



COHESIÓN SOCIAL

*Inclusión y sentido de pertenencia
en América Latina y el Caribe*



Este documento fue elaborado bajo la dirección de Ernesto Ottone, Secretario Ejecutivo Adjunto a.i. de la CEPAL, y la coordinación de Ana Sojo, División de Desarrollo Social, quienes junto con Ernesto Espíndola, Juan Carlos Feres, Martín Hopenhayn, Arturo León, Andras Uthoff y Carlos Vergara se encargaron de su redacción. Contribuyeron a este estudio Irma Arriagada, Christian Courtis, Nicolás Espejo, Fernando Filgueira, Juan Carlos Gómez Sabaini, Miguel Székely y Víctor Tokman. Para su elaboración se contó con recursos del presupuesto ordinario de la CEPAL, y financiamiento del Programa EUROsocial de la Comisión Europea, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe agradece la cooperación financiera que hizo posible la publicación de este documento.

Índice

Presentación	9
Capítulo I	
Los alcances de la cohesión social	13
A. ¿Qué es la cohesión social?	13
1. Algunas consideraciones iniciales	13
2. Una aproximación al concepto de cohesión social	15
B. Problemas de cohesión social en la inflexión actual del desarrollo	17
C. Cohesión social, ciudadanía y sentido de pertenencia	22
D. Los derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la cohesión social	25
Capítulo II	
La medición y evaluación de la cohesión social:	
Una aproximación inicial	29
A. La naturaleza política del concepto de cohesión social en Europa	29
B. Los indicadores de Laeken	31
1. Indicadores de ingreso	31
2. Indicadores de empleo	33
3. Indicadores de educación	34
4. Indicadores de salud	34
C. La medición de la cohesión social en América Latina y el Caribe: una asignatura pendiente	34
1. Indicadores de brecha	36
2. Indicadores de pertenencia	39

Capítulo III

Desigualdad, pobreza, vulnerabilidad y cohesión social	43
A. Introducción	43
B. El desarrollo económico y social en América Latina: la mitad llena del vaso y su mitad vacía	44
1. La mitad llena del vaso...	44
2. ... y la mitad vacía	50
C. La desigualdad, impedimento fundamental para reducir la exclusión social	57
D. Educación y empleo: desfase entre los principales mecanismos de inclusión social	63
1. Algunos factores explicativos	63
2. Indicios de percepciones negativas	66

Capítulo IV

Algunos factores subjetivos de la cohesión social:	
Un enfoque basado en los sondeos de opinión	69
A. A manera de preámbulo	69
B. Percepciones sobre la justicia legal y social, el cumplimiento de normas sociales y el grado de control sobre las condiciones de bienestar	73
C. La confianza social, el multiculturalismo y la discriminación, y la solidaridad	77
1. La confianza social	77
2. Multiculturalismo y discriminación	80
3. La solidaridad social	85
D. Las condiciones subjetivas para lograr un acuerdo social	89
1. Participación social y comunitaria	90
2. Valoración de la democracia	94
3. El desinterés por la política y el rechazo a los partidos: la pasividad ciudadana como obstáculo a la cohesión social	96

Capítulo V

Oportunidades, capacidades y protección: tres pilares de la cohesión social	105
A. Oportunidades productivas y cohesión social: ¿qué hacer frente a la informalidad y precariedad laboral?	105
1. Políticas para hacer frente a la informalidad laboral	106
2. Hacia una estrategia de <i>flexiseguridad</i> laboral	107
3. Certificación de competencias y empleos de emergencia	110
B. Desarrollo de capacidades: educación y cohesión social	111
1. Mayor igualdad de oportunidades	112
2. El eslabón entre educación y empleo	115
3. Educar para la igualdad, educar con la diferencia	117
C. Cohesión y protección social	119
1. ¿Por qué se relacionan protección y cohesión social?	119
2. La perspectiva de derechos en la protección social	121

3. Brechas de protección y cambios en la familia: desafíos para la cohesión social	123
4. Cobertura, solidaridad y financiamiento	126
D. Finanzas públicas y cohesión social	128
1. El dilema tributario	128
2. El gasto público social	130

Capítulo VI

Hacia un contrato de cohesión social	135
A. ¿Por qué un contrato de cohesión social?	136
1. Una prevención necesaria	136
B. Rasgos de la noción de contrato que son significativos para la cohesión social	137
C. La cohesión social desde el punto de vista de sus elementos contractuales	138
1. ¿Quiénes participan y cómo lo hacen?	138
2. Consecuencias del incumplimiento: los mecanismos de exigibilidad del contrato	141
D. Un énfasis renovado del financiamiento	145
E. El horizonte político del pacto de cohesión social	148

Cuadros, gráficos y recuadros

Cuadro II.1	Indicadores de Laeken sobre cohesión social en la Unión Europea	32
Cuadro II.2	Sistema de indicadores de cohesión social: componentes y factores	36
Cuadro III.1	Índice de desarrollo humano (IDH): América Latina en el contexto mundial	49
Cuadro III.2	América Latina (6 países): límites de ingreso, ingreso promedio, participación en el ingreso total y promedio de años de estudio de los ocupados pertenecientes a distintos estratos de ingreso laboral	61
Cuadro IV.1	América Latina (18 países): población indígena 1993-2000, tratados internacionales y derechos multiculturales y lingüísticos, 2002	81
Gráfico III.1	Indicadores de calidad de vida: tendencias de convergencia entre América Latina y 15 países de la OCDE	46
Gráfico III.2	América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1990-2005	52
Gráfico III.3	Indicadores de divergencia entre América Latina y 15 países de la OCDE y de volatilidad del crecimiento	54
Gráfico III.4	Regiones del mundo: coeficiente de concentración de Gini 1997-2004	58
Gráfico III.5	América Latina: participación de los hogares en el ingreso total según deciles de ingreso alrededor de 2005 y relación de ingresos medios entre ambos, 1990-2005	59
Gráfico III.6	Ocho países latinoamericanos: mortalidad infantil según pueblo indígena o territorio y mortalidad infantil de la población no indígena, censos de 2000	63

Gráfico III.7	América Latina (18 países): indicadores de la sensación de “malestar” frente a la situación económica personal y a las oportunidades de bienestar	67
Gráfico IV.1	América Latina (17 países): percepciones relacionadas con la cohesión social	77
Gráfico IV.2	América Latina (17 países): confianza en las instituciones	79
Gráfico IV.3	América Latina (17 países): percepciones sobre la solidaridad, 1996/1998 y 2003	87
Gráfico IV.4	América Latina (17 países): opiniones respecto de la carga tributaria, 2002	88
Gráfico IV.5	América Latina (17 países): participación social, alrededor de 2001	93
Gráfico IV.6	América Latina (18 países) y Unión Europea (15 países): valoración de la democracia, 1995-2005	97
Gráfico IV.7	América Latina (17 países): desinterés en la política y rechazo a los partidos	99
Gráfico V.1	Brecha entre necesidades y posibilidades de protección social	123
Gráfico V.2	América Latina (18 países): tipos de familias nucleares y trabajo femenino, zonas urbanas, 1990-2003, 2004	124
Gráfico V.3	Países latinoamericanos: clasificación según su nivel de presión tributaria, en porcentaje del PIB	129
Gráfico V.4	América Latina: prociclicidad del gasto público social total, 1991-2003	131
Gráfico V.5	Evolución e incidencia por tramos del ingreso primario de los principales componentes del gasto público social	133
Recuadro IV.1:	Alcances y limitaciones de los sondeos de opinión	72
Recuadro IV.2	Indígenas y mujeres: su discriminación en México	83
Recuadro IV.3	La solidaridad social: ¿atributo individual o colectivo?	85
Recuadro IV.4	Democracia: la abstención y el voto en blanco como exteriorización del desencanto y la protesta	100
Recuadro IV.5	La confianza social, ¿un patrón	102
Bibliografía		151

Presentación



En América Latina y el Caribe el concepto de cohesión social surge ante la necesidad de encarar pertinaces problemas que, pese a algunos avances logrados en los últimos años, aún perduran: altos índices de pobreza e indigencia; la extrema desigualdad que nos caracteriza; diversas formas de discriminación y de exclusión social que se remonta a un lejano pasado. Los actores que bien podrían estar llamados a construir espacios de interacción positiva no cuentan con una comunidad de principios de cooperación y de comunicación. Si bien las razones de los desencuentros suelen ser múltiples, destaca entre ellas el endeble asidero material de la cohesión social, aunque ciertamente el problema trasciende la mera satisfacción de necesidades materiales.

Lo anterior permite comprender la relevancia de políticas que apuntalen una cohesión social basada en valores democráticos. Más allá de su indudable relevancia ética en razón de la equidad, esta también es relevante para determinar la solidez del Estado de derecho, del orden social democrático y de la gobernabilidad. Sin embargo, el uso del concepto dista de ser riguroso: más bien, es un objetivo u horizonte político que se asocia indistintamente con diversos y abigarrados aspectos del desarrollo social que, según se afirma, contribuyen a su logro o lo obstaculizan.

Desde comienzos de los años noventa, la CEPAL ha venido estructurando una visión del desarrollo adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas. Se trata de propiciar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social en el contexto de la modernización productiva. Asimismo, se otorga especial importancia a los objetivos de aumentar la competitividad, velar por los equilibrios macroeconómicos y fortalecer una democracia política participativa e inclusiva. En este contexto, la reflexión que plasma ahora la CEPAL en este libro representa un

intento por dar a la cohesión social un mayor perfil, identidad y profundidad, que le permitan llegar a ser un faro importante de las políticas públicas.

Con tal fin se exploran algunas dimensiones de la cohesión social para intervenir en las cuales se requieren recursos y voluntad política capaces de reducir las brechas en materia de exclusión y crear un sentido de pertenencia de los individuos a la sociedad, fundado en el goce efectivo de ciudadanía y en una ética democrática. Se parte de la idea de que en la agenda de cohesión social para la región se deberá considerar tanto los márgenes como las restricciones existentes en los ámbitos económico, político e institucional que inciden en su viabilidad. Analizar las causas subyacentes de su ausencia es también indispensable, al menos por dos motivos: para diseñar y poner en práctica políticas afines, y para avanzar en la consolidación de acuerdos en torno a su logro. La CEPAL presenta argumentos a favor de la necesidad de sellar un contrato de cohesión social en los países de la región, acorde con las singularidades de cada país.

En el capítulo I se define el concepto, tomando en consideración la necesidad de encarar la ambigüedad que lo caracteriza. Concretamente, la cohesión social se refiere no solo a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión en la sociedad, sino también a cómo estos influyen y moldean las percepciones y conductas de los individuos ante una sociedad o comunidad en particular. Una vez definido el concepto, someramente se relacionan los obstáculos para su logro con algunas características significativas de la etapa actual de desarrollo que atraviesa la región de América Latina y el Caribe y, por último, se reflexiona sobre la temática en el marco de los derechos ciudadanos.

En el capítulo II se sintetizan algunos antecedentes y rasgos del sistema de indicadores de cohesión social utilizado por la Unión Europea, y se plantean ideas muy iniciales sobre los desafíos que encara América Latina y el Caribe en este ámbito. Esto con la idea de que un sistema de indicadores permitiría aplicar estándares mínimos de cohesión social, dimensionar situaciones de discriminación y exclusión, y dar cuenta del avance y la eficacia de las políticas públicas en este campo.

Hay tendencias contradictorias que signan la difusión del bienestar social en la región, despertando interrogantes sobre la cohesión social. Por ello, en el capítulo III se identifican y analizan las características socioeconómicas de los países que inciden más directamente en cómo las personas perciben sus posibilidades de gozar de bienestar y que, por lo tanto, contribuyen a conformar actitudes y comportamientos que facilitan o dificultan el logro de consensos sociales. Esta perspectiva permite concentrarse en un número limitado de aspectos y procesos. Específicamente, se consideran algunos factores estructurales u “objetivos” –entre otros, la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso–, cuya relativa permanencia en el tiempo podría contribuir a la sensación de inseguridad económica que revelan los encuestados en sondeos de opinión.

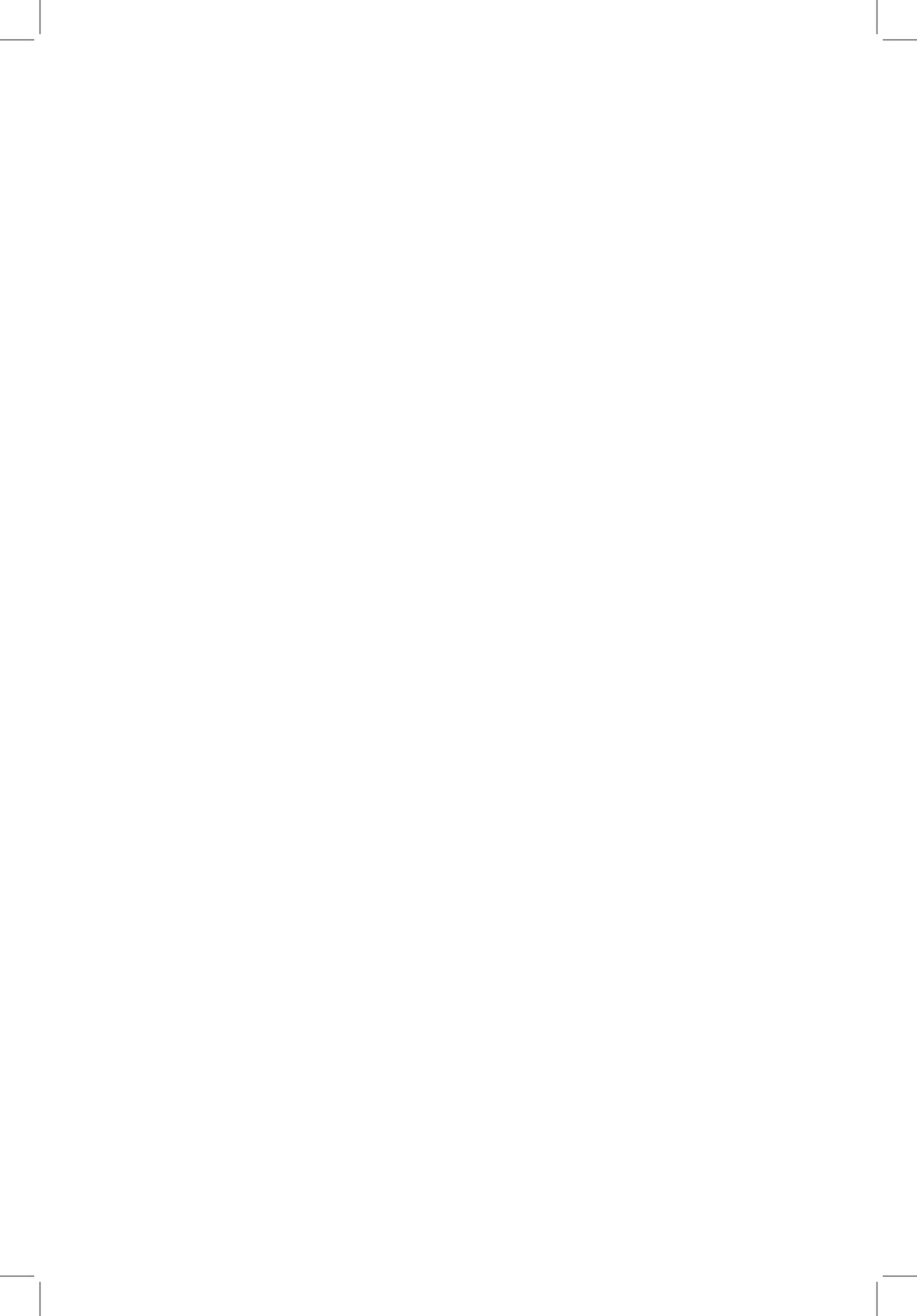
Debido a la definición de cohesión social adoptada, es importante captar valoraciones y percepciones de los individuos sobre el grado de solidaridad que la sociedad les brinda y, a su vez, sobre cómo definen su solidaridad con respecto de los otros. El método demoscópico aplicado en el capítulo IV permite considerar percepciones, valoraciones y actitudes de los individuos relativas a la dinámica de los principales mecanismos de inclusión y de exclusión social en la región y que, en último término, pueden conducir a comportamientos que favorecen o dificultan el logro de acuerdos sociales.

A partir de las políticas públicas es más difícil actuar sobre los factores subjetivos de la cohesión social. Por lo tanto, la acción en este campo suele ser más indirecta. En vista de que el desempeño económico y la distribución de los frutos del desarrollo gravitan decisivamente en el bienestar de las personas, las políticas que inciden en las condiciones objetivas más claramente relacionadas con el bienestar y la calidad de vida de la gente pueden ser más activas. En el capítulo V se considera tres ámbitos de políticas para tal agenda, interrelacionados entre sí: la ampliación de las oportunidades productivas, el fomento del desarrollo de capacidades personales y la conformación de redes más inclusivas de protección ante vulnerabilidades y riesgos.

En el capítulo final se describe un contrato de cohesión social, que permitiría sellar el acuerdo y el compromiso político en torno a ese objetivo y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan viable. Como se sabe, no es esta la primera oportunidad en que la CEPAL propone establecer pactos sociales en la región. Como ejemplos de propuestas de la Comisión destacan el pacto fiscal y el pacto de protección social, que fueron desarrollados precisamente tomando en consideración la envergadura de la tarea y la necesidad de que se sustenten a largo plazo. Al respecto, la CEPAL está consciente de que un uso reiterado o excesivo de la idea de pacto puede desgastar su valor apelativo, pero se considera fructífero e innovador plantear un contrato que ayude a comprender el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión social democrática y que permita convocar al cumplimiento de tales deberes. En el capítulo VI se precisa el uso cabal de la expresión “contrato de cohesión social”, se explicitan sus potenciales alcances y se plantean algunas ideas sobre su financiamiento en el horizonte político delineado en el libro como un todo.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



Capítulo I

Los alcances de la cohesión social



Es preciso encarar la ambigüedad que frecuentemente caracteriza a la expresión cohesión social, por lo que este capítulo delimita la definición que empleará la CEPAL. Una vez definido este concepto, se relacionan someramente los obstáculos para su logro con algunas características significativas de la etapa actual de desarrollo de la región de América Latina y el Caribe. Por último, se reflexiona sobre este tema en el marco de los derechos ciudadanos.

A. ¿Qué es la cohesión social?

1. Algunas consideraciones iniciales

Por sus usos tan diversos, el concepto de cohesión social resiste una definición unívoca. Suele evocar un anhelo de comunidad ante un escenario de globalización y transformaciones profundas, que muchos asocian con una mayor fragmentación social y una pérdida de lazos estables. La reflexión crítica opone la idea de cohesión a la de corrosión de la legitimidad y gobernabilidad de los Estados nacionales, la acentuación de las brechas sociales, el surgimiento de identidades autorreferidas, la excesiva racionalización económica y la tendencia, también excesiva, a la individualización y el debilitamiento de lo público. La lista es larga y la invocación puede ser tanto nostálgica —la “comunidad perdida”— como propositiva —¿qué hacer? En este último caso, en nombre de la cohesión social se busca la manera de potenciar la riqueza simbólica del multiculturalismo, las promesas de la sociedad de la información y la difusión del imaginario democrático, con el fin de avanzar hacia sistemas capaces de crear nuevos mecanismos de inclusión social y participación ciudadana.

Asimismo, el concepto de cohesión social tiende a verse absorbido por otros de género próximo, como la equidad, la inclusión social y el bienestar. Es lo que se observa cuando se examina la agenda de la Unión Europea, cuyos acuerdos sobre cohesión social se traducen principalmente en un conjunto amplio de políticas e indicadores conducentes a reducir la brecha de ingresos y garantizar un mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud.¹ Por lo tanto, no hay una acepción clara del concepto. Probablemente porque la propia tradición de ciudadanía social de las sociedades europeas daba por sentado, a partir de los derechos sociales, una relación intrínseca entre la inclusión social y la provisión de mecanismos de integración y plena pertenencia a la sociedad.² En tal sentido, la cohesión social vincularía causalmente los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia social de los individuos. Inclusión y pertenencia, o igualdad y pertenencia, son los ejes sobre los que ha girado la noción de cohesión social en sociedades ordenadas bajo la égida del Estado de bienestar.

Las definiciones de este concepto en el ámbito de las ciencias naturales aporta otros matices. En física, una definición simple de cohesión considera el cruce de tres variables que relacionan los elementos dados de un conjunto, a saber: la distancia entre los elementos, la integración entre ellos y el todo y la fuerza que los conecta. Respecto de la vida en sociedad, guardando las diferencias pero rescatando las analogías, la cohesión puede entenderse como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos.

Desde el punto de vista sociológico, actualmente puede definirse a la cohesión social como el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común; en esta definición el énfasis se ubica en las percepciones y no en los mecanismos.³ Pero en esta disciplina, la contribución clásica más conocida y fecunda es la de Emile Durkheim.⁴ Según Durkheim, cuanto menor es la división del trabajo en las sociedades, mayor es la vinculación de los individuos con el grupo social mediante una solidaridad mecánica, es decir, asentada en la conformidad que nace de similitudes segmentadas, relacionadas con el territorio, las tradiciones y los usos grupales. La división social del trabajo que adviene con la modernización erosiona y debilita tales vínculos, al igual que la creciente autonomía que adquiere el individuo en la sociedad moderna. En este marco, la cohesión es parte de la solidaridad social necesaria para que los miembros de la sociedad sigan vinculados a ella con una fuerza análoga a la de la solidaridad

1 Sobre los indicadores de Laeken, véase el capítulo II del presente libro.

2 Al respecto, cabe considerar que los cambios recientes derivados de las restricciones impuestas por el Estado de bienestar y la situación de muchos emigrantes cuestionan dicha relación.

3 Definición de Wikipedia [en línea] http://es.wikipedia.org/wiki/Cohesi%C3%B3n_social.

4 El planteamiento de Durkheim se formula a partir de Robert Alun Jones (1986) y de textos de Durkheim de 1893, *Division of Labor in Society*, allí citados.

mecánica premoderna. Ello requiere que sus lazos se hagan más fuertes y numerosos, y que abarquen incluso ideas y sentimientos que los unan, en términos de lo que el clásico llamaba “solidaridad orgánica”.⁵ Estos lazos crean obligaciones al individuo, ejercen presiones funcionales que moderan el egoísmo y le permiten reconocer su dependencia respecto de la sociedad.

Lejos de disiparse, las preocupaciones de Durkheim sobre los problemas de la cohesión social en contextos de modernización y progresiva división del trabajo parecen confirmarse a la luz de las dinámicas de la globalización que se resumen en el siguiente apartado. Más aún, las propias palabras del sociólogo resuenan hoy con renovada fuerza: erosión, debilitamiento y vertiginosa transformación de los vínculos entre el individuo y la sociedad.⁶

De las disquisiciones anteriores es posible inferir que la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

2. Una aproximación al concepto de cohesión social

Como ya se señaló, el concepto de cohesión social suele confundirse con otros. Una manera aproximativa de diferenciar este concepto es proceder según el criterio aristotélico de las definiciones, a saber, por género próximo y diferencia específica. Una primera noción cercana a la de cohesión es la de capital social, entendido como patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad. En este sentido, el capital social da cuenta, en buena medida, de un acervo de los agentes sociales que contribuye a una sociedad más cohesionada.

Una segunda noción cercana es la de integración social, entendida como el proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas participar del nivel mínimo de bienestar que es consistente con el desarrollo alcanzado en un determinado

⁵ Para que emerja la solidaridad orgánica, la conciencia colectiva debe también dejar intocada una parte de la conciencia individual, donde se establecen funciones especiales que la conciencia colectiva por sí sola no toleraría; cuanto mayor es esta región de la conciencia individual, más fuerte es la cohesión que resulta de esta clase particular de solidaridad.

⁶ Ottone y Pizarro (2003, pp. 93-103), condensan los vínculos entre equidad, igualdad y cohesión social a la luz de las actuales tendencias de la modernidad. Los autores también tratan algunos aspectos de la subjetividad en relación con las transformaciones de la idea de progreso en los países desarrollados (pp. 104-134). Respecto de Durkheim, véase el recuadro IV.3.

país.⁷ Esta definición restringida opone integración a marginación. En un sentido más amplio, la integración de los miembros de la sociedad ha sido concebida como un sistema común de esfuerzos y recompensas, igualador en cuanto a oportunidades y meritocrático en términos de retribuciones.

La noción de inclusión social podría considerarse como una forma ampliada de la integración. En lugar de poner el acento solo en una estructura a la cual los individuos deben adaptarse para incorporarse a la lógica sistémica, ella también supone el esfuerzo por adaptar el sistema, de manera tal que pueda incorporar a una diversidad de actores e individuos. La inclusión no solo supone mejorar las condiciones de acceso a canales de integración, sino también promover mayores posibilidades de autodeterminación de los actores en juego.

Por su parte, la noción de ética social alude a otra dimensión imprescindible de la cohesión social. En ella se destacan la comunidad de valores, el consenso en torno a mínimos normativos y mínimos sociales, la solidaridad como valor ético y valor práctico y un principio asumido de reciprocidad en el trato.

Los conceptos mencionados son parte del “universo semántico” de la cohesión social. Vista así, la diferencia específica de la cohesión social reside en la dialéctica entre integración e inclusión, por una parte, y entre capital social y ética social, por otra. De esta manera, se establece una diferencia entre inclusión social y cohesión social, en la medida que la segunda incorpora la disposición y el comportamiento de los actores, aunque sin reducirse a ello.

En este sentido, la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. Este concepto, que será el utilizado en adelante, ofrece algunas ventajas. En primer lugar, permite vincular dimensiones de la realidad que por lo general transcurren por carriles divorciados: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y legitimidad política; la transmisión de destrezas y el apoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social; los cambios socioeconómicos y los cambios en la subjetividad colectiva; la promoción de una mayor igualdad y de un mayor reconocimiento de la diversidad —sea esta de género, etnia o raza—, las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia. Aunque la cohesión social no se describe como una panacea, cuya plena realización se postule, sí se plantea su carácter fundamental en un enfoque sistémico del desarrollo.

En segundo lugar, esta definición permite evitar sesgos excesivamente funcionalistas en términos de mera adaptación a una estructura sistémica, ampliando la visión hacia lo que Alain Touraine llama “la dimensión del actor”. Por ello, la perspectiva que se desarrollará en adelante considerará conjuntamente un enfoque

⁷ Según definición de Wikipedia [en línea] http://es.wikipedia.org/wiki/Integraci%C3%B3n_social.

demoscópico de las percepciones y valoraciones de la ciudadanía que reflejan su grado de confianza, adhesión y respaldo a un sistema político y un ordenamiento socioeconómico, y el análisis de las condiciones socioeconómicas que atañen a la cohesión social, medidas, sobre todo, por la dinámica de las brechas socioeconómicas y socioculturales, de protección y vulnerabilidad y de acceso al conocimiento.

En tercer lugar, definida en los términos descritos, la cohesión social es un fin y un medio a la vez. Como fin, es objetivo de las políticas públicas, en la medida que estas apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, como aportantes al progreso y como beneficiarios de este. En una inflexión histórica caracterizada por cambios profundos y veloces, precipitados por la globalización y por el nuevo paradigma de la sociedad de la información (Castells, 1999), recrear y garantizar el sentido de pertenencia y de inclusión es, en sí mismo, un fin.

Pero la cohesión social también es un medio, y esto en más de un sentido. Las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones al ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2004). Por otra parte, las políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades requieren un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad, y un contrato de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores, dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos. Con tal fin, los actores deben sentirse parte del todo y estar dispuestos a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto. La mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones y el mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables facilitan la suscripción de los pactos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la equidad y la inclusión. Este punto se desarrollará en el capítulo final del documento.

B. Problemas de cohesión social en la inflexión actual del desarrollo

No es casual que la cohesión social suscite cada vez más interés e inquietud en los gobiernos y en los foros internacionales. Esto responde a aprehensiones compartidas en los nuevos escenarios de globalización respecto del reordenamiento económico y productivo a escala mundial, así como a las mutaciones culturales que emanan de la expansión de la sociedad de la información y de las comunicaciones. Al respecto, es pertinente señalar, al menos brevemente, algunas singularidades decisivas del escenario de la región de América Latina y el Caribe que ponen un signo de interrogación a las condiciones para la cohesión social.⁸

8 Esta parte se basa en planteamientos hechos por Hopenhayn (2005), especialmente en los capítulos 5 y 6.

1. Es difícil lograr las tasas de crecimiento que generen los recursos necesarios para promover un mayor bienestar, así como conjugar crecimiento y equidad. Por una parte, el desempeño económico promedio de la región durante las últimas dos décadas, medido por el ritmo de crecimiento, es insuficiente para ampliar en la medida deseada las oportunidades de bienestar de toda la población. Los bajos niveles de crecimiento se asocian con los bajos niveles de creación de empleo formal, lo que reduce el mecanismo privilegiado de integración social y superación de la pobreza. Además, el insuficiente dinamismo de las economías también conlleva restricciones a la movilidad social y constriñe las arcas fiscales, lo que impide, a su vez, que las políticas sociales surtan el efecto esperado de que todos se sientan titulares efectivos de los derechos sociales. Por todo lo anterior, un nivel adecuado de crecimiento económico es condición indispensable para promover una mayor cohesión social.

Por otra parte, como ya lo planteara la CEPAL hace casi dos décadas, el desarrollo latinoamericano muestra un “casillero vacío”,⁹ pues no logra conjugar el crecimiento con la equidad. En efecto, la región se caracteriza por tener la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, y este rasgo ha tendido, con escasas excepciones, a exacerbarse con los impactos de la globalización.

Tal disociación entre crecimiento y equidad, así como las secuelas de una mayor volatilidad del crecimiento en términos de incremento de la pobreza y la vulnerabilidad asociada con la inestabilidad del ingreso de los hogares, ejercen un efecto negativo en la cohesión social. Por otra parte, el crecimiento y el mayor acceso a la información y las comunicaciones generan expectativas de mayor bienestar pero ellas chocan con la concentración de la riqueza. Esta percepción de injusticia social, junto con la frustración de las expectativas de movilidad social y acceso a los recursos y al consumo, deterioran la confianza sistémica, merman la legitimidad de la democracia y exacerban los conflictos.

2. Deben tomarse medidas para enfrentar las serias restricciones en el mundo del trabajo. A la secular heterogeneidad estructural de la región, que da cuenta de la segmentación histórica en el acceso a los activos y a la inserción productiva, se añaden cambios en el mundo del trabajo, como el creciente desempleo, la acentuación de la brecha salarial, la expansión de la informalidad y las distintas formas de precarización. Estas tendencias contrastan con el papel fundamental que se le asigna al trabajo en la vida moderna como eje de integración social, sentido de la vida personal, espacio privilegiado de la participación ciudadana y motor del progreso material. Sin embargo, como señala Zigmunt Bauman, “el ‘trabajo’ ya no puede ofrecer un huso seguro en el cual enrollar y fijar definiciones del yo, identidades y proyectos de vida” (Bauman, 2003, p. 149). Si el espacio privilegiado de cohesión atraviesa una fase de restricción en términos de acceso, limitación de la permanencia y debilitamiento de la función de

⁹ Véase Miguel Torres (comp.), *Fernando Fajnzylber: una visión renovadora de desarrollo en América Latina* (LC/G.2322-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2006, p. 311.

constitución de actores colectivos, ¿cuál relevo existe, entonces, para recrear las anclas de cohesión social?

3. Existe una disociación entre activos materiales y simbólicos. El imaginario difundido del desarrollo consideraba complementarios los activos materiales y los simbólicos, y la cohesión social podía asociarse a esa complementariedad. Actualmente la región parece invertir la ecuación. Por una parte, el mayor acceso a la educación y a las redes de comunicación a distancia se traduce en un incremento exponencial de activos simbólicos para el grueso de la población mediante información, imágenes, símbolos, estimulación de las aspiraciones; mientras la volatilidad del crecimiento, la desigualdad y las restricciones del empleo dificultan el acceso a activos materiales. Esto puede exacerbar los efectos de la brecha de expectativas, o bien mitigar los conflictos derivados del acceso desigual a bienes materiales mediante un acceso más generalizado a bienes simbólicos.

La brecha entre el acceso a los bienes materiales y a los bienes simbólicos se traduce en otras disimetrías: hay más educación pero menos empleo; hay más expectativas de autonomía pero menos opciones productivas para materializarlas; hay un mayor acceso a la información, pero un menor acceso al poder o a instancias decisorias; hay una mayor difusión de los derechos civiles y políticos y de la democracia como régimen de gobierno, que no se traduce en una mayor titularidad efectiva de derechos económicos y sociales. Estas brechas afectan con más intensidad a los menos privilegiados en términos socioeconómicos y tienen un efecto negativo respecto de la confianza en el futuro, la cultura meritocrática y la “democracia deliberativa”. Por lo mismo, colocan un signo de pregunta a la cohesión social.

4. La negación del otro constituye una marca secular de ciudadanía incompleta en la región. En América Latina, los procesos de conquista, colonización y desarrollo van unidos a una persistente negación de plenos derechos a grupos marcados por la diferencia racial, étnica y cultural. Por tratarse de una región pluriétnica y pluricultural, los indígenas, la población de origen africano y otros grupos sociales sufren distintas formas de discriminación o exclusión.

Hasta hoy, el género, como expresión cultural de la diferencia sexual, simboliza lo que se entiende como propio de las mujeres y de los hombres en una forma tal que estructura creencias y prácticas en múltiples jerarquías que discriminan a las mujeres, a pesar de los importantes logros obtenidos en algunos aspectos, como el educativo.

En determinados planos, las formas de discriminación también se entrelazan. Ejemplo de ello es la extrema exclusión de las mujeres indígenas en el mercado laboral, ya que se encuentran en desventaja tanto respecto de los hombres indígenas y no indígenas como de las mujeres no indígenas. La vulnerabilidad de las mujeres a caer en la pobreza y su dificultad para salir de ella generalmente son mayores que las de los hombres; las indígenas tienen mayor probabilidad de caer en la pobreza y se ven perjudicadas en diversa medida según el lugar en el que vivan. Es así como en Guatemala las mujeres indígenas tienen el menor promedio de ingreso, seguidas por los hombres indígenas,

cuyo promedio de ingreso es inferior inclusive al de las mujeres no indígenas; el ingreso más alto corresponde a los hombres no indígenas (Sauma, 2004).

Estos fenómenos colocan la tensión entre multiculturalismo y ciudadanía, y entre género y ciudadanía, en el centro de la historia de la inclusión y la exclusión. Mientras se impuso —o se impone— una racionalidad cultural basada en esta negación del otro, también se niega el vínculo social y ciudadano de reciprocidad. Los grupos discriminados, además de tener un acceso más precario a la educación, el empleo y los recursos monetarios, también se ven excluidos por la falta de reconocimiento político y cultural de sus valores, aspiraciones y modos de vida. Hay que tener en cuenta, además, que este rasgo secular de negación del otro instala en la cultura política y en la vida cotidiana un patrón de valoración que refuerza la desigualdad y la segmentación sociales. De este modo, la exclusión socioeconómica y la discriminación cultural se potencian mutuamente.

5. Los cambios culturales fomentan un mayor individualismo, pero no es claro cómo recrean los vínculos sociales. El hecho de que lo privado ejerza una mayor influencia que lo público y que la autonomía personal se imponga a la solidaridad colectiva, se ven precipitados tanto por la economía como por la cultura mediática y el papel más relevante del consumo en la vida social. Distintos autores señalan que esto coincide con el debilitamiento de las utopías y los proyectos colectivos, así como del sentido de pertenencia a la comunidad. Estas tendencias despiertan interrogantes sobre cómo recrear el vínculo social, desde el microámbito familiar hasta la sociedad en su conjunto. El problema no es el individualismo en sí mismo, sino una cultura individualista exacerbada, en la que la relación con los otros se vuelve autorreferida. Trabajar a favor de la cohesión social significa, en este marco, trabajar por recrear el vínculo social, el “pegamento” que, en palabras de Bauman (2004), mantiene vigente la esperanza del “volveremos a vernos mañana”.

6. La mayor complejidad y fragmentación del mapa de los actores sociales hace más difusa la confluencia de aspiraciones comunes. Los sujetos colectivos históricos —sindicatos y gremios— que participaban como protagonistas de la negociación política se fragmentan cada vez más, y las nuevas formas de organización y flexibilización segmentan también sus intereses y demandas. Se añaden, además, nuevos actores difíciles de integrar a demandas restringidas al mundo laboral: mujeres, grupos étnicos, jóvenes, campesinos sin tierra, ecologistas, grupos barriales y otros.

