*”, así como también de visibilizar expresiones de discriminación como el racismo, la xenofobia, la homofobia y la transfobia (CEPAL, 2020d, p.35). Para poder avanzar hacia una comprensión de la urgencia de la igualdad y desnaturalizar la desigualdad, es necesario visibilizar la realidad de la exclusión y discriminación que sufren distintos grupos de la población.

Por ello, es necesaria la **disponibilidad de datos** para poder evidenciar las diversas formas de discriminación y exclusión. La producción de datos sociales debe tomar en consideración tanto las distintas dimensiones de las desigualdades sociales, como las poblaciones que son afectadas por ellas. En línea con el Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo (CEPAL, 2013), deben realizarse esfuerzos especiales para proveer información útil y relevante que incluyan a grupos como las personas LGTBIO, personas con discapacidad, afrodescendientes e indígenas, entre otros, que por ser grupos excluidos o por no ser considerados en los instrumentos de medición, no logran visibilidad estadística. Asimismo, facilitar el acceso a fuentes de información pública por medio de la reducción de las barreras administrativas y la creación de plataformas digitales contribuye a promover su uso y difusión, además de favorecer la transparencia y estimular el compromiso público. De igual forma, en este ámbito es crucial potenciar la investigación que contribuya a evidenciar y analizar las desigualdades y expresiones de discriminación en la sociedad, de forma de poder dar cuenta de sus desafíos y tomar decisiones de políticas públicas informadas y sensibles a las diferencias.

En particular, urgen **políticas sociales centradas en erradicar las violencias** que se encuentran fuertemente arraigadas en la región y que afectan, especialmente, a los niños y las niñas, los jóvenes, las mujeres, las personas indígenas y afrodescendientes, las personas migrantes y las personas LGBTI, entre otros. Junto con el análisis de las diversas consecuencias de las distintas manifestaciones de violencia en la inclusión y cohesión social y la visibilización de la problemática, se requiere avanzar en políticas orientadas a reconocer la seguridad y la vida sin violencia como un derecho que debe ser respetado y garantizado, y fomentar un cambio cultural con la paz, toleración y valoración de la diversidad en el centro (CEPAL, 2021b). En este ámbito, la escuela adquiere un rol fundamental al constituir un espacio desde el cual es posible formar nuevas generaciones que valoren y respeten la diversidad, sean éticamente responsables y con espíritu cívico, mediante la adopción de los contenidos de la educación para la ciudadanía, tanto en su dimensión cognitiva como socioemocional y conductual, junto con el reforzamiento de los recursos y herramientas pedagógicas y de gestión de las relaciones sociales (Trucco y Espinoza, 2017; UNESCO, 2015).

Junto con la erradicación de la desigualdad, discriminación y exclusión, se requiere, en tercer lugar, la implementación de políticas orientadas al **reconocimiento de los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes y valoración del aporte de las personas migrantes a las comunidades**. Este reconocimiento implica la plena adhesión a los derechos de los pueblos indígenas establecidos en instrumentos como el Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, y que contemplan derechos en los ámbitos culturales y sociales, pero también políticos y económicos. Ello puede ser reforzado a través de la adopción de un enfoque de diversidad cultural que se vea reflejado tanto en el diseño e implementación de las políticas de inclusión social y laboral (CEPAL, 2021b), como también en la educación impartida desde el sistema escolar. En materia educativa ello se puede concretar mediante la incorporación de elementos curriculares orientados al reconocimiento de la contribución histórica, cultural y política que la población afrodescendiente e indígena ha realizado en América Latina (OREALC/UNESCO Santiago, 2018) y a la interculturalidad en los procesos educativos (Corbetta y otros, 2018), junto con el aporte que realizan las personas migrantes tanto en los países receptores como de origen (CEPAL, 2021b). Adicionalmente, varios países de la



región han aplicado otras políticas valorativas como el establecimiento de días oficiales para celebrar la afrodescendencia o la incorporación de prácticas ancestrales en salud y un énfasis en las enfermedades que tienen mayor prevalencia en la población afrodescendiente (CEPAL, 2017).

Asimismo, la consolidación de la cultura de la igualdad requiere una participación social activa, lo que implica que todos los grupos de la población puedan ejercer, en igualdad de condiciones, su derecho a la participación. Para ello, es necesario avanzar en políticas que **permitan y fomenten la participación social** de aquellas personas que se han visto tradicionalmente excluidas de ello, como, por ejemplo, las personas jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente (CEPAL, 2021b). Para ello, es fundamental la creación de diversos medios de participación en distintos ámbitos, teniendo en consideración la adecuación y accesibilidad de dichos espacios, siendo la brecha digital uno de los principales obstáculos a superar. Junto con reforzar la igualdad, el fomento a la participación social podría contribuir a reforzar los valores de la confianza, solidaridad y reciprocidad en la medida en que dicha participación se base en el reconocimiento y promueva la generación de relaciones sociales de igualdad entre diferentes grupos de la población.

Finalmente, es necesario rescatar la relevancia de los espacios públicos en cuanto lugar donde se posibilita la creación de vínculos de pertenencia y comunitarios (Kaźmierczak, 2013) al mismo tiempo que promueve la equidad e inclusión social (UN-Habitat, 2016). Considerando la alta segregación residencial de las ciudades de la región, es importante fomentar el uso y ampliar los espacios públicos, tales como plazas, parques, veredas y bibliotecas, con el objetivo de favorecer el encuentro de las personas. Para que dicho encuentro se de en un contexto de igualdad, respeto y valoración de la diversidad, es importante que los espacios públicos sean inclusivos, integrados, conectados, accesibles, ambientalmente sostenibles y seguros (UN-Habitat, 2016); de lo contrario, estos espacios se pueden transformar en espacios de exclusión. Es así como su diseño y planificación debe realizarse con la participación de la comunidad, así como otros actores sociales relevantes como la sociedad civil, el sector público, el sector privado y la academia (UN-Habitat, 2016), y desde un enfoque de inclusión con atención a las diversas necesidades de los distintos grupos de la población.

#### **4. Fortalecimiento de las instituciones democráticas para la confianza**

##### **a) Mecanismos de resolución de conflictos y generación de consensos**

La capacidad de procesar y resolver los conflictos de forma pacífica es uno de los elementos habilitadores más importantes de la cohesión social. Más aún, hay un círculo virtuoso entre gestión pacífica de los conflictos y tensiones y la consolidación de una mayor cohesión social. Sin embargo, los viejos y nuevos factores disruptivos señalados en el capítulo II contantemente erigen nuevos conflictos y tensiones para la convivencia, con lo cual se requieren nuevos ajustes y acomodos. No hay modelos o fórmulas universales para gestionar el conflicto, sino que en buena medida las fórmulas institucionales que pueden apreciarse en ciertos contextos son el resultado de una larga historia de prácticas sociales y políticas difíciles de replicar. El propio orden democrático en cada contexto define actores y procedimientos pensados en el origen para procesar el conflicto, por ejemplo, al transformar la voluntad popular en mandatos mediante la lucha electoral y la representación plural de los intereses, o a través de diversas instancias para dirimir conflictos entre poderes y entre ciudadanos, entre ciudadanos y autoridades, u otros. Sin embargo, estos mecanismos instituidos suelen ser insuficientes, en especial cuando el sistema político y las instituciones son objeto de desconfianza y desprestigio por parte de la ciudadanía, como ocurre en América Latina. Por otra parte, la contracara de la capacidad para resolver el conflicto pacíficamente es la capacidad de construir consensos e incluso llegar a grandes pactos sociales, a pesar del efecto centrífugo de los intereses particulares, de los ciclos de conflicto electoral y en general de los factores disruptivos identificados previamente.

La construcción de pactos sociales es una tarea compleja, especialmente en una región con amplias desigualdades como América Latina y el Caribe (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020). No sólo se mantienen amplias diferencias socioeconómicas, sino que éstas están intervenidas por las desigualdades

étnico-raciales y de género, que afectan el nivel de ingresos, bienestar, y reconocimiento de las personas (CEPAL, 2016). Las élites económicas han tenido la capacidad de influir ampliamente en las decisiones políticas, lo que dificulta la generación de amplios consensos y pactos sociales. No obstante, en las últimas décadas países como Costa Rica y Colombia han podido desarrollar procesos fructíferos en esta materia, destacando la construcción progresiva de un pacto social en torno al derecho a la salud para el primero, y el acuerdo constitucional en el segundo (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020). Ambos casos muestran la importancia del Estado en mediar los intereses de los distintos actores involucrados y mantener espacios de diálogo y participación efectivos, redistribuir recursos y oportunidades, así como eventualmente compensar a los grupos perjudicados en el camino de definir grandes acuerdos. Al mismo tiempo, la participación ciudadana y movimientos sociales son de gran importancia para motivar grandes cambios e influir en la agenda política.

En efecto, hay una importante variedad de medidas para apoyar una agenda de políticas que mejoren el funcionamiento del sistema, su representatividad y su capacidad de procesar demandas y dirimir conflictos. Una posibilidad es mantener abiertos canales plurales de comunicación, consulta y demanda entre gobierno y ciudadanía. Una alternativa es el establecimiento de instancias consultivas a nivel sectorial o general, como ha sido frecuente en el Brasil, mediante las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas en áreas como la salud o la asistencia social (Abramo, Andrea y Bolzon, 2014). En ese sentido, fortalecer la formulación inclusiva y dialogante de las políticas públicas puede contribuir a aumentar la confianza entre la ciudadanía y las instituciones.

Adicionalmente, el compromiso genuino de los Estados con mecanismos permanentes de diálogo, reconocimiento, participación y resolución de conflictos con la diversidad de actores sociales, permiten en el mediano y largo plazo la gestión de las inevitables tensiones entre grupos de población, comunidades y actores privado, mejorar la inclusión social vía la atención a las demandas de los distintos sectores, e incluso prevenir el desarrollo de conflictos de gran envergadura. Esa capacidad de respuesta y diálogo constante por parte de las instituciones fortalece su propia legitimidad y a la vez abona a un sentido de pertenencia en democracia.

La CEPAL ha señalado la importancia de que los países de la región caminen hacia regímenes de **gobierno abierto** centrados en los ciudadanos, donde se incluya la participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de las políticas (CEPAL, 2018c). Los gobiernos abiertos y participativos impulsan el derecho de la ciudadanía a formar parte de la toma de decisiones, promueven espacios de diálogo y encuentro que favorecen el protagonismo e involucramiento de los ciudadanos. El sistema público se beneficia, a su vez, de los conocimientos, opiniones y experiencia de los ciudadanos. Asimismo, al incluir una diversidad de actores y socializar debates y propuestas en las distintas etapas, es posible incrementar la responsabilidad cívica y motiva la demanda de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. De este modo, se reducen los riesgos de conflicto durante la implementación de las políticas, y se aumenta la legitimidad y la eficacia de estas (OECD, 2009). La promoción de formas de participación inclusiva y transparente en las distintas esferas de tomas de decisiones también dificulta la captura política de estos espacios por grupos de interés, agravando la posibilidad de conflictos mayores.

Entre los mecanismos para fortalecer la confianza, el diálogo y el procesamiento de los conflictos en la región destaca la presencia de los **Consejos Consultivos**. Estos operan actualmente en al menos trece países de América Latina y el Caribe. Los consejos consultivos son organismos que tienen como finalidad hacer efectiva la participación y el diálogo social en el proceso de construcción de mayor igualdad de oportunidades. La importancia reside en que son organismos de carácter permanente y que en la mayoría de los casos se reúnen de manera periódica. Ello posibilita un trabajo de construcción de mayor confianza que es constante y que permite mediante el diálogo y participación de la sociedad civil, construir mayor confianza en la institución u organismo respectivo, lo que permite reforzar los mecanismos habilitadores de la cohesión social. Un ejemplo relevante es el Consejo Asesor de Cohesión Social convocado por el ejecutivo en Chile (véase el recuadro 2). No obstante, cabe mencionar que para aprovechar plenamente el aporte de este tipo de instancias es clave la amplia difusión de sus hallazgos y recomendaciones más allá de los círculos decisorios y técnicos.

## Recuadro 2

### Consejo Asesor para la Cohesión Social de Chile, 2020

El Consejo Asesor para la Cohesión Social fue creado en el año 2020 con el objetivo de asesorar al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS) en el establecimiento de una serie de recomendaciones para medir la cohesión social e incorporarla como objetivo de las políticas en el largo plazo. Estuvo conformado por un grupo diverso de expertos del mundo académico nacional, a raíz de las protestas y malestar social manifestados a partir de octubre de 2019 en el país. El mandato del Consejo fue identificar formas de mejorar las mediciones realizadas por el MDS, incorporar en los programas existentes el enfoque de cohesión social y, finalmente, identificar oportunidades por parte del ministerio y la institucionalidad pública en general para reforzar la cohesión social.

En primer lugar, el Consejo Asesor adoptó una definición de cohesión social para enmarcar el análisis a realizar. La definición escogida fue la realizada por la Fundación Bertelsmann en su informe Social Cohesion Radar (2013): *"la cohesión social se refiere a la calidad de las interacciones entre miembros de una comunidad, definida en términos geográficos, y está basada en relaciones sociales resilientes, una conexión emocional positiva a la comunidad y un fuerte foco en el bien común"*. El Consejo Asesor también diferenció la cohesión social de los fenómenos de inclusión o exclusión social, pese a que se considera que pueden influir en el aumento o disminución de la cohesión. La cohesión social es un continuo y ninguna sociedad está completamente cohesionada.

En segundo lugar elaboró un diagnóstico y fijó las principales tendencias de la cohesión social en el país a partir de dimensiones como la **calidad del vínculo social**, el **trato digno de las personas**, la **aceptación de la diversidad**, el **sentido de pertenencia**, y el **foco en el bien común**.

#### Propuestas del Informe Final del Consejo Asesor

En base al diagnóstico realizado, se realizaron diversas propuestas que se agrupan en cuatro categorías:

Las primeras medidas aluden a la **medición de la cohesión social y creación de indicadores** a nivel nacional para medir avances y/o retrocesos. Se propone concretamente incorporar algunos indicadores que midan cohesión social en la Encuesta Complementaria de Bienestar Social. El Consejo Asesor también sugiere que la cohesión social sea analizada de manera territorial para poder medir el impacto de la segregación urbana y sus consecuencias. De igual manera, se recomienda en el informe que la información sea lo más desagregada posible, para poder observar los riesgos y vulnerabilidades que sufren ciertos grupos etarios, de género, étnicos, económicos u otros. Sin embargo, para que aquella medición pueda tener consecuencias positivas, es necesario entender que aspectos de la política pública deben ser modificados para mejorar en los indicadores. También es necesario que la ciudadanía pueda monitorear aquella información y datos, por lo que se sería positivo crear una página web donde se recopile información del estado de la cohesión social.