Por otra parte, las redes electrónicas permiten una mayor visibilidad a actores que tradicionalmente estaban sumergidos y se traducen en una proliferación de movimientos y conflictos que trascienden las fronteras nacionales. Esta diversificación de canales para visibilizar y procesar demandas tensa el sistema consagrado de mediaciones entre el sistema político —gobierno, partidos, parlamento— y la sociedad civil. Campos de autoafirmación cultural que antes eran competencia exclusiva de negociaciones privadas y que estaban acotados a pequeños grupos y territorios, pasan a ser hoy competencia de la sociedad civil, de la conversación “hacia

afuera” y del devenir político y el devenir público de reivindicaciones asociadas. A las clásicas demandas de mayor inclusión y bienestar sociales se añaden las de reconocimiento de la diversidad y la identidad. Las mujeres ponen sobre el tapete el vínculo entre igualdad y diferencia, en el sentido de que la diversidad no debe ser un factor de desigualdad y de que las diferencias deben respetarse y valorarse (Ferrajoli, 2002). La relación entre política y cultura se hace más candente, pero también más problemática (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, pp. 47-57).

7. Hay menor claridad respecto del orden simbólico y menor certidumbre respecto de las normas mínimas de sociabilidad. Esto responde a la mayor conciencia de la ciudadanía sobre la incidencia de poderes fácticos —no representativos ni públicos— y las oportunidades de la gente; la información disponible sobre la corrupción pública y privada; la percepción de falta de transparencia en decisiones y medidas que afectan a todos, y sobre el acceso discriminatorio a la justicia y la poca claridad respecto de la relación entre méritos y recompensas. Estos factores corroen el orden simbólico, vale decir, la clara adhesión ciudadana a un marco normativo de reciprocidad y de respeto a la legalidad. Ello afecta la cohesión social que se define por oposición a la crisis de normatividad y por proximidad a la ética social.

8. Existe una brecha entre el *de jure* y el *de facto*. La igualdad es una norma jurídica y un valor, no es un hecho; tampoco es una aserción, sino una prescripción, lo que explica la distancia estructural entre normatividad y efectividad (Ferrajoli, 2002). Como se mostrará en el capítulo IV, las encuestas de opinión ponen de manifiesto una tendencia a la pérdida de confianza en el sistema de justicia y en otras instituciones públicas como la policía y el parlamento. Por una parte, esta desconfianza puede tener su origen en la distancia entre igualdad jurídica y desigualdad social, entre el *de jure* y el *de facto*, o entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial o de las políticas públicas para garantizar la titularidad efectiva. Además, en muchos países existe la percepción difundida de que el sistema de justicia discrimina en favor de los ricos y en perjuicio de los pobres, vale decir, que en los hechos hay ciudadanos de distintas categorías, que no existe un trato igualitario desde el punto de vista jurídico, y que muchos delitos —sobre todo financieros, aunque también delitos comunes— permanecen impunes y que no operan mecanismos efectivos y ecuanímenes de sanción y fiscalización. Esta falta de confianza en el sistema de justicia socava la cohesión social porque el ciudadano percibe la falta de claras reglas del juego y que no es efectiva la reciprocidad en materia de derechos y compromisos.

En suma, estas consideraciones evidencian que los problemas de cohesión social son multifacéticos y exigen la aplicación de un enfoque sistémico que apunte, entre otras cosas, a la inclusión socioeconómica, el reconocimiento de la diversidad, el perfeccionamiento de las instituciones de sanción y fiscalización, y el refuerzo de la cultura cívica y de la solidaridad.

C. Cohesión social, ciudadanía y sentido de pertenencia

El sentido de pertenencia a la sociedad constituye un eje central de las distintas definiciones de cohesión social. Es, en última instancia, un componente subjetivo compuesto por percepciones, valoraciones y disposiciones de quienes integran la sociedad. Por ello el presente documento ha incluido esta dimensión, que generalmente ha estado ausente de la reflexión de la CEPAL.

Sin embargo, puede coexistir un arraigado sentido de pertenencia a escala micro, con una situación macro crítica en materia de cohesión social. Dicho de otro modo, puede darse una cohesión en el nivel comunitario y, al mismo tiempo, una desestructuración a escala de la sociedad. Cierta literatura se refiere actualmente a este fenómeno recurriendo al término “polarización”, que designa como polarizada a la población de un país cuando grupos sociales de tamaño considerable sienten algún grado importante de identificación con miembros de su propio conjunto y distancia respecto de otros (Gasparini y Molina, 2006).¹⁰

Un caso casi paradigmático en los países de la región es el de las sociedades nacionales que tienen un alto porcentaje de población indígena o en las cuales hay minorías que se definen como pueblos. Estos grupos bien pueden gozar de una alta cohesión interna cuando los vínculos que relacionan a los individuos con la comunidad son fuertes y los valores que rigen la vida colectiva son ampliamente aceptados por sus miembros. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, las sociedades están fragmentadas por las brechas socioeconómicas y culturales entre grupos marcados por diferencias étnicas y raciales, o porque hay minorías étnicas que quieren ordenar su vida colectiva de acuerdo con sus propias normas y sistemas seculares de justicia que pueden poner en entredicho la plena soberanía del Estado nación. De este modo, ciertos grupos con una fuerte identidad pueden estar en conflicto con la sociedad. A ello contribuye el hecho de que históricamente han sido precisamente las poblaciones indígenas y afrodescendientes quienes han padecido la mayor discriminación cultural y exclusión social.

Asimismo, el desarrollo intensivo actual de la industria cultural hace que muchos grupos, sobre todo de jóvenes, constituyan verdaderas “tribus urbanas”, con un muy fuerte sentido de pertenencia, códigos lingüísticos y estéticos propios, pero refractarios hacia quienes no integran el grupo. La diversificación de estos consumos culturales segmenta a la sociedad, pero intensifica los vínculos de públicos particulares. En otro sentido, la violencia urbana también opera con reglas de pertenencia, rituales y formas internas de cohesión, si bien es un evidente problema desde la perspectiva de la norma social (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996). De ello se deduce que la cohesión como tal no es un valor positivo en sí misma; sino que debe contextualizarse, en términos de la convivencia social amplia y de los valores en que se basa.

¹⁰ Gasparini y Molina (2006) han hecho una indagación empírica respecto del vínculo entre distribución del ingreso, instituciones y conflictos y sus efectos en la polarización en América Latina y el Caribe.

En este contexto es además pertinente una preocupación afín: la libertad individual y ciudadana es inherente a las múltiples elecciones en que se fundamenta la diversidad de las identidades sociales que cada cual puede y debe gozar. Por el contrario, la creencia en identidades sociales con pretensiones totalizadoras niega la pluralidad de las identidades sociales, es reduccionista y, en último término, puede ser un sustento para la violencia (Sen, 2006).

El sentido de pertenencia social depende de muchos factores y se promueve desde diversas instancias. El fortalecimiento de lo común puede concretarse en el uso y cuidado de espacios comunes como la ciudad y el medio ambiente; el acuerdo respecto de ciertos valores de convivencia, tales como la tolerancia ante la diversidad y la reciprocidad en el trato; una participación más amplia en instancias de deliberación y en la expresión pública de aspiraciones y visiones de mundo; el combate a la violencia doméstica; la humanización de los principales espacios de socialización —familia, vecindario, trabajo y escuela— y el acceso difundido a los productos culturales.

Hay sociedades en las que el componente religioso es muy fuerte y garantiza tanto la comunidad de valores como el sentido de pertenencia, excluyendo de esa comunidad a quienes no comparten esas creencias religiosas. No es el caso de los países de la región donde, en mayor o menor grado, las dinámicas modernizadoras y la secularización del Estado desplazan hacia otros ámbitos los sentidos de pertenencia. Uno de estos ámbitos que hoy determina la agenda y el debate, dado el avance de la democracia y del Estado de derecho, es el de la ciudadanía moderna. Indudablemente esto supone avanzar en la plena universalidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, lo que requiere conjugar el Estado de derecho, el respeto a las libertades, la representación política y el mayor acceso a oportunidades de bienestar, de uso productivo de capacidades y de protección social.

La titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que este desarrollo promueve. Supone un freno a las desigualdades económicas mediante la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad de una real pertenencia a esta. Supone además un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad sin distinciones de género, raza, etnia, edad, grupo socioeconómico o localización geográfica. En este sentido, ser pobre no es solo una condición socioeconómica, sino una privación de ciudadanía, por cuanto remite a la falta de titularidad de derechos sociales y de participación en el desarrollo.

A diferencia de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales exigen mayor progreso e igualdad sociales. Una sociedad de iguales implica una sociedad justa. Para John Rawls (1971) esto significa que una sociedad puede garantizar el acceso a todos a ciertos bienes sociales, como derechos, libertades, ingresos que permitan una vida digna y poder para participar en las relaciones colectivas. Desde una perspectiva similar, Norberto Bobbio (1995) plantea que, dado que el mercado no tiene ninguna

moral distributiva, la lógica inequitativa del capitalismo debe ser contrapesada con una voluntad política que tienda a la igualdad de oportunidades y de compensación por la trayectoria recorrida, que establezca un “mínimo civilizatorio” para todos. Esto tampoco significa la supresión de toda desigualdad, sino un ideal de sociedad en el que sus instituciones plasman los principios de justicia y sus miembros adhieren a esos principios en sus valoraciones y comportamientos. Por lo mismo, el régimen de pertenencia a la sociedad también incluye la solidaridad de los que están incluidos hacia los que están excluidos.

De este modo, el cruce entre ciudadanía y pertenencia también supone la intersección entre derechos sociales instituidos y solidaridad social internalizada. La cohesión social llama, pues, a fortalecer la disposición de los actores a ceder beneficios, en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de grupos en peores condiciones. No solo se trata de un valor ético, sino también de un valor práctico, en la medida que los individuos consideran que se benefician más cuanto más adhieren a un “nosotros”, y que lo que beneficia a la comunidad beneficia también a los individuos, porque les garantiza mayor seguridad y protección en el futuro (Hirschman, 1977). Existe una dialéctica positiva, de refuerzo mutuo, entre un mayor progreso en el ámbito de los derechos sociales y una mayor solidaridad colectiva.

Pero la ciudadanía no solo implica una titularidad de derechos, sino también, como contrapartida, un respeto a las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática y del Estado de derecho, así como una mayor disposición a participar en los asuntos de interés público. El sentido de pertenencia tiene dos aspectos: acceso y compromiso. Un ciudadano es pasivo en cuanto se le confieren derechos, pero es activo en cuanto aporta a la cohesión social. De este modo, la ciudadanía como sentido de pertenencia se traduce también en mecanismos propios de la sociedad civil que puedan fortalecer relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto dentro de los grupos como entre los grupos; en la difusión extendida de una cultura pluralista que permite mejorar los niveles de convivencia y comunicación entre actores que se definen por su diferencia; en el reconocimiento de la pluralidad de afiliaciones e identidades sociales de las que participan los individuos y los ciudadanos, y en la filiación progresiva de grupos sociales a redes de interacción para participar en instancias deliberativas.

Por último, en la bisagra entre igualdad y diferencia, es necesario conjugar la mayor igualdad de oportunidades con políticas de reconocimiento. La pertenencia no solo se construye con mayor equidad, sino también con mayor aceptación de la diversidad. No puede haber un “nosotros” internalizado por la sociedad si esa misma sociedad invisibiliza identidades colectivas, mantiene prácticas institucionalizadas o cotidianas de discriminación de grupos por diferencias sociales, geográficas, de género, edad y etnia, o perpetúa brechas sociales vinculadas a diferencias de etnia, género, edad o creencias.

D. Los derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la cohesión social

La ciudadanía plena se relaciona positivamente con la cohesión social en la medida que supone o apunta a la titularidad de un conjunto de derechos que conjugan la dimensión política —participación, deliberación, voz—, con la social —acceso a activos, ingresos, servicios— y la comunicacional —cultura, identidad, visibilidad.

Se ha hecho referencia al papel central de los derechos sociales, económicos y culturales en la construcción del sentido de pertenencia que, a su vez, es parte esencial de la cohesión social. Si estos derechos tienen un carácter universal y normativo, ellos le confieren a las políticas de Estado tanto un piso mínimo como una orientación progresiva, que requieren que el Estado vele por los recursos, su redistribución y organización para democratizar el acceso a los servicios y las oportunidades.

Esto no comporta una dicotomía entre el desarrollo centrado en derechos y las opciones que privilegian el crecimiento económico. Por el contrario, supone buscar los óptimos y sinergias para que el crecimiento económico tenga como marco políticas que al promover la ciudadanía social aporten a la estabilidad política, reduciendo los contrastes sociales y legitimando la democracia mediante un aumento general del bienestar.

Los derechos son indivisibles, tanto en un sentido ético como práctico, en la medida que se refuerzan mutuamente para promover una mayor cohesión social, entendida como dialéctica entre inclusión socioeconómica y disposición ciudadana. En la medida que los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante derechos sociales) prescriben, como deber de los Estados, la promoción de una mayor integración al trabajo, a la educación, a la información y el conocimiento y a las redes de protección e interacción sociales, permiten mejorar las capacidades de los ciudadanos para participar en instituciones políticas, en el diálogo público, en asociaciones civiles y en el intercambio cultural. A la inversa, a mayor igualdad en el ejercicio de derechos políticos y de ciudadanía en sentido republicano, es decir, como injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, mayor presencia de los grupos excluidos de decisiones que inciden en las políticas distributivas y, por tanto, mayores condiciones de traducir la ciudadanía política en ciudadanía social.

A diferencia de los derechos civiles y políticos, que se instauran a partir de una voluntad y un acto políticos, los derechos sociales son parte de un proceso, en tanto requieren un incremento y mejoramiento de los recursos humanos, físicos, institucionales y financieros para transitar del *de jure* al *de facto*. Plantear que los derechos sociales tienen el mismo nivel de exigibilidad que los derechos civiles y políticos ofrece problemas, puesto que obliga al Estado a garantizar prestaciones que requieren recursos disponibles e instituciones apropiadas. En términos de financiamiento, no es lo mismo determinar el nivel de beneficios que deben otorgarse en el campo de

los derechos sociales, que establecer las garantías de libertad, privacidad o elecciones libres e informadas en el campo de los derechos civiles y políticos.

A las restricciones a la exigibilidad de los derechos sociales cabe agregar las dificultades para precisar una reglamentación adecuada que permita establecer los medios para hacer efectivos estos derechos sociales, las restricciones que impone el mercado, la limitada disponibilidad de recursos fiscales y las modalidades corporativas de acceso a los bienes sociales (Gordon, 2003, p. 5). En este sentido, la exigibilidad de los derechos sociales es gradual y se incrementa con el tiempo y requiere un sistema que perfeccione instituciones, amplíe la provisión de recursos y activos y avance en el procesamiento de demandas sociales para redistribuir de manera más justa los recursos para la protección e inclusión sociales.

Los derechos deben jerarquizarse ya que los recursos para satisfacerlos son escasos. Los mínimos garantizables universalmente deben incrementarse gradualmente y en esto consiste la progresividad de los derechos sociales. Lo ideal es que esos mínimos se fijen democráticamente mediante un proceso informado de concertación política, a fin de reducir las tensiones entre el ámbito judicial y el político en materia de exigibilidad. La sociedad “debe ponerse de acuerdo en cuál es el mínimo, económicamente factible, que va a garantizar a todos sus miembros, y que, por comprender estándares y metas claras, es exigible y justiciable” (De Roux y Ramírez, 2004, p. 25).

El tránsito del *de jure* al *de facto* en materia de derechos sociales tiene dos dimensiones. Una de ellas es la oferta de políticas y programas, que proveen servicios instituidos y que definen el espacio de las políticas públicas; otra dimensión, en el ámbito jurídico, es la garantía de que se puedan exigir los servicios. En un sentido análogo, debe distinguirse entre demandas individuales de sujetos de derecho que actúan en tanto tales y los mínimos colectivos fijados de acuerdo con un criterio de progresividad ajustado a la capacidad del Estado para ofrecer las prestaciones correspondientes, aspectos que no solo son de diferente naturaleza, sino que también pueden entrar en conflicto. También existen tensiones entre la atención individual a los derechos sociales y la ampliación de su cobertura. Planteado dicotómicamente, “cuanto más intensa sea la atención individual, más habrá que sacrificar la universalidad efectiva del respectivo derecho” (De Roux y Ramírez, 2004, p. 40), sobre todo en una situación en la que los recursos son escasos.

Por lo tanto, es necesario avanzar en dos direcciones complementarias para promover sinergias entre titularidad de derechos y cohesión social. Una de esas direcciones es la de las políticas sociales y otras políticas cuyo efecto, inmediato o mediato, sea extender el acceso a la educación, el empleo y otros activos a los grupos más privados de este. El *de facto* supone, en este caso, la acción deliberada para reducir la pobreza y la exclusión, democratizar oportunidades de bienestar y mejorar la equidad.

La otra dimensión, igualmente importante, es de carácter jurídico y se relaciona con la exigibilidad de derechos. Esta dimensión fortalece otro aspecto de la cohesión social, en tanto iguala socialmente frente a la justicia, restituyendo la confianza en esta institución fundamental de la sociedad democrática y del Estado de derecho. Por lo mismo, la exigibilidad de los derechos tiene relación directa con la cohesión social, en tanto hace que cada ciudadano se sienta parte efectiva y no solo formal de la sociedad, vale decir, que se perciba a sí mismo como ciudadano pleno.

A favor de la plena exigibilidad se arguye que los derechos sociales son bienes o servicios básicos para la dignidad, la autonomía y la libertad de las personas, así como precondiciones para la participación democrática. Además, instituir mecanismos para hacer efectiva en el plano jurídico la exigibilidad de derechos sociales —como la educación, la salud y un ingreso mínimo— constituye una señal política clara para reforzar el compromiso de todos con el bienestar de todos. Encarnados en un cuerpo jurídico consistente y operativo, los derechos estipulan para el conjunto de la sociedad estándares imperativos y, al mismo tiempo, definen situaciones para los miembros de la sociedad que son inadmisibles. El uso de instrumentos jurídicos constituye, en este marco, una práctica que contribuye a que la sociedad asuma como propios los valores de la solidaridad y la reciprocidad (Abramovich y Courtis, 2002; Courtis, 2007).

No obstante ello, debe evitarse sobredimensionar la judicialidad de los derechos sociales: el recurso judicial y la actuación del poder judicial están acotados por sus propias características institucionales y por el lugar que el poder judicial ocupa en la división de poderes. Es así como el procedimiento judicial tiene restricciones respecto de su alcance, pues al tener como referente el caso concreto, difícilmente puede considerar todos los elementos que están en juego en un conflicto social. Además, la multiplicidad de factores vinculados con el diseño de una política social también se ve parcializada cuando se la analiza y resuelve en el marco concreto de un proceso judicial que, por su naturaleza, tiende a soslayar una vasta gama de intereses que sí pueden o deben estar presentes a la hora de fijar políticas. Aun cuando el proceso judicial trata intereses colectivos, está estructurado sobre la base de una confrontación dialéctica entre dos partes antagónicas, lo que le resta capacidad para considerar la totalidad de los intereses que están en juego en el conflicto originario. La decisión se limita a determinar qué parte prevalece en el proceso: una gana y la otra pierde. Por lo tanto, son los poderes políticos los llamados a tener las atribuciones centrales en materia del cumplimiento de derechos y en la formulación de políticas sociales de gran escala y largo alcance temporal, y ese papel no debe ser suplantado por judicialidad (Abramovich y Courtis, 2002, p. 249).

Debe aspirarse a fundar las políticas en acuerdos sólidos que incluyan todos los intereses involucrados y eviten que se entraben por juegos de suma cero. Las políticas sociales deben contribuir a evitar en la mayor medida posible la judicialización para disfrutar de los derechos, sean estos garantizados o no. De allí la relevancia

de las prestaciones garantizadas en el ámbito de la política social, que establecen cauces para que los beneficiarios en el marco de la institucionalidad social puedan hacer valer tales derechos. Algunas reformas recientes de la política social, como las cartas de derechos de los usuarios, cobran sentido respecto de las garantías jurídicas que sustentan estos derechos. La garantía de prestaciones de salud, que se plasma en algunas experiencias en la región, puede analizarse desde esa perspectiva; estas garantías están determinadas por el derrotero propio de cada sistema de salud en el que se insertan y por las restricciones económicas, financieras y políticas que enfrentan los países (Sojo, 2006).

La compleja realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales supone el establecimiento de algunos indicadores respecto del avance en su consolidación, elaborados a partir de metas y estándares. Las garantías que cubren un rango de prestaciones deben ser exigibles y a tal fin deben incorporarse mecanismos de rendición de cuentas que hagan efectiva la responsabilidad de proteger, promover y llevar a la práctica el derecho en juego (Artigas, 2005 y Drago, 2006).

Por último, cabe señalar que la exigibilidad de derechos, plasmada en políticas sociales y en instancias procesales, requiere contar con información y presencia pública. Con voz, en los términos de Hirschman (1977). Esto es especialmente relevante para quienes tienen menos información y voz, por cuanto se encuentran más excluidos de las redes de relaciones. Deben implementarse políticas complementarias que amplíen a esos sectores el acceso a la información sobre procedimientos para ejercer derechos y también el acceso a instancias de deliberación en las que se acuerdan políticas de gobierno y de Estado para la distribución de activos. De este modo, un orden basado en derechos sociales tiene que ocuparse de contrapesar la relación de poderes e influencias, para evitar el círculo vicioso según el cual los más excluidos socialmente son los más débiles en términos políticos. Para ello, la cohesión social es, al mismo tiempo, una premisa y un logro.

Capítulo II

La medición y evaluación de la cohesión social: una aproximación inicial



Un sistema de indicadores permite dar cuenta del avance de las políticas públicas en ámbitos específicos. En el caso de la cohesión social, permite establecer estándares mínimos, dimensionar situaciones de discriminación y exclusión, y examinar la eficacia de las políticas del Estado. En este capítulo se sintetizan algunos antecedentes y características del sistema de indicadores de cohesión social utilizado por la Unión Europea, y se plantean algunas ideas muy básicas sobre los desafíos que afronta la región de América Latina y el Caribe en esta materia.

A. La naturaleza política del concepto de cohesión social en Europa

La evolución de la idea de cohesión social en Europa está estrechamente asociada con un sentido supranacional que busca evitar que se produzcan desigualdades y brechas sociales insalvables, además de superar la pobreza, tanto dentro de cada país como entre los Estados miembros. El segundo artículo del Tratado de la Unión Europea de 1992, conocido como Tratado de Maastricht, cita como objetivo de la Unión “promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una unión económica y monetaria...”. El Consejo Europeo de 1997 identificó la cohesión social como una de las necesidades principales de toda Europa y como un complemento esencial en la promoción de los derechos y dignidad humanos, que se definen como la capacidad para asegurar

el bienestar de todos los miembros de la sociedad, al minimizar las disparidades y evitar la polarización. Como marco legal se mencionaron el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el Protocolo de Enmienda a la Carta Social Europea, y para desarrollar esta perspectiva en la política se instauró el Comité Europeo para la Cohesión Social.

En 2000, los participantes en la Cumbre Europea celebrada en Lisboa se propusieron dar un salto en la competitividad de la economía de la Unión, establecieron una agenda social y concluyeron: “deben tomarse medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza estableciendo objetivos adecuados que deberá acordar el Consejo a más tardar a finales de año”. La necesidad de establecer indicadores cuantitativos y comparables para evaluar el avance de los Estados miembros de la Unión Europea respecto de la inclusión social se acordó el mismo año en el Consejo Europeo celebrado en Niza.¹ En septiembre de 2001, se organizó en Amberes la Conferencia de alto nivel sobre indicadores de inclusión social con el fin de aplicar los objetivos comunes a nivel de la Unión Europea² y, meses después, el Consejo Europeo adoptó en Laeken³ 18 indicadores que cubren cuatro áreas temáticas centrales: ingreso, empleo, educación y salud, que permiten hacer el seguimiento de los objetivos de la agenda social europea.

Se establecieron cuatro objetivos básicos para 2010: garantizar que todas las personas tengan acceso al empleo y se beneficien de los recursos, los derechos, los bienes, y los servicios; prevenir el riesgo de la exclusión; ayudar a los más vulnerables, y movilizar a todos los agentes relevantes en los temas de pobreza y exclusión social. En el marco de la construcción de esta agenda común es que se elaboran los indicadores de cohesión social. Como lo señalara el Ministro de Asuntos Sociales y Pensiones de Bélgica Frank Vandenbroucke, “tenemos el conocimiento científico suficiente para definir los indicadores conceptualmente, para aplicarlos empíricamente, y para usarlos en las políticas públicas”.⁴ Por tanto, los indicadores deben cumplir dos requisitos: responder a objetivos comunes plasmados en la agenda social y ser útiles para comparar la situación entre los Estados miembros y evaluar los objetivos.⁵

El Consejo Europeo de Niza, celebrado en diciembre de 2000, acordó que la promoción de la inclusión social se implementaría mediante el “método abierto de coordinación” que supone establecer objetivos comunes a nivel europeo, diseñar políticas nacionales apropiadas para alcanzar los objetivos y consignar los avances

1 Frank Vandenbroucke en Atkinson y otros (2002).

2 Como resultado de dicha conferencia se publicó el libro *Social Indicators: The EU and Social Inclusion* (Atkinson y otros, 2002) que sirvió de base conceptual y metodológica para la construcción de los indicadores de cohesión social que se usan en Europa.

3 Como esta reunión del Consejo tuvo lugar en el Castillo de Laeken (Bruselas), residencia de la familia real de Bélgica, los indicadores de cohesión social de la Unión Europea son conocidos como los indicadores de Laeken.

4 Discurso del 22 de noviembre de 2001 en Bruselas.

5 Sobre el seguimiento de los indicadores en Europa utilizando microdatos de encuestas de hogares ver Atkinson (2005).

en las políticas nacionales. Las políticas para el logro de estos objetivos son decididas por cada Estado miembro, y la evaluación de resultados se hace con los indicadores Laeken y los demás indicadores que cada Estado miembro defina en los planes nacionales de acción.

B. Los indicadores de Laeken⁶

Los indicadores de Laeken han sido definidos y estructurados en forma explícita como indicadores de resultados: “Nuestro objetivo es pragmático: desarrollar indicadores de inclusión social para esta etapa crucial de la agenda social europea. Por lo tanto, nos concentramos en su uso para un propósito específico e importante y que nos lleva a medir resultados sociales más que los medios por los cuales esos resultados son alcanzados” (Atkinson y otros, 2002, p. 3).

Se trata de 21 indicadores de los cuales 18 datan de 2001. Entre ese año y 2006 se eliminó el indicador de percepción del propio estado de salud y se añadieron otros cuatro. Desde el inicio de sus labores en febrero de 2001, el subgrupo sobre indicadores del comité de protección social propuso clasificarlos por orden de prioridad en dos niveles: primario y secundario, compuestos respectivamente por doce y nueve. Estos indicadores abarcan las categorías de ingreso, empleo, educación y salud (véase el cuadro II.1).⁷

1. Indicadores de ingreso

Once indicadores —cinco primarios y seis secundarios— se centran en los ingresos bajos, debido a que en una economía de mercado la insuficiencia de recursos monetarios reduce el acceso a un conjunto de bienes y servicios.

El primer indicador es la *tasa de renta baja después de transferencias*, según distintas desagregaciones. Éste es un indicador de pobreza relativa, ya que se refiere a las personas que viven en hogares cuyo ingreso está por debajo del umbral fijado en el 60% de la renta mediana, y mide el “riesgo de pobreza”, porque un ingreso inferior a este umbral no es condición suficiente para ser pobre.

Además, dado que el umbral del 60% de la renta mediana es arbitrario, los indicadores Laeken también incluyen un indicador secundario que utiliza los umbrales del 40%, 50% y 70% de la renta mediana (el indicador 13 es el de *dispersión en torno al umbral de renta baja*). El primer indicador puede, además, ser analizado en conjunto con los indicadores 15 (*tasa de renta baja antes de las transferencias, por sexo*), para medir el

⁶ Esta parte se basa en Cecchini (2006).

⁷ En el caso de los indicadores de ingreso, la desagregación por sexo se basa en el supuesto de distribución equitativa de los recursos al interior del hogar.

■ Cuadro II.1 ■

Indicadores de Laeken sobre cohesión social en la Unión Europea

Área temática/Indicador	Desagregación por:	
	Edad	Sexo
Indicadores primarios		
Ingreso		
1. Tasa de renta baja después de las transferencias (umbral fijado en el 60% de la renta mediana)	Sí	Sí
1a. Tasa de renta baja después de las transferencias, por tipo de hogar	Por tipo de hogar	Por tipo de hogar
1b. Tasa de renta baja después de las transferencias, por intensidad del trabajo de los miembros del hogar	No	No
1c. Tasa de renta baja después de las transferencias, por actividad más frecuente	Sí	Sí
1d. Tasa de renta baja después de las transferencias, por condición de tenencia de la vivienda	Sí	Sí
2. Tasa de renta baja después de las transferencias, valores ilustrativos	No	No
3. Distribución de la renta (quintil 5/quintil 1)	No	No
4. Persistencia de renta baja (tomando como base el 60% de la renta mediana)	Sí	Sí
5. Brecha de la renta baja mediana (diferencia entre el ingreso mediano de los pobres y el umbral del 60% de la renta mediana)	Sí	Sí
Empleo		
6. Cohesión regional (dispersión de las tasas regionales de empleo)	No	Sí
7. Tasa de desempleo de larga duración (porcentaje de la población activa que ha estado desempleada por lo menos 12 meses)	Sí	Sí
8a. Niños (0-17 años) que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	No	No
8b. Adultos (18-59 años) que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	No	Sí
Educación		
9. Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación	No	Sí
10. Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura	No	Sí
Salud		
11. Esperanza de vida al nacer	No	Sí
Empleo		
12. Brecha de empleo de los inmigrantes	Deseable	Sí
Indicadores secundarios		
Ingreso		
13. Dispersión en torno al umbral de renta baja	Sí	Sí
14. Tasa de renta baja en un momento determinado	Sí	Sí
15. Tasa de renta baja antes de las transferencias, por sexo	Sí	Sí
16. Coeficiente de Gini	No	No
17. Persistencia de la renta baja (tomando como base el 50% de la renta mediana)	Sí	Sí
18. Trabajadores en riesgo de pobreza	Sí	Sí
Empleo		
19. Proporción del desempleo de larga duración	Sí	Sí
20. Tasa de desempleo de muy larga duración (porcentaje de la población activa que ha estado desempleada por lo menos 24 meses)	Sí	Sí
Educación		
21. Personas con bajos niveles educativos	Sí	Sí

Fuente: Simone Cecchini, "La medición de la cohesión social en la Unión Europea (indicadores Laeken) y su aplicación en América Latina", Santiago de Chile, 2006, inédito.

efecto redistributivo de las transferencias, 14 (*tasa de renta baja en un momento determinado*), en los cuales la línea de pobreza se mantiene fija en términos reales para un período de tres años, y 18 (*trabajadores en riesgo de pobreza*).

El segundo indicador, de los *valores ilustrativos de la tasa de renta baja*, proporciona información sobre el valor del umbral de pobreza en cuanto al estándar de poder adquisitivo (EPA), en euros y en monedas nacionales (en caso de que no se trate del euro).

El tercero, la *distribución de la renta*, permite examinar la posición relativa del quintil más pobre de la población en la distribución del ingreso con relación al quintil más rico; este indicador se acompaña de uno complementario, el coeficiente de Gini (indicador 16), que permite considerar la distribución del ingreso en su totalidad.

El cuarto indicador, la *persistencia de renta baja*, junto al indicador 17 (*persistencia de la renta baja tomando como base el 50% de la renta mediana*), se centra en el porcentaje de personas que vive con bajos ingresos por períodos prolongados.

El quinto, la *brecha de la renta baja mediana*, mide cuán distantes son los ingresos de las personas en riesgo de pobreza respecto del umbral del 60% de la mediana de ingresos.

2. Indicadores de empleo

Son seis los indicadores (cuatro primarios y dos secundarios) correspondientes al área empleo, ya que la participación en el mercado laboral es vista como un factor importante de inclusión social.

En primer lugar, se reconoce el claro vínculo entre trabajo e ingreso, y por esto se incorporó el indicador 18, *trabajadores en riesgo de pobreza*.

En segundo término, la *tasa* y la *proporción de desempleo de larga duración* (indicadores 7 y 19), así como la *tasa de desempleo de muy larga duración* (indicador 20), miden los riesgos de exclusión social y de pobreza.

En tercer lugar, reconociendo que el bienestar de los individuos no depende solamente de su posición laboral individual sino también de la relación del hogar con el mundo del trabajo, uno de los indicadores primarios es la proporción de personas que viven en hogares donde, por la edad de sus integrantes, por lo menos una persona debería trabajar, pero que al mismo tiempo son hogares en los que ninguno de sus miembros trabaja (indicador 8, *niños o adultos que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros*).

En cuarto lugar, se incluye una evaluación de la cohesión social entre regiones, el *coeficiente de variación de las tasas regionales de empleo* (indicador 6, *cohesión regional*), ya que una clara comprensión de la pobreza y la exclusión social a nivel subnacional es importante para el diseño y la implementación de políticas públicas. Finalmente, el

indicador 12 (*brecha de empleo de los inmigrantes*) se refiere a los problemas de empleo de la población inmigrante.

3. Indicadores de educación

En primer lugar, la proporción de *personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no continúan con ningún tipo de educación o formación* (indicador 9) se enfoca en los jóvenes de 18 a 24 años, y revela la eficiencia del sistema educativo de un país, así como la habilidad de una sociedad para luchar contra la pobreza y mejorar los niveles de cohesión social.

En segundo lugar, el indicador 21 (*personas con bajos niveles educativos*) se refiere a adultos de entre 25 y 64 años que solo han completado el primer ciclo de enseñanza secundaria.⁸ Ambos indicadores se refieren al nivel de enseñanza alcanzado y esto puede dar solamente una indicación aproximada de los conocimientos adquiridos.

Por último, el indicador 10 (*estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en pruebas de lectura*), aborda el problema de los estudiantes con niveles deficientes de lectura, medidos con los instrumentos desarrollados por el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que evalúa los conocimientos adquiridos y las habilidades desarrolladas por los estudiantes.

4. Indicadores de salud

En esta área el único indicador es la *esperanza de vida al nacer* (indicador 11), que sintetiza distintos factores, desde el nivel socioeconómico hasta el acceso a la atención médica.

C. La medición de la cohesión social en América Latina y el Caribe: una asignatura pendiente

Se aplican múltiples criterios para definir y clasificar los indicadores de acuerdo con sus características. Por ejemplo, pueden desarrollarse indicadores sobre individuos o para hogares; ser absolutos o relativos; estáticos o dinámicos; de *stock* o de flujo; objetivos o subjetivos; de acceso, de recursos, de procesos o de resultados. Es importante que los indicadores constituyan un sistema, vale decir, que sean homogéneos en cuanto a sus características y objetivos.

⁸ El primer ciclo de enseñanza secundaria corresponde al nivel 2 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997.

La región latinoamericana necesita contar con un sistema de indicadores y con bases de datos que permitan evaluar la evolución de la cohesión social, como se ha logrado en Europa, ya que en la actualidad no existe un sistema de indicadores de cohesión social que tenga una coherencia mínima. Menos aún se cuenta con un sistema de indicadores de resultados que permita evaluar la eficacia de las políticas públicas y los avances de las sociedades respecto de la cohesión social. Esta es una tarea a largo plazo que recién se inicia, y con la que se aspira a ir más allá de los clásicos indicadores de niveles de pobreza y de distribución de los ingresos, para establecer un conjunto preciso y claro de indicadores.

Como se ha señalado, los indicadores de Laeken miden la cohesión social en relación con brechas objetivas en el campo de los ingresos, el empleo, la educación y la salud. Para América Latina, esa perspectiva de medición también es indispensable, pero debería ser complementada con otros indicadores que rescaten la dimensión subjetiva de la cohesión social, ya que la cohesión implica considerar las percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que actúan los mecanismos de inclusión y de exclusión. Como se ha explicado en el capítulo anterior, es preciso incorporar la lógica del actor social a las clásicas medidas de bienestar; por eso debe considerarse un conjunto de indicadores relacionados con el sentido de pertenencia, que no es captado por la sola medición de brechas objetivas.