En segundo lugar, se hacen **propuestas de tipo de política pública**, especialmente del MDSF para que la visión de cohesión social sea incorporada en las evaluaciones de programas sociales. Dado los bajos niveles de cohesión social existentes en Chile, es necesario fijar una agenda con medidas prioritarias en la política social con el fin de mejorarla. Se debe realizar una evaluación *ex ante* para verificar que los programas sociales no estén perjudicando la cohesión social, y que, en tal caso, un programa pueda ser objetado técnicamente. Los grandes criterios que deben incorporarse son: que no dañen los vínculos sociales al favorecer solo a ciertos grupos, y que se consulte a la sociedad civil en el proceso de diseño.

La focalización de los programas debe ser revisada, ya que aún existen programas que utilizan métodos de selección adicionales tales como focalización en subtramos y cupos por comuna, lo que produce una sensación de injusticia y desconfianza. Se recomienda que los programas sociales avancen como mínimo a una focalización en el 40% de mayor vulnerabilidad del Registro Social de Hogares, ya que este permite atender con los mismos instrumentos a grupos muy similares entre sí. Respecto a los requisitos que imponen los programas sociales, estos deben analizarse con cuidado ya que el no cumplirlos puede conducir a una estigmatización y sensación de injusticia, dado que no siempre las familias están en condiciones de cumplirlas. Preocupa específicamente en el actual contexto los requisitos de formalidad del empleo y de logros académicos de niños, niñas y adolescentes.

También se debe avanzar en asignaciones graduales de las prestaciones, de tal manera que el paso de un tramo a otro no conlleve una pérdida total o genere incentivos perversos, especialmente cuando los montos son altos, como respecto al beneficio de la gratuidad universitaria. Dado que los esfuerzos de superación que realizan las personas no solo son individuales, sino que pueden ser colectivos, se propone incorporar a ciertos programas la focalización territorial y comunitaria, idealmente sumando a organizaciones comunitarias o a la sociedad civil. Aquello impide generar diferencias artificiales entre grupos muy similares que conviven en un mismo territorio y fortalece la cohesión social comunitaria.

Recuadro 2 (conclusión)

Respecto al trato digno, se recomienda definir tiempos máximos de espera para acceder a las prestaciones y beneficios que entrega el Estado, además de gestionar los reclamos con rapidez y transparencia. Para que la comprensión del sistema de protección social sea mayor, sería beneficioso avanzar hacia una mayor articulación de los programas y la creación de una ventanilla única de atención. Es urgente que las políticas de protección de niños, niñas y adolescentes en SENAME no utilicen excesivamente el mecanismo de institucionalización, pues aquello puede romper vínculos sociales de los menores de edad con su comunidad en el sentido amplio.

Tercero, se hacen propuestas para **crear una institucionalidad para avanzar en la cohesión social**. El Consejo Asesor recomienda que se cree una institucionalidad que asesore al MDSF en el proceso de incorporación del enfoque de cohesión social. Para que pueda ser efectiva debe contar con un financiamiento adecuado, reportar a un alto nivel, tener un equipo técnico y gobernanza clara. Idealmente, debe ser creado como una unidad dentro del MDSF. También la institucionalidad debe poder conectar e incluir a la sociedad civil y a otras instituciones del Estado chileno que pueden tener programas más avanzados en ciertas áreas específicas. Para contrarrestar la actual visión cortoplacista de las políticas públicas, se sugiere la creación de un Plan de Desarrollo que permita articular una visión común de los desafíos futuros a nivel nacional.

Finalmente, se proponen **medidas para el sector privado y no gubernamental**, incluyendo asociaciones de la sociedad civil y ONG, dado que no todos los problemas o desafíos de cohesión social pueden ser resueltos por el Estado. En el área empresarial se sugiere la creación de un "Sello de Cohesión Social", basado en la exitosa experiencia del Sello Migrante que es otorgado a instituciones que cumplen con ciertos estándares en dicho ámbito. Igualmente, podrían organizarse espacios de diálogo entre diferentes actores comunitarios con los gobiernos locales. Dos ejemplos positivos son las iniciativas "3xi" y "Tenemos que hablar de Chile", que son de carácter público-privado. Iniciativas similares ayudarán a reparar el tejido social de Chile y son clave para avanzar en la construcción de una sociedad más cohesiva e inclusiva.

Fuente: Consejo Asesor para la Cohesión Social (2020) y Radar de Cohesión Social (2013).

Respecto a las áreas o temáticas tratadas en los consejos consultivos, pueden destacarse los consejos económicos y sociales, que dialogan con diversos actores, tales como sindicatos, académicos, ONG u otros actores de la sociedad civil sobre políticas en el ámbito económico a nivel nacional. Aquello permite generar mayores consensos y una agenda común, previniendo y/o anticipando posibles tensiones que pueda generar la aplicación de las medidas respectivas. Sin embargo, durante los últimos veinte años, en la región también han aumentado los consejos consultivos u órganos similares que tienen como objetivo tratar temáticas tales como género, inclusión de pueblos indígenas, personas con discapacidad y migrantes, entre otros.

Lo anterior es una muestra de que crecientemente los países tienen una visión en línea con el eje de acción 3 de la ARDSI donde se fomenta el reconocimiento, bienestar y derechos de los diversos grupos de la población. Así se facilita la identificación de todas las posibles fuentes de tensión de la cohesión social, que no son exclusivamente de tipo económicas. Sin embargo, para que los consejos consultivos tengan un real efecto en la cohesión social y no sean solamente una formalidad, debe avanzarse hacia una mayor transparencia y participación efectiva de la sociedad civil, de modo que la participación tenga una real incidencia en las políticas públicas respectivas y que aquello pueda ser visibilizado.

#### **b) Mecanismos para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones: rendición de cuentas y transparencia, participación y comunicación efectiva**

Ante la desconfianza de la que son objeto las instituciones y los actores políticos, la legitimidad misma de la política pública termina siendo puesta en duda. La expectativa de la malversación de los fondos públicos, la corrupción, el uso político o la llana ineficiencia de las políticas generan un círculo vicioso, pues se requieren esfuerzos adicionales para reconstruir la credibilidad de la acción pública. Ante ello, los mecanismos de rendición de cuentas ofrecen una gama de alternativas útiles, como también los mecanismos de participación ciudadana y la contraloría social en distintos niveles.

La rendición de cuentas puede definirse como la institucionalización legal de la desconfianza (O'Donnell, 2003) y está compuesta de diversos mecanismos horizontales y verticales que vigilan que la acción pública se implemente de acuerdo con las normas establecidas y con los objetivos definidos. Los mecanismos verticales (o societales) refieren a la rendición de cuentas de las autoridades ante la sociedad civil, el electorado o incluso la sociedad en su conjunto. La movilización social, los medios de comunicación y en general la opinión pública buscan ejercer una vigilancia sobre la acción pública, aunque su eficacia y sistematicidad son variables en el tiempo y entre los distintos ámbitos o sectores de política. La sofisticación de esta modalidad de rendición de cuentas requiere sin embargo de recursos humanos y financieros considerables y sostenidos, lo que no siempre es fácil de asegurar desde la sociedad civil organizada, en especial ante las presiones de intereses particulares poderosos. El perfeccionamiento de estos mecanismos no deja de ser una tarea constante y pendiente en los países de la región.

Por otra parte, los mecanismos horizontales (o intra-estatales) de rendición de cuentas corresponden a la vigilancia entre entidades estatales que tienen el mandato formal de hacer dicho seguimiento. Típicamente, el Poder Legislativo ejerce una función de vigilancia sobre el gasto presupuestado año a año y ejercido por las diversas ramas del Estado, aunque su efectividad, rapidez y capacidad de sancionar sea muy variable. Las contralorías públicas desempeñan un papel similar al interior del propio Poder Ejecutivo. En la mayoría de los países, estas instancias requieren recursos, autonomía y mandatos potentes con capacidad de sanción para poder ejercer efectivamente una función de vigilancia, lo que constituye de suyo una agenda de reformas en la región. Del mismo modo, es crucial asegurar la independencia y adecuada gobernanza de los poderes judiciales de modo de prevenir la influencia de factores extralegales en la labor de rendición de cuentas y vigilancia del funcionamiento de las instituciones.

Los modos de administración de los servicios públicos influyen en su efectividad, y en consecuencia, en la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones. En concreto, mediante un sistema de reclutamiento basado en el mérito, y no en el privilegio, los servicios públicos permiten mejorar su efectividad al reclutar al personal de acuerdo a requisitos técnicos y profesionales y aptitudes para sus tareas específicas. Del mismo modo, es crucial que el manejo administrativo de las instituciones siga un modelo basado en indicadores de resultados, y que los cambios que se realicen respondan a la toma informada de decisiones a partir de ellos. Estas medidas también pueden ayudar a prevenir la corrupción y refuerzan un servicio civil más eficiente (OECD, 2020).

La importancia de la participación ciudadana rebasa altamente el ámbito de la confianza institucional, pues también desempeña un papel central en los procesos de legitimación del orden económico, político y social. Por ello es esencial para la cohesión social. Hay pues varios ámbitos que pueden distinguirse para pensar políticas en favor de la participación. Por un lado, están todas las acciones tendientes a facilitar y fomentar la participación política convencional de la democracia representativa (voto, afiliación a partidos y sindicatos, asociaciones civiles, ONG y otros). Un segundo son las acciones para incorporar nuevos mecanismos de participación por vías no convencionales. Finalmente, están aquellos dispositivos complementarios o paralelos que buscan habilitar una democracia más participativa cuya factibilidad tiende a ser mayor a nivel local.

En el paradigma del gobierno abierto y participativo, la CEPAL ha señalado que las administraciones públicas de la región pueden beneficiarse altamente de una mayor inclusión de la participación de la ciudadanía en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas (CEPAL, 2018c). De igual forma, la revolución digital, en algunos casos, ha posibilitado variar las formas en que los servicios públicos se relacionan con la ciudadanía, y permiten un mayor acceso a sus servicios así como diversas nuevas oportunidades de participación y cooperación (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017). A continuación, se detallan cuatro ámbitos en que se presentan oportunidades para avanzar en esta línea.

En primer lugar, los planes nacionales de desarrollo presentan la oportunidad para una mayor articulación entre diversos actores para generar un diálogo fructífero en la planificación a largo plazo<sup>44</sup>. Además, esta instancia tiene el desafío de que a veces terminan siendo planes de gobierno que cambian al comienzo de cada mandato, por lo que se presenta la oportunidad de que se pueda transformar en un espacio de planificación de mayor duración, en donde se debata abierta y participativamente las formas de desarrollo a nivel país. A fecha de noviembre de 2017, 33 países de América Latina y el Caribe poseían o se encontraban desarrollando instrumentos de planificación para el desarrollo; 12 son instrumentos de largo plazo, 14 de mediano plazo y 7 se encontraban en elaboración (CEPAL, 2018c).

Luego, los presupuestos nacionales también son instancias que se podrían beneficiar de una mayor apertura y participación de la ciudadanía. Con la aprobación de la Agenda 2030 se ha fomentado fuertemente el papel del presupuesto como un instrumento que permite favorecer el financiamiento de metas y asegurar su cumplimiento (CEPAL, 2018c). Si bien en los últimos años se ha visto un fortalecimiento de los marcos legales e institucionales presupuestarios en la región, se mantiene la oportunidad para profundizar un modelo de presupuestos orientado a resultados, además del fortalecimiento de presupuestos participativos, en donde la ciudadanía tiene el espacio para proponer y decidir la forma en que se invierten los recursos a nivel local. La transparencia presupuestaria, entendida como la facilitación oportuna y sistemática de la información presupuestaria relevante, es crítica para facilitar la participación de la ciudadanía y organizaciones no gubernamentales en los procesos presupuestarios. En 2013, diez países de la región contaban con el uso de presupuestos ciudadanos, incluyendo a la Argentina, el Brasil, Chile y México, entre otros (OECD/BID, 2014).

En tercer lugar, en el ámbito de la ejecución presupuestaria y la administración de recursos de las políticas, la inversión pública podría beneficiarse de una lógica inclusiva en donde participen tanto actores gubernamentales como la sociedad civil y el sector privado para la elaboración de la planificación estratégica de la inversión pública. Para ello, los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) necesitan atribuciones y capacidades orgánicas que les permitan monitorear y asegurar la eficiencia y calidad de la inversión, mejorar las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, de forma tal de potenciar el involucramiento de diversos actores en las etapas de proyectos de forma informada y transparente. Lo anterior se incorpora en un cambio de paradigma del funcionamiento de los SNIP, desde entidades normativas que enfocaban su labor en las evaluaciones *ex post*, a tener mayor atención en las evaluaciones *ex ante* y en considerar los múltiples actores involucrados en la intervención pública (órganos locales, regionales y sectoriales).

En cuarto lugar, los sistemas de seguimiento y evaluación son vitales para la generación de información que sirva para transparentar los resultados de las políticas y analizar su eficacia frente al escrutinio público. Es necesario fomentar la utilización de los seguimientos y evaluaciones para la toma de decisiones, así también como mejorar su difusión hacia la ciudadanía y actores relevantes. Incluir mecanismos de participación en las evaluaciones y seguimientos puede contribuir a un entendimiento más cercano de cómo operan las distintas políticas desde la mirada de los usuarios, lo que es de gran relevancia para introducir cambios y mejoras en estas (CEPAL, 2018c). Esto es de particular importancia en el caso de las políticas sociales y de protección social. La desconfianza, malestar y el desprestigio que pueden surgir del uso poco transparente, clientelar o corrupto de los recursos públicos con fines sociales constituye una de las fuentes de mayor molestia entre la ciudadanía de los países de la región. Para ello, el establecimiento de una institucionalidad sólida y transparente es un atributo esencial para la eficacia y legitimidad de las políticas sociales. No en vano la ARDSI sitúa a la institucionalidad social como uno de sus ejes estratégicos.

<sup>44</sup> La mayoría de los países de la región cuenta con planes nacionales de desarrollo. Entre aquellos que poseen planes nacionales de largo plazo se encuentran: Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y San Vicente y las Granadinas. De mediano plazo: Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, Surinam y Venezuela (República Bolivariana de). Y recientemente instaurados o en desarrollo: Bahamas, Cuba, Granada, Guyana, Santa Lucía, Trinidad y Tabago y Uruguay.