El concepto de cohesión social que propone la CEPAL, concebido a la luz de los indicadores, debe constar de tres componentes: las medidas de distancia o brechas, las que dan cuenta de la fuerza del sentido de pertenencia, y las relativas a las instituciones que median entre unas y otras. Las mediciones de cohesión social que se incluyen en los capítulos tercero y cuarto, con algunas variables fragmentarias, proveen una visión inicial de cómo llegar a construir este sistema de indicadores.

La tarea pendiente no es fácil. De manera análoga al camino que los europeos han trazado, América Latina debe establecer indicadores que permitan medir el efecto de las políticas públicas en la cohesión social, que constituyan un sistema coherente, funcional en sus propiedades y en sus objetivos, y que den cuenta de la singular y compleja realidad en la región. De un modo todavía muy preliminar, ya que aún está en proceso la definición más precisa de cada uno de estos componentes e indicadores, el marco general de medición de la cohesión social podría ser el que se presenta en el cuadro II.2.

■ Cuadro II.2 ■

Sistema de indicadores de cohesión social: componentes y factores

Indicadores		
Distancia	Instituciones	Pertenencia
<ul style="list-style-type: none"> • Desigualdad de ingresos • Pobreza e indigencia • Empleo • Educación • Salud • Vivienda • Pensiones • Brecha digital 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento de la democracia • Instituciones del Estado • Instituciones del mercado • Familia 	<ul style="list-style-type: none"> • Multiculturalismo • Confianza • Participación • Expectativas de movilidad • Solidaridad social

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

En la región latinoamericana debería considerarse la utilización de indicadores de cohesión social de carácter primario y secundario, tomando como modelo los indicadores de Laeken. Los primarios son aquellos que van directamente a la esencia del problema, en tanto que los secundarios complementan y enriquecen la información del indicador primario. Los primarios deberían combinar indicadores de resultados con indicadores de acceso. En un sentido amplio, el acceso puede entenderse también como un proceso social en un punto determinado del tiempo. Algunos indicadores de recursos, a modo de indicadores secundarios, pueden complementar esta visión. Además, todos los indicadores deberían desagregarse de conformidad con las principales variables de desigualdad en la región: género, origen étnico, grupo de edad y zona de residencia.

Como el sistema está en una fase de construcción, los indicadores y sus definiciones están sujetos a modificaciones y a precisiones posteriores. Algunos indicadores de brecha tienen ya definiciones operacionales muy precisas, sus fuentes de información son confiables y existen con respecto de casi todos los países de la región. Por el contrario, otros factores e indicadores, particularmente los referidos a la dimensión subjetiva de la cohesión, se encuentran en un estado embrionario y, en algunos casos, aún no es posible contar con fuentes de información sistemáticas y confiables.

1. Indicadores de brecha

Se deberán incluir estos factores:⁹ ingresos, empleo, educación, salud, vivienda, justicia, pensiones y brecha digital.

a) Indicadores de ingreso y pobreza

El *porcentaje de población que vive en situación de pobreza* es una medida absoluta de la pobreza y tiene un sólido respaldo en términos de disponibilidad de información,

⁹ Respecto de los factores de justicia y brecha digital, el desarrollo de indicadores está todavía en un estado muy preliminar.

además de estar incorporado culturalmente en la conciencia de los analistas y de los responsables de políticas públicas.

La *brecha de pobreza* mide el déficit relativo de ingreso de los pobres respecto del nivel de la línea de pobreza. Además de medir el porcentaje de población que vive bajo la línea de pobreza, mide la distancia que separa a las personas de esa línea.

Como indicadores secundarios, se sugieren el *porcentaje de población que vive en situación de indigencia* y la *brecha de indigencia*. Así, el fenómeno central abordado, la pobreza, es complementado por la indigencia, como noción de intensidad.

En cuarto lugar figura la *relación de ingresos entre el quintil más rico y el quintil más pobre de la población, antes y después de transferencias provenientes de la aplicación de políticas sociales*. Es una medición clásica de la desigualdad, que considerada antes y después de las transferencias es muy útil para registrar la eficacia de las políticas públicas con efectos redistributivos. Si bien la información disponible permite medir la distribución antes de las transferencias, es preciso señalar que existen dificultades para cuantificarlas. Se necesitará un esfuerzo especial para contar con información coherente y confiable para la correcta medición de este indicador.

El *coeficiente de Gini*, de amplio uso, da cuenta de la estructura general de la distribución del ingreso.

b) Indicadores de empleo

En primer lugar figura la *tasa de desempleo abierta*, que refleja las dificultades de las personas para contar con los ingresos que les permitan adquirir en el mercado los bienes y servicios que necesitan.

Como indicador secundario se utiliza la *tasa de desempleo de larga duración*, que representa el número total de personas con doce o más meses en dicha situación.¹⁰ La larga duración del desempleo¹¹ causa problemas en cuanto a la disponibilidad de recursos para acceder a bienes y servicios en el mercado, además de frustración e inseguridad.

El *porcentaje de población ocupada que trabaja en sectores de baja productividad* es un indicador muy potente, porque da cuenta de la proporción de trabajadores cuyo horizonte de ingresos, por el tipo de labor que desarrollan, tiende a provocar inseguridad en el trabajo y una sensación de movilidad descendente.

c) Indicadores de educación

La *tasa neta de matrícula en la educación preescolar* es el porcentaje de niños y niñas matriculados en la población correspondiente a la edad, ya que una educación

¹⁰ Definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que corresponde con uno de los indicadores primarios de Laeken.

¹¹ Es conocido el efecto del desempleo en las condiciones subjetivas de las personas. Ver Di Tella, MacCulloch y Oswald (2001).

preescolar universal y de calidad es una herramienta eficaz para combatir las desigualdades futuras (o las desigualdades heredadas).

El porcentaje de personas mayores de 15 años que no han cursado toda la escuela primaria. Para efectos de probabilidades de una inserción productiva en los mercados de trabajo, no contar con la educación primaria (básica) completa es un obstáculo de primer orden.

El porcentaje de personas mayores de 20 años que no han cursado toda la escuela secundaria.

Como indicador secundario se sugiere *el gasto por alumno que realiza el Estado en la educación pública comparada con el gasto por alumno que hacen las familias de clase media-alta.*¹² Esta medida registra las disparidades en la calidad de la educación que reciben los niños y niñas según el estrato social del cual provienen.

d) Indicadores de salud

La *esperanza de vida al nacer* es el indicador más usado, y se incorporó como único indicador de salud en Laeken, porque resume las condiciones generales de salud de una sociedad.

Sin embargo, como los sistemas de protección social que rigen en la mayoría de las sociedades latinoamericanas distan mucho de ofrecer la misma protección que el Estado de bienestar europeo, es recomendable ir más allá en la evaluación de indicadores de salud. Los indicadores de mortalidad constituyen también una buena medida que sintetiza las condiciones generales de salud de la población. Entre ellas, es adecuado considerar *la mortalidad infantil*.

En tercer lugar, se sugiere como indicador secundario de salud la *proporción de niños menores de un año inmunizados contra las tres enfermedades más relevantes para cada país.*¹³

El *porcentaje de partos asistidos por personal sanitario especializado* también da cuenta de factores clave de cobertura y acceso al sistema: la salud de la madre, la atención durante el embarazo y el parto y, muy probablemente, el cuidado del niño sano.

e) Indicadores de vivienda

En primer lugar se emplea el *porcentaje de población con acceso a sistemas mejorados de saneamiento* (agua potable, alcantarillado y electricidad) cuyos efectos sobre la salud infantil son más que conocidos.

En segundo lugar se recurre al *porcentaje de viviendas precarias respecto del total de viviendas*, de acuerdo con las definiciones de precariedad que entregan los censos en cada país.

¹² En el caso de Chile, por ejemplo, una familia gasta en la educación de sus hijos entre cinco y seis veces lo que el Estado gasta por alumno en la educación pública.

¹³ Indicador sugerido en Cecchini (2005).

f) Indicadores de pensiones

El *porcentaje de personas que cotizan mensualmente en algún sistema de previsión social* respecto del total de trabajadores activos 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.

La *razón entre la pensión media y la línea de pobreza* da una medida de la adecuación del sistema de pensiones, sea de capitalización individual o de reparto, en términos de la calidad de vida de las personas que han pasado a integrar el sector pasivo.

En tercer lugar se considera *el porcentaje de hogares cuyo principal sustento es una persona jubilada*, incluidos los hogares unipersonales.

g) Indicadores de brecha digital

El *acceso de niños y jóvenes a un computador e Internet, en el hogar y en la escuela* es un indicador importante, ya que la falta de acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones tiende a reproducir, cuando no a aumentar, las desigualdades que provienen del seno familiar y del sistema escolar.

2. Indicadores de pertenencia

Se trata de un componente subjetivo de la cohesión social, porque la información para desarrollar este tipo de indicadores proviene de sondeos de opinión. A diferencia de las variables que informan sobre los indicadores de brecha, para los indicadores de pertenencia no se cuenta con bases de datos sólidas, con series temporales y datos sobre distintos países. En diversos tipos de encuestas hechas con otros objetivos, algunas preguntas pueden ser útiles para un determinado indicador. Tal es el caso de la Encuesta Mundial de Valores, de diversos estudios nacionales del *Informe sobre desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y de estudios y sondeos específicos sobre discriminación, como el realizado en México, o de las encuestas Latinobarómetro. Estas últimas serán consideradas en el análisis del capítulo IV, que tiene un carácter ilustrativo sobre la dimensión subjetiva de la cohesión.

En cuanto al sentido de pertenencia, pueden distinguirse los siguientes factores: multiculturalismo, confianza en las personas, confianza en las instituciones, participación, expectativas respecto del futuro, valores y normas compartidas. Estos indicadores solo pueden ser desarrollados a partir de encuestas o para estudios específicos, mediante entrevistas específicas.

a) Multiculturalismo

En trece países de América Latina hay un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en cuanto a su identidad cultural y, a veces, también su identidad

territorial. El principal indicador a utilizar es la *pertenencia a un determinado grupo étnico*, lo cual denota una cierta probabilidad de tener un fuerte sentido de pertenencia a esa cultura en detrimento del sentido de pertenencia al Estado nación.

b) Confianza

Una sociedad cohesionada supone grados mínimos de confianza en las personas, en su honestidad, en que cumplen la ley, en que se deben mutuo respeto y consideración. Es la base de la amistad cívica, donde el otro es visto como alguien en quien se puede confiar y no como alguien que está al acecho, pronto a dar un salto para agredir o sacar ventajas ilegítimas de una determinada situación.

En segundo lugar, en una sociedad cohesionada las instituciones básicas de la democracia están legitimadas, y los ciudadanos creen y confían en ellas. Las instituciones vendrían a ser los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social. Por tanto, la relación de confianza en las instituciones representa el punto central del sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad. El indicador es el grado de confianza que las personas tienen en las siguientes instituciones:

- El gobierno
- El poder legislativo
- El poder judicial
- Los partidos políticos
- Los medios de comunicación
- Los municipios
- Los sindicatos
- Los empresarios
- La policía
- Las fuerzas armadas

c) Participación

Una sociedad cuya población participa más o menos activamente en diversos ámbitos de la vida común se presume una sociedad más integrada y, en consecuencia, más cohesionada.

La participación se puede registrar en los siguientes ámbitos:

Político: los indicadores serían la *participación electoral* (ha votado o no en recientes elecciones); *participación activa en campañas electorales* (aporta dinero o trabajo); *participación en algún partido político*.

Social: *participación en organizaciones comunitarias* (clubes deportivos y centros de madres, entre otros).

Funcionales: *participación en organizaciones funcionales* (sindicatos, organizaciones gremiales, centros de padres o centros de alumnos).

d) Expectativas sobre el futuro

La percepción que la gente tiene sobre su futuro influye enormemente en los niveles de bienestar subjetivo.

El primer indicador serían las *expectativas económicas del país*, vale decir, si es que la gente piensa que el país, en términos económicos, va a estar mejor dentro de tres años o igual o peor que en el momento de la medición.

Un segundo indicador podrían ser las *expectativas económicas personales*, es decir, si la persona cree que su situación económica personal y familiar en los próximos tres años va a ser mejor, igual o peor que al momento de la medición.

Un tercer indicador serían las *expectativas de movilidad social* que ofrece el país y que la persona percibe como futuro para su familia y sus hijos. Las expectativas de movilidad social descendente tienen fuertes repercusiones en el sentido de pertenencia y en la cohesión social.

e) Solidaridad

La cohesión social implica que existe un proyecto común. Se trata de valores y normas compartidas que hacen que los miembros de una sociedad tengan un sentido de pertenencia a un mismo cuerpo social.

Ciertamente, todos los factores señalados influyen en el grado de pertenencia a la sociedad que las personas sienten. Ese grado de pertenencia se relaciona no solo con la magnitud de las brechas objetivas, sino también con la calidad de las instituciones políticas, del Estado, y del mercado, que median entre las brechas objetivas y los sentimientos que sobre ellas tienen las personas.

En los dos capítulos siguientes se presentarán algunos datos relativos a las brechas objetivas y también a los factores subjetivos. La panorámica que proveen, aunque fragmentaria, ayuda a conocer el estado de la cohesión social en la región y, al mismo tiempo, señala la magnitud de las tareas pendientes.



Capítulo III

Desigualdad, pobreza, vulnerabilidad y cohesión social



A. Introducción

La difusión del bienestar social en la región muestra tendencias contradictorias, lo que plantea interrogantes sobre el nivel de cohesión. En este capítulo se analizan las características socioeconómicas que influyen más directamente en la percepción de las personas sobre sus posibilidades de acceder al bienestar y que, por lo tanto, contribuyen a conformar actitudes y comportamientos que facilitan o dificultan el logro de acuerdos sociales. Esta perspectiva permite concentrarse en un número limitado de aspectos y procesos,¹ y por eso se consideran algunos factores estructurales u “objetivos” —entre otros la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso— cuya relativa permanencia podría contribuir a la sensación de inseguridad económica que expresan los entrevistados en sondeos de opinión.

Cabe advertir que no se pretende establecer un vínculo directo entre ciertas condiciones económicas adversas y los sentimientos de inseguridad o de desafección y rechazo respecto de la situación que se refleja en estos sondeos. Sin duda, la relación entre esas condiciones económicas “objetivas” y las percepciones, actitudes y disposiciones es compleja; depende de factores culturales, sociales y políticos y, por lo tanto, varía entre distintas situaciones concretas. Sin embargo, en sintonía con el primer capítulo, se asume que existe una relación dialéctica entre los factores

¹ Se evita reiterar la multiplicidad de elementos del diagnóstico económico y social de la región en las últimas décadas que ya han sido analizados en numerosos documentos de la CEPAL. Véanse, por ejemplo, las diversas ediciones del *Panorama social de América Latina* y CEPAL (2006b).

objetivos derivados de los mecanismos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan.

Como punto de partida, se supone también que la capacidad del Estado de conseguir apoyo de la población para el logro de un objetivo común depende en gran medida de la confianza en las instituciones, el grado de legitimidad de los mecanismos democráticos y el sentido de pertenencia de las personas a la sociedad. Este sentido de pertenencia no es solo un fin, sino también un medio que posibilita acuerdos ciudadanos para eliminar progresivamente los mecanismos de exclusión social que lo debilitan; por ejemplo, para alcanzar un acuerdo social que sustente un pacto fiscal capaz de cambiar de manera significativa el monto de los recursos captados y su origen y destino.

B. El desarrollo económico y social en América Latina: la mitad llena del vaso y su mitad vacía

Es pertinente analizar los mecanismos de acceso al bienestar en la región, mediante una comparación que persiga dos objetivos. En primer lugar, cabe destacar importantes mejoras en los indicadores básicos de bienestar que se han logrado en un plazo histórico relativamente breve, lo cual se manifiesta en claras tendencias a la convergencia de esos registros con los de países de mayor ingreso por habitante. En segundo término, se debe demostrar que en la etapa de la globalización ciertas características distintivas del desarrollo latinoamericano —heterogeneidad estructural, elevada concentración del patrimonio y del ingreso y crecimiento económico insuficiente y volátil, y su secuela en materia de pobreza— se han mantenido o, incluso, se han visto agravadas en algunos países. También se ha ampliado la brecha de ingresos que separa a América Latina de los países desarrollados.

Así, latinoamericanos y caribeños han asistido a procesos que han influido en su bienestar con signos opuestos. Pero los indicios de un cierto malestar en la población, junto con sentimientos que no favorecen la cohesión, insinúan que los rezagos y las desigualdades predominan en la conformación de esos sentimientos, que serán analizados al final de este capítulo y a lo largo del siguiente.

1. La mitad llena del vaso...

Las condiciones de vida de la población de América Latina y el Caribe han mejorado significativamente en las últimas décadas. En menos de 30 años, se ha logrado un aumento importante de la esperanza de vida al nacer y una notable disminución de la mortalidad infantil y de menores de cinco años, así como de la desnutrición. La mayoría de estos logros de las políticas públicas se ha alcanzado mediante un mayor acceso a la atención médica e importantes inversiones en infraestructura básica, que

han dotado a un porcentaje alto y cada vez mayor de la población de servicios de agua potable y saneamiento básico, y han permitido mejorar las demás condiciones de vida.

Al mismo tiempo, se redujo el analfabetismo adulto, se masificó la educación primaria y se elevó el acceso de los jóvenes a la educación secundaria en plazos muy breves, al menos si se los compara con el tiempo que les tomó alcanzar tales niveles de cobertura educacional a los países de mayor ingreso por habitante. Además, en la última década muchos países expandieron la cobertura de la educación técnica y superior. Sin embargo, la misma rapidez del aumento de las tasas de matrícula, no solo redujo las brechas de acceso a la educación entre estratos sociales, sino que también tendió a devaluar el mayor capital educativo de los jóvenes. Otro factor que contribuyó a esta devaluación fue el rápido aumento de la demanda de conocimientos y calificaciones específicas para el desempeño de procesos productivos altamente tecnificados.² Esto, junto con la insuficiente creación de puestos de empleo de calidad, ha dificultado que el mayor nivel de educación de la población se traduzca en mejoras en la distribución del ingreso.

Podría extenderse la lista de indicadores que reflejan mejoras del nivel de vida de la población³ y el acceso a los recursos que lo hacen posible, y de cómo influyeron en esas mejoras factores tales como la urbanización, el cambio de los patrones de fecundidad y los tipos de familias, además de la acelerada incorporación de las mujeres al mercado laboral. Estos procesos, sobre todo los dos últimos, han contribuido a disminuir la pobreza absoluta, al elevarse el ingreso de los hogares con el aporte de las mujeres y disminuir el número de dependientes de la población activa en el hogar (CEPAL, 2005, cap. 2).

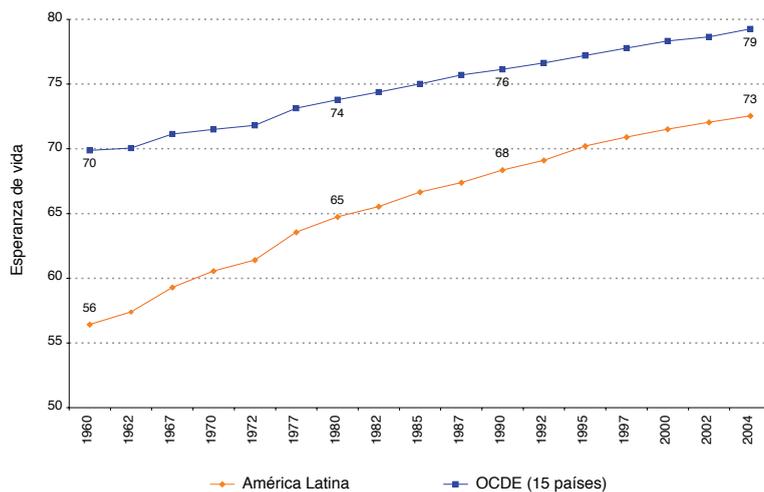
Para ilustrar estas mejoras en el conjunto de la región, que pueden considerarse como la mitad llena del vaso, se seleccionaron varios indicadores, todos los cuales muestran progresos rápidos y tendencias a converger con los indicadores correspondientes de los países de mayor ingreso por habitante (véase el gráfico III.1).

2 La masificación de la educación es, por cierto, un camino que transitaron todas las sociedades desarrolladas. Quizás lo distintivo de este proceso en la región latinoamericana, y especialmente en los países que han alcanzado tasas más elevadas de cobertura primaria y secundaria sea, además de su rapidez, que se haya dado eminentemente en un período —el de la globalización— de importantes transformaciones en el mercado laboral, caracterizadas por cambios en las condiciones de contratación, reducción relativa de la oferta de puestos de trabajo y exigencias de mayores calificaciones y destrezas para desempeñarse en esos puestos. La rapidez de la incorporación de la población a la educación formal en la región no es un dato menor en este panorama, en la medida en que ha impuesto plazos muy cortos a la necesaria adecuación del sistema educacional a estas nuevas condiciones. En este sentido, al menos parte de los problemas de calidad de la educación apuntan a la falta de pertinencia de los contenidos.

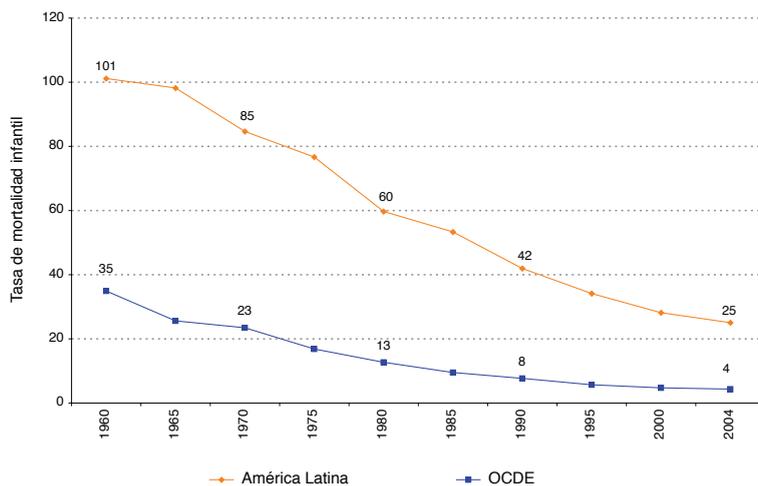
3 Por ejemplo, la rápida expansión del acceso a bienes durables (refrigerador, teléfono, televisor, vehículo motorizado, computadora, y otros) que se registran en los censos de población y vivienda, representan mejoras importantes en el bienestar que no captan directamente las mediciones de la pobreza basadas en el ingreso de los hogares. Como se verá más adelante, la pobreza absoluta en la región, entendida como la falta de un ingreso que satisfaga las necesidades básicas, apenas se logró reducir en 2005 a los niveles registrados en 1980. Sin embargo, tanto los censos de población y vivienda de inicios de la década de los noventa como los de la década actual muestran aumentos muy apreciables en el acceso de la población a bienes duraderos en todos los países latinoamericanos.

■ **Gráfico III.1** ■
Indicadores de calidad de vida: tendencias de convergencia entre América Latina y 15 países de la OCDE

Evolución de la esperanza de vida al nacer
(Número de años)



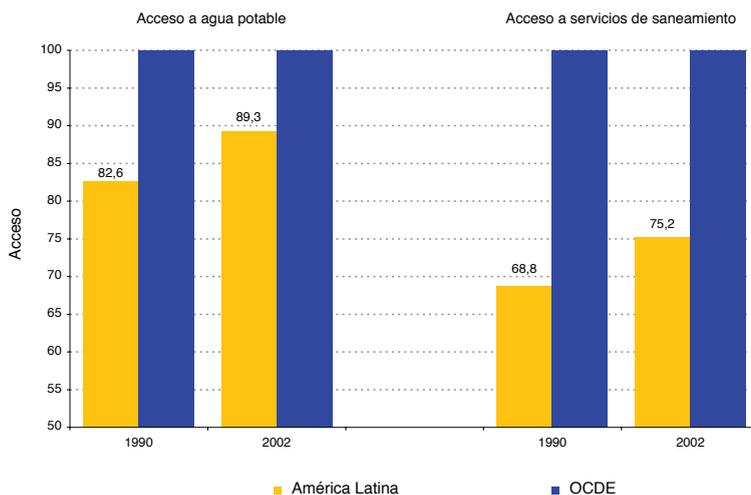
Evolución de la tasa de mortalidad infantil
(Número de menores de 1 año fallecidos por cada 1000 nacidos vivos)



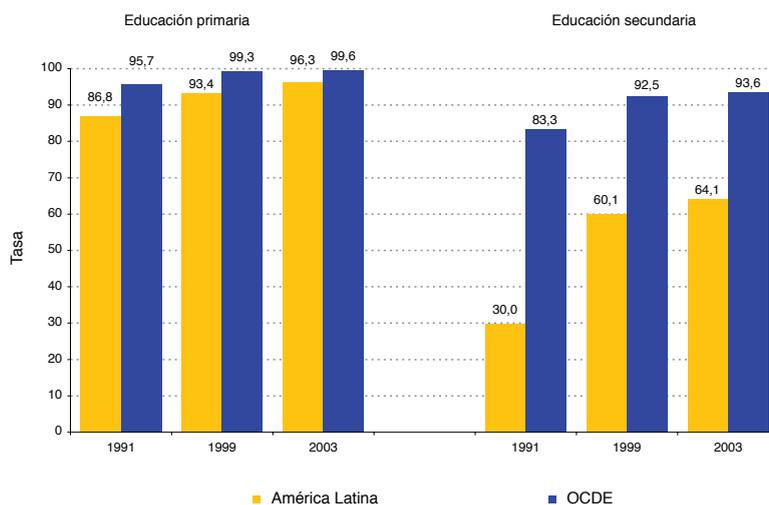
(continúa)

■ Gráfico III.1 (continuación) ■

Evolución del acceso a fuentes mejoradas de agua potable y de saneamiento
(Porcentaje de la población)



Evolución del acceso oportuno a educación primaria y secundaria
(Tasa neta de matrícula)



Fuente: Procesamientos especiales a partir de datos de Banco Mundial, *World Development Indicators* (WDI).

Gracias a estos logros América Latina ocupa la posición relativa más alta dentro del grupo de países en desarrollo, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH). En efecto, de acuerdo al *Informe sobre desarrollo humano* de 2005, la región presenta en promedio la más alta esperanza de vida al nacer (72 años en comparación con el promedio de 65 años en el conjunto de los países en desarrollo); la segunda tasa más alta de alfabetización⁴ (89,6% de los mayores de 15 años alfabetizados, en comparación con el 76,6% de los países en desarrollo), y la mayor tasa combinada de matrícula de los tres niveles educacionales (81% en América Latina y 63% en el conjunto de países en desarrollo).

El IDH incluye también entre sus indicadores el ingreso por habitante, que representa un tercio del índice. Los datos correspondientes a 2003 expresados en dólares calculados en términos de paridad de poder adquisitivo muestran que el ingreso por habitante de América Latina y el Caribe (7.404 dólares) es un 70% mayor que el del total de los países en desarrollo (véase el cuadro III.1). Por ende, la región se considera de ingreso intermedio en el contexto mundial. De acuerdo con los valores del IDH, siete países que suman 34% de la población latinoamericana forman parte del grupo denominado de “alto desarrollo humano”.⁵ Los doce restantes (equivalentes al 66% de la población de la región) forman parte del grupo de “desarrollo humano intermedio”.⁶

En relación con estos logros, es importante destacar tres puntos. En primer lugar, la mayor parte del progreso se registró en menos de tres décadas, de modo que los beneficios fueron captados por una misma generación o, al menos, fueron presenciados por los individuos como un progreso en relación con la generación de sus padres. Sin embargo, estos importantes avances no se condicen con la apreciación que se refleja en sondeos de opinión. En efecto, como se indica más adelante, si bien las mejoras beneficiaron a estratos mayoritarios de la población, cerca del 60% de las personas encuestadas dice “vivir peor que sus padres”.

Esta es una primera constatación de que la “mitad vacía del vaso” parecería gravitar más que la “mitad llena” en la apreciación de las condiciones de vida. Es probable que las dificultades y carencias que influyen más en los sentimientos de inseguridad económica expresados por los encuestados provengan en su mayor parte de un ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades básicas o más apremiantes, cuando dicho ingreso es suficiente, si varía mucho en el tiempo y se hace impredecible debido a la inestabilidad laboral. O si es relativamente estable, pero dista mucho del ingreso necesario para satisfacer las expectativas de consumo.

⁴ En los países del este de Asia y la región del Pacífico la tasa de alfabetización de los adultos es del 90,4%.

⁵ Esos siete países son Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá y Uruguay.

⁶ Las cifras provienen del *Informe sobre desarrollo humano, 2005* (PNUD, 2005).

■ Cuadro III.1 ■

Índice de desarrollo humano (IDH): América Latina en el contexto mundial

	Valor del índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida al nacer (años)	Alfabetismo adulto (personas de 15 años y más)	Tasa combinada de matrícula ^a	PIB por habitante en dólares (PPA) ^b
	2003	2003	2003	2002-2003	2003
Países en desarrollo	0,694	65,0	76,6	63	4 359
Países menos desarrollados	0,518	52,2	54,2	45	1 328
Estados árabes	0,679	67,0	64,1	62	5 685
Asia oriental y el Pacífico	0,768	70,5	90,4	69	5 100
América Latina y el Caribe	0,797	71,9	89,6	81	7 404
Asia meridional	0,628	63,4	58,9	56	2 897
África subsahariana	0,515	46,1	61,3	50	1 856
Europa central, oriental y CEI ^c	0,802	68,1	99,2	83	7 939
OCDE	0,892	77,7	...	89	25 915
Mundo	0,741	67,1	...	67	8 229

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Ediciones Mundi-Prensa, 2005.

^a Promedio de tasas brutas de matrícula en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria.

^b Paridad de poder adquisitivo.

^c Comunidad de Estados Independientes (CEI), Mancomunidad Británica de Naciones.

En segundo lugar, naturalmente las mejoras de la calidad de vida que registran los indicadores “duros” u objetivos han significado un mayor bienestar de los estratos de ingresos medios de la población, pero también de los de bajos ingresos, puesto que han disminuido algunas brechas que existían hace dos o tres décadas.⁷ Sin embargo, a medida que se eleva el bienestar en determinados aspectos muy básicos, los umbrales de aspiraciones también se desplazan, y las “necesidades” y los bienes que las pueden satisfacer se multiplican.⁸ Entonces, las aspiraciones de consumo de los estratos medios y bajos se transforman en una expectativa permanente que no guarda relación con sus ingresos, que dependen en gran medida del crecimiento del ingreso nacional y su distribución.

En tercer lugar, las mejoras de esos indicadores de bienestar corresponden principalmente a esfuerzos desplegados por el Estado y que se reflejan en sus políticas

⁷ Obviamente, las mejoras que registran los indicadores sobre el conjunto de la región se han alcanzado a partir de niveles “iniciales” diferentes, lo que ha permitido también distintos grados de inclusión de la población en los países.

⁸ Esto último se aplica especialmente a los estratos medios urbanos que han mejorado su nivel de bienestar pero que, al mismo tiempo, han ampliado muy rápidamente sus expectativas de consumo. En el caso de los estratos cuyo ingreso ha crecido, la parte vacía del vaso pareciera crecer.

públicas. Y es probable que las personas estimen que el gobierno del momento sea responsable de esos logros, pero también, y sobre todo, de los fracasos. Por eso es que el hecho de que un porcentaje significativo de la población siga quedando al margen de esos beneficios —especialmente cuando las distintas manifestaciones de la exclusión recaen en individuos que pertenecen a un mismo estrato o grupo social— provoca sentimientos de insatisfacción frente a la gestión pública, las instituciones, los partidos políticos y sus representantes en el Estado (la clase política). En el próximo capítulo se analiza este fenómeno.

Por otra parte, las paradojas del progreso en materia de desarrollo social han hecho más visible la situación de quienes han quedado excluidos. En otras palabras, los mismos avances han demostrado que se puede exigir el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales y, posiblemente, han favorecido las acciones que los reivindican.

2. ...y la mitad vacía

Sin embargo, el desarrollo social no se ha dado al mismo ritmo que el desarrollo económico. Hace varias décadas, la obra de Aníbal Pinto hizo notar este desfase en muchos países de ingreso medio de la región. En esos países el Estado había intervenido tempranamente y con cierto éxito para asegurar el acceso a la educación y la atención médica, y había concertado pactos sociales que incorporaban a una parte de la población urbana. Esto permitió elevar el estándar de vida promedio, que pasó a ser el estándar de referencia, mientras los que quedaban excluidos de estos servicios no podían satisfacer sus aspiraciones, debido al escaso dinamismo económico y la insuficiente creación de fuentes de trabajo, y a la imposibilidad de elevar los recursos fiscales a un ritmo acorde con las crecientes necesidades y el aumento de la población. Existía un pacto social restringido, difícil de sostener a largo plazo sin que se produjeran frecuentes déficit fiscales, cuyas secuelas inflacionarias terminaban provocando efectos muy nocivos precisamente en la población más vulnerable. Por esta razón, finalmente el pacto se quebró. El pacto ya suponía una mitad vacía del vaso, que se hizo más visible en la crisis de aquella forma de Estado.

América Latina y el Caribe han registrado recientemente un crecimiento económico relativamente alto en comparación con el índice histórico (4% anual en el trienio 2003-2005).⁹ Sin embargo, cuando se consideran las tres últimas décadas, el crecimiento económico ha sido muy lento. Además, resulta inferior al ritmo de expansión que la CEPAL ha estimado necesario para incorporar productivamente la

⁹ La CEPAL calcula que el crecimiento del PIB regional en 2006 será del 5,3%, con lo cual los últimos cuatro años (2003-2006) constituirán el mejor cuatrienio en materia de expansión económica de la región de los últimos 25 años. Sin embargo, en un documento reciente (Naciones Unidas, 2005) se señala que los cinco países que registran un índice de extrema pobreza superior a 30%, tendrían que expandir sus economías a tasas superiores a 5% anual e incluso llegar a 9% para reducir esa cifra a la mitad en 2015.

fuerza de trabajo y reducir la pobreza absoluta. Desde mediados de los años setenta, el PIB ha crecido a una tasa promedio anual de 2,8%, solo poco más de un punto más que el aumento de la población. Pero quizás la mayor frustración en relación con la evolución de la economía de América Latina ha sido la persistente divergencia, en términos de producto por habitante, entre la región y el mundo desarrollado, diferencia que se registra desde inicios de la década de 1970 y que continuó aumentando en los últimos años, a pesar de la recuperación del crecimiento.

Esa falta de dinamismo ha hecho más difícil una mayor reducción de la pobreza absoluta en la región. Si se considera a América Latina y el Caribe en su conjunto, apenas en 2005 pudo revertirse el retroceso de los años ochenta en materia de pobreza, a pesar de la disminución lograda por algunos países desde comienzos de los años noventa: con un ingreso por habitante un 12% superior al de 1980, la región registró en 2005 el mismo nivel de pobreza de 25 años atrás, alrededor del 40%, y se proyecta que en 2006 habrá bajado al 38,5%. En el mismo lapso, el número de pobres aumentó desde alrededor de 136 a 205 millones de personas (véase el gráfico III.2). Por tanto, se calcula que en los últimos 16 años la pobreza en América Latina se redujo en algo menos de 10 puntos porcentuales, aunque la población afectada aumentó 5 millones.