En concreto, transitar hacia formas de gestión pública de gobierno abierto potencia el compromiso ciudadano con la toma de decisiones que los afectan directamente, aumentando la rendición de cuentas, la búsqueda de consensos mediante mecanismos participativos, y dotando de más información y conocimiento para la toma responsable e informada de decisiones. De esta forma puede fomentarse la cohesión social, en la medida en que se mejora la capacidad institucional de responder a las demandas ciudadanas y haya una mayor legitimidad y corresponsabilidad en la formulación e implementación de políticas.

De igual forma, los medios de comunicación son esenciales para la creación de debates informados y saludables, donde exista la representación de diversas posturas. En ese sentido, los países deben esforzarse en combatir la concentración del manejo de los medios de comunicación masiva para evitar la captura de difusión de la información por parte de grupos de interés. Asimismo, es decisivo reducir las barreras de entrada para la incorporación de nuevos medios en el mercado que ayuden a la generación de debates informados y saludables gracias al fomento de la representación de diversas perspectivas sociales, económicas, políticas y ambientales. La desconcentración de medios, junto con la protección de la libertad de prensa son medidas que favorecen el buen desempeño de la democracia y dificultan la influencia de los medios en moldear a la opinión pública de acuerdo con sus intereses (OECD, 2017).

Otro mecanismo relevante de rendición de cuentas y que permite generar mayor confianza en las instituciones son las diversas iniciativas de transparencia y sistemas de acceso a la información pública. Estas se reflejan tanto en planes y mesas de diálogo de gobierno abierto, creación de portales de datos y Leyes de Transparencia. Estas tienen como objetivo hacer más accesible la rendición de cuentas y el acceso a la información pública para ejercer un efectivo control de las acciones estatales, en línea con la meta 6 del ODS 16. Cuando aquellas medidas son implementadas de manera correcta y con un efectivo diálogo y participación ciudadana, también fortalecerán los mecanismos habilitadores de la cohesión social, específicamente los mecanismos de resolución de conflictos y participación, y de Estado de derecho y democracia de calidad. Sin embargo, debe avanzarse en facilitar el acceso efectivo y gratuito a la información mediante portales en línea que contengan información de fácil acceso a la población y en formato accesible, de manera de disminuir los obstáculos de acceso.

Como agenda de políticas, la rendición de cuentas debiera formar parte integral de toda estrategia para combatir el descontento y desconfianza de la ciudadanía. En tal sentido, además de instituir e implementar tales mecanismos (muy diversos, como se mencionó), deben comunicarse activamente, tanto para publicitar su existencia y funciones, como también para potenciar su efecto disuasivo ante posibles infractores. La invención de nuevos dispositivos que combinen el llamado a la *expertise* técnica, a la participación de actores sociales diversos y representativos, y a los actores políticos y gubernamentales es una alternativa prometedora, a pesar de los riesgos de instrumentalización política. Ya identificado como ejemplo de mecanismo de consulta y generación de consensos en el recuadro 2, el caso reciente del Consejo Asesor sobre Cohesión Social en Chile, también puede mirarse como espacio de consulta y participación de saberes técnicos y actores sociales diversos.

En suma, aunque el vínculo no sea evidente o inmediato, el establecimiento de una institucionalidad adecuada y susceptible de rendir cuentas es un factor central para contrarrestar en el mediano y largo plazo la extendida desconfianza hacia las políticas y las instituciones públicas. Y como se ha señalado, una confianza institucional mayor es un factor positivo sobre la cohesión social en varios sentidos fundamentales: fortalece la legitimidad, facilita la cooperación y participación de la ciudadanía, renueva el sentido de pertenencia de las personas y potencia los propios esfuerzos de la política pública en favor de la cohesión social. En tal sentido, la institucionalidad es un medio y a la vez un fin en el camino hacia un nuevo pacto social.





## V. Conclusiones

Como se apuntó al inicio de este documento, la noción de cohesión social tiene una larga y rica historia. Más allá de la multiplicidad de abordajes y tradiciones a nivel conceptual, esa larga historia emana de que las preguntas fundamentales que dan origen a la problemática de la cohesión social (qué unifica, identifica y motiva a las personas a convivir voluntariamente en sociedad, sin necesidad de coerción constante o de intereses estrictamente instrumentales) se han mantenido vigentes, o más bien, han ido y vuelto de manera cíclica al centro del debate social y político. En efecto, de la era industrial en adelante, aquello que se denomina 'factores disruptivos' no han dejado de desafiar las bases de la cohesión social en distintos momentos y en todas las latitudes. Algunos de esos factores hoy carecen de sentido porque las sociedades aprendieron a adaptarse a ellos y superarlos, como en el caso de los efectos de la primera industrialización en los países que la vieron surgir. En cambio, otros factores se han mantenido como una presión constante y desigualadora como, por ejemplo, los efectos del progreso tecnológico sobre la vida económica y social, o mutando en su escenario geográfico y temporal, como las migraciones. Al mismo tiempo, varios de los grandes elementos históricamente cohesionadores han ido y venido, como el nacionalismo, la tradición, la religión o los repliegues identitarios, a la sazón de las necesidades de redefinir los sentidos de pertenencia ante los embates de dichos factores. Actualmente, hay factores inéditos como la pandemia de COVID-19, la digitalización, el cambio climático y la cada vez más evidente finitud de los recursos disponibles en el planeta, que están desafiando la cohesión social en todas sociedades. Estos desafíos nuevos van a requerir adaptaciones y sacrificios considerables donde no todos resultarán beneficiados, generando nuevas brechas de desigualdad. También van a necesitarse nuevas solidaridades y motivaciones para mantener niveles funcionales de cooperación por parte de las personas para enfrentar estos desafíos y los que vendrán. En otras palabras, las preguntas y respuestas en torno a la cohesión social no transcurren como una conversación puntual sobre un tema acotado. Se trata de una conversación continua, conforme las respuestas previas dejan de funcionar o de importar, y surgen nuevos cuestionamientos y tensiones para la convivencia. La conversación que se ha retomado en este documento sobre la cohesión social sin duda requiere seguir desarrollándose, pero se espera haber realizado una contribución a su conceptualización, medición y posicionamiento en el horizonte de las políticas públicas.

Tomando en consideración este largo recorrido, en este documento se revisó el concepto de cohesión social y su medición, para ofrecer un abordaje que en el actual contexto oriente la acción pública hacia un cierto tipo de cohesión social, sobre la base de diversos referentes como la centralidad de los

derechos humanos, la Agenda 2030, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI) y la extensa agenda de la CEPAL en torno al desarrollo sostenible y la desigualdad. Se trata de un modelo de cohesión social orientada a la igualdad y sostenibilidad que, en democracia, aspira a no dejar a nadie atrás, y a la vez responder a muchos de los factores que ponen en duda las bases endebles de la cohesión social en nuestros países. Parte de la cohesión social entendida como proceso originalmente se ha definido en la tradición de CEPAL<sup>45</sup> para redirigir la atención hacia la búsqueda de un modelo nacional de cohesión social basada en relaciones sociales de igualdad, sobre la base de varios elementos habilitadores como las garantías de bienestar, la cultura de la igualdad o un Estado de derecho democrático y funcional. Este modelo se mira como respuesta al conjunto de factores disruptivos de la cohesión social de nuestro tiempo, buscando que contribuya a enfrentarlos, a superarlos o, cuando menos, a contenerlos mediante una mayor resiliencia sistémica. De esa propuesta se desprende un marco de medición con elementos cuantitativos y cualitativos, buscando rescatar elementos tanto objetivos como subjetivos centrales para dicho modelo de cohesión social. El objetivo ha sido incorporar al monitoreo a la multiplicidad de dimensiones que desempeñan un papel en la cohesión social, bajo el supuesto de que, en un momento dado, cada país tiene fortalezas y debilidades específicos que puedan identificarse para actuar sobre ellas desde las políticas públicas. Además, este marco de medición es una propuesta que tuvo como limitantes la disponibilidad y comparabilidad de los indicadores en la mayoría de los países de América Latina. Es por tanto un marco abierto a la mejora y el enriquecimiento según lo permitan las fuentes y la información disponible.

Del abordaje conceptual propuesto, se deriva un marco de políticas que también ha sido pensado para actuar y alertar en cada escenario nacional sobre las muy diversas debilidades de la cohesión social en sus distintas dimensiones. Por tanto, distingue múltiples y variados sectores de política que pueden resultar relevantes para afianzar la cohesión social. No obstante, se distingue un primer círculo de políticas cuya importancia radica en que directamente pueden afectar ciertos elementos habilitadores claves. En especial, queda muy al centro la necesidad de construir verdaderos Estados de bienestar en la región adaptados al nuevo contexto para garantizar niveles dignos de bienestar y fomentar una cultura de la igualdad, sobre la base de sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles que contribuyan a una mayor resiliencia de nuestras sociedades ante la incertidumbre y los riesgos permanentes de contexto actual. También aparece como primordial fortalecer la rendición de cuentas de los Estados como factor clave para su legitimidad y viabilidad democrática y, por ende, para asegurar la participación y la cooperación de la ciudadanía en la resolución de los desafíos actuales que, como se apuntó, son existenciales. Ese primer círculo podría llevar el rótulo de políticas de cohesión social bajo el recaudo de que, según el caso, otras áreas y sectores de política pública pueden resultar cruciales. Por cierto, estas áreas de política podrían cambiar de la mano de nuevos factores disruptivos que generen desigualdad y requieran una respuesta desde la acción pública.

---

<sup>45</sup> La cohesión social definida como la dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de inclusión/exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan (CEPAL, 2007 y 2010; Sojo, 2018, 2017a, 2017b).

## Bibliografía

- Abrahamson, P. (2011), "El sentido de pertenencia en el contexto del Estado de Bienestar europeo", *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global*, eds. Martín Hopenhayn y Ana Sojo, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, CEPAL, págs. 181-198.
- Abramo, L., A. Araujo y A. Bolzon (2014), "La importancia de los procesos participativos: la experiencia de las conferencias nacionales de políticas públicas del Brasil", en Hopenhayn y otros, *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa* (LC/L.3820), CEPAL, Santiago.
- Alexandre, M. W. y otros (2012), *Societal Dynamics and Fragility: Engaging Societies in Responding to Fragile Situations*, New Frontiers of Social Policy, The World Bank, 12 de octubre.
- Algan, Y. y otros (2019), *Les origines du populisme. Enquête sur un schisme politique et social*, Paris, Editions du Seuil et La République des Idées, agosto.
- Aron, R. (1997), "Les idées fondamentales de la doctrine marxiste", Introduction à la philosophie politique. Démocratie et révolution, Références, Paris, Éditions de Fallois, págs. 158-179.
- Arriagada, I. (2003), "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, No. 3.
- Atkinson, A. (2015), *Inequality. What Can Be Done?*, New York, Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_(2002), *Social indicators: the EU and social inclusion*, Oxford; Nueva York, Oxford University Press.
- Atkinson, A. B., E. Marlier y B. Nolan (2004), "Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 42, No. 1, marzo.
- Bachtler, J. y C. Wren (2006), "Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges", *Regional studies*, vol. 40, No. 02.
- Baldwin, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875–1975*, Cambridge University Press, septiembre.
- Banco Mundial (2013), "Inclusion matters: the foundation for shared prosperity—overview", *New Frontiers of Social Policy* (License: CC BY 3.0 IGO), Washington, DC, págs. 1-301.
- \_\_\_\_\_(2012), "World Development Report 2013: Jobs" (License: CC BY 3.0 IGO), Washington, DC.
- Banting, K. y W. Kymlicka (eds.) (2006), *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press. £22.50, pp. 405, pbk.
- Barba Solano, C. (2011), "Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina", *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdades y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Colección CLACSO-CROP.

- Battaini-Dragoni, G. y S. Dominioni (2003), "The Council of Europe's strategy for social cohesion", *conference on social cohesion, organized by the Faculty of Social Sciences, the University of Hong Kong, and the Hong Kong Council of Social Service*, Estrasburgo, págs. 26.
- Beer, S. F. de (2014), "Demythologising social cohesion: Towards a practical theological vision", *Verbum et Ecclesia*, vol. 35, No. 2, 6 de agosto.
- Berger-Schmitt, R. (2002), "Considering Social Cohesion in Quality of Life Assessments: Concept and Measurement", *Social Indicators Research*, vol. 58, No. 1, 1 de junio.
- Berkes, F. y C. Folke (1994), "Linking social and ecological systems for resilience and sustainability", *Workshop Property rights and the performance of natural Resource systems*.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001), "Iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo", *Ética y Desarrollo*, [en línea] <<http://www.iadb.org/etica/index.cfm>>.
- Boix, C. (2003), *Democracy and redistribution*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1986), "Forms of Capital".
- \_\_\_\_\_(1984), "Distinction", Translated by Richard Nice, *Cambridge, MA: Harvard Univer.*
- Briggs, A. (1961), "The Welfare State in Historical Perspective", *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, vol. 2, No. 2, Cambridge University Press, diciembre.
- Burchi, F., C. Strupat y A. von Schiller (2020), "Revenue collection and social policies: Their underestimated contribution to social cohesion", No. 1/2020, Briefing Paper.
- Calderón, F. y M. Castells (2019), *La nueva América Latina*, Breviarios, No. 607, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Campero, G. (2019), "Violencia y política en América Latina y el Caribe: impactos de la violencia sobre la capacidad del Estado, el sistema político, y la sociedad civil para promover la cohesión social y un desarrollo integrador", Documento de Proyecto AECID – CEPAL. Santiago, CEPAL, págs. 50.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", Informe Especial COVID-19, No. 11, Santiago, Naciones Unidas, julio.
- \_\_\_\_\_(2021b), *Panorama Social de América Latina 2020*, (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021.
- \_\_\_\_\_(2020a), "Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, No. 8, Santiago, Naciones Unidas, octubre.
- \_\_\_\_\_(2020b), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, No. 3, Santiago, Naciones Unidas, mayo.
- \_\_\_\_\_(2020c), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales", *Informe Especial COVID-19*, No. 1, Santiago, Naciones Unidas, abril.
- \_\_\_\_\_(2020d), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo*, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2020e), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2020f), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de cuidados en América Latina y el Caribe", *Informes COVID-19* Santiago, Naciones Unidas, abril.
- \_\_\_\_\_(2019a), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional*, Santiago de Chile, CEPAL, septiembre.
- \_\_\_\_\_(2019b), *Panorama Social de América Latina 2019*, Santiago, CEPAL, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2019c), *Panorama Social de América Latina 2018*, Santiago, CEPAL, febrero.
- \_\_\_\_\_(2018a), "Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: Bases y propuesta inicial", LC/MDS.2/2, Ciudad de Panamá, CEPAL, págs. 95.
- \_\_\_\_\_(ed.) (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad: 2018, Trigésimo Séptimo Período de Sesiones de la CEPAL, La Habana, 7 a 11 de Mayo*.
- \_\_\_\_\_(2018c) "Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe: Un gobierno abierto centrado en el ciudadano" (LC/TS.2017/98), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2017a), "Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo", LC/CDS.2/3/, Santiago, CEPAL, págs. 182.
- \_\_\_\_\_(2017b), *Panorama Social de América Latina 2016*, Santiago, Chile, CEPAL, agosto.
- \_\_\_\_\_(2016), "La matriz de la desigualdad social en América Latina" (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago de Chile, octubre.

- \_\_\_\_\_ (2013) "Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo" (LC/L.3697), Montevideo, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2010a), "Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores" (LC/G.2420), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL), CEPAL, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe", LC/G.2334.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (Trigésimo período de sesiones de la CEPAL), Santiago, Chile, CEPAL, junio. Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2234(SES.30/3).
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2020), "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". Informe COVID-10 CEPAL-OPS, 30 de julio de 2020.
- Cernea, M. (1995), "Social integration and population displacement", *International Social Science Journal*, vol. 143, No. 1.
- Chan, J., H.P. To y E. Chan (2006), "Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research", *Social Indicators Research*, vol. 75, No. 2, enero.
- Chavance, B. (2003), "The historical conflict of socialism and capitalism, and the post-socialist transformation", *Trade and Development: Directions for the 21st Century*, Oxford, Edward Elgar Pub, págs. 16-34.
- Cheung, C. (2013), "Public Policies that Help Foster Social Inclusion", *Social Indicators Research*, vol. 112, No. 1, 1 de mayo.
- Club de Madrid (2009), "Declaration for shared societies: Statement of commitment, vision, rationale, principles and assumptions", *The Shared Societies Project: Democratic Leadership for Dialogue, Diversity & Social Cohesion*, Madrid, Club de Madrid, p. 68.
- Coleman, J. S. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, vol. 94, 1 de enero.
- Collins, R. (1987), "A Micro-Macro Theory of Intellectual Creativity: The Case of German Idealist Philosophy", *Sociological Theory*, vol. 5, No. 1.
- Comisión Económica para África (2016), "Social Cohesion in Eastern Africa", Addis Ababa, Ethiopia, Comisión Económica para África, Oficina Subregional para el Este de Africa, p. 1-62.
- Comité Europeo para la Cohesión Social (2000), "European Committee for Social Cohesion (CDCS) : Strategy for Social Cohesion", *European Committee for Social Cohesion (CDCS): Strategy for Social Cohesion*.
- Consejo Canadiense para el Desarrollo Social (2000), "Social Cohesion in Canada Possible Indicator", No. 53, Strategic Research and Analysis (SRA).
- Corbetta, S. y otros (2018), *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos*, Documentos de Proyectos, CEPAL y UNICEF, 26 de noviembre.
- Cuéllar, H. (2018), "Cohesión social, crecimiento e institucionalidad: aportes para lograr un país próspero y seguro", Serie de investigación, abril.
- Del Popolo, F. (2018), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Población y Desarrollo, Santiago, Chile, CEPAL, 15 de enero.
- De la Fuente, G., M. Kneuer y L. Morlino (eds.) (2020), *Calidad de la democracia en América Latina. Una nueva mirada*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Delevoe, J.P. (1997), *Cohésion sociale et territoires ; rapport du groupe de réflexion prospective présidé par Jean-Paul Delevoe*, Paris, La Documentation française.
- Di Nardo, L., V. Cortese y D. McAnaney (2010), "The European Social Fund and Social Inclusion", *Background report, BBI. EC, European Union*.
- Diamond, L. y L. Morlino (2005), *Assessing the quality of democracy*, A Journal of Democracy Book, Baltimore, JHU Press, 25 de noviembre.
- Dimaggio, P. y J. Mohr (1996), "The intergenerational transmission of cultural capital", *Research on Social Stratification and Mobility*.
- Dragolov, G. y otros (2013), "Social Cohesion Radar Measuring Common Ground: An international Comparison of Social Cohesion", Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, p. 76.
- Durkheim, É. (2007), *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF.
- Easterly, W., J. Ritzen y M. Woolcock (2006), "Social cohesion, institutions, and growth", *Economics & Politics*, vol. 18, No. 2.

- Elias, N. (1997), *La société des individus*, Paris, Fayard.
- Escalante Gonzalbo, F. (2019), *Historia mínima del Neoliberalismo*, Historias Mínimas, Ciudad de México, El Colegio de México, octubre.
- \_\_\_\_\_(2017), *Senderos que se bifurcan: reflexiones sobre neoliberalismo y democracia*, Conferencias Magistrales. Temas de la democracia, No. 28, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral.
- Fairfield, T. (2015), *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*, New York, Cambridge University Press.
- Farole, T., A. Rodríguez-Pose y M. Storper (2011), "Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 49, No. 5.
- Ferrera, M. (2009), *Les nouvelles frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Ferroni, M., M. Mateo Díaz y J. M. Payne (2006), "Social Cohesion and Development in Latin America and the Caribbean: Analysis, Action, and Coordination", Inter-American Development Bank.
- Filgueira, F. (2020), "Reflexiones sobre la cohesión social y sus desafíos en América Latina", *Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/59), eds. Carlos Maldonado Valera, Maria Luisa Marinho, y Claudia Robles, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2014), "Hacia un modelo de protección social universal en América Latina", Serie Políticas Sociales 188, Santiago, CEPAL, marzo.
- \_\_\_\_\_(2007), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", febrero.
- FMI/OIT (Fondo Monetario Internacional/Organización Internacional del Trabajo) (2011) "The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion", *Fondo Monetario Internacional*, [en línea] <<https://www.imf.org/external/NP/seminars/eng/2010/oslo/mdblog.htm>> [fecha de consulta: 21 de mayo de 2019].
- Fukuyama, F. (2017), *The Great Disruption*, Profile Books, junio.
- \_\_\_\_\_(1992), *The end of history and the last man*.
- Furet, F. (2003), *Le passé d'une illusion, essai sur l'idée communiste au 20e siècle*, Sciences humaines & sociales, Paris.
- Gómez Sabaini, J. C. (2006), *Cohesión social, equidad y tributación: análisis y perspectivas para América Latina*, Políticas Sociales, No. 127, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- Granovetter, M. S. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, No. 6, The University of Chicago Press, 1 de mayo.
- Green, A. y J. G. Janmaat (2011), *Regimes of Social Cohesion. Societies and the Crisis of Globalization*, London, Palgrave Macmillan.
- Grootaert, C. V., B. Thierry y T. Van Bastelar (2002), *Understanding and Measuring Social Capital: A Multidisciplinary Tool for Practitioners*, Directions in Development - General, Washington, DC, The World Bank, 1 de junio.
- Güemes, C. (2019), "Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América Latina", *Marco conceptual: confianza y cohesión social*, No. 07/2019, Madrid, Herramientas EUROsocial, p. 9-27.
- Gündoğdu, D. y otros (2019), "The bridging and bonding structures of place-centric networks: Evidence from a developing country", *PLOS ONE*, vol. 14, No. 9, 5 de septiembre.
- Habermas, J. (1987), "The Theory of Communicative Action: Lifeworld and social system", *Beacon, Boston*.
- Harvey, D. (2007), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, enero.
- Hewitt de Alcantara, C. (1995), "Social Integration: Approaches and Issues", *Development in Practice*, UNRISD Briefing Paper, vol. 5, No. 1.
- Hopenhayn, M. (2006), "Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración", *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, eds. Ana Sojo y Andras Uthoff, Santiago, CEPAL, págs. 245.
- Htun, M. (2004), "From "Racial Democracy" to Affirmative Action: Changing State Policy on Race in Brazil", *Latin American Research Review*, vol. 39, No. 1.
- Inglehart, R. (2018), *Cultural evolution. People's motivations are changing and shaping the world*, New York, Cambridge University Press, marzo.
- Instituto para la Justicia y Reconciliación & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016), "Towards a Measurement of Social Cohesion for Africa", Addis Abeba, Etiopia.

- Instituto Valonés de la Evaluación, Prospectiva y Estadística (2018), "L'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF) 2018".
- International IDEA y R. Cuellar (2009), "Social Cohesion and Democracy".
- Janmaat, J. G. (2011), "Social Cohesion as a Real-life Phenomenon: Assessing the Explanatory Power of the Universalist and Particularist Perspectives", *Social Indicators Research*, vol. 100, No. 1, 1 de enero.
- Janmaat, J. G., A. Green, y C. Han (2009), "Regimes of Social Cohesion", Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies, Londres.
- Jenson, J. (2010), *Defining and measuring social cohesion*, London, Social policies in small states series, no. 1, Commonwealth Secretariat and United Nations Research Institute for Social Development.
- \_\_\_\_\_(1998), *Mapping social cohesion: The state of Canadian research*, CPRN Study, No. 3, Ottawa, Canadian policy research networks.
- Jordahl, H. (2007), "Inequality and Trust", No. ID 1012786, Rochester, NY, Social Science Research Network, agosto.
- Kantor, P. (2009), "Women's Exclusion and Unfavorable Inclusion in Informal Employment in Lucknow, India: Barriers to Voice and Livelihood Security", *World Development*, vol. 37, No. 1, Elsevier.
- Katsillis, J. y R. Rubinson (1990), "Cultural Capital, Student Achievement, and Educational Reproduction: The Case of Greece", *American Sociological Review*, vol. 55, No. 2.
- Kaźmierczak, A. (2013), "The contribution of local parks to neighbourhood social ties", *Landscape and Urban Planning*, Special Issue: Urban Ecosystem Services, vol. 109, No. 1, 1 de enero.
- Lamont, M. y A. Lareau (1988), "Cultural Capital: Allusions, Gaps and Glissandos in Recent Theoretical Developments", *Sociological Theory*, vol. 6, No. 2.
- Latour, B. (2017), *Où atterrir? Comment s'orienter en politique*, Cahiers Libres, , Paris, La Découverte.
- Lazar, M., G. Pantin y X. Ragot (eds.) (2020), «Le monde aujourd'hui. Les sciences sociales au temps de la COVID», Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Grand, J., D. Piachaud y J. Hills (eds.) (2002), *Understanding social exclusion*, Oxford, New York, Oxford: Oxford University Press, agosto.
- Lenoir, R. (1974), *Les exclus: un Français sur dix*, Seuil.
- Levitas, R. y otros (2007), "The multi-dimensional analysis of social exclusion", Bristol, Bristol Institute for Public Affairs, University of Bristol, p. 246, enero.
- Machinea, J. L. y A. Uthoff (2005), "La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina", *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, Documento de Proyecto (LC/W.29), Santiago, CEPAL, págs. 128.
- Maravall, J. M. y A. Przeworski (2003), *Democracy and the rule of law*, Cambridge University Press, enero.
- Markus, A. y otros (2013), *Mapping social cohesion 2013*.
- Markus, A. B. y D. Arunachalam (2008), "Mapping Social Cohesion: The Scanlon Foundation Surveys". Clayton, Victoria: Monash Institute for the Study of Global Movements.
- \_\_\_\_\_(2008), *Mapping social cohesion: the 2007 Scanlon Foundation Surveys*, Clayton, Vic., Monash Institute for the Study of Global Movements.
- Marshall, T. (1950), *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2020), *Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?*, Documentos de Proyectos, Santiago, Chile, CEPAL, 22 de diciembre.
- McLean, A. (2009), "Community Security and Social Cohesion: Towards a UNDP Approach", Ginebra, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 66.
- McKenna, S. y otros (2018), "Are diverse societies less cohesive? Testing contact and mediated contact theories". En: PLoS ONE. 13, 3, 21 p., e0193337.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia Gobierno de Chile y Consejo de Cohesión Social (2020), "Informe final Consejo Asesor para la Cohesión Social: Diagnóstico para una aproximación a la Cohesión Social en Chile y recomendaciones para fortalecer el aporte de la política social", Santiago de Chile.
- Ministerio del Empleo, del Trabajo y de la Cohesión Social (2005), "Mise en oeuvre du plan de cohésion sociale", Paris, Conseil des Ministres.
- \_\_\_\_\_(2004), "Plan de Cohesión Social: 20 programas y 107 medidas.", p. 45.
- Mora Salas, M. (2015), *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*, México, Distrito Federal, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- Naciones Unidas (2020a), "Trabajo decente y crecimiento económico", *Objetivos del Desarrollo Sostenible*.
- \_\_\_\_\_(2020b), "Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos", *Objetivos del Desarrollo Sostenible*.
- \_\_\_\_\_(2020c), "Paz y justicia", *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, [en línea] <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>> [fecha de consulta: 9 de diciembre de 2020].
- \_\_\_\_\_(2020d), "Igualdad de género y empoderamiento de la mujer", *Objetivos del Desarrollo Sostenible*, [en línea] <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>> [fecha de consulta: 29 de diciembre de 2020].
- \_\_\_\_\_(2016), *Leaving no one behind: the imperative of inclusive development*, Report on the world social situation, No. 2016, New York, NY, United Nations.
- Naser, A., A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (ed.) (2017), "Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL", N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.
- National Research Council USA (2014), *Civic Engagement and Social Cohesion: Measuring Dimensions of Social Capital to Inform Policy*.
- O'Donnell, G. (2003), "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", *Scott, Mainwearing et Christopher Welna, Democratic Accountability in Latin America*, vol. 1, 31 de julio.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris.
- \_\_\_\_\_(2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Publishing, Paris.
- \_\_\_\_\_(2011), *Perspectives on global development 2012: Social cohesion in a shifting world*, Perspectives on Global Development, Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_(2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services.*, *OECD Studies on Public Engagement*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE/BID (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Banco Interamericano de Desarrollo) (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 – Innovación en la gestión financiera pública*, OECD Publishing.
- Oficina del Viceprimer Ministro del Reino Unido (2004), "The Social Exclusion Unit", No. 04SEU02049, Londres, Oficina del Viceprimer Ministro del Reino Unido, p. 12.
- OREALC-UNESCO (2017), "Educación para la ciudadanía mundial en América Latina y el Caribe en el ODS 4 – Agenda E2030", documento presentado en Hacia un mundo sin muros: reunión sobre educación para la ciudadanía mundial en América Latina y el Caribe.
- Parsons, T. (1937), "The Structure of Social Action", *Social Action*.
- Peters, G. B., Pierre, J. y D. S. King (2005), "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism", *The Journal of Politics*, vol. 67, No. 4 (Southern Political Science Association), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 67.
- Piketty, T. (2019), *Capital et Idéologie*, Les livres du nouveau monde, Paris, Éditions du Seuil, septiembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), "Strengthening social cohesion: Conceptual framing and programming implications", Nueva York, PNUD, febrero.
- \_\_\_\_\_(2017a), "Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile", Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, junio.
- \_\_\_\_\_(2017b), "Towards a measurement of Social Cohesion for Africa", *Governance, Peace and Security (GPS) Data*, Addis Ababa, Ethiopia, Institute for Justice and Reconciliation, United Nations Development Programme, p. 1-58.
- \_\_\_\_\_(2013), "Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-2014", *Informes de Desarrollo Humano*.
- \_\_\_\_\_(2000), *Desarrollo humano en Chile 2000: más sociedad para gobernar el futuro.*, Desarrollo Humano en Chile, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- Polanyi, K. (2001), *The great transformation: the political and economic origins of our time*, Boston, Beacon Press.
- Popay, J. y otros (2008), "Final report to the WHO commission on social determinants of health from the social exclusion knowledge network", *WHO Social Exclusion Knowledge Network*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, p. 207.
- Pornschnegel, S. y P. Jürgensen (2019), "Trying Times: Rethinking Social Cohesion" (Informe de conferencia), Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, p. 45, septiembre.