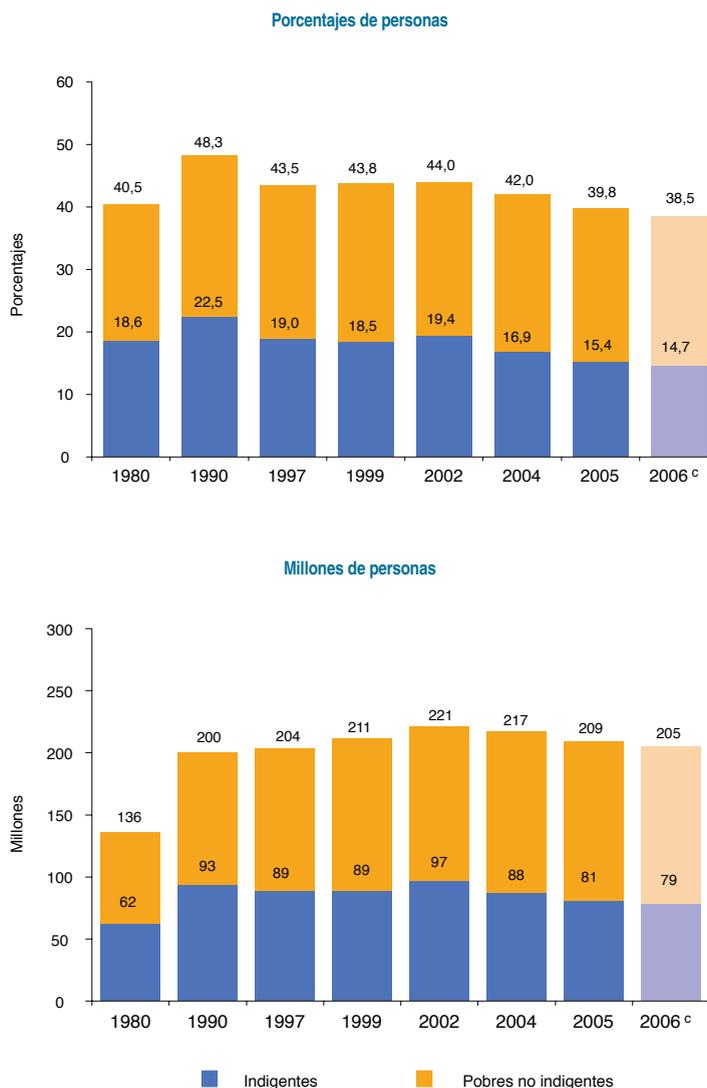
Una de las consecuencias más negativas de la insuficiencia del crecimiento y de su alta volatilidad es que en los últimos 25 años el porcentaje de población que vive en la extrema pobreza o indigencia —una de las expresiones más elocuentes de la exclusión social— no ha podido reducirse significativamente.¹⁰ Se estima que en 2006 cerca de 15% de los latinoamericanos vivía en hogares con ingresos inferiores a los requeridos para satisfacer sus necesidades de alimentación.

La pobreza tiende a reproducir la exclusión social por medio de una cadena de eslabones conocidos, entre los que se cuentan: muy bajos ingresos y escaso capital educativo en el hogar, maternidad adolescente y desnutrición durante el embarazo, recién nacidos con bajo peso, lactancia materna insuficiente, falta de estimulación temprana, daños biológicos irreversibles en etapas tempranas del desarrollo, episodios de desnutrición global que se hace crónica debido a la escasez de recursos del hogar y al bajo nivel de instrucción de las madres, falta de preparación para la escuela, bajo rendimiento y repetición en los primeros años de la enseñanza, deserción escolar, inserción precaria en el mercado laboral, bajos ingresos y desprotección social, que reproducen el ciclo de pobreza y exclusión en la generación siguiente.

Deben destacarse dos aspectos del vínculo entre la magnitud de la pobreza y el crecimiento. Dado que las desigualdades en la distribución del ingreso se han mantenido, o incluso han aumentado en algunos países, los escasos avances en la disminución de la pobreza en función del ingreso están estrechamente asociados en

¹⁰ La CEPAL estima que entre 1980 y 2006 el número de personas en situación de pobreza extrema en América Latina aumentó de 62 a 79 millones.

■ **Gráfico III.2** ■
América Latina:^a evolución de la pobreza^b y la indigencia, 1990-2005
(Porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

^a Estimación para 19 países.

^b Incluye a los indigentes.

^c Las cifras para 2006 son una proyección para todos los países; las correspondientes a 2005 son estimaciones preliminares para algunos países y proyecciones para otros.

su mayor parte al ritmo de crecimiento económico y a sus efectos en la creación de puestos de trabajo y la elevación del ingreso de los ocupados. Las bajas en la magnitud de la pobreza se han logrado solo en menor medida gracias a las transferencias de fondos del Estado y sus programas destinados a mitigarla, aunque hay que señalar que estos programas, junto con las políticas sectoriales, han contribuido a mejorar las condiciones generales de vida de la población beneficiada. Los pobres de hoy no enfrentan el mismo tipo o nivel de carencias que los pobres de hace dos, tres o más décadas.

En el gráfico III.3 se observa que la evolución del ingreso por habitante en América Latina, y su bajo ritmo de expansión acentuaron la brecha que separa a la región de los países desarrollados. Si entre 1980 y 2005 la región hubiese crecido al mismo ritmo anual que los 15 países de la OCDE, la pobreza abarcaría hoy a menos del 15% de la población.

Sin embargo, el nexo entre crecimiento económico y disminución de la pobreza extrema también se ha debilitado cada vez más. En la actualidad, para lograr las mismas disminuciones del porcentaje de pobreza y de pobreza extrema se precisan tasas más elevadas de aumento del producto que hace algunos años. Solo en dos o tres países se podría asegurar que es más difícil que el crecimiento beneficie al núcleo más duro de la pobreza, ya que los niveles generales de pobreza en la región se han reducido.¹¹ Efectivamente, la mayoría de los países está lejos de haber reducido la pobreza a niveles en que el crecimiento, aunque sea por “derrame” no beneficie a los pobres.

Parte del debilitamiento de la relación entre crecimiento y disminución de la pobreza obedece a los cambios en el funcionamiento del mercado laboral y el deterioro de la calidad de los puestos de trabajo, principal fuente de ingreso de los hogares. Desde los años ochenta no se ha logrado crear fuentes de empleo en el sector formal a tasas que permitan absorber la oferta de fuerza de trabajo, a pesar de que en las dos últimas décadas esta oferta se ha expandido a un ritmo menor debido a la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educacional. El nivel de subempleo de baja productividad y bajos ingresos se ha acentuado, al igual que el solo desempleo abierto, no solo entre los jóvenes sino también entre los adultos con mayor experiencia laboral. Asimismo, se ha prolongado la duración de la cesantía, agravando la situación de los hogares que no disponen de patrimonio para enfrentar la pérdida de ingreso. Esto sucede en un contexto de sistemas de protección social de muy baja cobertura y que en la mayoría de los países no incluyen seguros de desempleo adecuados (CEPAL/SEGIB, 2006). Solo en el último trienio han comenzado a revertirse estas tendencias, en gran medida gracias a la rápida recuperación económica de algunos países tras la fuerte crisis ocurrida a comienzos de la década (CEPAL, 2006a).

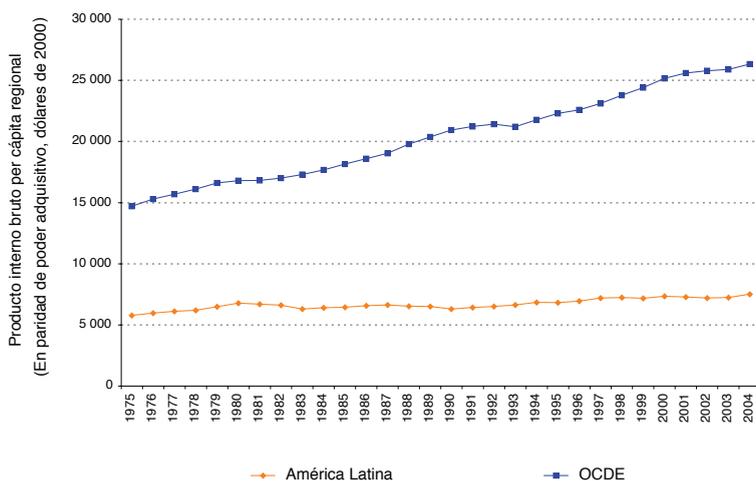
¹¹ Este podría ser el caso de Chile y Uruguay, países en que la pobreza extrema es cercana o inferior a 5%, pero no en los países en los que esta supera el 20% y hasta el 30%. Las estimaciones más recientes de la magnitud de la pobreza y de la pobreza extrema realizadas por la CEPAL se encuentran en la edición 2005 del *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2005, p. 317.)

■ Gráfico III.3 ■

Indicadores de divergencia entre América Latina y 15 países de la OCDE y de volatilidad del crecimiento

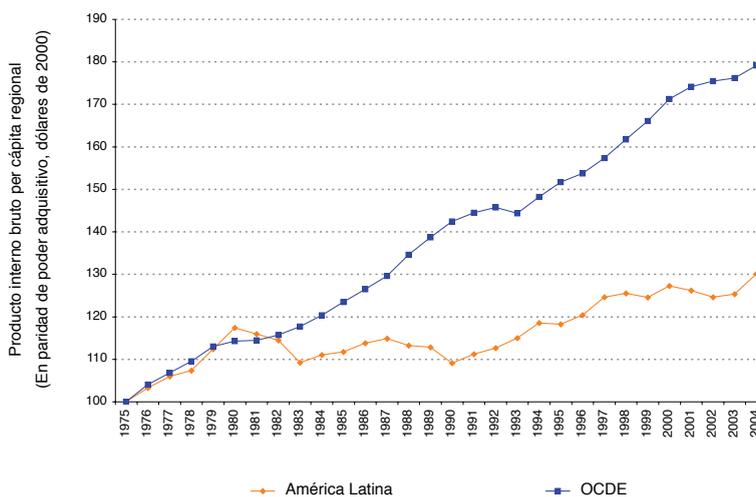
Evolución del producto interno bruto per cápita, 1975-2004

(En dólares del año 2000)



Evolución del producto interno bruto per cápita, 1975-2004

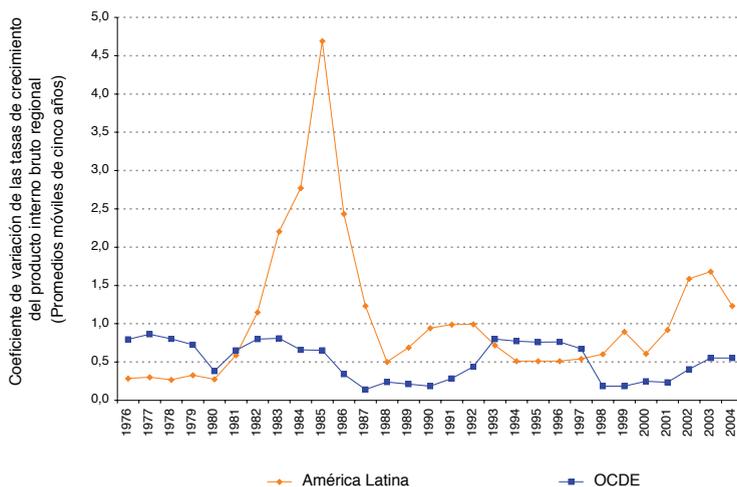
(1975 = 100)



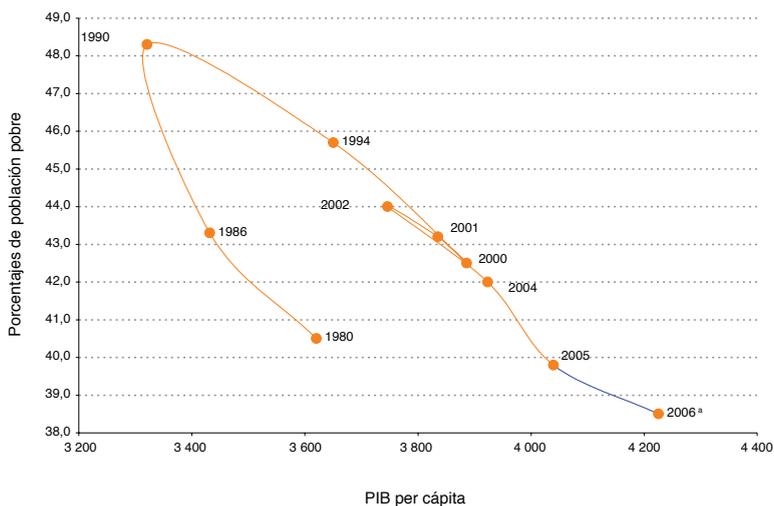
(continúa)

■ Gráfico III.3 (continuación) ■

Volatilidad del producto interno bruto, 1971-2004
(Coeficiente de variación a partir de promedios móviles de cinco años)



América Latina: evolución de la pobreza absoluta y del PIB per cápita
(Porcentajes y dólares de 2000)



Fuente: Procesamientos especiales a partir de datos de Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI)* y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, varias ediciones.

* Proyecciones.

En sociedades tan desiguales y que, por regla general, han crecido con lentitud —los escasos registros de aumento del PIB se dan también normalmente durante pocos años consecutivos— los descensos de la pobreza han sido leves. Salvo cuando la recuperación del producto ha sido muy rápida tras una caída pronunciada, en los ciclos recesivos causados por *shocks* externos¹² o internos, la pobreza y la vulnerabilidad tienden a acentuarse de manera sostenida.

En el gráfico III.3 se aprecia la volatilidad macroeconómica que ha afectado a la región, particularmente en las últimas dos décadas.¹³ Esta volatilidad se ha convertido en un elemento determinante de la pobreza y del agravamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso en los países que han registrado una severa disminución del producto interno bruto.¹⁴ En efecto, los ciclos de expansión y contracción de la actividad económica y de la inversión, que son cada vez más breves, provocan a su paso un efecto altamente destructivo sobre los activos de los pobres, pero también sobre los estratos medios asalariados —por el aumento del desempleo y la disminución de los ingresos— e independientes, por las restricciones del acceso al financiamiento y la caída de la demanda interna. Los efectos de los ciclos recesivos se ven acentuados en la medida que el gasto público, a veces también el gasto destinado a los sectores sociales, ha tendido a mostrar un comportamiento procíclico en la mayoría de los países, lo que redobla los efectos regresivos en los puntos bajos del ciclo económico.¹⁵ La débil posición de los grupos de menores ingresos va unida a la vulnerabilidad de la economía a los impactos externos y los ajustes internos (CEPAL, 2005).

En el mismo gráfico III.3 se ilustran las consecuencias de la inestabilidad macroeconómica en la evolución de la pobreza. En efecto, en los últimos 25 años la incidencia de la pobreza correspondiente a un mismo nivel de ingreso per cápita se ha acentuado a lo largo del ciclo económico. A precios de 2000 y como promedio regional, el ingreso per cápita en 1980 ascendía a poco más de 3.600 dólares y la pobreza afectaba a 40,5% de la población, mientras en 2006 el ingreso latinoamericano era algo más de 4.200 dólares, y la pobreza sería levemente más baja: 38,5% de la población. La asimetría del ciclo —que el gráfico recoge para un período largo de 26 años— queda en evidencia, puesto que se tardó quince años recuperar lo que se perdió en menos de diez años en materia de pobreza, entre 1980 y 1990.

¹² Hay pocos estudios cuantitativos sobre los efectos de los *shocks* externos en la pobreza y la desigualdad en los países de la región. Sobre los casos de Costa Rica, El Salvador y Honduras, véase Sánchez (2005).

¹³ En los años noventa el coeficiente de variación de las tasas de crecimiento del producto en América Latina y el Caribe duplicó con creces el valor correspondiente al mundo desarrollado y a los países asiáticos en desarrollo.

¹⁴ En el caso del Istmo Centroamericano, hay claras pruebas de que la disminución de la pobreza requiere no solo del crecimiento económico, sino que éste también sea estable. Ver Sauma (2006).

¹⁵ La conciencia difundida que hoy existe sobre la necesidad de adoptar políticas contracíclicas para proteger a los grupos más vulnerables obliga a prestar especial atención al contexto macroeconómico si se quiere evitar el deterioro redistributivo que acarrea el movimiento cíclico de la economía. Por eso, CEPAL ha hecho hincapié en la necesidad de una macroeconomía sólida, estable y de criterios contracíclicos que permitan proteger y promover a los sectores más excluidos, condición indispensable de una agenda destinada a fomentar la equidad.

Se podría suponer que cuanto más claramente perciban las personas que su bienestar está asociado al crecimiento económico y mayor sea la importancia que le conceden los medios de comunicación y la élite a las aspiraciones materiales de la población, mayores serán los sentimientos de desafecto e inconformidad con respecto de la situación económica propia y la del país. Pero la volatilidad del crecimiento, como tal, no tiene un significado concreto para la población. Aún en el marco de mejoras de tendencia en los indicadores básicos de calidad de vida, como los ya mencionados, un punto clave es la inestabilidad en el empleo o, en el peor de los casos, su pérdida, que muchas veces lleva posteriormente a inserciones más precarias o con menores ingresos y, por consiguiente, a restricciones en el consumo. Cuando esto se produce en sociedades muy desiguales, y si en los períodos recesivos además la desigualdad se hace más visible e irritante, los sentimientos de desafecto y la falta de sentido de pertenencia a la sociedad tienden a exacerbarse.¹⁶

C. La desigualdad, impedimento fundamental para reducir la exclusión social

En los últimos 25 años, además del bajo crecimiento y su volatilidad, la profunda desigualdad en la distribución del ingreso también ha impedido una mayor disminución de la pobreza absoluta y de la exclusión en América Latina y el Caribe. La pobreza y las brechas en materia de pobreza¹⁷ se explican en gran parte como consecuencia de la desigualdad distributiva, la más elevada de todas las regiones (CEPAL/SEGIB, 2006). Sin embargo, no debe perderse de vista que algunos países de la región, entre otros, Uruguay y Costa Rica, registran una concentración del ingreso muy inferior al promedio latinoamericano, aunque en ambos países esta cifra es mayor que la de los países desarrollados. Esto demuestra que no es imposible alcanzar niveles mayores de equidad que los actuales y, con ello, reducir la exclusión.¹⁸

El crecimiento económico elevado y sostenido es esencial para lograr mejoras importantes en el bienestar de la población más carenciada, aún sin mayores cambios en la distribución del ingreso primario. Un caso notable es Chile, país en el que, en un marco de crecimiento económico e inversión social, se logró reducir la pobreza total y extrema muy significativamente: entre 1990 y 2003, se redujo del 38,6% al 18,7% la pobreza total y la indigencia de 13% a 4,7%.

¹⁶ Las crisis provocan muchas veces daños irreparables como la desnutrición severa entre los menores de cinco años, a pesar de la menor vulnerabilidad macroeconómica ante los choques externos, la mayor eficiencia de los programas para proteger a la población más vulnerable en los períodos de crisis severas y la rapidez con que se ha recuperado el producto y el empleo una vez retomado el crecimiento.

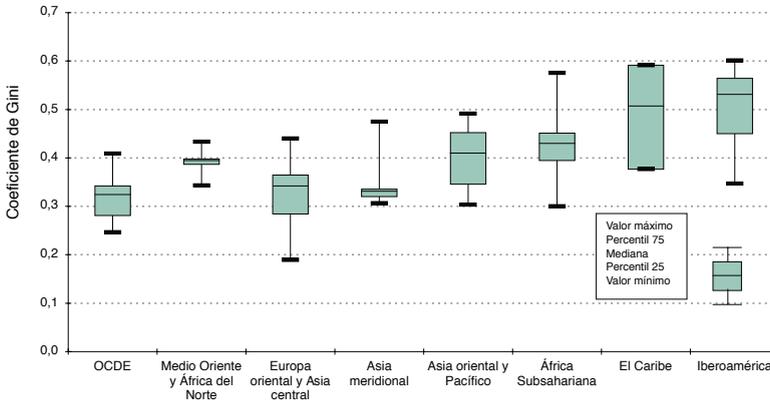
¹⁷ La brecha de pobreza se refiere a la diferencia entre el ingreso promedio de los pobres y el monto de ingreso que se requiere para situarse fuera de esa condición.

¹⁸ Estos dos países —además de Chile— son los que presentan los menores niveles de pobreza extrema en América Latina.

La CEPAL ha puesto de relieve las causas de la desigualdad distributiva, las formas mediante las cuales esta se manifiesta, así como sus consecuencias negativas para el crecimiento y la pobreza.¹⁹ Un alto grado de concentración del ingreso no solo es una consecuencia de las desigualdades de acceso al patrimonio y a los activos (tierra, capital físico y social, educación y calificaciones), sino que también perpetúa esas desigualdades. En el gráfico III.4 se ilustra la posición que ocupa América Latina en cuanto a desigualdad distributiva a nivel internacional, y en el gráfico III.5, las diferencias que existen entre los países de la región y los cambios entre 1990 y la actualidad.

■ Gráfico III.4 ■

Regiones del mundo: coeficiente de concentración de Gini 1997-2004
(Concentración del ingreso per cápita a partir de grupos decilicos)

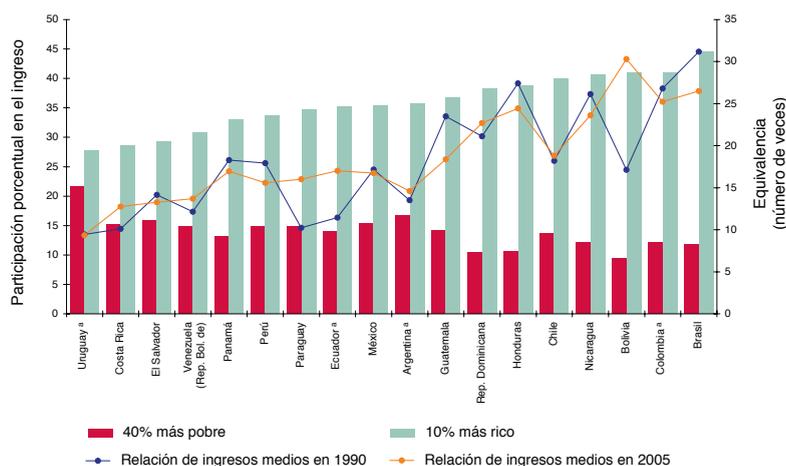


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI)*.

Abundan las evidencias sobre la marcada desigualdad en la distribución del ingreso en los países latinoamericanos, y hay cierto consenso sobre sus causas y los mecanismos que la reproducen, pero no se ha examinado cómo influyen en las percepciones de la población estas apreciables diferencias de ingreso y de consumo. Es probable que en sociedades con un bajo nivel de ingreso por habitante como las nuestras, las percepciones negativas que manifiestan los encuestados acerca de su propia situación económica y la del país en que viven sean consecuencia del elevado porcentaje que no puede satisfacer sus necesidades básicas debido a su condición de pobreza y exclusión. Esta situación es vista, en parte, como consecuencia de una desigualdad pronunciada y persistente.

¹⁹ Véase Machinea y Hopenhayn (2005), Hammill (2005).

■ Gráfico III.5 ■
América Latina: participación de los hogares en el ingreso total según deciles de ingreso alrededor de 2005 y relación de ingresos medios entre ambos, 1990-2005



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI)*.

^a Zonas urbanas.

La región no es tan pobre en términos de ingresos como para que, de un total de 532 millones de habitantes, alrededor de 205 millones vivan en la pobreza y cerca de 79 millones no dispongan de los recursos para satisfacer siquiera adecuadamente sus necesidades de alimentación. Si la distribución del ingreso no fuese tan desigual, con el mismo índice de ingreso por habitante el nivel de pobreza podría ser muy inferior al actual. Como se concluye en un documento reciente en el que se examinan las condiciones para lograr el primer objetivo de desarrollo del Milenio, “... el principal obstáculo que se interpone al éxito de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe radica en que el mejor remedio para tratar la pobreza que aflige a la región —la reducción de la desigualdad— parece ser uno que le resulta muy difícil recetar. Una leve disminución de la desigualdad contribuiría mucho a reducir las privaciones extremas que se dan en la región” (CEPAL/IPEA/PNUD, 2003).

Un rasgo distintivo de esta desigualdad distributiva es la elevada fracción del ingreso que capta el estrato más alto, particularmente el 10% más rico de la población. En efecto, las brechas entre los grupos (deciles) intermedios de la distribución no son muy pronunciadas, al igual que en los países más igualitarios, pero entre el decil de más altos ingresos y el 10% que le sigue “se abre un abismo” (BID, 1999). Mientras en los países europeos el ingreso del 10% de la cúpula supera en no más de 20% o 30% el ingreso del noveno decil, en América Latina esa distancia es superior al 100% y, en algunos casos, al 200%.

Este hecho tiene, además, importantes consecuencias en lo que respecta a la consolidación de acuerdos sobre un pacto fiscal que permita elevar la baja carga tributaria, como se verá en el capítulo V. En efecto, la alta concentración del ingreso en la cúpula exige aumentar la progresividad de los impuestos directos mediante el aumento de las tasas medias (o marginales) que gravan las rentas más altas, a fin de elevar la base tributaria, evitando al mismo tiempo gravar excesivamente a los estratos medios. Sin embargo, cuanto mayor sea la cuota de poder y del ingreso que concentra el estrato superior, menos probable es que se pueda lograr un aumento de su carga tributaria. Esta es una de las razones por las cuales los esfuerzos se han dirigido más a elevar los ingresos tributarios mejorando la capacidad de recaudación del Estado en los gravámenes indirectos (IVA), que permiten lograr un incremento mayor de recursos elevando las tasas o reduciendo la evasión (Engel, Galetovic y Raddatz, 2001).²⁰ Junto con ello, y para influir lo más positivamente posible en las políticas redistributivas, se ha procurado además destinar al gasto social una fracción más alta del gasto público total y mejorar su eficiencia.

El mercado laboral se revela como el principal *locus* de desigualdad en la región. La elevada tasa de desigualdad distributiva se explica en su mayor parte por el alto grado de concentración de los ingresos del trabajo.²¹ Esto no debería sorprender, ya que los ingresos laborales constituyen más de dos terceras partes del ingreso total de los hogares.

La desigualdad en los ingresos laborales obedece a la alta concentración de los sueldos y salarios y de las ganancias en el decil más rico y las marcadas concentraciones en el 5% y en el 1% de perceptores de ingresos más altos. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela el 10% superior capta entre 35% y 45% de los ingresos del trabajo y el 5% más rico entre 23% y casi un 35%. De hecho, el ingreso promedio anual de los ocupados del decil superior de los seis países examinados, con la excepción de Colombia, supera el PIB por habitante de España, que en 2003 era de alrededor de 22.800 dólares de paridad del año 2000. En cambio, el 20% de los ocupados con menores ingresos capta solo entre 2,5% y 5% del ingreso laboral (véase el cuadro III.2).

²⁰ Los autores señalan que la redistribución del ingreso se debe realizar mediante el gasto social, no mediante la recaudación de impuestos directos que gravan las rentas y que tienen efectos muy distorsionantes, son costosos de administrar y permiten recaudar relativamente poco, a diferencia del impuesto al valor agregado (IVA). En el caso de Chile, los autores proveen evidencia de que un dólar gastado en mejorar la capacidad de recaudación del IVA aumenta en 31 dólares los ingresos recaudados por ese concepto. Los datos sobre un conjunto de países indican que, en promedio, ese dólar invertido eleva los ingresos por IVA en 12 dólares.

²¹ Naturalmente hay menos acuerdo sobre si esas desigualdades son una traba para el crecimiento y si es o no suficiente el crecimiento económico para reducir la pobreza. Respecto de los factores subyacentes de la desigualdad en materia de ingreso, cabe destacar el estudio econométrico de Hammill en el que se calcula que la desigualdad en el ingreso de los individuos está determinada en gran medida por el nivel de formación y las diferencias en el mercado laboral (Hammill, 2007).

■ Cuadro III.2 ■
América Latina (6 países): límites de ingreso, ingreso promedio, participación en el ingreso total y promedio de años de estudio de los ocupados pertenecientes a distintos estratos de ingreso laboral
(En dólares de 2000 expresados en paridad de poder adquisitivo)

País	Unidad	Ocupados					
		20% más pobre	40% más pobre	Promedio en adelante ^a	10% más rico	5% más rico	1% más rico
Argentina (2004) ^b (12 222 dólares en PPA)	Límite ^c	10 547	17 689	29 921 (67)	58 259	87 724	160 826
	Ingreso promedio	6 148	10 354	59 863	107 037	145 561	260 760
	Participación en el ingreso	4,7	14,5	66,4	35,4	23,6	8,7
	Promedio de años de estudio	8,9	9,6	12,2	13,5	14,0	15,1
Brasil (2003) (7 306 dólares en PPA)	Límite ^c	3 630	5 444	12 619 (74)	27 224	40 492	92 582
	Ingreso promedio	2 160	3 505	32 439	60 923	80 989	159 264
	Participación en el ingreso	3,5	11,8	67,6	42,4	32,1	12,6
	Promedio de años de estudio	4,5	5,4	10,7	12,6	13,2	14,2
Chile (2003) (9 727 dólares en PPA)	Límite ^c	4 531	6 343	14 348 (77)	26 858	44 401	134 292
	Ingreso promedio	3 104	4 249	39 402	67 041	98 703	244 955
	Participación en el ingreso	4,5	12,0	64,0	45,3	34,4	14,7
	Promedio de años de estudio	8,6	9,1	14,0	15,4	15,7	16,3
Colombia (2002) (6 293 dólares en PPA)	Límite ^c	3 210	6 209	10 428 (71)	20 284	28 636	62 089
	Ingreso promedio	1 831	3 356	23 112	39 383	54 955	118 458
	Participación en el ingreso	3,6	13,3	63,3	37,4	26,0	10,4
	Promedio de años de estudio	5,7	5,9	11,9	15,3	16,3	18,0
México (2004) (9 010 dólares en PPA)	Límite ^c	3 541	6 538	13 117 (72)	27 240	40 298	93 160
	Ingreso promedio	1 752	3 513	31 428	56 476	78 067	163 612
	Participación en el ingreso	2,7	11,1	66,5	41,0	29,8	12,5
	Promedio de años de estudio	5,9	6,5	11,7	13,3	14,2	15,2
Venezuela, Rep. Bol. de (2002) (5 259 dólares en PPA)	Límite ^c	5 458	7 796	13 756 (69)	26 099	36 138	71 998
	Ingreso promedio	3 341	5 233	27 934	47 694	64 014	120 336
	Participación en el ingreso	5,0	16,1	64,0	34,6	23,1	8,7
	Promedio de años de estudio	6,4	7,0	10,7	12,1	12,4	13,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Estrato sobre el promedio de ingresos laborales. El valor entre paréntesis corresponde al percentil de la distribución en el que se ubica el valor promedio.

^b Zonas urbanas.

^c Corresponde al límite superior del 20% más pobre y del 40% más pobre. En los restantes casos corresponde al límite inferior del estrato.

Estos datos permiten refutar una percepción muy difundida entre los individuos del estrato medio-alto y alto, que consideran que sus ingresos relativos son “bajos”. Por ejemplo, en Brasil, Chile y México, quienes declaran un salario mensual cercano o superior a los 2.200 dólares por mes forman parte del 10% de ocupados de más altos ingresos. ¿Cómo explicar esa percepción tan difundida? Dejando de lado las explicaciones más obvias —la mera queja interesada o el natural desconocimiento de la estructura distributiva global—, posiblemente responda a que en las comparaciones de ingreso, los individuos valoran mayormente, o les son más visibles, los de quienes ganan más y tienen patrones de consumo a los cuales aspiran. La mirada es “hacia arriba” de la escala de ingresos y no al revés, hacia quienes ganan menos. Y dada la alta concentración del ingreso, esa mirada siempre encuentra a individuos con ingresos muy superiores a los propios. El grupo de referencia (al que se aspira a pertenecer) está siempre por encima del grupo de pertenencia. En países con un bajo nivel de ingreso por habitante, solo la población que integra el 5% o incluso el 1% más rico tiene acceso al patrón de consumo típico de los estratos medios o altos de países desarrollados. Esto ocurre cuando la captación del ingreso está muy concentrada, con estratos medios que reciben una fracción baja del ingreso nacional.

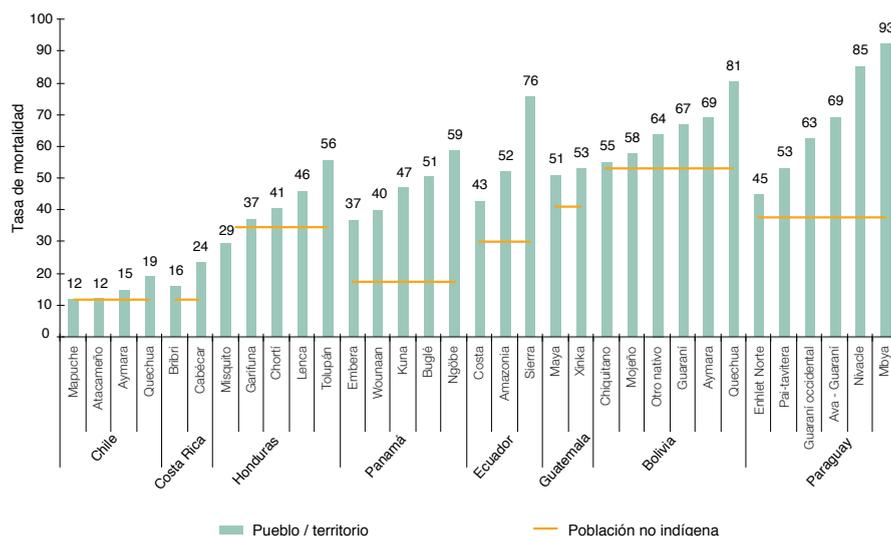
Por otra parte, hay indicadores que dejan en evidencia ostensibles desigualdades sociales relacionadas con la discriminación étnica y de género y correlacionadas con el ingreso. En el caso de los pueblos originarios,²² las disparidades respecto de la población no indígena entre países, áreas geográficas y grupos sociales se mantienen y, lo que es peor, en algunos ámbitos se profundizaron en los últimos 15 años. Ya se han ilustrado los avances en el desarrollo social de la región, entre otros el descenso de las tasas de mortalidad infantil; en 2000, sin embargo, el promedio latinoamericano de mortalidad infantil de los niños indígenas era de un 60% mayor que el de los no indígenas: 48 por 1.000 nacidos vivos, en comparación con 30 por 1.000. La brecha es aún más alta cuando se trata del período que abarca hasta los cinco años de vida, en el cual la sobremortalidad asciende al 70% (CEPAL, 2006a). Son contundentes las diferencias de la mortalidad infantil indígena entre países: las más altas probabilidades de morir en la infancia y en la niñez las presentan Paraguay (mortalidad infantil indígena de 72,1 por cada mil nacidos vivos) y Bolivia (63,3 por mil). Las más bajas tasas son las de Chile y Costa Rica, de 11,5 por cada mil nacidos vivos. Además, destaca la heterogeneidad en materia de mortalidad infantil entre pueblos indígenas y países; por ejemplo, la probabilidad de morir antes de cumplir el año de un niño quechua en Bolivia quintuplica con creces la de un niño quechua en Chile (gráfico III.6).

²² Para un tratamiento comparativo de la situación demográfica de los pueblos indígenas en la región ver CEPAL (2006a). Los últimos informes sobre desarrollo humano del PNUD de Bolivia y Guatemala están centrados en el tema indígena.

■ Gráfico III.6 ■

Ocho países latinoamericanos: mortalidad infantil según pueblo indígena o territorio y mortalidad infantil de la población no indígena, censos de 2000

(Número de niños de 0 a 1 año muertos por cada mil nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, diciembre.

D. Educación y empleo: desfase entre los principales mecanismos de inclusión social

1. Algunos factores explicativos

Tradicionalmente, la educación y el empleo han sido, y siguen siendo para la mayoría de las personas, los dos principales mecanismos de inclusión social. Sin embargo, los progresos en estos dos ámbitos son disímiles. Mientras los avances en cuanto a acceso y logros en la educación han sido muy importantes, las dificultades en materia de empleo se manifiestan en tasas de desocupación y subempleo elevadas y grandes diferencias de productividad entre empresas de distintos tamaños y sectores.

En efecto, durante los años noventa aumentó en cerca de 4% la tasa promedio de desempleo abierto, y siete de cada diez nuevos ocupados engrosaron el sector informal. Este sector hoy abarca a alrededor del 47% de la fuerza de trabajo latinoamericana y caribeña.

En cambio, en materia educacional casi todos los países ya han logrado que más del 90% de los jóvenes complete la educación primaria y cerca del 70% de ellos

pueda ingresar a la secundaria. Los jóvenes de 20 a 24 años tienen en promedio entre tres y cuatro años más de formación que sus padres. Un dato crucial ilustra este cambio: el término de la educación primaria de la población de 50 a 64 años es del 33,1% más baja que la registrada en la población de 15 a 29 años.²³ Al margen de cualquier consideración acerca de las dificultades que enfrentan hoy los jóvenes para incorporarse al empleo, estos avances en la educación responden a grandes esfuerzos de los países, y de los hogares, en materia de aumento del gasto en ese sector.²⁴ La importancia de estos avances radica además en que han permitido impartir a la gran mayoría de las personas los conocimientos que habilitan para el desempeño de la ciudadanía.

Pero en la medida en que las sociedades latinoamericanas no han creado suficientes puestos de trabajo de calidad y con una retribución y protección adecuadas, la inconsistencia entre mayores logros educacionales y posibilidades limitadas de incorporarse al mercado laboral ha sido un factor que contribuye a provocar insatisfacción, especialmente entre quienes provienen de estratos medios y bajos y logran aumentar significativamente su capital educativo en relación con el de sus padres. Quienes actualmente no pueden adquirir ese mayor capital educacional y quedan marginados tempranamente de la escuela, enfrentan más probabilidades de caer en el subempleo.

El desfase entre oferta y demanda de calificaciones —que para muchos ha llevado a la inclusión mediante mayor educación— tiende a causar desigualdad y exclusión social en el mercado laboral. Como señala un reciente análisis, las causas estructurales que explican los altos niveles de inequidad, vale decir, que constituyen un sistema de perpetuación y agudización de la brecha de ingresos entre distintos grupos sociales, radican sobre todo en las diferencias de acceso a activos, entendidos como acceso a educación, conocimiento y empleos de calidad y, en diversos grados, el acceso a otros activos como tierra, capital y financiamiento, y también ciertos rasgos demográficos y adscriptivos. Tales son los eslabones que reproducen la inequidad, dado que se transmiten de una generación a la siguiente y, por ello, perpetúan la mala distribución del ingreso pese a los esfuerzos del Estado en invertir para apoyar a los grupos más pobres. En las dos últimas décadas se agrega a todo lo anterior el efecto de los ciclos de expansión y contracción del crecimiento económico, que se ha traducido en mayor concentración de los ingresos (Machinea y Hopenhayn, 2005).

²³ Varios países latinoamericanos, sin embargo, no han alcanzado el acceso universal a la educación primaria, considerada un derecho y por tanto obligatoria. En efecto, a comienzos de esta década, el 12% de los jóvenes de 15 a 19 años no había completado ese ciclo básico. En cuanto a la educación secundaria, alrededor del 55% de los jóvenes de 20 a 24 años de edad no alcanzó 12 años de educación, mínimo necesario para tener alguna oportunidad de percibir ingresos que permitan mantenerse fuera de la pobreza durante la vida adulta (véase Naciones Unidas, 2005, capítulo III).

²⁴ Dentro de las partidas destinadas a gasto social, las que tuvieron un mayor incremento durante los años noventa fueron las destinadas a educación. Véase CEPAL (2005).

El relativo desfase entre los dos principales mecanismos de inclusión respondería, en el caso de la educación, a su rápida expansión, a su insuficiente calidad y a restricciones de la oferta de ciertas calificaciones requeridas por la dinámica económica. En el caso del empleo, el desfase responde a la lentitud con que se ha expandido la oferta de puestos de trabajo en relación con la oferta de calificaciones, y a cambios en las condiciones de contratación que han tendido a crear más inestabilidad y rotación de la población entre distintas ocupaciones. Esto podría explicar el sentimiento de inseguridad económica e inconformidad que expresa una parte de la población. Como se indica más adelante, en los sondeos de opinión este sentimiento se manifiesta en una mala evaluación de la situación económica personal y familiar, y en la percepción de que las condiciones de vida propias son peores que las de los padres. Como se destaca en el capítulo V, un pacto de cohesión social debería contemplar, entre otros elementos, propuestas que atiendan las demandas ciudadanas en estos ámbitos cruciales para la movilidad e inclusión social.

El rápido avance hacia la universalización de la educación —que indudablemente debe seguir constituyendo un objetivo prioritario— ha tenido un inesperado efecto colateral: en cierta medida, la desigualdad entre estratos sociales se ha convertido en una característica endógena del sistema educacional. Y algunas desigualdades que no eran tan evidentes han tendido a expresarse en el deterioro de la calidad, bajos logros en el aprendizaje, repetición y deserción escolar temprana. Precisamente porque la educación es ahora más incluyente, las diferencias entre los estudiantes de distintos estratos sociales se han hecho más visibles. Así, lo que es claramente un avance —la expansión de la matrícula y la conquista progresiva de un derecho— plantea nuevos problemas que es preciso atender.²⁵

En relación con el empleo, la menor capacidad de las economías para absorber el aumento de la oferta de recursos humanos de alta calificación se ha traducido en que, en términos regionales promedio, se desaproveche la formación de un tercio de sus profesionales y técnicos. De esta manera, las tasas elevadas y cada vez más altas de desempleo abierto —entre 1990 y 2005, el desempleo en la región se elevó del 5% al 9,1%— impiden hacer uso cabal del acervo de conocimientos y destrezas de la población de mayor calificación. Otra causa de la subutilización de los recursos humanos calificados es el retiro de la fuerza de trabajo por desempleo prolongado —desocupados desalentados— y la inactividad involuntaria, que se da principalmente entre mujeres, por falta de redes de apoyo y políticas de conciliación que permitan compatibilizar los roles domésticos con actividades laborales fuera del hogar, o por discriminación en el mercado laboral.

25 En países donde el avance en el acceso a la educación ha sido muy rápido y a partir de niveles iniciales relativamente altos, el logro educacional de los hijos ha tendido a desvincularse del de los padres. En esos términos, un estudio reciente sobre movilidad social en Chile señala que: "...los hijos de personas con menor nivel de escolaridad también pueden acceder a niveles superiores de educación. Alrededor de un tercio de las personas de entre 24 y 35 años de edad que ingresan a estudios post secundarios provienen de padres que solo cursaron la primaria" (Torche y Wormald, 2004).

Hay, además, otro segmento de la fuerza de trabajo que es subutilizado: se trata de la fuerza laboral que no encuentra demanda para sus calificaciones. Son las personas que han logrado completar la educación superior, pero terminan ocupando puestos con bajas remuneraciones que no retribuyen la inversión educativa realizada. Este fenómeno produce no solo un desaprovechamiento de la inversión educativa pública y privada, sino también frustración entre quienes hicieron tal esfuerzo. Estas distintas formas de desaprovechamiento de la inversión educacional afectan a una de cada tres personas que a comienzos de esta década habían logrado una calificación profesional o técnica en la región (CEPAL, 2002a). La educación y el empleo se retomarán en el capítulo V, donde se señalan orientaciones generales de políticas públicas para la consecución de estos objetivos.

2. Indicios de percepciones negativas

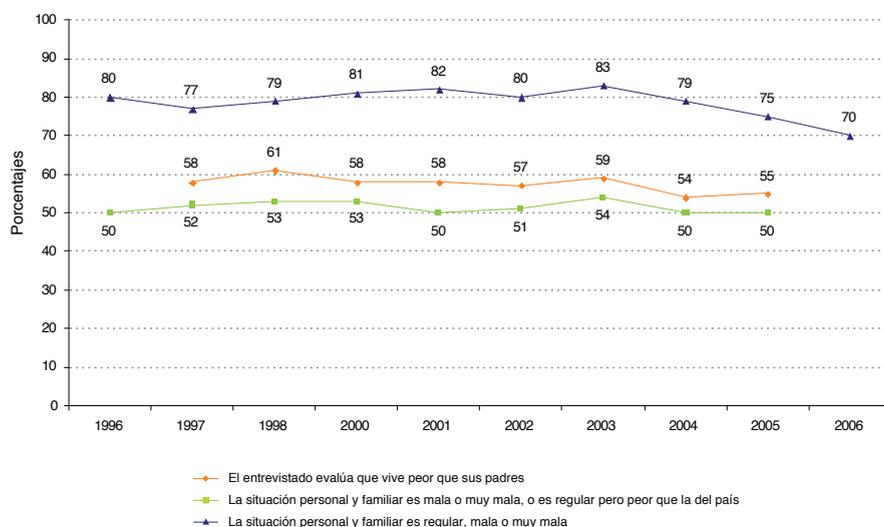
La sensación de inseguridad económica y las percepciones negativas podrían deberse no solo al desfase entre la educación y el empleo, o al debilitamiento del eslabón entre ambos, que naturalmente afecta más a los jóvenes en la etapa de transición al mundo del trabajo. Posiblemente influyan también en esas percepciones la permanencia de los mecanismos de exclusión social y el número de habitantes que se ven afectados por ellos, especialmente cuando condiciones adversas como la falta o dificultad de acceso a la educación, a la salud, al empleo, a la vivienda, a los servicios básicos recaen en un mismo grupo, por ejemplo en los indígenas.

Si la pobreza estructural se perpetúa debido a la existencia de mecanismos que la reproducen de una generación a otra, una parte de la población no percibirá cambios ni movilidad, ni encontrará caminos para salir de esa situación. Se hace imperioso que perciban ingresos para satisfacer las necesidades más básicas, y se multiplican los ‘atajos’ para lograrlo. Se crean visiones negativas —el destino— y conductas “desviadas” y anómicas, las que muchas veces se hacen normales o aceptables para quienes las practican; tal es el caso del microtráfico de drogas. A su vez, la consolidación de una subcultura de la escasez es facilitada por la segmentación del espacio urbano, que conlleva escaso contacto con los “integrados”, quienes son vistos como enemigos y como fuente de ingresos para sobrevivir (como patrones o como víctimas). No se conciben como iguales y pertenecientes a una misma sociedad.

Por otra parte, las clases medias, que no se enfrentan a esa escasez extrema de recursos ni a la urgencia de satisfacer las necesidades básicas para sobrevivir, también pueden ver frustradas sus expectativas de ascenso económico. Los ciclos recesivos y la mayor inestabilidad en el empleo, la privatización de la educación y de la salud y su encarecimiento, junto con el de los servicios básicos, les crea una sensación de inseguridad económica. Asimismo, el abaratamiento de los bienes duraderos y de otros bienes de consumo —a los que antes accedían casi exclusivamente los estratos de altos ingresos— crea expectativas que se satisfacen muchas veces con un endeudamiento que no es posible sostener, debido precisamente a la inestabilidad de los ingresos.

En el gráfico III.7 se recogen algunos indicadores de percepciones negativas, elaborados con información del Latinobarómetro. Por una parte, se observa que más de la mitad de los encuestados percibe que sus condiciones de vida son peores que las de sus padres; es probable que esa percepción, bastante difundida y permanente a lo largo de la década, se asocie con los indicadores de pobreza y desigualdad. Por otra, es probable que la percepción sobre la mala situación económica personal y familiar —que sigue una tendencia análoga a la anterior— refleje los cambios que han ocurrido en el empleo como principal mecanismo de acceso al consumo y de seguridad económica.

■ Gráfico III.7 ■
América Latina (18 países): indicadores de la sensación de “malestar” frente a la situación económica personal y a las oportunidades de bienestar
 (En porcentajes)



Fuente: Base de datos del *Latinobarómetro* 1996-2005 y cifras publicadas del *Informe Latinobarómetro 2006*.

En síntesis, las percepciones sobre la existencia de la pobreza y de amplias desigualdades provocan sentimientos de injusticia que se reflejan en los sondeos de opinión, porque son muy pronunciadas las evidentes diferencias de ingreso, de patrimonio y de calidad de vida, y no se las puede atribuir a algún factor que las justifique en tal demasía. A veces, estas percepciones reflejan sentimientos de frustración e inconformismo, porque los esfuerzos laborales a menudo no tienen una recompensa monetaria que permita solventar una vida digna y sentirse incorporado a una sociedad que incentiva el consumo, una sensación de frustración que se refuerza cuando se percibe que otros lo logran. También queda de manifiesto una sensación

de inseguridad económica, porque las personas se ven afectadas con mayor frecuencia por episodios de disminución de los ingresos familiares por pérdida del empleo, o deterioro de su calidad —falta de protección social—, en tanto que la privatización de los servicios básicos las ha obligado a enfrentar mayores gastos. Quizás estos sentimientos que provocan percepciones negativas sean una de las vías mediante las cuales los factores “objetivos” mencionados se instalan con fuerza en la subjetividad de los individuos.

Capítulo IV

Algunos factores subjetivos de la cohesión social: un enfoque basado en los sondeos de opinión

Como ya se ha mencionado, el concepto de cohesión social se refiere no solo a los mecanismos de inclusión y exclusión, sino también a cómo estos influyen y moldean las percepciones y conductas de los individuos frente a una sociedad o comunidad en particular. Como el concepto abarca la relación entre los individuos, la comunidad y la sociedad, es importante captar las valoraciones y percepciones de las personas acerca del grado de solidaridad que la sociedad les brinda y, a su vez, de cómo ellas definen su solidaridad hacia los demás. Ambas valoraciones forman parte de la dimensión intersubjetiva de esta relación entre individuo y sociedad, moldean y enriquecen su contenido, y contribuyen a definir predisposiciones y comportamientos.

En este capítulo se examina precisamente cómo los factores psicosociales —en su conjunto y en su interacción— dan señales sobre la capacidad de emprender un proyecto social común. Con ese objetivo, se analizan algunas percepciones, valoraciones y actitudes de los individuos relativas a la dinámica de los principales mecanismos de inclusión y exclusión social en la región y que, en último término, pueden conducir a comportamientos que favorecen o dificultan el logro de acuerdos sociales.

A. A manera de preámbulo

La permanencia de los mecanismos de exclusión social, la magnitud de la población excluida, así como la concurrencia de un gran número de factores adversos que afectan a un mismo grupo de personas —como los que llevan a actitudes de discriminación étnica— llegan incluso a permear las percepciones de quienes no están afectados directamente por la exclusión social. De esta manera, tiende a difundirse una suerte

de imaginario o representación negativa generalizada en la población respecto del funcionamiento de la sociedad, del poder y de quienes lo ejercen.¹ Por el contrario, las percepciones positivas de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la justicia, el cumplimiento de normas mínimas en la sociedad y el control de condiciones que determinan su bienestar, influyen en conformar actitudes y predisposiciones que favorecen la cohesión social, como el pluralismo y la no discriminación, el sentimiento de confianza en los demás y en las instituciones, y la solidaridad.

Algunas de estas percepciones pueden describirse en términos del concepto de integración social en su sentido amplio, es decir, como el conjunto de mecanismos que permite a los miembros de la sociedad participar de un sistema compartido de esfuerzos y recompensas, que se caracteriza por ser igualador de oportunidades y meritocrático en las retribuciones, equitativo aunque no necesariamente igualitario. Por una parte, la percepción de que existe justicia legal y, sobre todo, social tiende a conformar en los individuos actitudes pluralistas y no discriminatorias, que propician la igualdad de oportunidades. Por otra, la percepción de controlar las condiciones de bienestar y una situación en que las retribuciones sean proporcionales al esfuerzo realizado (meritocracia), tiende a fortalecer el sentido de pertenencia.

Basándose en el análisis demoscópico realizado, cabe destacar que los poderes públicos y la sociedad en su conjunto son percibidos con mayor frecuencia como injustos y discriminatorios por quienes enfrentan situaciones de pobreza y de vulnerabilidad, sufren claras desigualdades de acceso a la educación y al consumo, carecen de canales de movilidad social o no son retribuidos de acuerdo con sus méritos, son marginados por su origen étnico, género o lugar de residencia, están más expuestos a la delincuencia y la corrupción o son víctimas del mal funcionamiento de la justicia. Estas personas perciben también más vívidamente que no se cumplen normas básicas de convivencia social y sienten que no controlan las condiciones que determinan su bienestar.²

Como se indicó en el capítulo anterior, la consolidación de estas percepciones parece depender de factores tales como la permanencia de los principales mecanismos de exclusión social, la cantidad de habitantes afectados, y el grado en que un mismo grupo o grupos de individuos son aquejados por la mayor parte de esas condiciones adversas. En esas circunstancias, la concurrencia de factores de exclusión es particularmente relevante en los países que tienen una mayor población afrodescendiente o perteneciente a pueblos originarios. En esos países, los sondeos de opinión reflejan que pueden existir lazos estrechos de solidaridad y de confianza y un marcado sentido de pertenencia interna entre los miembros de un grupo étnico o comunidad, pero que esos lazos van acompañados de percepciones de clara distancia

¹ Resulta más complejo señalar cuáles condiciones se requieren para conformar mayorías que permiten introducir cambios sustantivos bajo reglas democráticas y con respeto a las minorías.

² Percibir la realidad como riesgosa o beneficiosa origina sensaciones y sentimientos de aceptación o de rechazo de los diversos procesos y hechos sociales que afectan a las personas, disponiéndolas a actuar frente a ellos de una determinada manera, con indiferencia, rechazo, o apoyo.

respecto de la sociedad como un todo.³ El mismo fenómeno puede ocurrir debido a otras segmentaciones sociales, como la basada en el lugar de residencia. Debido a las fuentes utilizadas, la segregación espacial en sus diversas dimensiones no pudo ser considerada en el presente análisis pero, sin duda, deberá ser parte vital de la agenda de investigación sobre cohesión social en la región.⁴

En las siguientes secciones se examinan varios componentes subjetivos de la cohesión social usando distintas fuentes de información. Una de ellas es Latinobarómetro, sondeo de opinión que cubre una amplia gama de temas. Considerando las limitaciones que presenta el análisis con este instrumento, que además fue concebido para otros propósitos, los resultados tienen un carácter estrictamente ilustrativo (véase el recuadro IV.1). Tampoco debe ignorarse que las personas muchas veces pueden “emplear discursos prestados”; por ejemplo los difundidos por los medios de comunicación, más aún cuando estos gozan de cierta legitimidad.⁵ Por último, cabe señalar que los agregados estadísticos construidos a partir de encuestas realizadas con el fin de recoger las opiniones de ciertos sectores no deben llevar al error de creer que con ellos se están captando las opiniones de actores sociales o políticos plenamente identificados, porque se estaría cayendo en una riesgosa y grave simplificación.⁶

En la reflexión que se desarrolla en este libro, los sondeos de opinión representan uno de los instrumentos que se utilizan para aproximarse a percepciones relacionadas con la cohesión social. Los resultados de las encuestas no se proponen como un espejo que refleja la pertinencia o el despropósito de las políticas públicas, lo cual implicaría una renuncia al liderazgo por parte de las autoridades y una supeditación a la opinión pública reflejada en los sondeos, que generalmente están sujetas a plazos muy cortos.

³ Como ya se mencionó, se ha utilizado el concepto de polarización para definir el antagonismo social entre grupos que internamente son homogéneos (Gasparini y Molina, 2006).

⁴ Ya que la subjetividad es parte sustancial de la cohesión social, resultaría interesante considerar el espacio físico no solo como expresión de las desigualdades y discriminaciones sociales, sino también porque contribuye a formar el “habitus” que condiciona la proximidad y lejanía de personas en el plano subjetivo, en el ámbito de las creencias, pensamientos, disposiciones y percepciones (Bourdieu, 2000a, pp. 119-124).

⁵ Contra una visión ingenua de los sondeos de opinión y del análisis de entrevistas véase Bourdieu, 2000b, pp. 9 y 10; Champagne, 2000a y 200b, pp. 51-63 y pp. 187-192.

⁶ En primer lugar, porque dejaría de lado el efecto de las interpelaciones que permanentemente ejercen las diversas organizaciones y agrupaciones políticas y entidades como los medios de comunicación sobre los individuos y que, conjuntamente, terminan siendo determinantes en sus comportamientos políticos. En segundo término, porque normalmente la suma de identidades sociales para un análisis demoscópico se hace captando aspectos que resultan rudimentarios para identificar plenamente identidades sociales: por ejemplo, de una pertenencia a grupos indígenas que se infiere con el sondeo de opinión a partir del uso de sus lenguas o de la definición del encuestado como indígena, no cabe inferir y postular cuáles son las características de una identidad indígena y de sus percepciones en términos generales. Entre otros elementos, porque quienes hablan una lengua indígena y participan en el sondeo de opinión están, sin embargo, sujetos a múltiples determinaciones en función de la pluralidad de sus otras afiliaciones individuales, que impiden definir las presuntas características y opiniones de todo un conglomerado social.

■ **Recuadro IV.1** ■

Alcances y limitaciones de los sondeos de opinión

Parte de la información que se utiliza en el presente capítulo proviene de Latinobarómetro, único sondeo de opinión de la población latinoamericana que, además de abarcar un amplio espectro de temas —economía, política, democracia, instituciones, entre otros— provee antecedentes comparables entre países, y tiene una periodicidad anual. Los datos se recolectan desde 1995 y cubren 17 países. Con un cuestionario único adaptado a cada país, se entrevista a alrededor de 18 mil personas en muestras representativas de algo más de mil individuos de 16 y más años de edad.

Sin embargo, ni este instrumento ni las preguntas que contiene —algunas de las cuales se han mantenido a lo largo de los últimos diez años, en tanto otras se han incorporado solo en algunas partes de la encuesta— fueron concebidos para investigar componentes o dimensiones complejas de la subjetividad de los individuos como, por ejemplo, la solidaridad, la confianza o el sentido de pertenencia a la sociedad. La construcción de índices o escalas que permitan clasificar a las personas en este tipo de dimensiones a partir de conjuntos estructurados de preguntas constituye, por sí mismo, un proceso de investigación. Como tal, supone una discusión teórica sobre el contenido de esas actitudes, valores o predisposiciones y requiere el despliegue de múltiples procedimientos metodológicos y de herramientas estadísticas que aseguren la validez y confiabilidad de las mediciones a partir de las preguntas seleccionadas, tomando en consideración, además, las particularidades de cada país.

Así como la medición de las variaciones del costo de vida no puede basarse en la evolución del precio de un número muy pequeño de bienes alimentarios solamente (medición que no sería necesariamente válida ni confiable), tampoco puede aseverarse que se ha medido integralmente la confianza en la policía, por ejemplo, sin considerar factores como la confianza en su rol preventivo, en su acción represiva, en su grado de transparencia, en las experiencias de las personas, entre otras.

Por lo anterior, algunos de los datos basados en el estudio de Latinobarómetro que se incluyen en este capítulo son solo ilustrativos. Los análisis y constataciones se basan la mayoría de las veces en una o en muy pocas preguntas seleccionadas de la serie 1996-2005 de esta encuesta regional y en cifras de 2006 publicadas a comienzos de diciembre del mismo año en el *Informe Latinobarómetro 2006*. Algunas de ellas no han sido diseñadas ni validadas dentro de un sistema teórico-conceptual pensado para el análisis de la cohesión social, aunque sí lo han sido para efectos de otros temas que desde su inicio han ocupado un lugar central en Latinobarómetro, como lo es, entre otros, el de las percepciones sobre la democracia. Por lo tanto, en estricto rigor, las evidencias que se ofrecen no son concluyentes, sino indicativas de factores subjetivos de la cohesión social. Se trata, en otras palabras, de indicadores cercanos de las percepciones, actitudes y predisposiciones de los encuestados, en relación con los cuales se establece la hipótesis de que guardan alguna relación con los componentes subjetivos de la cohesión social.

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

B. Percepciones sobre la justicia legal y social, el cumplimiento de normas sociales y el grado de control sobre las condiciones de bienestar

Experimentar personalmente la desigualdad de oportunidades, sobre todo la desigualdad basada en factores como el origen étnico y social, puede producir sentimientos de desapego y de no pertenencia a la sociedad, y la percepción de que la justicia legal y social no existen. También pueden influir el incumplimiento de las normas mínimas por parte de los connacionales, y la sensación por parte de la persona afectada de que no domina las condiciones que determinan su bienestar. Algunos ejemplos son el incumplimiento de la legislación laboral, la inestabilidad en el empleo o el esfuerzo individual que no se retribuye adecuadamente. Ahora bien, ¿cuán difundidas están las percepciones que tienden a forjar en los individuos la visión de que sus sociedades están integradas o, por el contrario, de que son excluyentes?

Respecto de la justicia, *Latinobarómetro* arroja una percepción muy generalizada⁷ sobre el sistema judicial como un sistema injusto, que discrimina a las personas, y que además no opera eficientemente. Solo poco más de un tercio de los entrevistados en 17 países (36% en 2001 y 35% en 2003) señala que está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación “el sistema judicial castiga a los culpables sin importar quiénes son”. Parece prevalecer la percepción de que el sistema de justicia discrimina a favor de los ricos y en perjuicio de los pobres y que no existe, por lo tanto, un trato igualitario. Lo generalizado de esta percepción se manifiesta en las escasas diferencias de las respuestas entre personas de distinta edad, educación y origen socioeconómico. Hay, sin embargo, grandes diferencias entre los países. En Argentina y Paraguay, menos de una de cada cinco personas concuerda con dicha afirmación (18% en promedio), en tanto que en Nicaragua y en Uruguay casi la mitad (47% como promedio) manifiesta acuerdo con ella. Con excepción de Nicaragua, en todos estos países la percepción negativa acerca de la justicia se acentuó entre los años indicados, que coincidieron con crisis económicas. También se insinúan diferencias según el origen étnico de los entrevistados. En Bolivia, Guatemala y Perú el porcentaje de población indígena⁸ que concuerda con esa afirmación es significativamente más bajo (12, 7 y 17 puntos porcentuales, respectivamente). Es preciso retener esta constatación, porque las diferencias según el origen étnico de la población se hacen más significativas cuando se trata de actitudes y predisposiciones de las personas, que constituyen factores subjetivos más “cercanos” a los comportamientos.

En cuanto a la eficiencia del sistema judicial, el Informe sobre desarrollo humano de Chile de 1998 incluye resultados de una Encuesta nacional sobre seguridad

⁷ En el estudio de *Latinobarómetro* se entrevista a la población de 16 y más años de edad, y las muestras correspondientes a 18 países de la región buscan ser representativas. Comprenden a alrededor de 1.200 entrevistados y se basan en diseños de muestras que permiten la comparación internacional.

⁸ Sólo en el año 2003, *Latinobarómetro* introdujo una pregunta sobre el idioma hablado (“habla o no lengua autóctona”), que se utilizó para evaluar la pertenencia a poblaciones indígenas.

humana (CEP/PNUD, 1997) que señalan que 89% del total de 1.504 personas entrevistadas afirmó tener poca o ninguna confianza en que ante un hecho delictivo grave el o los culpables serían condenados en un tiempo razonable. Sólo 9% expresó absoluta o bastante confianza al respecto (PNUD, 1998).

También es muy generalizada la percepción de que no todas las personas son iguales ante la ley. En efecto, frente a la pregunta de Latinobarómetro “¿Piensa usted que todos son iguales ante la ley o que no hay igualdad ante la ley en el país?”, solo 24% de los encuestados afirma que todos son iguales ante la ley. Cabe destacar la estabilidad de este porcentaje en los cuatro años en que ese sondeo de opinión incorporó esta pregunta (1996, 1997, 1998 y 2000), así como las escasas diferencias en las respuestas de acuerdo con la edad y la educación de los entrevistados, aunque los datos revelan una percepción de desigualdad ante la ley un poco más acentuada entre la población con más carencias.⁹ También se constatan diferencias significativas entre países; en Costa Rica y Uruguay un mayor porcentaje de entrevistados estima que hay igualdad ante la ley (37% y 45%, respectivamente), en tanto que en Argentina y en Brasil esos porcentajes son muy inferiores al promedio latinoamericano (13% y 11%, respectivamente).

Como se destaca más adelante, esta apreciación negativa acerca del sistema judicial coincide con la también extendida falta de confianza en dicho poder y la percepción de que existe una brecha que no permite la igualdad jurídica (*de jure*) y la igualdad social (*de facto*). Esto debilita la cohesión social porque las personas perciben que las reglas del juego no son claras o benefician a “otros”.

En lo que se refiere al cumplimiento de las normas mínimas, Latinobarómetro arroja alguna luz a partir de dos preguntas que apuntan precisamente a la forma en que los latinoamericanos perciben este tema. Frente a la pregunta “¿Diría usted que las personas cumplen las leyes?”, solo uno de cada cinco entrevistados respondió “mucho o bastante”. Esta cifra corresponde al último año (2003) en el que se incluyó esta pregunta y es un promedio para 17 países. El haber incorporado esta pregunta en las seis rondas anteriores (1996, 1997, 1998, 2000, 2001 y 2002)¹⁰ permite examinar tendencias. En 13 de los 17 países disminuyó el porcentaje de personas que aprecian que se cumplen las leyes, con bajas muy pronunciadas a partir de 1997 en Argentina (de 20% a 9%), en Costa Rica (de 40% a 23%), en El Salvador (de 44% a 23%), en Chile (de 46% a 28%), en México (de 44% a 8%), en Paraguay (de 24% a 8%) y en Perú (de 17% a 9%). Según estos resultados, habría aumentado la percepción negativa de los individuos con respecto del cumplimiento de las leyes. Esta visión —compartida por jóvenes, adultos y adultos mayores, así como por las personas de

⁹ La información sobre posesión de ciertos bienes de consumo permitió identificar a dos grupos “extremos”: los carentes de ciertos bienes y servicios básicos muy difundidos (agua potable, refrigerador o televisor) y los que disponen de bienes de uso menos difundidos y suntuarios a los cuales accede un pequeño grupo de la población (computador, automóvil o segunda casa para vacaciones). El primer grupo incluyó al 28,5% de las personas de la muestra, y el segundo al 32,5%.

¹⁰ Latinobarómetro no se realizó en 1999.

distinto nivel educacional— no contribuye a crear confianza y a estrechar lazos, y es también un factor que debilita la cohesión social.

Esta apreciación se refuerza por la percepción que tienen las personas acerca de cuán conscientes de sus obligaciones y deberes son los connacionales. En 2003 solo 36% de los latinoamericanos respondió “mucho o bastante” a la pregunta “¿Diría usted que las personas son conscientes de sus obligaciones y deberes?”. En este caso es interesante constatar las diferencias entre países. Argentina, Bolivia, Guatemala, México y Perú son los países que a lo largo del período cubierto (1996 a 2003) registran los porcentajes más bajos, en tanto que el más alto corresponde a Uruguay (60% como promedio en el período). En toda la región, solo algo más de la tercera parte de los entrevistados considera que las personas son conscientes de sus obligaciones y deberes.

A diferencia de la pregunta sobre el cumplimiento de la ley, en que se registra una tendencia a tener cada vez menos confianza,¹¹ pero en que las respuestas no muestran diferencias según la edad, en esta pregunta los entrevistados de entre 16 y 29 años tienen una visión algo más negativa.¹² Los jóvenes perciben con mayor frecuencia que se incorporan a sociedades donde hay un bajo grado de conciencia de las obligaciones y deberes, y sería difícil sostener que esta tendencia generacional contribuye a la cohesión e integración social.

La percepción acerca de la honradez de los individuos se relaciona con la del cumplimiento de normas mínimas e influye en la confianza en las personas, una de las actitudes que se asocia a la cohesión social. Entre 1996 y 2001, Latinobarómetro incluyó la siguiente pregunta: “¿Diría usted que las personas son honradas?”. El promedio de las cinco mediciones en los 17 países indica que solo 35% de los individuos respondió que las personas son “muy o bastante” honradas, lo que resulta coherente con la percepción sobre el cumplimiento de normas mínimas. Como en los demás casos, la percepción sobre la honradez también es generalizada y en la mayoría de los países las diferencias según grupos de edad y de acuerdo con el nivel de formación de los entrevistados están dentro de los márgenes de variación.

Las percepciones de los individuos sobre el grado de control de las condiciones que determinan su bienestar permiten un vínculo más directo con factores subjetivos que son importantes para la cohesión social: el sentido de pertenencia de los individuos a la sociedad, y la disposición a apoyar la democracia y a valorar positivamente los mecanismos establecidos de inclusión social (educación y empleo). Estas sensaciones

11 La percepción cada vez más negativa sobre el cumplimiento de la ley podría atribuirse a que la pregunta evoca más directamente conductas punibles como la corrupción, que han impactado a la población por la jerarquía de las personas o de las instituciones involucradas y cuyo efecto se ha multiplicado por la atención que ha recibido de parte de los medios. La mayor estabilidad en el tiempo de las respuestas a la pregunta referente a la conciencia de las obligaciones y deberes podría atribuirse, en cambio, a que la pregunta se asocia con rasgos más permanentes de la sociedad, que normalmente remiten a derechos y que se ligan a actitudes y conductas de la población, como la discriminación.

12 Para facilitar la redacción se hace referencia a una visión o percepción “negativa”; con ello se quiere aludir al hecho de que esta percepción no contribuye a mejorar el nivel de la cohesión social.

tienen que ver con las retribuciones que se obtienen y si concuerdan o no con los esfuerzos desplegados por las personas. Se plasman principalmente en el mundo del trabajo, precisamente en el ámbito más ligado a la pérdida de cohesión social en los nuevos escenarios de globalización y de reordenamiento económico y productivo a escala mundial. En el capítulo anterior se abordó el tema de las restricciones en la esfera del trabajo que influirían en la percepción de pérdida de control de las condiciones de bienestar: el aumento del desempleo (especialmente de larga duración), el aumento de las brechas salariales y de la precarización del empleo como consecuencia de las formas predominantes de flexibilización laboral. Latinobarómetro ofrece algunas muestras de esta percepción y ambas hacen referencia al mundo del trabajo.

El 56% de los entrevistados respondió afirmativamente frente a la aseveración “Usted cree que el trabajo duro no es garantía de éxito”. Esta es una de las percepciones más difundidas entre la población latinoamericana, y ese elevado porcentaje prácticamente no varió en las cinco rondas en las que se introdujo la pregunta (1996 a 2000 y 2002), mientras que existen menos diferencias entre los países (los porcentajes varían en su mayoría entre 50% y 60%). Ni la edad (los jóvenes más que los adultos podrían tener más expectativas de que el esfuerzo en el trabajo rinde frutos) ni el nivel de formación (los más calificados podrían percibir un vínculo más estrecho entre esfuerzo y logro) influyen mayormente en el patrón de respuesta. De este resultado se desprende que las personas tienden a percibir las sociedades latinoamericanas como poco meritocráticas, que el esfuerzo no se retribuye adecuadamente (salarios bajos y relativamente estancados, jornadas más extensas, bloqueo o inexistencia de ascensos en el empleo) y que los factores de tipo adscriptivo (contactos sociales, origen de clase y apariencia física) son decisivos para el éxito laboral. Sin olvidar su carácter ilustrativo, esta percepción afecta negativamente el sentido de pertenencia a la sociedad, con efectos también negativos en la confianza y la solidaridad.

La preocupación que se expresa respecto de la posibilidad de perder el empleo actual en un futuro próximo es también muy elevada y parece no haber variado desde mediados de la década pasada. En 2005, tres de cada cuatro personas laboralmente activas¹³ respondieron estar “muy preocupadas o preocupadas” cuando se les preguntó “¿Cuán preocupado diría usted que está por quedar sin trabajo o de estar desempleado durante los próximos doce meses?”. El examen de la serie de Latinobarómetro para esta pregunta muestra un aumento de la preocupación por la eventual pérdida del trabajo, que alcanzó en la región un máximo de 80% en 2002 debido en parte al incremento que se registró en Argentina (de 72% en 2000 a 86% en 2002) y en Uruguay (de 63% a 74% en los mismos años). También se observaron aumentos en Brasil, Chile, Honduras y Panamá en los primeros años de la década. En la medida que esta pregunta interpela a las personas sobre un ámbito decisivo para ellas, las

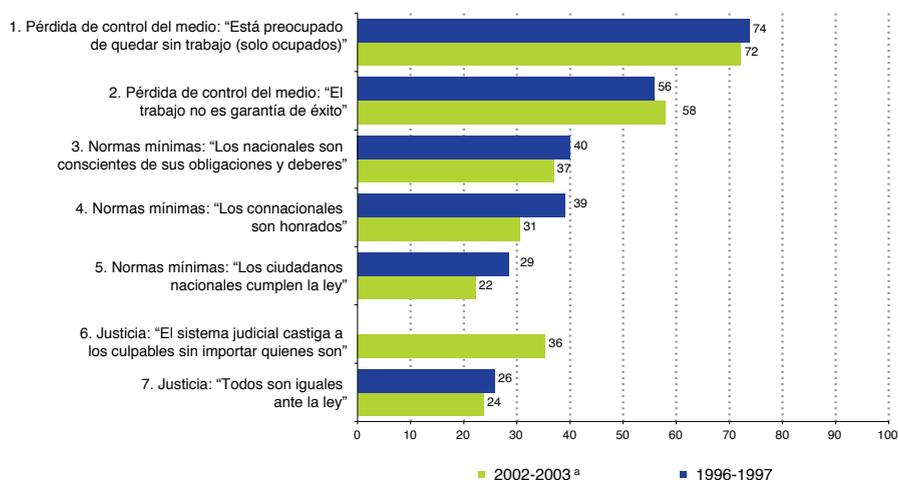
¹³ Esta pregunta ha tenido modificaciones a lo largo de los nueve años en los que se ha formulado, y desde 2004 se le hace solo a quienes tienen trabajo. Para hacer comparables los datos se utilizó la propia información del cuestionario sobre condición de actividad, y solo se consideraron las respuestas dadas por los entrevistados que se declaran ocupados.

respuestas están más asociadas a las condiciones particulares que enfrentan en el trabajo. Esto es lo que podría explicar que en la mayoría de los países de la región la preocupación por la pérdida del empleo tiende a disminuir con el aumento del nivel educacional y a acrecentarse a la vez entre los más jóvenes que, no obstante sus mayores logros educativos, hoy afrontan una precariedad laboral más acentuada. Cabe señalar que en 2006 se percibe una baja en esta preocupación, que podría asociarse a la recuperación de varias de las economías de la región, particularmente las que habían registrado un fuerte aumento del desempleo como consecuencia del ciclo recesivo de comienzos de la década actual.