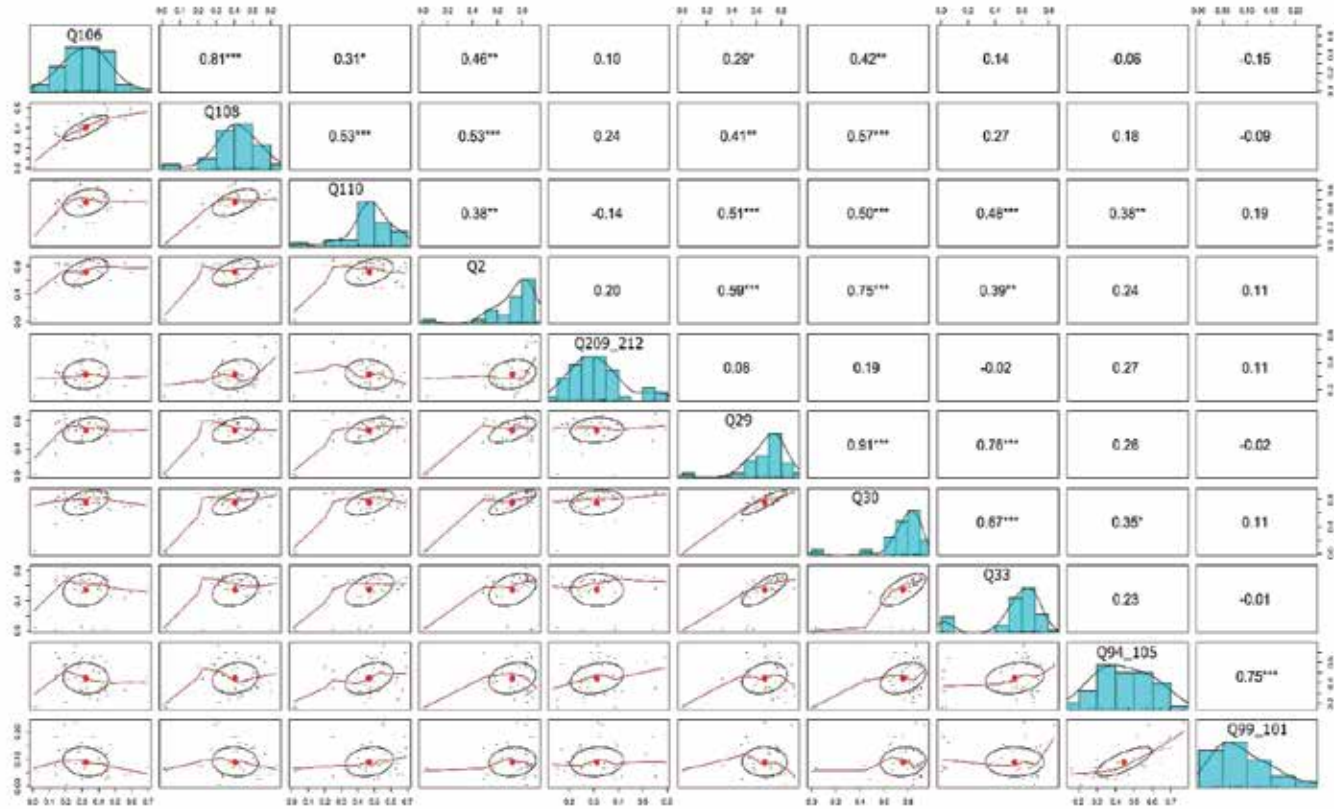


- Portes, A. (1998), "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology", *Annual Review of Sociology*, vol. 24, No. 1.
- Przeworski, A. y J. M. Maravall (2003), *Democracy and the rule of law*, Cambridge University Press, julio.
- Putnam, R. (1993), "The prosperous community: social capital and public life", *The American Prospect*, vol. 4, No. 13.
- Rangel, M. (2019), "Políticas de acción afirmativa para personas afrodescendientes en América Latina como instrumento de inclusión y cohesión social en el marco de la implementación de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo" (No publicado), Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2016), "Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú", diciembre.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Reginster, I. y C. Ruyters (2019), "Construction de l'ISADF à l'échelle des communes de Wallonie - Exercice 2018", No. 23, Namur, Bélgica, Instituto Valonés de la Evaluación, Prospectiva y Estadística, enero.
- Ritzen, J. y M. Woolcock (2000), "Social cohesion, public policy, and economic growth: implications for countries in transition", *Address prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics (Europe)*, Washington, DC, Banco Mundial, págs. 33.
- Rodríguez Guerra, J. J. (2016), "Integración y política migratoria europea", *Vegueta. Anuario de la Facultad de Geografía e Historia*, vol. 16.
- Rodrik, D. (2018), "Populism and the economics of globalization", *Journal of International Business Policy*, vol. 1, No. 1-2, junio.
- Sánchez-Ancochea, D. (2020), *The Costs of Inequality in Latin America: Warnings and Lessons for the Rest of the World*, Londres, Bloomsbury.
- Schedler, A. (2007), "The Mobilization of Distrust", *Journal of Democracy*, vol. 18, No. 1.
- Schiefer, D. y J. van der Noll (2017), "The Essentials of Social Cohesion: A Literature Review", *Social Indicators Research*, vol. 132, No. 2, junio.
- Schindlmayr, T., B. Huber y S. Zenelev (2007), "Inclusive policy processes", DESA Discussion Paper: 1–30.
- Schmidt, V. A. (2016), "The roots of neo-liberal resilience: Explaining continuity and change in background ideas in Europe's political economy", *The British Journal of Politics and International Relations*, 1 de mayo.
- Segura-Ubiergo, A. (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sen, A. (2000), "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny", *Asian Development Bank, Social Development Papers*, vol. 1.
- Sojo, A. (2018), "La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada", *Aprendizajes en Cohesión Social: Colección Eurosocial*, No. 1, Madrid, Programa para la Cohesión Social en América Latina, p. 66.
- \_\_\_\_\_(2017a), "La cohesión social democrática, ¿sitiada por la posverdad?", *Pensamiento Iberoamericano*, Colección estudios Intercoonecta/cohesión social, vol. 3, No. 2, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2017b), "La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto", *Colección Documentos Intercoonecta*, No. 1, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), p. 72.
- \_\_\_\_\_(2009), *Identidades y sentido de pertenencia y sus tensiones contemporáneas para la cohesión social: ¿del derrotero a las raíces, y/o de las raíces al derrotero?* CEPAL, noviembre.
- Spoonley, P. y otros (2005), "Social Cohesion: A Policy and Indicator Framework for Assessing Immigrant and Host Outcomes - Ministry of Social Development", *Social Policy Journal of New Zealand*, No. 24, marzo, Ministry of Social Development.
- Stanley, D. (2003), "What Do We Know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal Government's Social Cohesion Research Network", *The Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 28, No. 1.
- Stjernø, S. (2005), *Solidarity in Europe: the history of an idea*, Cambridge, UK; New York, Cambridge University Press.
- Throsby, D. (1999), "Cultural Capital", *Journal of Cultural Economics; New York*, vol. 23, No. 1-2.
- Tironi, E. y B. Sorj, (2007), "Cohesión social: una visión desde América Latina", *Pensamiento iberoamericano*, No. 1, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID).

- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Trucco, D. y P. Inostroza (2017), "Las violencias en el espacio escolar", Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/15), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (2015), *Educación para la ciudadanía mundial: temas y objetivos de aprendizaje*, París, UNESCO.
- UN-HABITAT (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2015), *Global Public Space Toolkit: From Global Principles to Local Policies and Practice*, Nairobi.
- Vieira, R. S. y M. Arends-Kuenning (2019), "Affirmative action in Brazilian universities: Effects on the enrollment of targeted groups", *Economics of Education Review*, vol. 73, 1 de diciembre.
- Vilas, C. M. (ed.) (1994), *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*, Claves de América Latina, Ciudad de México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Villatoro, S. y otros (2007), *La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, Unidad de Estadísticas Sociales, División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Warren, M. (2010), "Democracy and Trust".
- \_\_\_\_\_(1999). Introduction. en M. Warren (Ed.), *Democracy and Trust* (pp. 1-21). Cambridge: Cambridge University Press.
- Weyland, K. (2004), *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*, Princeton University Press, abril.
- Weyland, K., R.L. Madrid y W. Hunter (eds.) (2010), *Leftist governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, New York, Cambridge University Press.
- Woolcock, M. (2011), "Social Inclusion: Its Significance for Development Theory, Research and Policy", París, UNESCO, págs. 19.
- Xanthaki, A. (2016), "Against integration, for human rights", *The International Journal of Human Rights*, vol. 20, No. 6, 17 de Agosto.

## **Anexo**

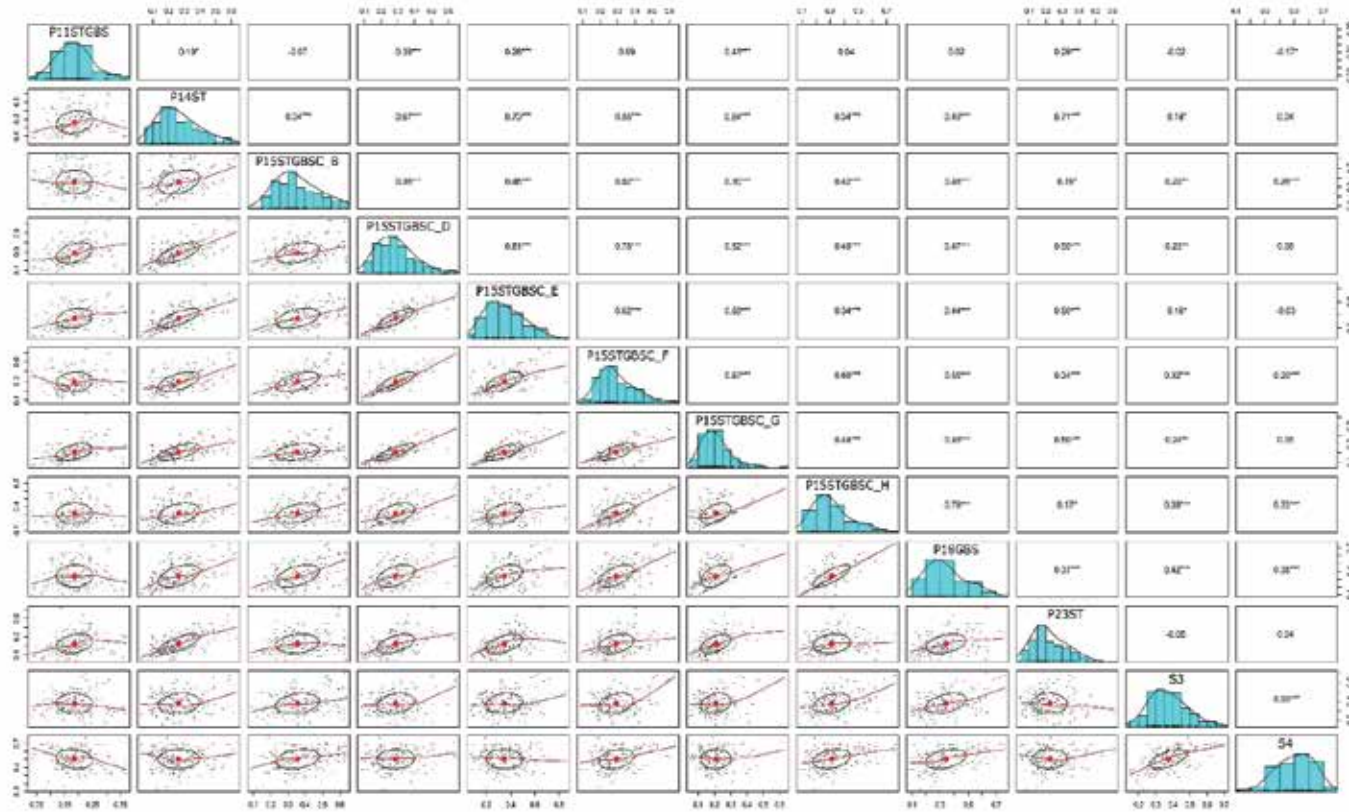
**Gráfico A1**  
**Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de World Values Survey**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos extraídos de la encuesta World Values Survey.

- Nota:
- Q106 Se deben equiparar los sueldos, no mantener desigualdad para incentivar el esfuerzo personal.
  - Q108 El gobierno debería tomar mayor responsabilidad en la entrega de bienestar, en contraposición a la primacía de la responsabilidad individual.
  - Q110 El trabajo a largo plazo da beneficios, no las conexiones o suerte.
  - Q2 Importancia de los amigos en la vida.
  - Q209\_212 Personas que han participado dentro de alguna de estas actividades: firma peticiones, boicot, va a manifestaciones pacíficas o huelgas.
  - Q29 Los hombres no conforman mejores líderes políticos que las mujeres.
  - Q30 Los hombres no tienen prioridad sobre la mujer, a la hora de acceder a la educación universitaria.
  - Q33 Los hombres no tienen prioridad sobre la mujer, a la hora de acceder a un trabajo en tiempos de escasez laboral.
  - Q94\_105 Personas que tienen una membresía activa dentro de alguna de organización religiosa, deportiva, artística, educacional, laboral o de autoayuda.
  - Q99\_101 Personas que tienen una membresía activa dentro de alguna de organización ambiental, profesional o humanitaria/caridad.

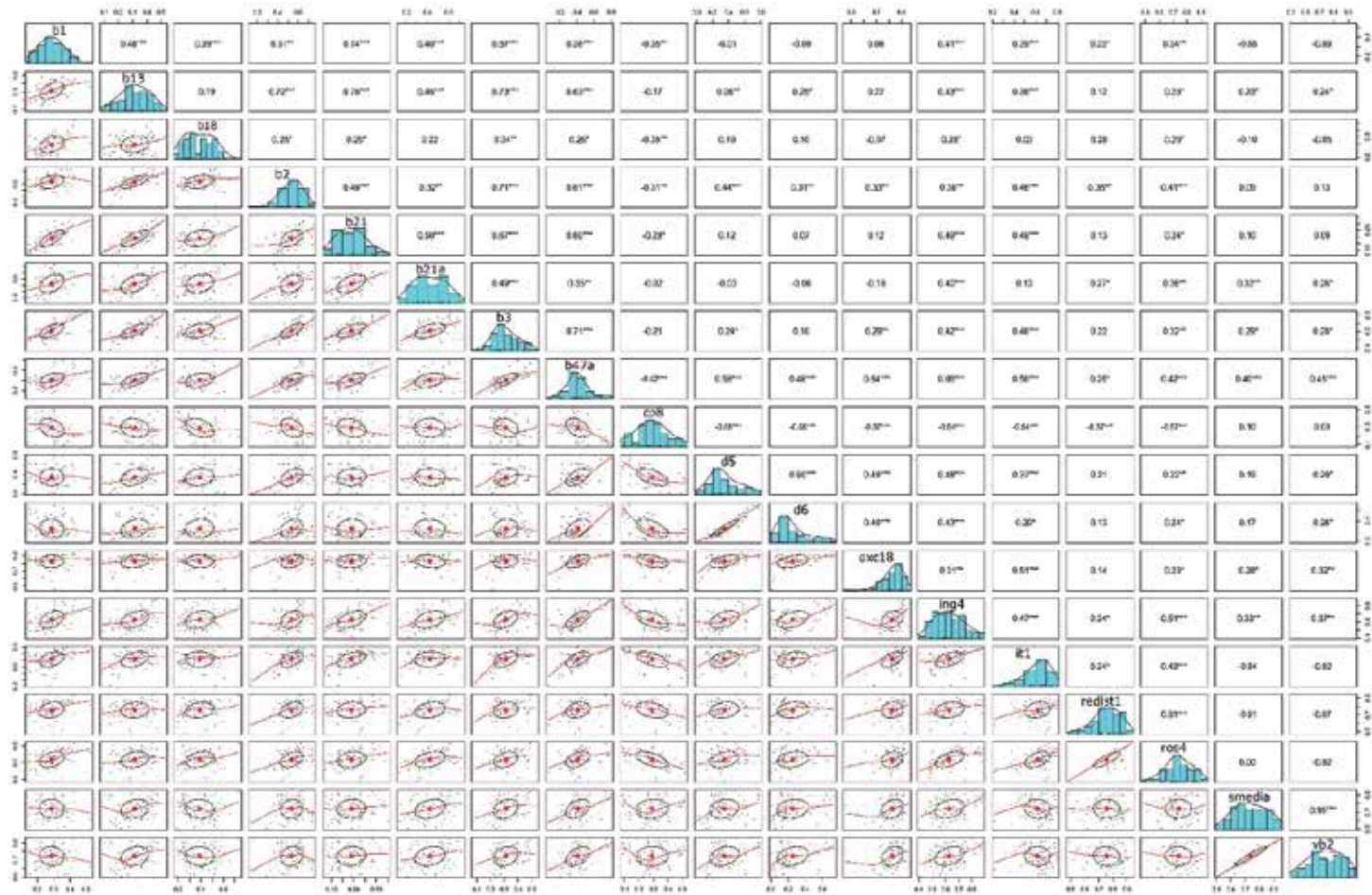
**Gráfico A2**  
**Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de Latinobarómetro**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos extraídos de la encuesta Latinobarómetro.

- Nota:
- P11STGBS Confianza Interpersonal.
  - P14ST País gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o para el bien de todo el pueblo.
  - P15STGBSC\_B Confianza en la policía.
  - P15STGBSC\_D Confianza en el Congreso.
  - P15STGBSC\_E Confianza en el gobierno.
  - P15STGBSC\_F Confianza en el Poder Judicial.
  - P15STGBSC\_G Confianza en los partidos políticos.
  - P15STGBSC\_H Confianza en: La institución electoral del país.
  - P18GBS ¿Cómo diría Ud. que es la democracia en su país?
  - P23ST Cómo de justa es la distribución del ingreso en el país.
  - S3 Preocupación por quedar sin trabajo en los próximos 12 meses.
  - S4 Cubre satisfactoriamente sus necesidades con total del ingreso familiar.

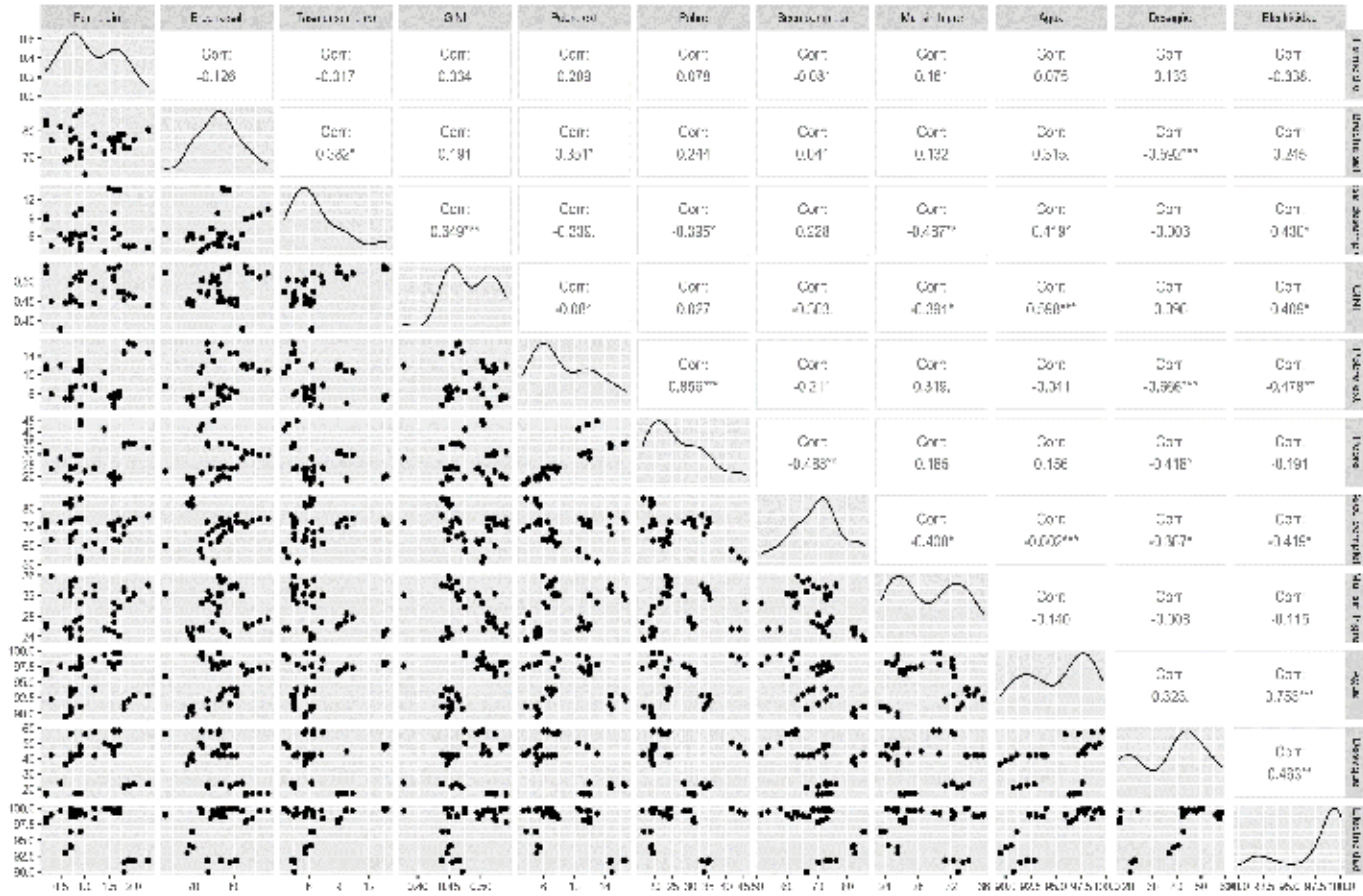
Gráfico A3  
Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de LAPOP



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos extraídos de la encuesta LAPOP.

Nota:	b1	¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de (país) garantizan un juicio justo?	exc18	¿Cree que como están las cosas a veces se justifica pagar una mordida (o soborno)?
	b13	¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el Congreso Nacional?	ing4	Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno.
	b18	¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la policía nacional?	it1	Ahora, hablando de la gente de por aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es muy confiable, algo confiable, poco confiable o nada confiable?
	b2	¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de (país)?	redist1	El gobierno debe gastar más en ayudar a los pobres. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?
	b21	¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?	ros4	El Estado (gentilicio) debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres.
	b21a	¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el presidente/primer ministro?	smedia	¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?
	b3	¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político (país)?	vb2	¿Con qué frecuencia ve información política en Facebook? ¿Con qué frecuencia ve información política en Twitter? ¿Con qué frecuencia ve información política en WhatsApp?
	b47a	¿Hasta qué punto tiene usted confianza en las elecciones en este país?		¿Votó usted en las últimas elecciones presidenciales?
	cp8	Reuniones de un comité o junta de mejoras para la comunidad?		
	d5	¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que estas personas puedan postularse para cargos públicos?		
	d6	¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que las parejas del mismo sexo puedan tener el derecho a casarse?		

**Gráfico A4**  
**Matriz de dispersión, histograma y coeficiente de correlación para indicadores de CEPALSTAT**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos extraídos de CEPALSTAT.

- Nota:
- Femicidio: Femicidios por cada 100.000 mujeres (CEPALSTAT).
  - Brecha sal: Proporción del salario medio de las mujeres asalariadas urbanas, de 20 a 49 años de edad, que trabajan 35 horas y más por semana, respecto del salario de los hombres de iguales características.
  - Tasa desempleo: Tasa de desempleo (CEPALSTAT).
  - GINI: Índice de Gini (CEPALSTAT).
  - Pobre ext: Porcentaje del total de la población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de pobreza e indigencia (pobreza extrema) (CEPALSTAT).
  - Pobre: Porcentaje de población en situación de pobreza (CEPALSTAT).
  - Secu completa: Porcentaje de personas de 20 a 24 años de edad que completaron la educación secundaria (CEPALSTAT).
  - Muj sin ingre: Población femenina de 15 años y más que no es perceptora de ingresos monetarios individuales y que no estudia, en relación con el total de la población femenina de 15 años y más que no estudia (CEPALSTAT).
  - Agua: Hogares según disponibilidad de servicio de agua potable (CEPALSTAT).
  - Desagüe: Hogares según disponibilidad de servicio de desagüe (CEPALSTAT).
  - Electricidad: Hogares según disponibilidad de servicio de electricidad (CEPALSTAT).

## Fichas técnicas de los indicadores seleccionados

### a) Pilar de Brechas

#### 1. Garantías de bienestar

##### 1.1. Inclusión laboral

###### Ficha 1: Inclusión laboral

1. Brecha salarial de género	
Definición	Relación del ingreso medio entre los sexos
Comentarios	El indicador se obtiene dividiendo el ingreso medio de las mujeres asalariadas e independientes (numerador) con el ingreso medio de los hombres asalariados e independientes, de 15 años y más (denominador). El ingreso medio corresponde a la suma de sueldos, salarios y ganancias. Se muestra el indicador restando 1 de tal manera de mostrar la brecha. Para estimar el indicador de variación se tomaron en cuenta los años 2017 y 2018.
Fuente	Comisión Económica para América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <a href="https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html">https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html</a> (indicador 2296).
2. Tasa de desempleo promedio trimestral (2019)	
Definición	Se considera a la población desocupada, es decir, tanto a las personas cesantes desocupadas que han tenido un trabajo previamente como a las que buscan trabajo por primera vez. Se refiere al desempleo abierto y de cobertura urbana a menos que se indique que es desempleo oculto y/o de cobertura nacional. En el caso de la cobertura urbana esta puede referirse al total de las zonas urbanas, según la definición del país correspondiente, o a un conjunto de ciudades o zonas metropolitanas. Los años entre países también varían debido a que las cifras provienen de fuentes nacionales oficiales de los países.
Comentarios	Porcentaje de población desocupada con respecto a la población económicamente activa. La información por países proviene de fuentes oficiales de carácter nacional. Los agregados regionales se estimaron como promedio utilizando, para tal efecto, como ponderador las cifras de población económicamente activa según las proyecciones que elabora CELADE. Para la elaboración de la variación se utilizaron los datos del segundo trimestre del 2019 vs tercer trimestre del 2019 exceptuando: Estado Plurinacional de Bolivia (T3 2018 vs T4 2018), Nicaragua (T3 2018 vs T4 2018), República Dominicana (T1 2019 vs T2 2019). Paraguay (Áreas urbanas).
Fuente	Comisión Económica para América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <a href="https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html">https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html</a> (indicador 2182)
3. ¿Cuán preocupado diría Ud. que está de quedar sin trabajo o de estar desempleado durante los próximos doce meses o no tiene Ud. trabajo?	
Definición	Porcentaje de personas que se encuentra poco preocupado o no está preocupado de quedar sin trabajo dentro de los próximos doce meses
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Muy preocupado), 2 (Preocupado), 3 (Poco preocupado), 4 (No está preocupado) Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 3 (Poco preocupado), 4 (No está preocupado)
Fuente	Corporación Latinobarómetro, Pregunta S3 del año 2018.