En el gráfico IV.1 se resume la información utilizada en esta primera parte del capítulo.

■ Gráfico IV.1 ■

América Latina (17 países): percepciones relacionadas con la cohesión social
(Porcentaje de personas que están de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación)



Fuente: Base de datos del *Latinobarómetro* 1996-2005, y cifras publicadas en el *Informe Latinobarómetro 2006*.

^a Los datos finales del indicador 1 corresponden al promedio 2004-2005, los del indicador 2 a 2002, los del indicador 4 a 2000-2001, los del indicador 6 a 2001 y 2003, y los del indicador 7 a 1998 y 2000.

C. La confianza social, el multiculturalismo y la discriminación, y la solidaridad

1. La confianza social

La confianza social es clave para que existan posibilidades de cohesión y para lograr acuerdos amplios. Es percibida a la vez como uno de los soportes y como fruto de la democracia. El concepto de confianza social ha sido desarrollado principalmente

desde la ciencia política y la teoría de juegos, y también ha sido retomado por los teóricos del capital social, como eje del análisis de las redes sociales y comunitarias.

Puede entenderse como confianza social la creencia en que una persona o grupo será capaz y deseará actuar de manera adecuada en una determinada situación, lo cual supone un cierto grado de regularidad y predictibilidad de las acciones que facilitan el funcionamiento de la sociedad. Como tal, es una predisposición hacia el otro que se aprende, y desde la perspectiva del capital social, incluye un juicio moral acerca del grado de confianza que puede tenerse respecto de personas desconocidas. Se distingue entre “confianza generalizada” o confianza social respecto de personas o instituciones desconocidas sobre las cuales se dispone de insuficiente información o experiencias para hacer un juicio, y la “confianza particularizada” o interpersonal, referida a la confianza en personas que se conoce a partir de “lazos débiles”.¹⁴ En esta perspectiva, un elemento básico para el desarrollo de la confianza interpersonal es la participación en organizaciones y asociaciones cuyos miembros solo comparten algunos intereses, es decir, en grupos de personas que tienen características heterogéneas. Esta participación se propone como la base del aprendizaje de la confianza social, porque al confiar en personas que solo se conoce relativamente, el juicio moral involucrado puede hacerse extensivo a los desconocidos (Herrerros, 2004).

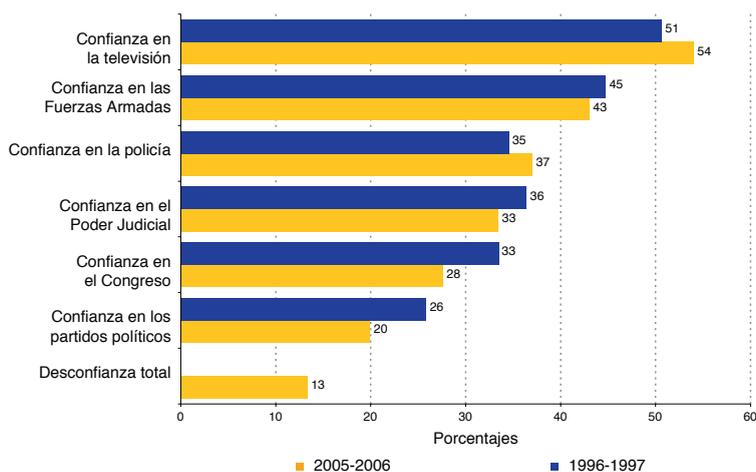
La desconfianza social, *contrario sensu*, se origina fundamentalmente en la experiencia personal o ajena de que los otros no hacen lo esperado, que no cumplen con las normas básicas. De ahí la extrema relevancia del análisis del apartado anterior, que muestra evidentes fracturas —mayores en algunos países que en otros— precisamente en las bases de la confianza social, sobre todo en lo referido a la percepción del grado de justicia.

En el gráfico IV.2 se resume la confianza que tienen los encuestados en 17 países frente a las instituciones. Como puede apreciarse, una proporción relativamente alta confía en el principal medio de comunicación de masas: la televisión. Esta tendencia no es de extrañar, porque a través de ese medio regular de obtención de información se construye una suerte de lazo a distancia con los emisores, que se refuerza en la cotidianidad de la exposición.

Respecto de la confianza en los sistemas de control social (en este caso las Fuerzas Armadas y la policía), el patrón no es el mismo. La confianza en las fuerzas armadas (43%) se reduce a 37% respecto de la policía, patrón que es relativamente sistemático en los países.

¹⁴ La conceptualización de este tipo de confianza excluye los clásicos “lazos fuertes” basados en la consanguinidad y relaciones de parentesco, la amistad o la convivencia prolongada, que suponen un conocimiento global de las personas.

■ Gráfico IV.2 ■

América Latina (17 países): confianza en las instituciones*(Porcentaje de personas que expresan confianza)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales a partir de los microdatos del *Latinobarómetro* 1996-2005, y cifras publicadas en el *Informe Latinobarómetro 2006*.

Los grados de confianza bajan abruptamente conforme se evalúan las instituciones más directamente ligadas al poder político: el poder judicial (33%, oscilando entre 52% y 15% del 2004 al 2005 entre países), el congreso (28%, con oscilaciones similares) y los partidos políticos (20%, en este caso con una evaluación más homogénea entre países). Estos patrones de desconfianza pudieran ser una respuesta principalmente basada en la experiencia (véase el recuadro IV.5 en p. 102), más que en una suerte de cultura de la desconfianza. Sin embargo, y como se muestra en el gráfico IV.2, 13% de los sujetos encuestados expresó desconfianza en todas las personas e instituciones, un patrón que se acentúa entre las personas de origen indígena —aún más en las mujeres que en los hombres— y las más pobres.

La CEPAL también investigó sobre las percepciones por diferencia de género, utilizando cálculos especiales. En ese sentido, cabe destacar que las diferencias de género no resultaron significativas por sí mismas en cuanto a las percepciones sobre grados de confianza y sobre la justicia, el cumplimiento de normas mínimas, los grados de solidaridad y la valoración de la democracia. En general, la distinción entre hombres y mujeres no muestra patrones claramente definidos en estas percepciones y valoraciones, y queda subsumida a los diversos niveles educacionales y de bienestar de los encuestados, además del origen étnico.

Como ya se destacó anteriormente, un elemento que socava la confianza en las instituciones es el uso discrecional o excesivo del poder y la influencia. El Informe

sobre desarrollo humano en Chile de 2004, con base en una encuesta de opinión pública de 1.804 casos realizada el mismo año por el PNUD (2004a), mostraba que un 59,6% opinaba que los empresarios tienen poder excesivo, un 55,9% opinaba lo mismo en el caso de los partidos políticos, y 55,1% hacía esta afirmación en el caso de los senadores y diputados. Le siguen los medios de comunicación (55%) y los jueces (53%).¹⁵

Finalmente, también es importante destacar que las tendencias que manifiestan estos indicadores son constantes a lo largo del tiempo, especialmente en el grupo de países cuyos encuestados muestran los menores niveles de confianza. Al parecer, la tendencia tiende a coincidir por una parte con el ciclo económico —los mayores niveles de confianza se dan entre 1996 y 1997, cuando la mayoría de los países había alcanzado los niveles de PIB más altos de la década— y en diversos países con períodos de crisis institucionales, principalmente entre 2000 y 2002. Los países donde los encuestados muestran los menores niveles de confianza son, la mayoría de las veces, los que tienen una alta proporción de población indígena o afrodescendiente.

2. Multiculturalismo y discriminación

Los términos multiculturalismo y pluriculturalismo se utilizan cada vez más frecuentemente —a veces como sinónimos— para referirse a países en cuyo territorio coexisten distintos grupos étnicos, que pueden o no concentrarse en espacios relativamente delimitados, y que son portadores y representantes de identidades, orientaciones y valores —de una cultura— diferentes a los que predominan en el Estado nacional. Por lo general, sus integrantes tienen posiciones subordinadas dentro de la sociedad y, vistos como “los otros”, son discriminados; su influencia dentro del total de la población varía. Tal es el caso de los pueblos originarios de América Latina (véase el cuadro IV.1).

El multiculturalismo, entendido como una manifestación de la diversidad y de la presencia en una misma sociedad de grupos con diferentes códigos culturales, se vincula con dos hechos sociales relativamente nuevos e interrelacionados que influyen en la cohesión social de los países: el surgimiento de los pueblos indígenas como actores sociales, y el consiguiente rápido aumento de los conflictos vinculados a su mayor visibilidad y a las demandas que plantean a los Estados nacionales¹⁶ (Cobo, 1999). La novedad no es la presencia activa de los pueblos originarios y de sus ya históricas reivindicaciones, sino que la persistente falta de integración política y económica y de un efectivo reconocimiento cultural de estos pueblos hoy agudiza la fractura social.

¹⁵ Aquí se destacan solamente las instituciones que fueron evaluadas de esta manera por más de 50% de los entrevistados. En sentido contrario, más de 40% de las personas señala que los sindicatos y las organizaciones sociales tienen menos poder del que deberían tener (PNUD, 2004a).

¹⁶ En esa perspectiva cabe analizar la Asamblea Constituyente recientemente instalada en Bolivia.

América Latina (18 países): población indígena c. 1993-2000, tratados internacionales y derechos multiculturales y lingüísticos, 2002

■ Cuadro IV.1 ■

País	Población estimada (Millones)		Porcentaje del total		Convención de Pueblos Indígenas y Tribales (OIT No 169, 1989) a		Constitución	Derechos multiculturales	Derechos constitucionales	Derechos lingüísticos
	Est. inferior	Est. superior	Est. inferior	Est. superior	Indígenas y Tribales (OIT No 169, 1989) a	Pueblos				
Argentina	0,36	0,37	1,0	1,1	Sí	Sí	1853/1994	Débiles		No
Bolivia	4,12	5,65	55,6	76,2	Sí	Sí	1967/1994	Sí		No
Brasil	0,25	0,33	0,2	0,2	Sí	Sí	1988	No		No
Chile ^b	0,99	1,19	7,0	8,3	No	No	1980	No		No
Colombia	0,62	0,82	1,6	2,1	Sí	Sí	1991	Sí		Sí
Costa Rica	0,02	0,06	0,7	1,8	Sí	Sí	1949	No		No
Ecuador	2,63	5,24	23,0	45,7	Sí	Sí	1998	Sí		Sí
El Salvador	0,09	0,60	1,6	10,6	No	No	1983/1992	No		No
Guatemala	4,95	7,13	49,6	71,5	Sí	Sí	1985	Sí		Sí
Honduras	0,63	0,86	11,2	17,0	Sí	Sí	1982	No		No
México	8,70	13,42	9,5	14,7	Sí	Sí	1917/1992	Sí		No
Nicaragua	0,16	0,33	3,6	7,4	No	No	1987/1995	Sí		Sí
Panamá	0,13	0,23	5,0	8,8	No	No	1972/78,83,93,94	Sí		No
Paraguay	0,09	0,16	2,0	3,3	Sí	Sí	1992	Sí		Sí
Perú	8,79	11,66	37,4	49,5	Sí	Sí	1993	Sí		Sí
República Dominicana	No	No
Uruguay	0	0,001	0,0	0,0	No	No	1967/97	No		No
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,32	0,47	1,4	2,1	Sí	Sí	1999	Sí		Sí
América Latina	32,87	48,60	7,4	11,0	-	-	-	-		-

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aliaguara, 2004.

^a Se refiere a la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

^b La ley indígena 19.253 del 5 de octubre de 1993 establece la promoción de las culturas e idiomas indígenas y sistemas de educación intercultural bilingüe (art. 39), y garantiza el uso de lenguas indígenas en juicios (art. 74).

Se puede concluir que los indígenas sufren la exclusión social y la discriminación en mayor medida que otros grupos o categorías de la población, ya que gran parte de las desventajas que marginan del consumo y del bienestar material en general se concentra en los pueblos originarios. Sin embargo, esto no implica que las políticas socioeconómicas sean las únicas, o las que deberían ocupar el lugar central en una estrategia de integración social. Sin desconocer la importancia de esas políticas, el *Informe sobre desarrollo humano 2004* del PNUD de 2004 señala que “rectificar la exclusión cultural de las minorías y de otros grupos marginados requiere más que el solo hecho de otorgar libertades civiles y políticas mediante instrumentos de democracia mayoritaria y políticas socioeconómicas equitativas” (PNUD, 2004b, cap. 3). Los Estados, señala el Informe, deben formular políticas multiculturales explícitas que aseguren el reconocimiento de los pueblos indígenas, y esto significa acordar intervenciones en cinco áreas prioritarias para la integración social: participación política de los grupos minoritarios; religión y prácticas religiosas; derecho consuetudinario y pluralismo jurídico; uso de múltiples lenguas; y rectificación de la exclusión socioeconómica.

El multiculturalismo que caracteriza a los países —particularmente a Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú— ha sido señalado como un factor que explica la ciudadanía trunca y uno de los principales obstáculos para el avance de la ciudadanía efectiva. Se ha llegado a plantear que el desconocimiento oficial y en los hechos del mundo indígena significa negar a sus integrantes toda posibilidad de ser ciudadano (Barros, 2005, p.71).

Al analizar la importancia de fortalecer la ciudadanía, el informe nacional de desarrollo humano de Bolivia de 2004, plantea que una comunidad de ciudadanos supone: la aceptación de distintas identidades (étnicas, religiosas, de minorías sexuales, entre otras) en un plano de igualdad como requisito para que desarrollen sus proyectos individual y colectivamente; que las diversas identidades reconozcan la cultura ciudadana, que implica el respeto hacia quienes son distintos y su funcionamiento como identidades particulares, y que cada grupo reconozca a los otros como ciudadanos con iguales derechos y obligaciones, con quienes, en conjunto, debe construir un “nosotros” que es la nación (PNUD, 2004d, p. 101). Por eso, un pacto de integración social que reconozca y otorgue ciudadanía efectiva a los pueblos indígenas es condición indispensable para lograr acuerdos amplios que hagan viable y den estabilidad a la democracia y al desarrollo.

Lo anterior supone encarar las formas y mecanismos mediante los cuales se reproduce la desigualdad social, es decir, la discriminación hacia distintos grupos o categorías sociales, especialmente hacia las personas pertenecientes a los pueblos originarios. Sin duda, la discriminación es uno de los mayores obstáculos para la integración social y el fortalecimiento del sentido de pertenencia a una misma sociedad. Su enraizamiento en el modo de ser hace de esta actitud de falta de reconocimiento, menosprecio y no valoración del otro una barrera muy difícil de remover (véase el recuadro IV.2).

■ Recuadro IV.2 ■

Indígenas y mujeres: su discriminación en México

Para investigar la percepción de los ciudadanos y ciudadanas con respecto de la discriminación, en 2004 se llevó a cabo en México la primera *Encuesta Nacional sobre Discriminación (END)*. El estudio se basó en una muestra probabilística con representación urbana y rural, que incluyó 1.400 entrevistas efectivas a la población en general. La encuesta incluyó adicionalmente cuestionarios específicos para seis grupos comúnmente afectados por prácticas de exclusión y discriminación (700 casos para adultos mayores, indígenas y minorías religiosas, 600 para personas con discapacidad, 900 para mujeres y 200 para personas no heterosexuales).

El sondeo demostró que para el mexicano o mexicana promedio discriminar significa principalmente “tratar diferente o negativamente a las personas” (dos de cada tres personas otorgan este significado a la discriminación) y que las tres causas principales son el ser indígena, las diferencias religiosas y la posición económica, medida por la cantidad de dinero que se posee. Se constató además que nueve de cada diez personas pertenecientes a los seis grupos mencionados manifestaron que existe discriminación por su condición; uno de cada tres entrevistados señaló que en el último año había sufrido un acto de discriminación y también uno de cada tres indicó que en alguno de sus trabajos lo o la habían discriminado por su condición.

Se mostró también que existen marcados patrones de diferenciación e intolerancia hacia grupos específicos de la población. Estos patrones no siempre se expresan abiertamente, sino que hay una ambivalencia entre un discurso de consideración por un lado (por ejemplo, hacia los adultos mayores y las mujeres) y de rechazo y de exclusión por otro, que se manifiesta en prácticas culturales y en el comportamiento cotidiano. Sin embargo, en el caso de los indígenas, de las personas no heterosexuales y las minorías religiosas, las prácticas de discriminación y rechazo son particularmente abiertas.

En una primera impresión los mexicanos *no* dan un trato discriminatorio hacia los indígenas^a y predominaría una actitud de consideración. Frente a la pregunta “¿Usted a quiénes considera más desprotegidos en México?”, el segundo grupo (después de los adultos mayores) y con solo 16% de las menciones son los indígenas. Sin embargo, la END indica que 43% de los mexicanos y mexicanas opina que los indígenas tendrán siempre una limitación social por sus características como pueblo; 40% está dispuesto a organizarse con otras personas para solicitar que no se permita a un grupo de indígenas establecerse cerca de su lugar de residencia, y uno de cada tres opina que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es *no* comportarse como indígenas. Esto es coherente con lo que opinan los indígenas mismos: 90% siente que tiene menos oportunidades para conseguir trabajo que el resto de la población; tres de cada cuatro consideran que tienen menos oportunidades para ir a la escuela que el resto de las personas; dos de cada tres opinan que tienen pocas o nulas posibilidades para mejorar sus condiciones de vida; 45% afirma que no se le han respetado sus derechos por su condición; uno de cada tres ha sido sujeto de discriminación en el último año, y a uno de cada cinco le han negado trabajo por el simple hecho de ser indígena.

En síntesis, la END muestra la fuerte discriminación de varios grupos y categorías sociales, particularmente hacia los indígenas y las mujeres. Esta discriminación se manifiesta en tradiciones y prácticas cotidianas en los mercados laborales, los servicios públicos y, lo que es más preocupante, dentro de los

(Continúa)

Recuadro IV.2 (Conclusión)

mismos hogares, lo que genera y reproduce las prácticas discriminatorias. Esto refleja la imagen de una sociedad fragmentada, con poco sentido de pertenencia e inclusión, indicio de un inadecuado nivel de cohesión social.

Según la encuesta, nueve de cada 10 mujeres opinan que hay discriminación contra las mujeres. Los derechos que menos sienten respetados son el de tener un trabajo con pago justo y el de un trato igual ante la ley, y se perciben también como objeto específico de violencia. Los dos principales obstáculos son la discriminación por embarazos o por tener hijos y la falta de empleos. Los dos espacios donde perciben una mayor discriminación son el trabajo y la familia, y cabe destacar que para una de cada cuatro, el mayor sufrimiento se da precisamente dentro del hogar. Un 20% de las mujeres opina que las propias mujeres son responsables de la discriminación, y dentro de la familia, la discriminación también se presenta por la asignación de papeles distintos dentro del hogar y por la diferencia de oportunidades.

Un análisis econométrico señala que al mejorar el nivel educativo de las personas, la intensidad de la discriminación y la intolerancia que demuestran contra otros disminuye de manera significativa. Al mismo tiempo, el análisis de los datos de la END indica que quienes tienen un mayor nivel de formación sienten en menor medida los efectos de la discriminación cuando la sufren. Por lo tanto, la política educativa puede ser un mecanismo eficaz para crear condiciones favorables al logro de acuerdos en la sociedad.

Fuente: Miguel Székely, "Un nuevo rostro en el espejo: Percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México", *serie Políticas sociales*, N° 128 (LC/L.2643-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.169.

⁴ Se consideraron indígenas a las personas hablantes de lengua indígena y a las que se autoidentificaron como tales. Datos del último censo de población de México del año 2000 indican que según el criterio de autodefinición de pertenencia, cerca de 6,1 millones de personas pertenecerían a pueblos indígenas (6,3% de la población total).

Las prácticas de exclusión y de discriminación contra distintos grupos sociales (las mujeres, las poblaciones indígenas, los pobres, los adultos mayores, los discapacitados, las minorías religiosas o étnicas, los que no son heterosexuales) definidas por características casi siempre adscriptivas, en términos de representaciones simbólicas y culturales sobre lo que constituye la "diferencia", fracturan la identidad de una sociedad, afectan el sentido de pertenencia a ella de quienes son marginados y, en consecuencia, socavan la cohesión social. Se trata de un fenómeno complejo —con claras raíces históricas y culturales en el caso de la discriminación contra los pueblos indígenas— que se manifiesta subjetivamente en representaciones socioculturales, estereotipos, tradiciones y estigmas, así como en expresiones simbólicas de inequidad, que no necesariamente tienen un vínculo directo con las condiciones materiales de vida de las personas y además lo trascienden (Székely, 2006).¹⁷

¹⁷ Sigue vigente la siguiente afirmación sobre la región hecha hace una década y que, desde un sentido más genérico, se entrecruza con los laberintos desde los cuales Octavio Paz se había planteado el problema de la identidad mexicana: "Por nuestra propia precariedad "sustancial" nos hemos construido basados en la negación del otro; y esta negación del otro es un cimientó en el imaginario latinoamericano: signo, estigma, fantasma. La identidad basada en esta negación siempre es una identidad postergada: el criollo es no-indio, pero eso no lo hace europeo; su compulsión a huir de la diferencia le impide ver la diferencia fuera y dentro de sí, con lo cual niega parte de su propio ser. En el caso del indio, la diferencia queda también bloqueada en su subjetividad, pues se la padece como agresión, privación o avasallamiento. La dialéctica de integrados y excluidos, tan mentada en las sucesivas crisis de modernización, parecería encontrar su tronco materno en esa originaria negación del otro" (Calderón, Hoppenhayn y Ottone, 1996, p. 71).

En cuanto a la discriminación, sería un error pensar que estas actitudes y sus prácticas se dan con mayor intensidad y solo o principalmente en los países con una mayor proporción de población indígena, como Perú, México, Bolivia y Guatemala. El mestizaje hace más complejo el panorama: la discriminación ocurre también en países en que una fracción más reducida de su población pertenece a pueblos originarios. A veces por medios más sutiles (y otras veces no tan sutiles), la discriminación también afecta a los mestizos quienes, principalmente en razón de su apariencia física, ven limitadas sus oportunidades de reconocimiento, estatus y acceso al bienestar en condiciones de igualdad con la población blanca. Asimismo, el origen africano constituye en varios países la base de la discriminación contra otra parte de la población.

3. La solidaridad social

La solidaridad, como concepto simple, expresa “la adhesión [circunstancial] a una causa o a la empresa de otros”, “especialmente aquella que se presta en situaciones difíciles”.¹⁸ Desde las ciencias sociales, varios investigadores han teorizado sobre este concepto y sus funciones, vinculándolo desde distintas perspectivas a la problemática de la cohesión social, el poder y la influencia, y el funcionamiento de las democracias modernas (véase el recuadro IV.3).

■ Recuadro IV.3 ■

La solidaridad social: ¿atributo individual o colectivo?

A fines del siglo XIX, ya Émile Durkheim abordó el concepto de la solidaridad social, concebida como un hecho moral no observable directamente, asociado con la dinámica de la división del trabajo. Distinguió dos formas de solidaridad social: la mecánica, propia de las sociedades primitivas, que surge de la conciencia colectiva y se basa en la total competencia de cada individuo en la mayoría de los trabajos (con una mínima diferenciación según edad y sexo); y la orgánica, típica de sociedades modernas con una más débil conciencia colectiva (menor regulación moral), que surge de las diferencias producidas por la división social del trabajo. De esta manera, el sociólogo francés concibió las formas de solidaridad como un atributo de la sociedad en su conjunto, un mecanismo de articulación y cohesión que se origina en el simple sentido de pertenencia a la sociedad o de la dependencia entre individuos para su supervivencia.

Posteriormente, Ferdinand Tönnies complementó la visión de Durkheim desde otra perspectiva, distinguiendo dos tipos de agrupaciones sociales: la *Gemeinschaft* (comunidad), que se refiere a grupos basados en sentimientos de pertenencia, y la *Gesellschaft* (sociedad), que apunta a grupos unificados a partir de una meta instrumental. El sociólogo alemán basó esta distinción en el supuesto de que existían dos formas básicas de voluntad de los agentes: la voluntad esencial (*Wesenwille*), donde el sujeto se ve —subconscientemente—

(Continúa)

¹⁸ Real Academia Española.

Recuadro IV.3 (Conclusión)

como medio al servicio de los objetivos de la comunidad (la forma moral), y la voluntad arbitraria (*Kürwille*), donde el individuo ve su participación en la sociedad como un medio o instrumento para conseguir sus propios objetivos (la forma instrumental). En otras palabras, la solidaridad sería una forma de expresión de la voluntad del sujeto, un atributo individual.

Casi medio siglo más tarde, Talcott Parsons cuestionó la visión dicotómica excluyente de Durkheim, al plantear que ambas formas de solidaridad pueden existir simultáneamente en partes del sistema social, y que no hay ninguna tendencia general para que una reemplace a la otra; la primera forma de solidaridad (mecánica) se centra en la legitimación de las instituciones económicas y la otra en las instituciones políticas (Parsons, 1967). Así, Parsons plantea una suerte de multidimensionalidad del principio de integración normativa, porque se cruzarían en ella formas de integración universalista, entendidas como solidaridad orgánica, pero al mismo tiempo patrones de una solidaridad mecánica, de corte más particularista. Entendida como una “colectividad de colectividades”, en la que participan una serie de grupos, actores y movimientos distintos, la moderna comunidad societal debe producir múltiples formas de solidaridad, en función de lealtades basadas en el consenso ético que rige en el grupo de pertenencia. La solidaridad sería así un atributo relacional entre individuos y grupos, y entre ambos y las normas y valores (“instituciones” en el lenguaje sociológico).

Desde la perspectiva religiosa cristiana, la solidaridad es una relación entre seres humanos, derivada de la justicia, fundamentada en la igualdad, en la cual uno de ellos toma por propias las cargas del otro y se responsabiliza junto con éste de dichas cargas. Según el jesuita Alberto Hurtado, se puede distinguir entre la solidaridad social (el vínculo que une a todos los miembros de una sociedad), el sentido social (la actitud de colocarse desde el punto de vista del otro, indefenso), y la responsabilidad social (la obligación de hacer el bien y a trabajar por un mundo mejor) (véase “moral social”). Esta perspectiva ha recibido críticas por ser una acepción originalmente cargada de concepciones paternalistas y asistencialistas asociadas a la caridad como “una práctica social caracterizada por donar recursos en forma poco comprometida” (Dockendorff, 1993).

Otras reflexiones sobre el comportamiento y la estructura social incluyen el concepto de solidaridad, entre las cuales se destaca la de Hilary Silver (1995 y 1994), quien teorizó sobre tres posibles paradigmas explicativos de la exclusión social: la especialización, el monopolio y la solidaridad. Bajo este último, los procesos de exclusión se producen por un deterioro de los lazos sociales entre los individuos y la sociedad.

Actualmente, diversos autores plantean modelos de solidaridad social sustentados necesariamente en la acción colectiva, ajustados a las situaciones y necesidades reales de cada comunidad o sociedad en un momento determinado. En este sentido, podría entenderse la solidaridad como un modelo de comportamiento contrapuesto al éxito, al logro, al bienestar individual, que se fundan en lo material y el consumo, elementos fundacionales de las sociedades industriales modernas (Dockendorff, 1993).

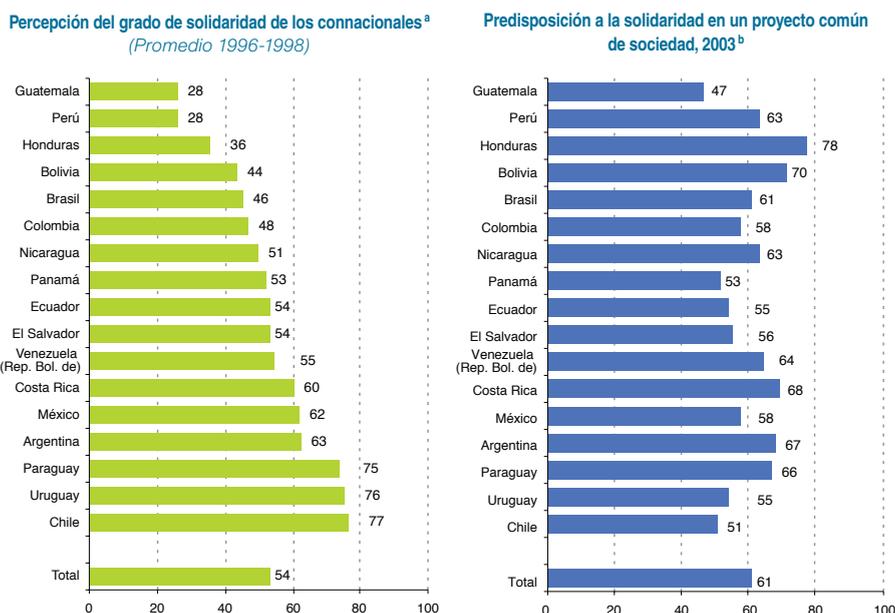
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

No puede entenderse la actitud y el comportamiento solidario de las personas sin comprender su confianza en los demás. Es razonable distinguir entre la solidaridad hacia las personas cercanas (en las cuales se tiene confianza personal) y la solidaridad

social, que asume cargas y responsabilidades de desconocidos con base en la confianza social (“carga compartida”) y espera reconocimiento y retribución moral. En este sentido, el comportamiento solidario tiene fundamentos en la reciprocidad, es decir, en la percepción de que los demás, ya sea individual o colectivamente, son capaces de ser solidarios con cada individuo.

En el gráfico IV.3 se muestra la percepción de las personas respecto del grado de solidaridad que exhiben sus connacionales y, a la vez, se ilustra la valoración de la gente sobre la necesidad de ser más solidaria socialmente. Como puede apreciarse en la figura izquierda, si bien en promedio más de la mitad de la población encuestada considera que sus compatriotas tienden a ser solidarios, es notorio el mayor porcentaje de personas con percepción negativa en sociedades más afectadas por la pobreza y con mayor presencia de pueblos originarios o afrodescendientes, habitualmente más excluidos de los mecanismos de solidaridad institucional, tales como políticas sociales activas y la presencia de organizaciones de voluntarios.

■ **Gráfico IV.3** ■
América Latina (17 países): percepciones sobre la solidaridad, 1996/1998 y 2003
(En porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro, 1996 a 1998 y 2003.

^a Se grafica la suma de las respuestas “muy solidario” y “bastante solidario” a la pregunta “¿diría usted que los (nacionalidad) son muy, bastante, poco o nada solidarios?”.

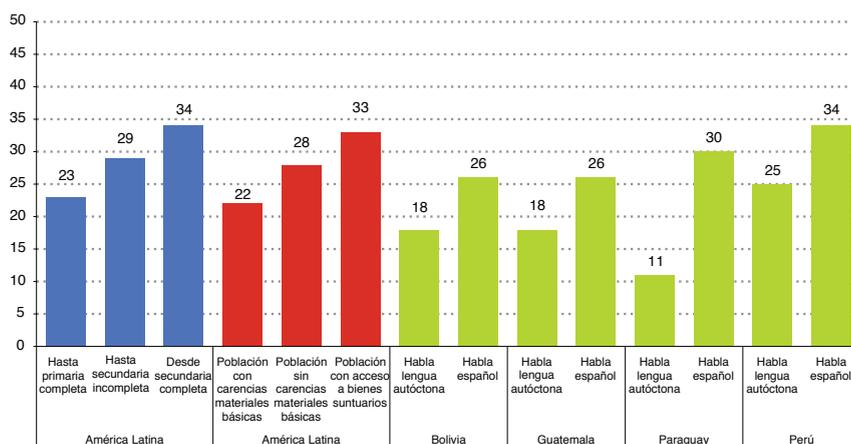
^b Se grafica la suma de las respuestas “muy de acuerdo” y “de acuerdo” a la pregunta “por el bien del país, ¿la gente debería estar preparada para sacrificar su interés personal?”.

Por otro lado, los países donde la población percibe mayor solidaridad social de los demás son los más fortalecidos en la institucionalidad de la política social, con una lucha más activa contra la pobreza y donde se expresa, en general, más confianza.¹⁹ Sin embargo, no queda claro que la percepción positiva sobre el grado de solidaridad de los demás vaya acompañada por una valoración favorable de la subordinación de los intereses propios al bien común.

A la luz de la información descrita sobre confianza y solidaridad, cabría preguntarse si alguna “fractura social” está minando la solidaridad social o la confina exclusivamente a la colaboración en comunidad, y si esta fractura está ligada específicamente con la exclusión social y la discriminación.

En el gráfico IV.4 se ilustra una tendencia contraria a lo que el sentido común esperaría en cuanto a una actitud favorable a la solidaridad social, valiéndose del indicador de rechazo a la frase: “Los impuestos deberían ser lo más bajos posible, aun si disminuye el gasto social”. Dado que el indicador corresponde en sí a la valoración de un juicio sobre los impuestos, cabría esperar que el mayor rechazo a esta afirmación debería encontrarse entre la población más excluida (con menor nivel de instrucción, con menor acceso a bienes, más discriminada), y mayor apoyo entre las personas en mejor posición social.

■ Gráfico IV.4 ■
América Latina (17 países): opiniones respecto de la carga tributaria,^a 2002
(En porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro 2002.

^a Se grafica la suma de las respuestas “en desacuerdo” y “muy en desacuerdo” a la afirmación “los impuestos deberían ser los más bajos posibles, aunque con esto se tenga que disminuir el gasto social”.

¹⁹ Cabe mencionar que en 1997 el PNUD en Chile y el Centro de Estudios Públicos (CEP) realizaron la Encuesta nacional sobre seguridad humana, sobre la base de una muestra representativa de 1.504 personas. El 63,8% estuvo de acuerdo con la afirmación “Es difícil que hagan algo por los demás sin esperar algo a cambio”, y un 76,1% estuvo de acuerdo con que “Las personas no consideran a los demás con tal de conseguir sus objetivos” (PNUD, 1998). Tras esto subyace una percepción del alto grado de orientación instrumental de la conducta de los demás, contraria a la gratuidad, a la solidaridad.

Sin embargo, se aprecia una situación inversa: las personas con mayor nivel de instrucción son relativamente más favorables al gasto social o a los impuestos: 34% entre quienes completaron la educación de segundo o mayor nivel, frente a solo 23% de quienes terminaron de cursar la enseñanza primaria. Las personas con mayor acceso a bienes son más favorables (33% de quienes tienen bienes suntuarios frente a solo 22% de quienes tienen carencias materiales básicas). La población de origen no indígena es más favorable que la indígena; en promedio para los países donde se hizo esta distinción, es de 29% frente a 18%.

En este sentido, es notable el bajo sentimiento solidario en la región cuando están en juego recursos materiales propios (28%), explicable en parte por el rechazo mismo a los impuestos. Por otro lado, es probable que las tendencias observadas se asocien precisamente a la exclusión social, porque esta exclusión se expresa también en la no participación, como beneficiario, de los mecanismos de solidaridad institucional, de movilidad social, y de deliberación pública y política. Muchas veces el Estado no está presente, o solo lo está para recaudar (aunque sea con impuestos indirectos). Así, los más pobres, las personas con un menor nivel de formación, y los más discriminados tenderían a tener menos confianza y a ser menos solidarios hacia su sociedad, al menos en lo referido a impuestos, lo que reforzaría su individualidad y su pertenencia comunitaria. Por su parte, una visión activa acerca de la injerencia en el medio social²⁰ —capacidad de influir— y mayor nivel de bienestar familiar —y en menor medida la educación, relacionada a su vez con el primero— son factores importantes que influyen en la predisposición favorable a los impuestos. Otro factor, que está en alguna medida asociado, sería la confianza social hacia las personas. Por último, es interesante constatar que la mejor predisposición frente a los impuestos se asocia con la valoración positiva de la democracia (véase modelos estadísticos utilizados en el recuadro IV.5).