##### 1.2. Inclusión social

###### Ficha 2: Inclusión social

4. Coeficiente de Gini	
Definición	El coeficiente de Gini se utiliza para medir la distribución del ingreso. Es un índice que toma valores en el rango [0,1], donde el valor cero corresponde a la equidad absoluta y el uno a la inequidad absoluta.
Comentarios	Cálculo del indicador: El índice de Gini corresponde al área entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución. Si se denota con G el índice de Gini, entonces: $G = 1 - 2 \int_0^1 F(y) dy$ donde F(y) representa la curva de Lorenz, es decir, la proporción de individuos que tienen ingresos per cápita acumulados menores o iguales a y. Cabe destacar que existe una amplia gama de fórmulas disponibles para calcular el índice de Gini, ya que la curva de Lorenz no tiene una formulación algebraica explícita. El valor mostrado en el indicador corresponde al Gini de 2019. La variación de Gini se confeccionó a partir de 2018 vs 2019 (2019-2018). Brasil (Datos anuales. Serie comparable desde 2016). República Dominicana (Datos anuales. Serie comparable a partir de 2017).
Fuente	"Gini", CEPALSTAT.



<b>5. La distribución del ingreso es justa en el país</b>	
Definición	Porcentaje de personas que cree que la distribución del ingreso es muy justa o justa en su país.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Muy Justa), 2 (Justa), 3 (Injusta), 4 (Muy Injusta). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron: 1(Muy Justa), 2(Justa).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, Pregunta P23ST del año 2018.
<b>6. Población en situación de pobreza</b>	
Definición	Porcentaje del total de la población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de pobreza e indigencia (extrema pobreza)
Comentarios	Cálculo del indicador (conocido con el nombre de "índice de recuento"): Si se denota como "n" el número total de personas e "i" como el número de personas cuyo ingreso per cápita medio está debajo de la línea de indigencia, el porcentaje de personas en situación de indigencia se expresa como $i/n$ . Si se denota como "p" el número de personas cuyo ingreso per cápita medio está debajo de la línea de pobreza, el porcentaje de personas en situación de pobreza se expresa como $P=p/n$ . Este indicador incluye a las personas bajo la línea de indigencia (por definición, $P \geq I$ ). El ingreso per cápita (yPC) se calcula dividiendo el ingreso total de cada hogar por el número de personas que lo componen, su tamaño T: $yPC = YTOT/T$ . Los datos corresponden al área Nacional, exceptuando para Argentina cuyos datos corresponden a la zona urbana. Los años mostrados son los de 2019, exceptuando Chile (2017), México (2018). Las variaciones fueron confeccionadas con los años 2018 vs 2019, exceptuando Chile (2015 vs 2018), México (2018 vs 2016). Argentina (Período de referencia: Cuarto trimestre). Brasil (Datos anuales. Serie comparable desde 2016). Honduras (Período de referencia: junio). Panamá (marzo). República Dominicana (Datos anuales. Serie comparable a partir de 2017).
Fuente	Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica, CEPALSTAT.
<b>7. Satisfacción con las escuelas públicas</b>	
Definición	Porcentaje de personas que se encuentran satisfechas con las escuelas públicas.
Comentarios	Respuestas posibles; 1(Muy satisfecho), 2 (Satisfecho), 3 (Insatisfecho), 4 (Muy insatisfecho) Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1(Muy satisfecho), 2 (Satisfecho)
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta sd3new2 del año 2018.
<b>8. Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa</b>	
Definición	Cociente entre el número de personas de 20 a 24 años de edad que completaron la educación secundaria y el número total de personas de 20 a 24 años de edad, multiplicado por 100.
Comentarios	Para asegurar la comparabilidad de las estructuras educativas entre los países de la región el indicador se calcula en base a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE-1997). La CINE es un marco metodológico que clasifica los programas educativos en seis niveles equivalentes en contenido: Educación preprimaria (Nivel 0); Educación primaria (Nivel 1); Primer ciclo de educación secundaria o segundo ciclo de educación básica (Nivel 2); Segundo ciclo de educación secundaria (Nivel 3); Educación postsecundario no terciaria (Nivel 4); Primer ciclo de la educación terciaria (Nivel 5); Segundo ciclo de la educación terciaria (Nivel 6). Los niveles se especifican tomando en consideración la edad de entrada y la duración de cada nivel.
Fuente	Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa según sexo por área geográfica, CEPALSTAT.
<b>9. Cubre satisfactoriamente sus necesidades con total del ingreso familiar</b>	
Definición	Porcentaje de familias que les alcanza bien o les alcanza justo sin dificultades el ingreso para satisfacer las necesidades del grupo familiar.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Les alcanza bien, pueden ahorrar), 2 (Les alcanza justo, sin grandes dificultades), 3 (No les alcanza, tienen dificultades), 4 (No les alcanza, tienen grandes dificultades). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron: 1 (Les alcanza bien, pueden ahorrar), 2 (Les alcanza justo, sin grandes dificultades).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, Pregunta S4 del año 2018.

**10. Mujeres sin ingreso propio**

Definición	Proporción de la población femenina de 15 años y más que no es perceptora de ingresos monetarios individuales y que no estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población femenina de 15 años y más que no estudia.
Comentarios	<p>Cálculo del indicador P: Porcentaje de mujeres de 15 años y más que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población de mujeres de 15 años y más que no estudia. Donde <math>P = (n/N) \cdot 100</math></p> <p>n: cantidad de mujeres sin ingresos propios, que no estudian, de edad "e", en área geográfica "z"</p> <p>N: total de mujeres que no estudian, de edad "e", en área geográfica "z"</p> <p>e: grupos etarios: 1) Total (15 años y más); 2) 15 a 24 años; 3) 25 a 34 años; 4) 35 a 44 años; 5) 45 a 59 años; 6) 60 años y más.</p> <p>z: áreas geográficas de residencia: 1) Nacional; 2) Área urbana; 3) Área Rural.</p> <p>Para todos los países se muestra el dato Nacional exceptuando Argentina (Área urbana).</p> <p>Para todos los paises se muestra el año 2019 exceptuando Chile (2017), México (2018).</p> <p>Los valores usados para indicar variación son de 2018 vs 2019 exceptuando Chile (2015 vs 2017), México (2016 vs 2018).</p>
Fuente	"Población sin ingresos propios por sexo, grupos de edad y área geográfica", CEPALSTAT.

**11. Hacinamiento**

Definición	Porcentaje de hogares en los que hay más de dos personas por cuarto disponible (o potencialmente utilizable) para dormir en una vivienda.
Comentarios	La habitabilidad y seguridad de la vivienda son parte del derecho a una vivienda digna y adecuada referido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 25, apartado 1) y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) (Art. 11). En este indicador se cuentan como dormitorios todas las piezas destinadas a dormir en la vivienda, aunque sean de uso múltiple (estar/comer/dormir o estar, comer, cocinar/dormir).
Fuente	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

**12. Hogares según disponibilidad de servicio de desagüe**

Definición	La proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados de forma segura, incluido un servicio de lavado de manos con agua y jabón, se mide actualmente por la proporción de la población que utiliza un servicio de saneamiento básico que no se comparte con otros hogares y donde los excrementos se eliminan de forma segura in situ o tratado fuera del sitio. Las instalaciones de saneamiento "mejoradas" incluyen: descargar o verter inodoros en los sistemas de alcantarillado, tanques sépticos o letrinas de pozo, letrinas de pozo mejoradas ventiladas, letrinas de pozo con losa y baños de compostaje.
Comentarios	<p>El Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene (JMP) estima el uso de instalaciones de saneamiento básico para cada país, por separado en áreas urbanas y rurales, ajustando un modelo de regresión a una serie de puntos de datos de encuestas de hogares y censos. Este enfoque se utilizó para informar sobre el uso de instalaciones de "saneamiento mejorado" para el monitoreo de los ODM. El JMP está evaluando el uso de métodos alternativos de estimación estadística a medida que hay más datos disponibles. La actualización de JMP 2017 y el informe de líneas de base de SDG describen con más detalle cómo las estimaciones de la proporción de aguas residuales domésticas que se eliminan de forma segura in situ o tratadas fuera del sitio se han combinado con datos sobre el uso de diferentes tipos de instalaciones de saneamiento, como se registra en el Base de datos global JMP.</p> <p>A nivel de país, el método JMP utiliza un modelo de regresión simple para generar estimaciones de series de tiempo para todos los años, incluidos los años sin puntos de datos. El JMP luego comparte todas sus estimaciones utilizando su mecanismo de consulta de país para obtener el consenso de los países antes de publicar sus estimaciones.</p> <p>A nivel regional y global, el JMP no publica estimaciones para países para los que no hay datos nacionales disponibles. Se realizan estimaciones regionales y globales para los servicios básicos siempre que haya datos disponibles para el 50% de la población de la región, ponderando según las últimas estimaciones de población de UNPD. Las estimaciones regionales y globales para servicios gestionados de forma segura utilizaron un umbral inferior del 30% para la actualización de JMP 2017 y el informe de líneas de base SDG.</p> <p>Los datos mostrados corresponden a datos del 2017 para todos los países.</p> <p>Las variaciones corresponden a los datos del 2016 vs 2017.</p>
Fuente	"Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados sin riesgos", CEPALSTAT.

**13. Porcentaje de hogares que tienen computadora**

Definición	El porcentaje de hogares que tienen computadora es una medida del nivel de disponibilidad de esta tecnología en el total de los hogares de un país. Esta medida indica por cada 100 hogares, cuantos disponen de uno o más computadores dentro de los bienes del hogar.
Comentarios	Este indicador se calcula dividiendo el total de hogares que tienen computador en un país determinado (numerador) por el total de hogares en el mismo país (denominador). El resultado se multiplica por 100. Los datos mostrados corresponden al año 2017 para todos los países. La variación se calculó en base al 2016 vs 2017 para todos los países. Los datos de Argentina incluyen solamente los hogares urbanos en localidades de 2000 y más habitantes.
Fuente	"Porcentaje de hogares que tienen computadora", CEPALSTAT.

**14. Ocupados que aportan a un sistema previsional**

Definición	Cantidad de ocupados de 15 años y más que aportan a un sistema previsional como porcentaje del total de ocupados del mismo grupo etario.
Comentarios	Una práctica habitual en la medición de la vinculación de la población ocupada con el sistema previsional ha sido la construcción de un indicador en el cual se utilizan medidas de afiliación y/o de cotización, dependiendo de la disponibilidad de información en las encuestas de los países. En esta oportunidad se ha optado por presentar a ambos indicadores por separado. La afiliación y la cotización no son equivalentes (intercambiables) en términos de la promesa de bienestar futuro que representan. El aporte (cotización, contribución) a un sistema previsional es una mejor aproximación que la afiliación a la probabilidad de acceso a una pensión futura más o menos adecuada. Esto es válido en países donde la pensión futura depende parcial o totalmente del aporte del trabajador. La afiliación y la cotización tampoco son equivalentes en el nivel de integración o vinculación presente de los ocupados con el sistema de seguridad social. Probablemente, una persona que está afiliada pero que no cotiza estará en una situación de mayor vulnerabilidad y desprotección social que un individuo que aporta regularmente al sistema de pensiones. La construcción de un indicador que combine la afiliación y la contribución también puede provocar problemas en el ordenamiento de algunos países, dado que implicará la comparación de países en base a indicadores fundados en estándares o niveles de exigencia diferentes (por ejemplo, se emplea un indicador de afiliación para un país y una medida de contribución en otro). En el indicador de contribución a un fondo de pensiones se incluyen seguros privados y públicos, y sistemas de auto-aseguramiento y de reparto.
Fuente	Ocupados que aportan a un sistema previsional, CEPALSTAT.

**15. Satisfacción con los servicios médicos y de salud públicos**

Definición	Porcentaje de personas que se encuentran satisfechas con los servicios médicos y de salud públicos.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Muy satisfecho), 2 (Satisfecho), 3 (Insatisfecho), 4 (Muy insatisfecho) Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Muy satisfecho), 2 (Satisfecho)
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta sd6new2 del año 2018.

**b) Pilar de institucionalidad****1. Mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos****Ficha 3: Mecanismos de reconocimiento, participación y resolución de conflictos****16. País ha firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW**

Definición	Este indicador presenta información sobre la situación de los países respecto de la firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). El Protocolo Facultativo de la CEDAW fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el Quincuagésimo cuarto Período de Sesiones (octubre de 1999). El protocolo fortalece la acción de la CEDAW al otorgar a las personas y grupos de personas la facultad de denunciar violaciones o solicitar investigaciones por violaciones de derechos cometidas por los Estados Parte. Los Estados parte del Protocolo reconocen la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar comunicaciones presentadas tanto por personas o grupos que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de personas o grupos de personas.
Comentarios	Los datos para este indicador se basan en la información publicada en el sitio oficial de las Naciones Unidas sobre Tratados y a partir de la información entregada por los países al Comité, la que se encuentra disponible en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos humanos de las Naciones Unidas.
Fuente	"Países que han firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", CEPALSTAT.

**17. Ratificación convenio OIT (169)**

Definición	Países que han firmado o ratificado el convenio OIT (169)
Comentarios	Decreto que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Decreto No. 9 de 1996)
Fuente	Observatorio, CEPAL.

**18. Ratificación Acuerdo de Escazú**

Definición	Corresponde a los países que han firmado o ratificado el Acuerdo de Escazú.
Comentarios	Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.
Fuente	Observatorio, CEPAL.

**19. Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales**

Definición	Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos y, protección de los elementos medulares de sus derechos colectivos. Estos derechos incluyen: a) el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra, considerando tres contenidos normativos fundamentales: el carácter colectivo de la propiedad indígena, la naturaleza originaria de la propiedad indígena y la previsión de medidas especiales de protección de esa propiedad, así como el establecimiento de mecanismos esenciales para su efectivización, b) el reconocimiento de derechos sobre los recursos naturales existentes en los territorios colectivos de los pueblos originarios, y c) el reconocimiento de su derecho al ejercicio de la autonomía.
Comentarios	El indicador se construye a partir de la siguiente ponderación, basado en lo estipulado por los estándares internacionales (Componente / Ponderación (%)): 1) Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas (10%): adquiere un carácter formal, de no se reconocerse en conjunto con los demás derechos colectivos y mecanismos de protección. 2) Reconocimiento de derechos sobre la tierra (40%): considerados el núcleo duro de los derechos de los pueblos indígenas por la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, puesto que fundamentan su supervivencia, identidad e integridad cultural. Dentro de este componente, se divide la ponderación de la siguiente forma: los contenidos normativos de los derechos sobre la tierra (el carácter colectivo y la naturaleza originaria de la propiedad indígena) reciben un 30%, mientras que los deberes del Estado para su protección (adoptar medidas especiales de protección y establecer mecanismos de demarcación, titulación y saneamiento), obtienen una ponderación de 20% cada uno. 3) Reconocimiento de derechos sobre recursos naturales (30%): dispuesto en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, al considerarse una de las causas estructurales de las vulneraciones de los pueblos indígenas. 4) Reconocimiento del derecho a la autodeterminación/autonomía (20%): se considera fundamental para el ejercicio pleno de los demás derechos colectivos (CEPAL, 2020e).
Fuente	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), en base a constituciones políticas vigentes de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

**20. Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (2019)**

Definición	Corresponde a la proporción de mujeres que ocupan puestos en el parlamento nacional. Para comparaciones internacionales, se utiliza generalmente sólo la cámara baja o única.
Comentarios	Este indicador se construye poniendo en el numerador la cantidad total de mujeres parlamentarias, participantes en la cámara baja o única, y en el denominador la cantidad total de parlamentarios de la misma cámara. El resultado se multiplica por 100. Datos mostrados corresponden al año 2020. Variación corresponde a 2019 vs 2020.
Fuente	"Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales", CEPALSTAT.