D. Las condiciones subjetivas para lograr un acuerdo social

El cumplimiento efectivo de los principios democráticos crea confianza social en las personas y la confianza potencia la solidaridad. Uno de los problemas más complejos de todo sistema democrático, y en particular los de nuestra región, es que debe resolver diversos dilemas (sociales y económicos) con un equilibrio que garantice la libertad y la justicia a partir de una racionalidad instrumental.²¹

No obstante, aunque esta racionalidad instrumental es el recurso más confiable para resolver esos dilemas, puede ser insuficiente para crear una cultura donde se ejerza la solidaridad y existan canales para expresarla, que es la base para una cultura del desarrollo (Errázuriz, 2001). Esta lógica puede llevar a que las personas renuncien

²⁰ Medida por el rechazo a la frase "Entre elección y elección lo único que puede hacer alguien como yo es mirar y esperar".

²¹ En palabras de Weber, a partir de una racionalidad con arreglo a fines y no a valores, a pesar de estar en juego los valores mencionados de la libertad y la justicia.

al esfuerzo de asumir un compromiso personal y directo con el interés público o el proyecto social. Esta falta de compromiso social también puede presentarse cuando las contradicciones de los individuos se exageran, lo que los puede llevar a centrarse estrictamente en su propia libertad e intereses individuales, al margen de cualquier consideración y pertenencia.

Suele ocurrir, sin embargo, que más que un equilibrio entre dos polos (dos grupos con intereses opuestos, como los empresarios y los trabajadores) hay un desequilibrio favorable a uno de ellos, según el peso de cada grupo y sus capacidades para influir en poderes fácticos o directamente en los poderes institucionalizados. Se extiende así una forma de desconfianza social hacia los desconocidos y las organizaciones básicas del sistema democrático, susceptible en la práctica de ser influida por diversos grupos de poder. Por extensión, se fraccionan los sentimientos y las conductas solidarias, que se orientan con mayor exclusividad a las redes de lazos fuertes —familia y amistades— y lazos débiles, tales como asociaciones en las que se participa y comunidad entre semejantes. Así, hoy se habla de sociedades fragmentadas por la diversidad, donde se expresa escaso interés por los asuntos públicos, con personas centradas en su individualidad y en lo que les es propio, en su pertenencia miniaturizada.

La falta de confianza social y especialmente de sentido de solidaridad desincentiva la acción colectiva y la participación ciudadana. Ambas carencias se expresan en un escaso interés por los asuntos públicos y en una baja valoración de la democracia como sistema de representación de los intereses colectivos, así como de las organizaciones que pueden establecer el nexo entre esos intereses y los de la sociedad en su conjunto. La actitud con respecto de los partidos políticos y su reconocimiento como instancias mediadoras válidas y hacia los mecanismos instituidos de elección de los representantes de los poderes del Estado —participación en elecciones—, junto con las visiones o posturas político-ideológicas —de centro o más ubicadas en los extremos de izquierda y de derecha—, son indicativas del tipo de comportamiento de las personas en la esfera pública, e inciden en el mayor o menor grado de aceptación de propuestas desde el Estado que implican el logro de acuerdos políticos amplios y estables.

Una alta proporción de los entrevistados en sondeos de opinión parece no estar dispuesta a participar en los mecanismos de intermediación entre los intereses propios y de los demás, y además manifiesta su rechazo a la democracia como sistema político, adhiriendo a posiciones político-ideológicas que conllevan o implican ese rechazo. Esto tiende a constituirse en un escollo para lograr un pacto social, y por eso son importantes las actitudes y comportamientos que pueden facilitar o dificultar esos acuerdos.

1. Participación social y comunitaria

En términos simples, la participación puede entenderse como toda acción colectiva de individuos orientada a satisfacer determinados objetivos. Así, la consecución de

tales objetivos supone la existencia de una identidad colectiva anclada en la presencia de valores, intereses y motivaciones compartidas que sustentan la existencia de un “nosotros” (Bango, 1996). En cuanto a la participación comunitaria, puede entenderse como la organización racional, consciente y voluntaria de las personas que habitan un espacio determinado, con el propósito de proponer iniciativas que satisfagan sus necesidades, de definir intereses y valores comunes, colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos e influir en la toma de decisiones de los grupos de poder de ese espacio (CEPAL/SEGIB, 2006).

La participación social desarrolla la conciencia cívica de las personas, refuerza los lazos de solidaridad, hace más comprensible la noción de interés general, y permite que los individuos y grupos más activos intervengan en la gestión pública. La participación es a la vez un medio y un objetivo democrático, que reconoce el derecho de todos los ciudadanos, produce conocimientos, nuevas modalidades de acción colectiva, y persigue fines igualitarios para la sociedad. Además, puede ser expresión y defensa de esa sociedad, al cumplir una función crítica de la posible particularización de los asuntos públicos (concentración de la toma de decisiones en una elite). Finalmente, la participación permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan, aprovechar mejor los recursos con los que cuenta la comunidad, comprometer a los ciudadanos, y evitar el paternalismo al interesarlos en el mantenimiento de obras construidas con su propio esfuerzo, con lo que se favorece el desarrollo comunitario (CEPAL/SEGIB, 2006).

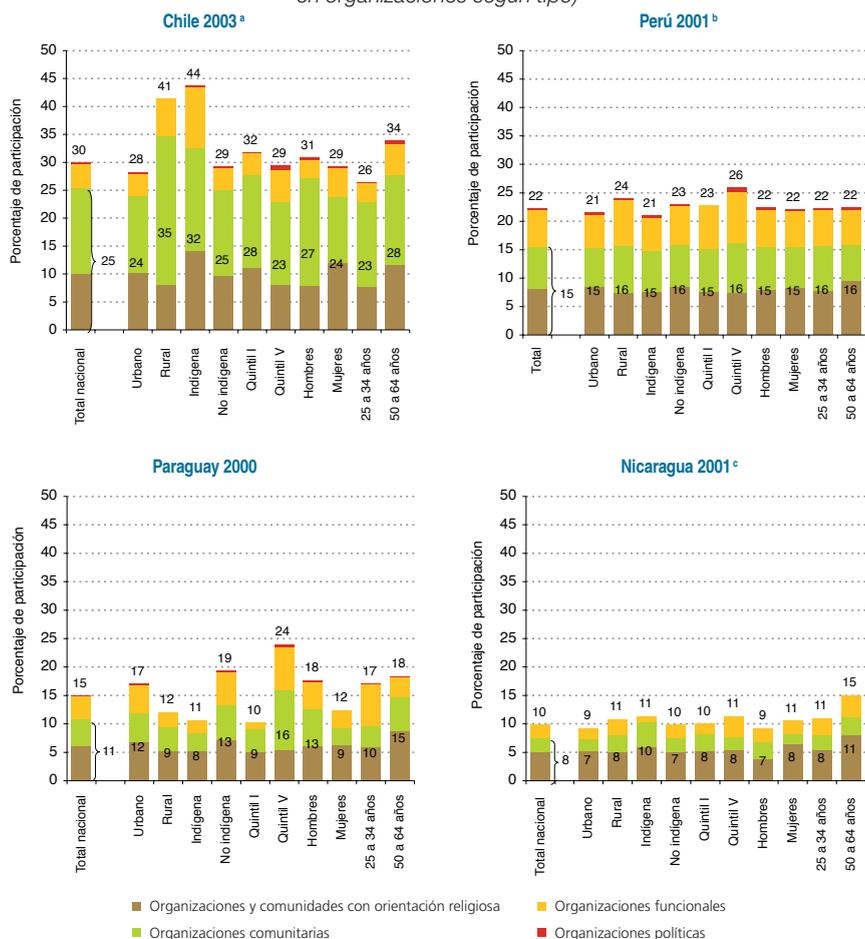
Es preciso distinguir entre distintas formas de participación social y comunitaria. En primer lugar, está la participación formal, asociada normalmente al reconocimiento constitucional del ejercicio de derechos ciudadanos civiles y políticos —principalmente referida a la participación electoral. Por otra parte, se puede identificar la participación espontánea, que se presenta habitualmente en situaciones de emergencia, tales como inundaciones, incendios y sismos, cuando las personas se organizan voluntariamente para realizar acciones colectivas de carácter solidario. Finalmente, está la participación organizada —la tendencia a asociarse para realizar acciones de beneficio colectivo del propio grupo o de la comunidad en general.

En el gráfico IV.5 se muestra los niveles de participación social y comunitaria de carácter asociativo en cuatro países, clasificados a partir de la pertenencia a organizaciones comunitarias —clubes deportivos, centros de madres, comunidades con orientaciones religiosas, centros culturales, entre otros—, organizaciones funcionales —asociaciones de productores, cooperativas, sindicatos y gremios, entre otros— y organizaciones políticas.

Los niveles de participación varían significativamente según el nivel de desarrollo y de pobreza de cada sociedad, y su ordenamiento también coincide con la actitud solidaria, medida por la predisposición frente a los impuestos: en Chile, donde habría un 30% de participación, 42% de los entrevistados expresó una opinión

■ Gráfico IV.5 ■

América Latina (17 países): participación social, alrededor de 2001
(Personas de 15 años o más que participan en organizaciones según tipo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas en hogares de los respectivos países. Los países están ordenados de acuerdo con su nivel de PIB per cápita. El valor superior de la barra indica el porcentaje de personas que participan, y el inferior el porcentaje de personas que participan en organizaciones comunitarias y en organizaciones con orientación religiosa.

^a En este país se solicita a los entrevistados que indiquen cuál es el tipo de organización a la que dedican más tiempo; en los restantes casos, se indaga por la participación simultánea en diferentes organizaciones. En estos casos, se privilegió en primer lugar la participación en comunidades religiosas, luego en otro tipo de organizaciones comunitarias (juntas de vecinos, centros de madres, clubes deportivos, entre otros), después en organizaciones funcionales (sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones de regantes, cooperativas, entre otros) y finalmente en organizaciones políticas. Por ejemplo, en Nicaragua, las personas que participan exclusivamente en organizaciones funcionales son el 2,4%; si se considera el total de personas que participan en estas organizaciones, independientemente de sus otras participaciones, el valor llega a 3,3%. En Paraguay, estos valores son de 3,9% y 4,6% respectivamente, y en Perú de 6,0% y 7,3%.

^b Tanto en 2001 como en 2003 se pregunta sobre la participación social. Sin embargo, la encuesta de 2003 no incluyó información sobre origen étnico ni participación en comunidades religiosas. En 2001 no se indagó sobre la participación en organizaciones políticas. En el gráfico se imputó la proporción de participantes en estas últimas organizaciones a partir de la información de 2003.

^c En este país no se indaga la participación política.

desfavorable a bajar los impuestos; en Perú, con 22% de participación,²² 33% rechaza una eventual baja de impuestos; en Paraguay, que registró 15% de participación, solo 22% de las personas está en desacuerdo con eventuales bajas de la carga impositiva; y en Nicaragua solo 16% de las personas rechaza una posible baja de los impuestos.

Por otro lado, existen diferencias en la composición de la participación tanto entre los cuatro países analizados como al interior de ellos. En primer lugar, en Chile existe la mayor participación en organizaciones comunitarias (84% del total de personas que participan), mientras que en los restantes países este porcentaje se sitúa en alrededor de 70% a 76%. Sin embargo, en el primer país, menos de 40% de los que participan en organizaciones comunitarias lo hace en comunidades religiosas,²³ mientras que en Perú esta participación involucra a 53% de las personas, en Paraguay a 56% y en Nicaragua a 68%, lo que indicaría un mayor predominio —en la medida que los países son más pobres— de la participación en función de la búsqueda de una cosmovisión que otorgue un sentido trascendente respecto de la realidad y sus dificultades.

Otro aspecto interesante es que, salvo en Chile, alrededor de un tercio de las personas que participan lo hacen en organizaciones funcionales, que apuntan principalmente a la defensa y promoción de los intereses de sus participantes, una situación que es menos frecuente entre la población indígena.

Un estudio del PNUD sobre organizaciones de la sociedad civil en Argentina (PNUD/BID/GADIS, 2004) señala, con fuentes de una encuesta Gallup, que el porcentaje de personas que realizan trabajos voluntarios pasó de 20% en 1997 a 26% en 2000 y a 32% en 2001, una tendencia que habría seguido aumentando. De acuerdo con cifras para el año 2000, en Argentina existían unas 105.000 organizaciones de voluntarios, que producían bienes y servicios sociales equivalentes a 2,6% del PIB. De estas agrupaciones, 67,2% serían organizaciones de ‘afinidad’ (funcionales), 19,1% organizaciones de base territorial, 12% serían organizaciones de apoyo (prestación de servicios sociales, promoción y desarrollo) y las restantes serían fundaciones empresariales y redes solidarias (1,7%). Por otro lado, 76% de sus miembros serían voluntarios, de los cuales alrededor de 17% son profesionales —considerando voluntarios y trabajadores remunerados, representarían alrededor de 10,3% de la población económicamente activa del país. La gran mayoría de estas agrupaciones son autogestionadas y, a nivel agregado, menos de 17% de sus recursos financieros proviene de aportes del Estado u organismos de cooperación.

²² En el año 2003, la encuesta de Perú también registró la participación voluntaria de las personas en la gestión de programas a nivel local (alrededor de 1% de la población gestiona a nivel local programas como Vaso de Leche, Comedores Populares, A Trabajar Urbano y A Trabajar Rural, Comités Locales Administrativos de Salud, entre otros), tanto en su calidad de dirigentes como de ejecutores directos. Es interesante señalar que este rol lo ejercen en mayor proporción las personas más pobres, las mujeres, los más jóvenes y los residentes en zonas rurales.

²³ En general, las personas que participan en comunidades religiosas lo hacen por necesidades espirituales, aunque muchas de estas comunidades se orientan también a la acción social solidaria. El Informe sobre desarrollo humano en Chile de 2004 señala que 19,6% de las personas participa en grupos religiosos, y 2,3% en partidos políticos.

También es interesante considerar el hallazgo del informe del PNUD (2004c),²⁴ en cuanto a que la mayoría de los habitantes de la región no está desvinculada de la vida política y social de sus países: solo alrededor de 7% de las personas consultadas no había participado en ninguna actividad ciudadana en los últimos años, y 22% solo tuvo participación electoral. Casi cuatro de cada diez personas participan además contactando autoridades para enfrentar diversos problemas, toman parte en manifestaciones públicas, o colaboran con tiempo, trabajo o dinero en actividades de tipo solidario. Son, según el mencionado informe, ciudadanos que ejercen activamente sus derechos.

2. Valoración de la democracia

En el capítulo “Cómo ven los latinoamericanos a su democracia” (PNUD, 2004c), se afirma que el apoyo que los ciudadanos dan a la democracia es un componente clave de la sustentabilidad del sistema. Ese apoyo, que se manifiesta en la aceptación voluntaria por parte de los ciudadanos de las principales instituciones democráticas, de los procedimientos de renovación del poder político y de las formas de lograr acuerdos mediante ellos, es un componente importante de la cohesión social, porque refleja el acuerdo básico sobre los mecanismos que permiten alcanzar otros acuerdos (o pactos) en cuanto a las reglas aceptadas mayoritariamente, y que les otorgan legitimidad.

El grado de preferencia por la democracia frente a otros sistemas de gobierno y la satisfacción general de las personas con respecto de ella y a su funcionamiento influyen en la capacidad de los Estados para concertar voluntades frente a acuerdos que alteran de manera significativa y estable la distribución de los recursos entre distintos grupos de la sociedad, entre los “contribuyentes” netos y los “beneficiarios”. Tanto el documento mencionado como Latinobarómetro y Eurobarómetro ofrecen importantes indicios de estas actitudes y percepciones.

La primera de las fuentes mencionadas analiza la fragilidad de la preferencia por la democracia frente a otros sistemas de gobierno en los países latinoamericanos. Utilizando una batería de indicadores incorporados en la ronda 2002 de Latinobarómetro y datos para 1996, el estudio destaca en primer lugar una disminución de 61% a 57% en el total de entrevistados que manifestaron preferir la democracia frente a cualquier otro régimen. Esta preferencia por la democracia por parte de solo algo más de la mitad de los ciudadanos no necesariamente implica un firme apoyo a esta forma de gobierno. A partir de varias preguntas, que fueron incorporadas especialmente a Latinobarómetro en 2002, se puede afirmar que “buena parte de las personas que manifiestan su preferencia por la democracia tiene actitudes contrarias a algunas reglas básicas de este régimen. Aproximadamente una de cada tres opina que la democracia puede funcionar sin instituciones como el parlamento y los partidos políticos” (PNUD, 2004c, p. 132).

²⁴ Es el informe más completo y reciente sobre la democracia en la región preparado en el PNUD por el equipo del Informe de la democracia en América Latina.

Entre las conclusiones se destacan las orientaciones hacia la democracia en la región, basadas en un índice de apoyo al sistema democrático que considera tres factores y 11 indicadores.²⁵ Mediante este índice se identificaron tres orientaciones principales en torno a las cuales se agrupan las opiniones de los latinoamericanos: los “demócratas”, los “ambivalentes” y los “no demócratas”. Los primeros son quienes en todos los asuntos consultados dan respuestas favorables a la democracia y la prefieren ante cualquier otra forma de gobierno, al tiempo que apoyan las reglas democráticas en la gestión de gobierno, incluso en épocas de dificultades. Los segundos tienen opiniones ambiguas, si no contradictorias. Son en general coherentes con concepciones “delegativas” de la democracia. Están en principio de acuerdo con ella, pero creen válido que se tomen decisiones antidemocráticas en la gestión de gobierno si, a su juicio, las circunstancias lo ameritan. En consecuencia, en algunos temas comparten las opiniones de los demócratas y en otros, las de los no demócratas. Los no demócratas son quienes en todos los asuntos consultados expresaron opiniones contrarias a la democracia. En particular, opinan que el desarrollo del país es una meta más importante que preservar la democracia, y no creen que el sistema democrático sea indispensable para alcanzar el desarrollo económico.

De acuerdo con dicho índice, 43% de los latinoamericanos se clasificó como “demócrata”; 26,5% como “no demócrata” y 30,5% como “ambivalente”. Dos conclusiones son particularmente relevantes a los efectos de proponer y concretar pactos sociales. La primera es que si los pactos han de basarse necesariamente en una aprobación mayoritaria y especialmente en la disposición a apoyarlo de parte de quienes valoran más positivamente la democracia (los clasificados en el estudio como “demócratas”), entonces hay que tener en cuenta que los demócratas “fueron la orientación más extendida entre los latinoamericanos pero no alcanzaron a formar una mayoría. Sumaron el 43% de los consultados en los 18 países de América Latina”. Por eso, “la existencia de una mayoría que respalde a la democracia depende de la capacidad de los demócratas para atraer a sus posiciones a los ambivalentes” (PNUD, 2004c, p. 140).

El estudio brinda señales acerca de la importancia que tienen los logros educacionales y las posibilidades de movilidad social ascendente en las percepciones sobre la democracia. La inserción social de las personas que sustentan una orientación determinada es heterogénea, ya que no pertenecen mayoritariamente a un grupo o clase social. Las valoraciones y orientaciones hacia la democracia son también heterogéneas, pero hay ciertas características de las personas que se asocian a una orientación positiva hacia la democracia y otras a una más negativa. En efecto, el estudio constató que: las personas con educación superior (completa o incompleta) son más proclives a ser “demócratas” y que no hay, en cambio, mayores diferencias entre las personas con educación primaria y secundaria; los “demócratas” han

²⁵ Para una breve descripción de los indicadores que componen el índice, véase PNUD (2004c), notas 75 y 76 de las páginas 132 y 133.

experimentado mayor movilidad educativa en relación con sus padres; hay una mayor presencia relativa de jóvenes entre los “no demócratas”; los “no demócratas” son, en promedio, personas que perciben haber registrado una movilidad económica descendente más intensa que los otros grupos en relación con sus padres; los “no demócratas” tienden a creer que sus hijos tendrán una menor movilidad económica ascendente. Por último, como era de esperar, los “no demócratas” tienden a estar menos satisfechos con la democracia que los demócratas y los ambivalentes —sólo 19% de ellos está satisfecho, frente a más de 40% en los otros dos grupos.

Este estudio sobre la democracia hace, por lo tanto, un llamado de atención y una constatación importante sobre los factores que influyen en mayor medida en la valoración y en la satisfacción de los ciudadanos con la democracia. El llamado de atención es que “una proporción sustancial de latinoamericanos valora el desarrollo económico por sobre la democracia y estaría dispuesta a dejar de lado la democracia en caso de que un gobierno no democrático pudiera solucionar sus problemas económicos.” (PNUD, 2004c, p.132). La constatación, por su parte, alude a la importancia que tiene la percepción de éxito en la vida (básicamente expresado en las oportunidades de movilidad social ascendente respecto de la generación de los padres) y su asociación con el logro educativo. Así, la satisfacción con la democracia está estrechamente asociada con las oportunidades de bienestar relativo, en “cómo me ha ido en comparación con los demás”.

Por otra parte, Latinobarómetro y Eurobarómetro proveen indicios de que tanto en América Latina como en los países europeos solo algo más de la mitad de la gente entrevistada manifiesta estar satisfecha con la democracia en su país, aunque en Latinoamérica el porcentaje de los satisfechos con la democracia disminuyó en 10 puntos porcentuales entre 1996-1997 y 2004-2005 (de 62 a 52%) mientras que en la Unión Europea (15 países) aumentó en ocho puntos porcentuales (de 48 a 56%).²⁶

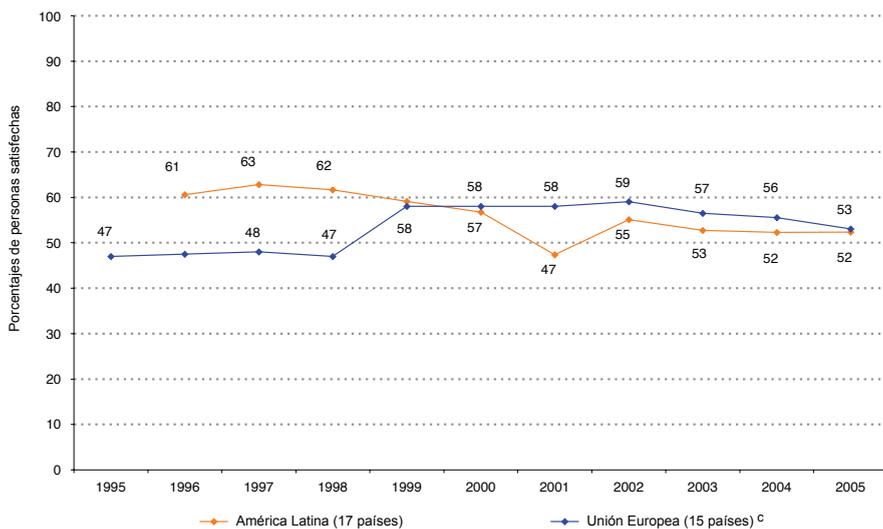
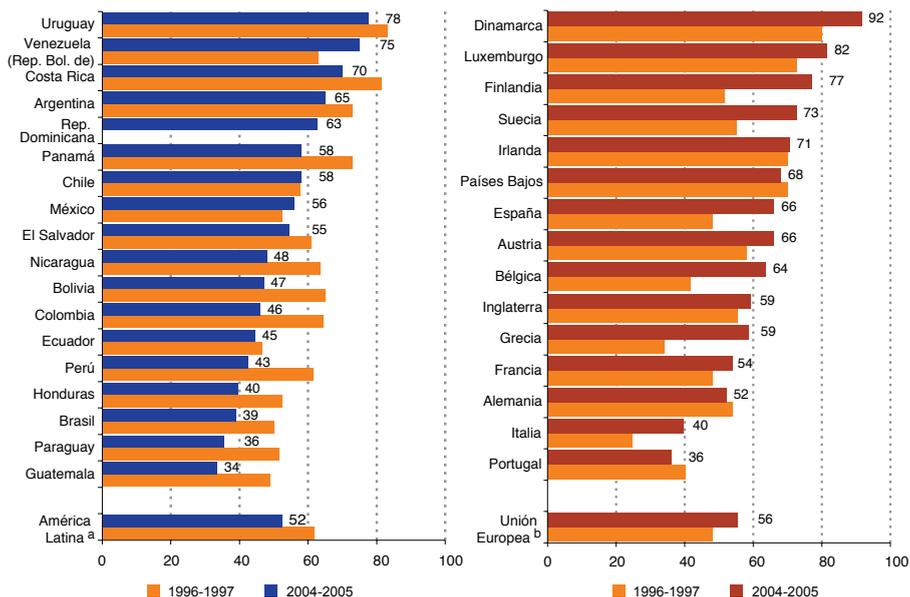
Por último, es preocupante la tendencia a la baja de la satisfacción con la democracia en América Latina en la última década, precisamente porque opiniones afines se han expresado en encuestas en la gran mayoría de los países, aún cuando sean diferentes las circunstancias políticas o económicas que pudieran haber influido en ellas. No obstante, las cifras recientemente publicadas en el *Informe Latinobarómetro 2006* muestran en el último año un aumento de 5 puntos porcentuales de personas satisfechas con la democracia.

²⁶ Tanto en América Latina como en Europa el porcentaje de satisfacción con la democracia presenta diferencias muy apreciables entre los países: más de 40 puntos porcentuales entre Uruguay y Guatemala (78% y 34%, respectivamente) y más de 50 puntos porcentuales entre Dinamarca y Portugal (92% y 36%).

■ Gráfico IV.6 ■

**América Latina (18 países) y unión europea (15 países):
valoración de la democracia, 1995-2005**

(Porcentaje de personas que declaran estar satisfechas con la democracia en su país)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulados de *Latinobarómetro* 1996-2005 y *Eurobarómetro* 1995-2005.

^a El promedio regional no incluye República Dominicana.

^b Los datos iniciales corresponden al promedio de los años 1995 y 1997.

^c Promedio de mediciones de otoño y primavera en 1999, 2000, 2003 y 2004.

3. El desinterés por la política y el rechazo a los partidos: la pasividad ciudadana como obstáculo a la cohesión social

En el primer capítulo se señaló que la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos se cuenta entre los comportamientos y valoraciones que aportan a la cohesión social. La participación ciudadana en la política, expresada como un mero interés en ella o por medio de la adhesión a partidos políticos —desde la expresión de simpatía por alguno hasta la participación activa o militante—, es una de las formas principales en que se manifiesta esa disposición a participar en los regímenes democráticos.

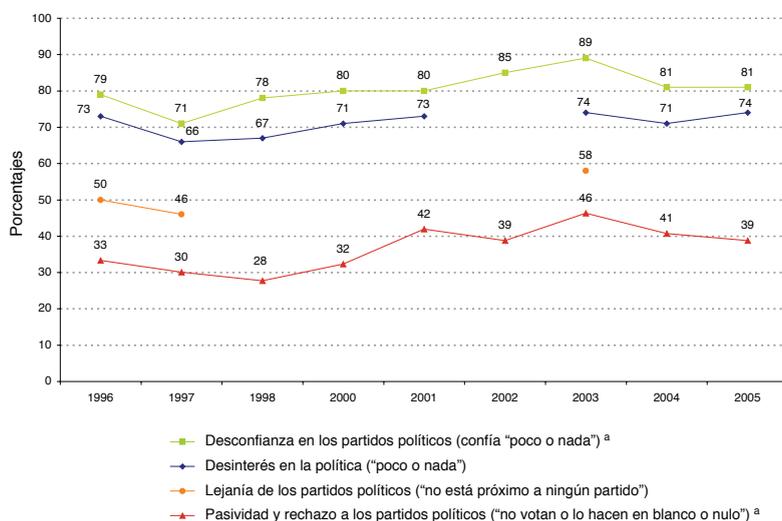
Respecto de la política, hay indicios contundentes acerca de la falta de interés. Aunque las respuestas a la pregunta “¿Cuán interesado está usted en la política?” podrían responder a motivaciones distintas que se expresan en una misma valoración negativa, el hecho es que desde mediados de la década pasada entre dos tercios y tres cuartas partes de los entrevistados por Latinobarómetro han respondido que se encuentran “poco o nada interesados” en la política (véase el gráfico IV.7). Los datos para el año 2005 indican que 74% de la población encuestada manifestó ese escaso interés, y esta tendencia coincide con la baja frecuencia con que participa políticamente la población. En efecto, en 2006 solo el 26% de la población señala que habla frecuente o muy frecuentemente de política; 16% afirma que frecuente o muy frecuentemente trata de convencer a alguien de lo que piensa a nivel político, y apenas 9% indica que trabaja o ha trabajado para un partido político o candidato. En ese sentido se afirma que parecería que “la gran mayoría de los latinoamericanos se margina voluntariamente de la arena política” (Barros, 2005).

En Latinobarómetro también se aborda un factor que está relacionado con el anterior y es muy significativo para el logro de acuerdos políticos: el grado de aceptación o rechazo a los partidos. Desde 1996 este sondeo de opinión incluye la siguiente pregunta “¿Por cuál de los siguientes partidos políticos votaría usted si hubiese elecciones el próximo domingo?”. A partir de las respuestas es posible construir un indicador de reconocimiento, aceptación o rechazo a los partidos e, indirectamente, de disposición frente a la participación en elecciones. Esto último, en virtud de que entre las alternativas de respuesta a dicha pregunta se contemplan: i) la no inscripción; ii) la abstención, es decir, las personas que manifiestan que no votarían, a pesar de estar inscritas en el padrón electoral, y iii) el voto nulo o en blanco. Quienes dan como respuesta alguna de estas alternativas manifiestan una visión de inutilidad de los mecanismos eleccionarios, de desinterés en la política en general o, incluso, de rechazo a los partidos políticos.²⁷ En el año 2005 dos de cada cinco latinoamericanos encuestados no mencionaron a algún partido político entre sus preferencias, clasificándose en alguna de las tres alternativas ya mencionadas.

²⁷ En la encuesta se presenta una cartilla a los entrevistados con la lista de todos los partidos políticos reconocidos en su país.

Más aún, entre 1996 y 2005 el porcentaje de rechazo a los partidos aumentó en cinco puntos, de 35 a 40% como promedio en los 17 países considerados²⁸ (véase el gráfico IV.7). Es significativo que este elevado porcentaje no difiera mayormente de la abstención (especialmente de jóvenes) que viene registrándose en elecciones presidenciales y legislativas en la región.

■ Gráfico IV.7 ■
América Latina (17 países): desinterés en la política y rechazo a los partidos
(Porcentaje de personas)



Fuente: Latinobarómetro 1996-2005.

^a Excluye 'NS/NR'.

Como era de esperar, la escasa valoración de los partidos políticos —principal instancia mediadora entre las aspiraciones e intereses de los ciudadanos y la posibilidad de expresarlos en el Estado— guarda una estrecha asociación con la manifestación de muy poca cercanía a ellos. En 2003 el 58% de los latinoamericanos señaló que no se siente próximo a ningún partido político, cifra que aumentó en 12 puntos porcentuales con respecto de 1997, cuando había alcanzado su nivel más bajo.

Según estudios recientes, la abstención (véase el recuadro IV.4) y el nivel de participación de la población en elecciones generales depende mucho menos de las características de las personas (salvo la edad, porque los jóvenes votan menos) que de factores de índole política, como el nivel de satisfacción con la situación política

²⁸ Solo en seis de 17 países se registró una baja de ese porcentaje y en dos de esos seis (Colombia y República Bolivariana de Venezuela) la disminución fue significativa: en ambos el porcentaje de abstención, el voto nulo o blanco y la no inscripción bajó de un porcentaje comprendido entre 50 y 60% en 1996 a entre 30 y 40% en 2005.

y económica del país, el grado de valoración positiva de la democracia, el poder de convocatoria de los partidos, el nivel de *asociativismo* y capital social y de las distorsiones a la representación que imponen las leyes electorales (Boix y Riba, 2000).

■ Recuadro IV.4 ■

Democracia: la abstención y el voto en blanco como exteriorización del desencanto y la protesta

La abstención electoral (y la no inscripción) suele relacionarse con la apatía cívica, así como el voto en blanco con la protesta. Este último es en sí un voto positivo e importante. La posibilidad de convertir la abstención en votos en blanco depende en gran medida de si se logra o no concretar la protesta en un reclamo. El voto en blanco sería, visto así, un voto responsable de ciudadanos que por diferentes razones de conciencia no se sienten representados por los candidatos que se postulan para ejercer los cargos de gobierno o con las plataformas que ofrecen los partidos políticos que los proponen. Aunque en los sistemas electorales actuales el voto en blanco se ignora, el elector que vota así es alguien insatisfecho con el funcionamiento de la democracia y que escoge esa manera de expresarlo. En el siguiente cuadro se muestra la relación entre población en edad de votar, población inscrita, población que votó y votos válidamente emitidos (descontando votos en blanco y nulos).

América Latina (18 países): participación electoral^a
(Porcentajes)

País	Año	Procedimiento de registro automático	Votantes registrados respecto de la población en edad de votar	Concurrencia en relación con...		Votos válidos en relación con...	
				Votantes registrados	Población en edad de votar	Total votos	Población en edad de votar
Argentina	2001	Sí	98,8	72,9	72,0	77,5	55,8
Bolivia	2002	No	87,5	72,1	63,1	92,8	58,5
Brasil	2002	No	94,1	82,3	77,4	92,4	71,5
Chile	2001	No	78,6	87,1	68,5	87,3	59,8
Colombia	2002	Sí	89,0	43,5	38,7	86,8	33,6
Costa Rica	2002	Sí	87,0	68,8	59,9	97,0	58,1
Ecuador	2002	Sí	102,3	65,0	66,4	86,2	57,3
El Salvador	2000	No	89,4	38,1	34,1	97,4	33,2
Guatemala	1999	No	81,9	53,8	44,0	88,4	38,9
Honduras	2001	Sí	101,1	66,3	67,0	91,4	61,2
México	2000	No	98,0	63,6	62,4	97,7	60,9
Nicaragua	1996	No	102,2	77,1	78,8	92,5	76,0
Panamá	1999	Sí	99,5	74,8	74,4	94,1	70,0
Paraguay	1998	No	74,0	80,5	59,5	96,7	57,6
Perú	2001	No	93,9	80,5	75,6	78,6	59,4
Rep. Dominicana	2002	No	88,2	51,1	45,0	96,2	43,3
Uruguay	1999	No	102,9	91,3	93,9	98,0	91,9
Venezuela (Rep. Bol. de)	2000	Sí	80,5	56,6	45,5	68,1	31,0

Fuente: PNUD, "La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos", Buenos Aires, Argentina, 2004, 2a edición.

^a Los datos se refieren a las elecciones legislativas para la cámara baja o única, salvo Ecuador, que registra la primera ronda de elecciones presidenciales. Las cifras de México son de los distritos de representación proporcional de la cámara baja.

(Continúa)

Recuadro IV.4 (Conclusión)**Casos recientes**

Nicaragua, 2004. En las elecciones municipales en Nicaragua la participación electoral bajó desde el 47% en 2000 hasta el 42% en 2004.

Chile, 2005. En la primera ronda de la última elección presidencial, la suma de no inscritos en los registros electorales más los inscritos que no votaron y los votos nulos y blancos alcanzó a 34,5% del total de personas en edad de votar.

Unión Europea, 2004. Los datos muestran una tasa de participación estancada en el 45,3% en el conjunto de los 25 países. Si se tiene en cuenta que en la Unión Europea de 15 miembros el índice es del 49%, queda patente que de los ciudadanos de los nuevos 10 países miembros solo votaron 26,4%. Polonia, el país de mayor peso entre estos últimos, tuvo una participación de 21,1%, mientras que en Eslovaquia fue de un 20%.

España, 2005 (voto por la Constitución Europea). Un 6% de las papeletas fue en blanco. Respecto de la participación, la cifra rondó el 42%.