**21. Mecanismos especiales para la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular del poder legislativo**

Definición	Reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida política de los Estados, tal como dispone la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Artículo 5) y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Artículo 6.b). Refiere a la implementación de estos acuerdos, a través de disposiciones constitucionales que aseguran la participación de los pueblos indígenas en el poder legislativo de cada país. En la región se identifican tres mecanismos: a) el establecimiento de escaños reservados, b) la definición de distritos electorales indígenas y c) la definición de cuotas electorales.
------------	--

Comentarios	Este indicador se construye a partir de una ponderación que entrega preponderancia a los mecanismos regionales que aseguran de forma directa la inclusión política de los pueblos indígenas. A partir de ello, el porcentaje se divide de la siguiente forma (Componente/ Ponderación (%): 1) Escaños reservados (50%): asegura asientos exclusivos para pueblos indígenas en el parlamento; 2) Distritos especiales (30%): asegura que entidades territoriales con alta presencia de población indígena estén debidamente consideradas en los procesos electorales, pero no aseguran que el representante electo pertenezca a los pueblos indígenas allí presentes, y 3) Cuotas electorales (20%): asegura la incorporación de candidaturas indígenas en las listas electorales, pero no su elegibilidad y -por tanto- tampoco su representación en parlamento.
Fuente	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), en base a las constituciones políticas vigentes de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

## 2. Estado de derecho y democracia de calidad

### Ficha 4: Estado de derecho y democracia de calidad

<b>22. Los derechos básicos están protegidos</b>	
Definición	Porcentaje de personas que creen que sus derechos básicos están protegidos.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Nada), 2, 3, 4, 5, 6, 7 (Mucho). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 5, 6, 7 (Mucho).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta b3 del año 2018.
<b>23. La democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno</b>	
Definición	Porcentaje de personas que creen que están de acuerdo con la frase "La democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno".
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Muy en desacuerdo), 2, 3, 4, 5, 6, 7 (Muy de acuerdo). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 5, 6, 7 (Muy de acuerdo).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta ing4 del año 2018.
<b>24. Percepción positiva de democracia en el país</b>	
Definición	Porcentaje de personas que creen que la democracia en su país es una democracia plena o una democracia con pequeños problemas.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Una democracia plena), 2 (Una democracia con pequeños problemas), 3 (Una democracia con grandes problemas), 4 (No es una democracia). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Una democracia plena), 2 (Una democracia con pequeños problemas).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, Pregunta P18GBS del año 2018.
<b>25. Percepción de corrupción de funcionarios públicos</b>	
Definición	Porcentaje de personas que cree que la corrupción de funcionarios públicos en su país es nada generalizada.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Muy generalizada), 2 (Algo generalizada), 3 (Poco generalizada), 4 (Nada generalizada). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 4 (Nada generalizada).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta exc7 del año 2018.
<b>26. Tasa de homicidios</b>	
Definición	Tasa de víctimas de homicidio intencional tasas por 100.000 habitantes.
Comentarios	Los datos provienen de las autoridades nacionales a través de la Encuesta anual sobre tendencias delictivas de las Naciones Unidas (UN-CTS). Los datos adicionales se obtienen de las fuentes más confiables disponibles.
Fuente	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito. <a href="https://dataunodc.un.org/es/node/1718">https://dataunodc.un.org/es/node/1718</a> .

## c) Pertenencia

### 1. Relaciones sociales de igualdad

#### Ficha 5: Relaciones sociales de igualdad

<b>27. Importancia de los amigos en la vida</b>	
Definición	Porcentaje de personas para las cuales los amigos son un grupo importante.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Very important), 2 (Rather important), 3 (Not very important), 4 (Not at all important) Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron: 1 (Very important) y 2 (Rather important).
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q2 de la ronda 7.

#### 1.1. Confianza interpersonal

#### Ficha 6: Confianza interpersonal

<b>28. Confianza en la gente de su comunidad</b>	
Definición	Porcentaje de personas que confían en los habitantes de su comunidad.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Muy confiable), 2 (Algo confiable), 3 (Poco confiable), 4 (Nada confiable). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron: 1 (Muy confiable), 2 (Algo confiable).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta It1 del año 2018.
<b>29. Confianza en las personas</b>	
Definición	Porcentaje de personas que confía en los demás en general.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Se puede confiar en la mayoría de las personas), 2 (Uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Se puede confiar en la mayoría de las personas).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, Pregunta P11STGBS del año 2018.

#### 1.2. Reconocimiento y respeto por la diversidad

#### Ficha 7: Reconocimiento y respeto por la diversidad

<b>30. Aprueba el derecho a contraer matrimonio de parejas del mismo sexo</b>	
Definición	Porcentaje de personas que aprueba el matrimonio de parejas del mismo sexo.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Desaprueba firmemente), 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 (Aprueba firmemente). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 7, 8, 9, 10 (Aprueba firmemente).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta d6 del año 2018.
<b>31. Los hombres no tienen prioridad sobre la mujer, a la hora acceder a un trabajo en tiempos de escasez laboral</b>	
Definición	Porcentaje de personas que no está de acuerdo con la frase "Jobs scarce: Men should have more right to a job than women".
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Agree strongly), 2 (Agree), 3 (Neither agree nor disagree), 4 (Disagree), 5 (Disagree strongly). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 4 (Disagree), 5 (Disagree strongly).
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q33 de la ronda 7.
<b>32. Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex-pareja íntima (Tasa cada 100.000 mujeres)</b>	
Definición	Corresponde a la cuantificación anual de mujeres mayores de 15 años de edad y más que son víctimas mortales ocasionadas por su pareja o ex pareja íntima
Comentarios	V1= número total de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o ex pareja íntima V2= número total de mujeres estimados o proyectados del país (en miles de personas) Tasa = $(V1 \cdot 100) / V2$
Fuente	Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe

## 2. Sentido de pertenencia

### Ficha 8: Identificación

<b>33. Orgullo por el sistema político</b>	
Definición	Porcentaje de personas que en una escala del 1 al 7, puntúa su orgullo por el sistema político igual o sobre el 5.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Nada), 2, 3, 4, 5, 6, 7 (Mucho). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 5, 6, 7 (Mucho).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta b4 del año 2018.
<b>34. Orgullo por su nacionalidad</b>	
Definición	Porcentaje de personas que se siente muy orgullosa o bastante orgullosa de su nacionalidad.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Very proud), 2 (Quite proud), 3 (Not very proud), 4 (Not at all proud). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Very proud), 2 (Quite proud).
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q254 de la ronda 7.

### 2.1. Percepción de justicia y equidad social

#### Ficha 9: Percepción de justicia y equidad social

<b>35. El Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos</b>	
Definición	Porcentaje de personas que en una escala del 1 (Muy en desacuerdo) al 7 (Muy de acuerdo), puntúa igual o sobre el 5 la frase "El Estado debe implementar políticas para reducir la desigualdad de ingresos".
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Muy en desacuerdo), 2, 3, 4, 5, 6, 7 (Muy de acuerdo). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 5, 6, 7 (Mucho).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta ros4 del año 2018.
<b>36. Se deben equiparar los sueldos, no mantener desigualdad para incentivar el esfuerzo personal</b>	
Definición	Porcentaje de personas que en una escala del 1 (Incomes more equal) al 7 (Larger income differences), puntúa igual o bajo el 4.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Incomes more equal), 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 (Larger income differences). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Incomes more equal), 2, 3, 4.
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q106 de la ronda 7.
<b>37. El trabajo a largo plazo da beneficios, no las conexiones o suerte</b>	
Definición	Porcentaje de personas que están más de acuerdo con la frase "In the long run, hard work usually brings a better life" que con la frase "In the long run, hard work usually brings a better life".
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (In the long run, hard work usually brings a better life), 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 (Hard work doesn't generally bring success – it's more a matter of luck and connections). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (In the long run, hard work usually brings a better life), 2, 3, 4.
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q110 de la ronda 7.

### 1.2. Confianza institucional

#### Ficha 10: Confianza institucional

<b>38. Confianza en el Poder Judicial</b>	
Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en el Poder Judicial.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_F del año 2018.
<b>39. Confianza en el Congreso nacional</b>	
Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en el Congreso nacional.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_D del año 2018.

<b>40. Confianza en la policía nacional</b>	
Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en la policía nacional.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron:; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_B del año 2018.
<b>41. Confianza en los partidos políticos</b>	
Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en los partidos políticos.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron:; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_G del año 2018.
<b>42. Confianza en el gobierno nacional</b>	
Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en el gobierno.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron:; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_E del año 2018.
<b>43. Confianza en las elecciones</b>	
Definición	Porcentaje de personas que confían mucho o algo en las elecciones de su país.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Mucha), 2 (Algo), 3 (Poca), 4 (Ninguna). Para calcular el porcentaje mostrado corresponde a las personas que contestaron:; 1(Mucha), 2(Algo).
Fuente	Corporación Latinobarómetro, pregunta P15STGBSC_H del año 2018.

### **3. Orientación hacia el bien común**

#### **3.1. Solidaridad**

##### **Ficha 11: Solidaridad**

<b>44. Asistencia a reuniones de un grupo de mejoras para la comunidad</b>	
Definición	Porcentaje de personas que asiste a reuniones para la comunidad, al menos una o dos veces al año.
Comentarios	Respuestas posibles: 1 (Una vez a la semana), 2 (Una o dos veces al mes), 3 (Una o dos veces al año), 4 (Nunca) Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Una vez a la semana), 2 (Una o dos veces al mes), 3 (Una o dos veces al año).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta cp8 del año 2018.

#### **3.2. Respeto por las reglas sociales**

##### **Ficha 12: Respeto por las reglas sociales**

<b>45. Respeto a las instituciones</b>	
Definición	Este indicador muestra al porcentaje de personas que considera tener respeto por las instituciones.
Comentarios	Respuestas posibles; 1(Nada), 2, 3, 4, 5, 6, 7 (Mucho). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 5, 6, 7 (Mucho).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta bz del año 2018.



### 3.3. Participación cívica

#### Ficha 13: Participación cívica

##### 46. Tiene actividad política (firma peticiones, boicot, va a manifestaciones pacíficas, huelgas)

Definición	Porcentaje de personas que ha participado dentro de alguna de estas actividades: firma peticiones, boicot, va a manifestaciones pacíficas o huelgas.
Comentarios	Este indicador es la agrupación de 4 preguntas individuales Q209 (Political action: Signing a petition), Q210 (Political action: Joining in boycotts), Q211 (Political action: Attending lawful/peaceful demonstrations) y Q212 (Political action: Joining unofficial strikes). Para todas estas preguntas las opciones de respuesta son 1(Have done), 2 (Might do), 3 (Would never do), en todas las preguntas solo se tomó en cuenta a las personas que contestaron 1(Have done) para obtener el porcentaje final. (Es importante mencionar que a pesar de que la persona contestara 1 (Have done) en más de una oportunidad solo fue considerada una vez dentro del indicador agrupado).
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q209, Q210, Q211 y Q212 de la ronda 7.

##### 47. Participa en alguna organización?

Definición	Porcentaje de personas que a participado dentro de alguna de estas organizaciones religiosa, deportiva, artística, educacional, laboral o de auto-ayuda.
Comentarios	Este indicador es la agrupación de 9 preguntas individuales Q94 (Active/Inactive membership: Church or religious organization), Q95 (Active/Inactive membership: sport or recreational org), Q96 (Active/Inactive membership: art, music, educational organization), Q97 (Active/Inactive membership: Labor union), Q98 (Active/Inactive membership: Political party), Q100 (Active/Inactive membership: professional organization), Q102 (Active/Inactive membership: consumer organization), Q103 (Active/Inactive membership: Self-help group, mutual aid group), Q105 (Active/Inactive membership: other organization). Para cada una de estas preguntas las opciones de respuesta son 0 (Don't belong), 1 (Inactive member) o 2 (Active member). Para todos los casos solo se consideró dentro del porcentaje a las personas que contestaron 2 (Active member). (es importante mencionar que las personas solo fueron contabilizadas una vez a pesar de que fueran miembros activos de más de una organización).
Fuente	Encuesta Mundial de Valores, Q94, Q95, Q96, Q97, Q98, Q100, Q102, Q103 y Q105 de la ronda 7.

##### 48. Votó en las últimas elecciones presidenciales

Definición	Porcentaje de personas que votó en las últimas elecciones.
Comentarios	Respuestas posibles; 1 (Sí votó), 2 (No votó). Porcentaje mostrado corresponde a los que contestaron; 1 (Sí votó).
Fuente	Encuesta del Barómetro de las Américas (LAPOP), pregunta vb2 del año 2018.

¿Qué mantiene unidas a las sociedades? ¿Qué identifica y motiva a las personas a convivir voluntariamente sin necesidad de una coerción externa permanente o de un interés inmediato? En tiempos de gran incertidumbre, de crisis y de desafíos existenciales, la cohesión social adquiere una posición central en el camino de los países de América Latina y el Caribe hacia un desarrollo sostenible. En este documento se examina el concepto de cohesión social y se ofrece una propuesta teórica centrada en la igualdad, un marco de medición para 18 países de la región y una agenda de políticas para la cohesión social, a la luz de una realidad marcada por una pandemia, por la incertidumbre y por desafíos como la elevada desigualdad, la baja confianza en las instituciones, un considerable malestar social y distintas expresiones de violencia. Las conclusiones llaman a apuntalar algunos elementos habilitadores para el fortalecimiento de la cohesión social, con una mirada de mediano y largo plazo.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