Inglaterra, 2005. Los votos emitidos en las elecciones generales, según un recuento provisional parcial, alcanzarían al 61,19% del padrón de votantes. La concurrencia electoral viene disminuyendo: en las elecciones parlamentarias de 1992 alcanzó al 76,6%, pero en 2001 registró su mínimo histórico con solo un 59,4%.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", Buenos Aires, 2004 [en línea] <http://www.paralibros.com/catalogo/31181.htm>, <http://www.cne.gov.ve/estadisticas/e001.pdf>, [http://www.cne.gov.ve/estadisticas/e001.pdf](http://centralamerica.ms.dk/articles/Spanish/abstencion.htm), <http://centralamerica.ms.dk/articles/Spanish/abstencion.htm> y <http://www.participa.cl/Documentos/ABSTENCION%202005.pdf>.

Las actitudes de rechazo a los partidos políticos y de abstención electoral tienden a reforzarse, e indican que existe una falta de identificación cívica en un factor que es importante para la participación social.²⁹ ¿Son estas actitudes consecuencia de la fragmentación social que tiene su base en la exclusión y la discriminación, y que se expresa en una baja valoración de la democracia³⁰ y en una sensación de malestar, cuyos efectos se potencian en sociedades pobres con elevadas tasas de desigualdad? Los antecedentes presentados en el capítulo anterior indican que la respuesta es afirmativa. La exclusión social y la falta de ciudadanía que reflejan esas actitudes de rechazo y automarginación de la política no contribuyen a fortalecer el sentido de pertenencia a la sociedad. Ambas dificultan la gobernabilidad democrática y el logro de acuerdos o pactos sociales estables.

²⁹ Como se señala en un estudio reciente, el interés por la cohesión social no puede desvincularse del interés por construir ciudadanía al interior de las sociedades latinoamericanas (Barros, 2005, p.116).

³⁰ Cabe notar que entre los países que presentan un menor grado de satisfacción con la democracia (muy por debajo del promedio regional) se encuentran los que tienen una mayor proporción de población indígena. Asimismo, los países de la región andina son los que registran un menor porcentaje de población que se clasifica como *demócrata* (PNUD, 2004c, gráfico 6).

■ Recuadro IV.5 ■

Dos ejemplos de modelos estadísticos para medir variables subjetivas

a) La confianza social, ¿un patrón cultural?

Una pregunta básica al analizar el problema de la confianza es si se trata de un fenómeno vinculado específicamente a las experiencias propias o de los cercanos, o es de carácter cultural, producto del aprendizaje de valores que permiten prejuzgar el comportamiento de los demás y moldean u orientan las percepciones de la fiabilidad de los demás, ya sean personas o instituciones. Esta última situación se expresaría en un aumento mecánico de la desconfianza respecto de las personas e instituciones a medida que se presentan más lejanas al sujeto, o bien en un “síndrome” de desconfianza o de confianza total.

Para verificar lo anterior, se utilizó la técnica de escalograma de Guttman que, bajo la noción de unidimensionalidad del sistema de medida, trata de establecer si se produce un ordenamiento entre los indicadores según la distancia —que plantea cada uno— del sujeto con respecto de un objeto específico. La técnica se utilizó como una suerte de prueba de hipótesis: si la confianza como concepto depende de cada estímulo específico, es un fenómeno multidimensional y, por tanto, está asociada a la experiencia del sujeto con ese estímulo. Por el contrario, si ella depende fundamentalmente de la distancia cognitiva con respecto de cada estímulo y el conjunto de indicadores se comporta escalaramente (la respuesta negativa en uno más cercano permite predecir respuestas similares en los más lejanos), se trataría de una representación más uniforme, producto de la cultura o subcultura en que el sujeto se desenvuelve.

Dos medidas principales son las que indican si el conjunto de indicadores es efectivamente escalable: a) el coeficiente de reproducibilidad (que indica el grado en que el puntaje general de la escala permite predecir un patrón específico de respuestas), y b) el coeficiente de escalabilidad, que indica si la escala es efectivamente unidimensional y, por tanto, acumulativa.

Sea m = número total de indicadores i (con valores 0,1); n = número de casos; e = número de respuestas mal predichas del indicador i ; y f = frecuencia marginal de cada categoría del indicador i

$$\begin{array}{l} \text{Coeficiente de reproducibilidad: a) CR} = \frac{\sum_{i=1}^m n_i - e_i}{\sum_{i=1}^m n_i} \quad \text{Coeficiente de escalabilidad: b) } = \frac{CR - RMM}{1 - RMM} \quad \text{donde} \quad RMM = \frac{\sum_{i=1}^m \max(f_i)}{\sum_{i=1}^m n_i} \end{array}$$

Las pruebas sucesivas incluyeron la incorporación y eliminación de diversos indicadores que miden la confianza hacia personas o instituciones, y se obtuvo un coeficiente máximo de reproducibilidad de 0,82, inferior a 0,9, valor aceptable para una escala válida. Asimismo, el coeficiente de escalabilidad fue de 0,337, bastante menor a 0,60, valor mínimo de una escala verdaderamente unidimensional. Pero alrededor de 20% de la muestra tuvo respuestas escalables, indicando que algunos grupos poblacionales (notoriamente las mujeres indígenas) tendrían un patrón cultural de desconfianza. Dado el diseño del instrumento, este resultado no podría ser atribuible al *response*.

(Continúa)

Recuadro IV.5 (Conclusión)**b) Un modelo estadístico de predicción de la predisposición negativa o positiva frente a una posible baja de los impuestos**

Para establecer la relación que hay entre la predisposición a pagar impuestos (vista como una posible manifestación de la solidaridad social) y las características y situaciones objetivas que viven los sujetos (en este caso la información disponible sobre sexo, edad, origen étnico, nivel de bienestar y nivel educativo) y otros aspectos subjetivos (como la confianza interpersonal y social, entre otros), se aplicó un modelo de regresión logística, debido a que todos los indicadores son por categoría, en su mayoría dicotómicos.

$$\text{Regresión logística: } 1) \log \frac{p}{1-p} = \beta_0 + \beta_1 \chi_1 + \beta_2 \chi_2 \cdots + \beta_n \chi_n \quad \text{ó} \quad 2) p = \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1 \chi_1 + \beta_2 \chi_2 \cdots + \beta_n \chi_n)}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 \chi_1 + \beta_2 \chi_2 \cdots + \beta_n \chi_n)}$$

Desafortunadamente, no toda la información señalada en Latinobarómetro está disponible para el mismo año en que se registró el indicador que ilustraría esta actitud, en particular el indicador de la percepción del grado de solidaridad de los demás, complemento clave en la reciprocidad de este tipo de acción social (el factor que más directamente explicaría la predisposición a pagar impuestos). Por ese motivo, el modelo otorga un nivel de explicación relativamente reducido (medidas de asociación D de Somers de 0,233, Gama de Goodman y Kruskal de 0,237 y coeficiente C de 0,616). Sin embargo, el estudio permitió hacer afirmaciones respecto de algunos factores covariantes con la predisposición frente a los impuestos. Finalmente, aunque aparentemente hay una fuerte asociación entre la pertenencia a un grupo étnico específico y la predisposición frente a los impuestos, la evidencia es contundente al señalar la fuerte correlación entre pertenencia étnica y nivel de bienestar y, en menor medida, el nivel educativo (chi cuadrado de Mantel-Haenszel y otras medidas resultaron altamente significativas).

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



Capítulo V

Oportunidades, capacidades y protección: tres pilares de la cohesión social



La acción de las políticas públicas sobre los factores subjetivos de la cohesión social suele ser indirecta, puesto que comprenden valores, actitudes y percepciones que responden a múltiples señales. En cambio, las políticas que inciden más evidentemente en las condiciones objetivas —relacionadas con el bienestar y con la calidad de vida— pueden ser más activas, ya que el desempeño económico y la distribución de los frutos del desarrollo gravitan decisivamente en el bienestar de las personas.

En este capítulo se consideran tres tipos de políticas interrelacionadas: i) el incremento de las oportunidades productivas; ii) el fomento del desarrollo de las capacidades individuales; y iii) la conformación de redes más inclusivas de protección ante las vulnerabilidades y riesgos.

A. Oportunidades productivas y cohesión social: ¿qué hacer frente a la informalidad y precariedad laboral?

Influir positivamente en las oportunidades productivas de las personas tiene un importante efecto sobre la cohesión social, puesto que refuerza el sentido de pertenencia, vale decir, el percibirse como agentes y beneficiarios de los procesos de desarrollo. Dichas oportunidades surgen en el marco del empleo, que provee ingresos y constituye un mecanismo privilegiado de acceso a espacios comunes, más allá del ámbito doméstico. De este modo, la inserción productiva influye en la cohesión subjetiva —sentido de pertenencia, reconocimiento del esfuerzo, internalización de normas y actitudes— y la objetiva, por el hecho de traducirse en mayores ingresos, seguridad y bienestar.

El crecimiento económico determina la cantidad y calidad de los empleos generados y las remuneraciones e ingresos. El empleo es el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el social, por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (alrededor del 80% del total en la región). El acceso a este, la retribución, la cobertura y la protección social de los ocupados influyen decisivamente en el nivel y la distribución del bienestar material de la población. La exclusión y la segmentación social, derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad, son factores determinantes de la pobreza y las desigualdades sociales que se reproducen a lo largo del tiempo, y se reflejan en la elevada y persistente concentración del ingreso en la región (CEPAL, 2000).

La exclusión y la segmentación están condicionadas, a su vez, por el carácter concentrado del crecimiento económico. La ampliación de las disparidades de ingreso entre regiones y países ha sido una característica de la economía mundial en los dos últimos siglos, que se acentuó hasta mediados del siglo pasado y desde entonces ha seguido agudizándose pero a un ritmo menor, lo que se traduce en la distribución desigual de la producción. A escala nacional, el crecimiento también se concentra en determinadas empresas y regiones (CEPAL, 2002b).

1. Políticas para hacer frente a la informalidad laboral

En el análisis de la cohesión social debe tomarse en cuenta la segmentación de la inserción productiva y laboral, la magnitud de la informalidad y la existencia de sistemas de protección social basados en políticas de inserción laboral y en instituciones claves como la legislación del trabajo y la seguridad social. Una señal preocupante en este sentido es que cerca del 70% de los nuevos empleos creados durante la década de 1990 en la región surgieron en el sector informal (CEPAL, 2001, 2002a y 2003). Si se incluye en el empleo informal también a trabajadores de empresas formales que no gozan de protección laboral y social plena, esta proporción es aún mayor.¹

La informalidad se relaciona con la insuficiente creación de empleos de calidad y con el sistema de protección establecido, ya que la legislación y la protección laboral fundadas en bases contributivas o corporativas se vuelven excluyentes, y los excluidos no tienen voz ni representación. Dada la producción a pequeña escala, los integrantes del sector informal son empresarios o trabajadores y, muchas veces, ambos al mismo tiempo. Debido a su singular inserción productiva, tienen dificultades para organizarse y generalmente sus reivindicaciones no se articulan a escala nacional; en el caso de la microempresa, incluso se diluyen ante el reconocimiento de la efectiva carencia de recursos. De hecho, muchas unidades productivas informales son empresas familiares que recurren a trabajo familiar no remunerado (Tokman, 2006).

¹ En este capítulo nos referimos a informalidad en su definición de sector; se consideran ocupados en actividades informales o de baja productividad los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores en microempresas (asalariados privados y patrones de empresas de hasta cinco empleados, excluyendo en ambos casos a quienes tienen educación universitaria), los trabajadores familiares no remunerados y el servicio doméstico. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha ampliado la definición de informalidad del empleo, incorporando las situaciones de inseguridad laboral, independientemente del sector de la economía.

Cuando se analiza la distribución regional de los ocupados por sectores y sexo, resalta la gran proporción de mujeres en el sector informal, especialmente en el empleo por cuenta propia; en países como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua la situación es extrema (CEPAL, 2003, p. 94). Cabe suponer intuitivamente que la flexibilidad característica de estas actividades permite a las mujeres pobres atender paralelamente a su familia, entre otras razones debido a la baja cobertura preescolar de los niños pobres. Más adelante se analizará en detalle la economía del cuidado.

Para avanzar en materia de cohesión social, es necesario determinar la importancia del sector informal y definir su naturaleza y plantear formas de expresión y participación, todo lo cual debería permitir el desarrollo de estrategias que modifiquen la inserción laboral precaria y de baja productividad por dos medios.

En primer lugar, incorporar a los trabajadores informales —propuesta vinculada con la constitución de una ciudadanía económica—, habilitando derechos cuyas obligaciones estos puedan cumplir. La incapacidad estructural de las actividades informales de cumplir con las obligaciones exigen adaptar las regulaciones y mecanismos de acceso y al mismo tiempo simplificar su procesamiento, lo que no significa introducir un sistema dual de regulación, que en el ámbito laboral no es aconsejable, sino favorecer el tránsito hacia la formalidad y la generación de mejores resultados económicos en estas actividades para estar en condiciones de cumplir con dichas obligaciones (Tokman, 2004; CEPAL, 2004a).²

En segundo lugar y tal como se propone más adelante, hay que modificar el diseño de los sistemas de protección social para brindar, al menos, ciertos umbrales de prestaciones universales que estén en consonancia con la perspectiva de derechos y de solidaridad.³ Es necesario complementarlo con experiencias de representación, por medio de la incorporación de los trabajadores informales en organizaciones corporativas o la creación de formas propias de asociación, que persigan mejorar su funcionamiento económico y que se constituyan en plataformas de reivindicación y negociación. Asimismo, son fundamentales las políticas destinadas a conciliar el trabajo productivo y reproductivo que garanticen una inserción laboral más promisoría de las mujeres pobres, como una adecuada cobertura preescolar y de salas cuna.

2. Hacia una estrategia de flexiseguridad laboral⁴

La inseguridad laboral y la precariedad no son características solo de las actividades informales y de la exclusión, también se encuentran en empresas organizadas o

² Teniendo en cuenta la cantidad de actores en el sector informal de la microempresa, más allá de políticas específicas (microcréditos, capacitación y gestión), es necesario adoptar medidas de tipo horizontal, destinadas, entre otras cosas, a simplificar las estructuras tributarias relacionadas, simplificar normas y trámites y, especialmente en el sector rural, regularizar la tenencia de la tierra de los pequeños productores (ver Machinea y Hopenhayn, 2005).

³ Se trataría, usando los términos de Esping-Andersen, de formas de desmercantilización, aspecto del derecho social de la ciudadanía que traduce el grado en que el Estado de bienestar debilita el vínculo monetario, garantizando el derecho independientemente de la participación en el mercado. Este mecanismo limita el carácter mercantil de los bienes y servicios sociales (Esping-Andersen, 1999, p. 43).

⁴ Sobre este tema ver Weller (2006).

incluso en empresas informales vinculadas con formales mediante relaciones de subcontratación o intermediación.⁵ Esta desprotección generalmente se traduce en una sensación de inseguridad de los empleados, que afecta su sentido de pertenencia a la sociedad, deteriorándose la cohesión social. La volatilidad económica repercute no solo en los excluidos, sino además —y de manera directa— en los incluidos; los trabajadores de empresas formales son los principales perjudicados de los rápidos procesos de ajuste ante los cambios de la economía internacional, que se expresan, por lo general, en la reducción de costos laborales y en mayor flexibilidad.

La percepción subjetiva tiende a ser mucho mayor que la magnitud objetiva del fenómeno: el temor a quedar sin empleo reflejado en encuestas llega a quintuplicar la tasa de desempleo efectiva, y la aprensión a quedar desprotegido al término de contratos sujetos a renovación excede también ampliamente la proporción de contratos laborales no renovados a su vencimiento.⁶ Pero estas preocupaciones —justificadas o no— influyen en las sensaciones de pertenencia o exclusión.

Probablemente estas apreciaciones responden también al impacto de las transformaciones económicas ocurridas desde la década de 1980, que provocaron un escenario más volátil y con necesidades de ajustes económicos recurrentes. Y también a los efectos adversos de los ambientes internacionales volátiles, sobre todo del movimiento de capitales, que representan grandes desafíos para la gestión macroeconómica. Surge así, una mayor incertidumbre frente al futuro y mayores temores respecto de la estabilidad laboral en las personas (CEPAL, 2002b, p. 107; CEPAL, 2004a).

Por otro lado, la excesiva flexibilidad desincentiva en la región la inversión en capital humano, provoca insatisfacción en los trabajadores —lo que reduce los estímulos a un mejor desempeño— y atenta contra la posibilidad de empleo de ciertos grupos como los adultos mayores, lo que influye negativamente en la igualdad y obstaculiza el bienestar de los más pobres. El sentimiento de precariedad que surge y se expande a partir de la dinámica de “flexibilidad sin seguridad”, origina menos confianza en el futuro y en los mecanismos consagrados de inclusión.

Para revertir esta tendencia y promover mayor cohesión, es necesario configurar estrategias que involucren el empleo, la protección social y laboral y la responsabilidad fiscal (CEPAL, 2004a y 2006b). Además de fomentar la incorporación de los trabajadores del sector informal, se deben incluir medidas que resguarden la seguridad de los ya incorporados —principales afectados de los ajustes económicos—, puesto que la flexibilidad laboral puede conducir al desempleo y a la pérdida de protección laboral y social.

Los mecanismos para compensar la pérdida de ingresos debido al aumento del desempleo debieran ser un elemento clave de la protección social, porque evitan el

⁵ Particularmente el trabajo a domicilio para terceros y no para el mercado.

⁶ Lo mismo ocurre entre los indicadores de violencia y la percepción de inseguridad debido a esta.

incremento de la pobreza en períodos recesivos. Si bien han consistido especialmente en subsidios, cabe considerar la creación de sistemas basados en seguros y en ahorro forzoso que, si bien no compensan íntegramente la pérdida de ingresos, mantienen la continuidad en el acceso a servicios de salud y cotizaciones previsionales, y facilitan la permanencia de los hijos en el sistema escolar, así como el pago de la vivienda (Machinea y Hopenhayn, 2005).

En este contexto, cobra sentido una estrategia de *flexiseguridad* laboral —incorporada exitosamente en los países desarrollados—, que consiste en avanzar hacia la flexibilidad del mercado de trabajo necesaria en economías más abiertas y competitivas, compensando los costos humanos que el ajuste económico entraña y contemplando políticas pasivas y activas del mercado de trabajo. Esto es, seguros de desempleo y políticas de recalificación e intermediación laboral que reduzcan las pérdidas de ingreso durante la transición y acorten su duración. Trasladar el sujeto de protección laboral del puesto de trabajo a la persona, contribuiría a mantener los niveles de protección social.

Este tipo de estrategia se asocia generalmente a países que han sido exitosos en lograr una mayor flexibilización en el mercado de trabajo y, al mismo tiempo, han mantenido la seguridad objetiva y, particularmente, la sensación de seguridad. Se combinó una flexibilización de la legislación laboral con una adecuación de los seguros de desempleo y las políticas activas de mercado de trabajo ya existentes. Existen diversas experiencias que preservan la percepción de seguridad ante los cambios. En países como Estados Unidos, donde la legislación del trabajo es muy flexible y la protección laboral y social es baja, el mercado es muy dinámico, lo que permite la rápida reinserción de los trabajadores desempleados. El modelo de flexibilidad con alta protección se observa en Dinamarca, Bélgica, Holanda, Finlandia e Irlanda. Situaciones intermedias, con seguridad contractual jurídica y generosos seguros de desempleo, que otorgan una alta sensación de seguridad, existen en Alemania y Francia, aunque con algunas debilidades en sus resultados económicos. En los países latinoamericanos, el modelo de flexibilización presenta similitudes con Italia, España y Portugal: la alta seguridad jurídica no se acompaña de políticas de protección social suficientes ante el desempleo o de políticas activas del mercado de trabajo, por lo que la percepción de seguridad laboral es la más baja entre los países de la OCDE.

Una estrategia de *flexiseguridad* es consistente con una visión actualizada de cohesión social, que no esté asociada a la rigidez de las instituciones —incluida la del trabajo—, sino a una combinación entre márgenes aceptables de seguridad y una flexibilidad oportuna para asumir nuevos escenarios. Lo segundo sin lo primero deviene en precarización e influye negativamente en la cohesión. Lo primero sin lo segundo tiende al corporativismo de los actores ya insertos y dificulta adaptar la organización productiva a los nuevos retos de la globalización.

De las distintas formas de seguridad se derivan factores positivos, por ejemplo, los ingresos contribuyen a mantener la demanda y favorecen las expectativas, la

mayor seguridad en el empleo incentiva la calificación específica en las empresas, la participación facilita un mayor compromiso y aceptación de los cambios que deben introducirse, y la seguridad de mantenimiento de capacidades permite que dichos cambios sean más productivos y que los trabajadores se adapten con mayor facilidad (Boyer, 2006). Por ello, es importante considerar la experiencia de los países de la OCDE en la región.

Como se señaló anteriormente, esta experiencia ha sido aplicada en países de mayor desarrollo para compatibilizar competitividad con seguridad, y es aún más necesaria para países medianos y pequeños como la mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe, que se caracterizan por ser más abiertas, vulnerables y menos desarrolladas. Para adecuar su estructura económica al cambio de régimen económico, para competir e incorporar progreso técnico, se deben introducir mecanismos que compensen a los afectados por los bajos niveles de ingresos y la escasa protección. En países con alta informalidad y exclusión social, se agrega una restricción fiscal mayor que en países desarrollados, por lo que es preciso mantener una responsabilidad estatal. Por ello, la CEPAL ha sugerido la introducción de la *flexiseguridad*, considerando la informalidad en los términos ya planteados y asegurando la responsabilidad estatal en la administración de los costos. De esta manera, junto con la transformación de la protección social, esta estrategia constituye un componente vital para acrecentar la cohesión social en la región.

3. Certificación de competencias y empleos de emergencia

a) Certificación de competencias y empleabilidad

Los sistemas de certificación de competencias reconocen las habilidades aprendidas en la práctica, la actualización de conocimientos técnicos, la certificación de cumplimiento de los estándares en cada actividad por el sector privado, supervisados por el Estado y provistos por organismos técnicos acreditados.⁷ En este sentido, forman parte de las políticas activas hacia el mercado de trabajo que pretenden reducir el efecto de los ciclos económicos por medio del mejoramiento de la calidad y oportunidad de la formación profesional y disminuir la masa de trabajadores más vulnerables.⁸

De acuerdo con la definición de la OIT, el “sistema de certificación de competencias laborales” es “un arreglo institucional formalmente establecido, en el cual se lleva a cabo el ciclo de identificar, estandarizar, formar y evaluar las competencias de los trabajadores” (Irigoin y Vargas, 2000, p. 81). Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “los sistemas de certificación son los mecanismos institucionales que proporcionan evidencia verificable de la competencia

⁷ Véase Schkolnik, Araos y Machado (2005).

⁸ Los trabajadores con bajo nivel educacional y sin capacidades técnicas específicas pueden ser y son los primeros en ser despedidos en caso de recesión económica.

de un trabajador para desempeñar las funciones específicas descritas en la norma de aptitudes aplicables” (BID, 2004, p. 311).

Estos sistemas son una herramienta integral para mejorar el capital humano, fortalecer la capacidad de los cesantes para encontrar trabajo y acortar los tiempos de desempleo a través de procesos permanentes de actualización de la capacitación laboral, de sus conocimientos técnicos o del reconocimiento de las habilidades que han desarrollado en el pasado. Constituyen un mecanismo que fomenta la movilidad laboral en general, puesto que cada trabajador cuenta con la certificación de sus capacidades técnicas y laborales. El proceso de aprendizaje permanente en el que se incorporan puede significar una oportunidad de formalización de trabajadores informales, al posibilitar su acceso a mejores empleos y al incrementar la productividad de las empresas informales, certificando las habilidades del propietario (Weller, 2006).

b) Empleo de emergencia como recurso contracíclico

Los programas de empleo de emergencia son una respuesta frecuente a períodos de contracción económica, al brindar empleos de corto plazo y con bajos salarios a trabajadores semicalificados o sin calificación, en proyectos de infraestructura e intensivos en mano de obra. Por esta razón, obedecen a una lógica contracíclica, es decir, se expanden cuando la actividad económica se contrae, evitando que los ingresos de los más pobres desciendan a niveles críticos. Al mismo tiempo, buscan fortalecer a las comunidades más afectadas por las crisis, mediante la creación o reparación de infraestructura y servicios sociales básicos. Las poblaciones meta han sido habitualmente integradas por jefes de hogares pobres desempleados. Al combinar medios de subsistencia con mejoramiento de servicios básicos, estos programas repercuten doblemente y evitan mayores deterioros de la cohesión social.

En síntesis, la mayor inclusión de los trabajadores informales, las políticas de *flexiseguridad* y los sistemas de certificación que mejoran la capacidad de empleo, la protección y calidad del mismo, así como el respeto a los derechos laborales, son factores que fortalecen la cohesión social, en tanto los individuos se sienten parte de un sistema que procura ampliar sus oportunidades y capacidades. El empleo de calidad es, en último término, el motor del crecimiento, del progreso, de la equidad y un mecanismo indispensable de transmisión de la cohesión social.

B. Desarrollo de capacidades: educación y cohesión social

La relación entre educación y cohesión social tiene diversas aristas. La educación es fundamental para reducir la pobreza, puesto que prepara a las personas para el ejercicio ciudadano, protege a los grupos más vulnerables socialmente y fomenta mayor equidad en el acceso a oportunidades de bienestar. Se constituye, por lo tanto, en parte medular de la cohesión social que descansa, en importante medida, en el tipo de destrezas y capacidades que se aspira a promover en el educando. Un sujeto capaz

de adaptarse a los cambios productivos a lo largo de su vida, de dialogar activamente en espacios de decisión, de ejercer su derecho de participar en lo público, que tenga capacidad de gestión y de uso de información estratégica y que puede utilizar los nuevos medios de comunicación a fin de participar activamente del intercambio simbólico en la sociedad (Hopenhayn y Ottone, 2000).

Desde un punto de vista sociopolítico, la educación puede efectivamente contribuir a fortalecer la democracia en el tejido social. Cabe recordar que la importancia progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo es significativa en la dinámica de un orden democrático, dado que la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también en el amplio uso del conocimiento, la información y la comunicación. El ejercicio ciudadano se remite tanto a disponer de derechos políticos, civiles y sociales, como a la participación en condiciones de mayor igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos (Hopenhayn y Ottone, 2000). Desde un punto de vista socioeconómico, a mayor nivel de educación formal, menor probabilidad de ser pobre o devenir pobre. Más aún, la educación es el principal resorte para superar la pobreza y las causas estructurales que la reproducen como la baja productividad en el trabajo, el escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad en la salud familiar y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos.

En este contexto, la relación entre educación y cohesión social es decisiva, pero también problemática, y exige al menos tres tipos de acción. Primero, impulsar mayor equidad en oportunidades educativas para evitar la reproducción de desigualdades en oportunidades de empleo, en el acceso a activos, en la participación cultural y ciudadana. De esta forma, la sociedad percibe un orden más justo, meritocrático y con un claro sentido de pertenencia. Segundo, estrechar los lazos entre el mundo de la educación y el laboral, para garantizar mayor fluidez en este crucial vínculo de integración social (véase el capítulo III) y mitigar las brechas de expectativas de los educandos cuando se estrellan contra un mercado laboral refractario. Tercero, revertir las formas de discriminación que surgen de dinámicas socializadoras y de transmisión en el ámbito educacional, para permitir que la educación sea una experiencia de aprendizaje basada en el respeto a la diversidad y en la reciprocidad de derechos.

1. Mayor igualdad de oportunidades

La educación es un mecanismo privilegiado para la igualdad de oportunidades, porque —incluso en una sociedad con grandes inequidades salariales y de ingreso— la equidad crece al intentar igualar las oportunidades entre hijos de familias de estratos altos, medios y bajos, para acceder a mejores puestos de trabajo en el futuro. Una mejor distribución de activos simbólicos hoy —conocimientos y destrezas útiles— facilita

una mejor distribución de activos materiales en el mañana —ingresos, bienes y servicios—, revirtiendo la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Pese a la expansión acelerada de la cobertura de la educación formal en sus distintos ciclos, se mantiene una fuerte brecha según los niveles socioeconómicos de las familias, la distribución geográfica y la pertenencia étnica.⁹ De esta manera, las persistentes brechas en calidad y logros educativos reproducen desigualdades entre una generación y la siguiente, entre un grupo social y otro, entre urbanos y rurales y entre minorías étnicas y el resto de la población. En este sentido, el derecho a la educación todavía es una cuenta pendiente.

En un documento reciente, la CEPAL y la UNESCO (2005) han planteado que para promover mayor equidad educacional en América Latina no basta con lograr la enseñanza primaria universal (segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio); es necesario también cumplir con tres desafíos complementarios de cobertura y continuidad. El primero es asegurar el acceso universal de los niños de tres a seis años de edad a una educación preescolar de calidad, que contribuya a su formación general e indirectamente mejore los resultados educativos en el nivel primario. El segundo, promover el acceso y permanencia de los adolescentes en la educación secundaria para completar 12 años de escolaridad, para ampliar notablemente sus opciones de incorporarse al empleo formal. Finalmente, flexibilizar la oferta del sistema educativo para facilitar la atención pertinente a jóvenes y adultos en la perspectiva de una educación a lo largo de la vida, incluyendo la alfabetización.

Se hacen necesarios esfuerzos decididos y sistémicos para reducir las brechas en el acceso a una educación de calidad, en garantizar trayectorias educativas sostenidas y crear ambientes de estímulo al conocimiento y la inteligencia, todo lo cual incrementa la equidad en los logros y aprendizajes efectivos. Respecto de la cohesión social, la sociedad debe percibir que la educación es una institución fundamental para igualar oportunidades y promover un orden más meritocrático, donde todos los individuos puedan desarrollar sus capacidades y, más tarde, usarlas productivamente y en el pleno ejercicio de su ciudadanía. El sentido de pertenencia a la sociedad se ve fortalecido cuando existe un sistema educativo percibido como justo y que sirve a la equidad intergeneracional.

Los esfuerzos deben apuntar, con criterio de equidad, a surtir mayor efecto sobre los logros educativos de los sectores pobres, lo cual implica actuar sobre las condiciones de oferta y demanda educativa.

En la oferta, debe intervenirse en el sistema formal de educación para hacer menos segmentada la calidad de la educación que se ofrece en los distintos estratos

⁹ Solo a modo de ejemplo: para un total de 18 países considerados de la región, por lo menos uno de cada cuatro jóvenes de la cohorte de 15 a 19 años pertenecientes al 20% más pobre de los hogares no logró terminar la enseñanza primaria. En el caso de los jóvenes del estrato superior (quintil más alto) la proporción correspondiente es, en promedio, uno de cada 25. Mientras el decil más pobre tiene un promedio ponderado de 3,1 años de escolaridad, el promedio del decil más rico es de 11,4 años (CEPAL/UNESCO, 2005).

sociales, lo que significa trabajar en dos niveles: el primero, adoptar medidas compensatorias en zonas de menor rendimiento escolar, reforzando y ampliando los programas focalizados, para que el apoyo al rendimiento educativo de los grupos más vulnerables tenga efectos sostenidos en el tiempo. El segundo, mejorar la cobertura y calidad de toda la educación pública, ya que las reformas que apuntan al conjunto del sistema público permiten a la larga impactos mayores y duraderos. Además, es necesario universalizar el acceso de los niños y las niñas de menos recursos a la educación preprimaria, pues la experiencia muestra que la escolaridad en este nivel incrementa sensiblemente las perspectivas de mayores logros y aprendizajes en los ciclos educativos posteriores.

En la demanda, hay que mejorar las condiciones de acceso al sistema educativo de los sectores más rezagados y las posibilidades que tienen para capitalizarlas. Las alternativas son varias y se complementan. En primer lugar, desarrollar programas intersectoriales que repercutan sistémicamente en las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal, especialmente la nutrición infantil y la localización oportuna de las escuelas. En segundo lugar, movilizar a la comunidad para mejorar las condiciones de demanda educativa, involucrando a los padres en la comunidad escolar y en el derecho a información sobre la educación que se imparte a sus hijos. En tercer lugar, profundizar los programas de transferencias condicionadas que entregan un ingreso a las familias pobres para que mantengan a los hijos dentro del sistema escolar, mitigando el costo que implica que los hijos estudien y no trabajen.

Los cambios en la gestión educativa deben combinar mejoras en la calidad con avances en la equidad. Así, por ejemplo, la combinación público-privada en la provisión de servicios puede ser favorable cuando se movilizan mecanismos de mercado que mejoran la calidad de la oferta, pero en ningún caso debe redundar en una mayor segmentación de esa calidad, porque se termina premiando a quienes pueden pagar y castigando a los demás. Si esto ocurre, la educación refuerza las distancias de capital humano y perpetúa las brechas de una generación a otra, sin aportar a la cohesión social. Es preocupante que en algunos países de la región se consoliden sistemas educativos duales, donde la calidad de la enseñanza pública se deteriora en comparación con la privada y la competencia entre escuelas subvencionadas pone barreras de entrada que discriminan a los alumnos más vulnerables. Una alternativa para las naciones que aplican la fórmula mixta de subsidios a la demanda, es aumentar el monto de la subvención por alumno en zonas de menores ingresos, rurales y de alta concentración de población indígena o afrodescendiente.

Del mismo modo, la descentralización del sistema educacional otorga mayor iniciativa a los municipios y a las escuelas para adecuar la oferta a las condiciones y necesidades específicas de la demanda local. La descentralización también debe ser proactiva en términos distributivos y contemplar transferencias de recursos técnicos y financieros hacia los entes descentralizados en zonas más vulnerables, lo que permite focalizar esfuerzos con criterio de equidad. Con esto se evita el círculo vicioso de “escuelas malas para municipios pobres”.

2. El eslabón entre educación y empleo

Los jóvenes se encuentran más incorporados a los procesos formales de adquisición de conocimientos y formación de capital humano que los adultos —aunque de manera desigual de acuerdo a los ingresos— y, paradójicamente, más excluidos de los espacios en que dicho capital humano puede realizarse, a saber, el mundo laboral y las fuentes de ingresos (Weller, 2006). Parcialmente porque el progreso técnico y la expansión de la oferta de recursos humanos calificados exigen más años de educación para acceder a empleos modernos; por la baja calidad y la devaluación de la dotación educativa de los jóvenes —la misma cantidad de años de escolaridad hoy “valen menos” que hace dos décadas— y porque la nueva organización laboral hace más inestable el empleo. La mayoría de los nuevos puestos de trabajo se producen en el sector informal, y muchas personas que ingresan al mercado laboral lo hacen sin derechos adquiridos y con escasa experiencia.

Por su parte, las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) originan otros desafíos en el sistema educativo; su precaria incorporación en los sistemas de enseñanza de la región no logra compensar las profundas desigualdades en el acceso a ellas que tienen los hogares según el nivel de ingresos, área de residencia y ciclo de vida familiar. El acceso a Internet de los hogares por país lo lidera Uruguay, con solo un 17% de los hogares conectados. El uso de los sistemas de educación formal para democratizar el acceso a las TIC exige de políticas públicas, y los disímiles avances en la región dejan en evidencia su importancia (Sunkel, 2006).¹⁰

Desde la perspectiva de la cohesión social, el problema radica en que a más educación, más expectativas de acceso a mejores empleos al término de ella. El riesgo es que tales expectativas se frustran si persiste o se extiende la asincronía entre más educación y menos opciones para capitalizarla, lo que ocasiona mayores tensiones entre adultos y jóvenes, una percepción extendida sobre una meritocracia insuficiente y menor confianza en el futuro y en las instituciones de integración social.

El problema es más grave si se considera que los sistemas educativos latinoamericanos carecen de vínculos entre la educación formal, la educación técnico-profesional y el mundo del trabajo. Para enfrentar este dilema es necesario facilitar el tránsito de la educación al empleo, sobre todo para los y las jóvenes cuyos logros educativos e ingresos de hogares de origen los sitúa en una situación de desventaja relativa. Una primera intervención, ya referida anteriormente, es nivelar el campo de juego en la educación formal, asegurando mayor continuidad y progresión en los niveles educacionales y aprendizajes más oportunos para aquellos cuyos logros y aprendizajes son menores. Es necesario también mejorar la pertinencia de la oferta

¹⁰ La Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE), creada en el año 2004 como un acuerdo de cooperación regional en políticas de informática educativa, representa el compromiso de las autoridades educacionales de 16 países de la región respecto del uso de las TIC en la educación. Este acuerdo sienta las bases para formular políticas en cada uno de los países y, por tanto, representa un avance significativo, lo que no implica la existencia de una política nacional sobre las TIC en educación en cada uno de los países participantes (Sunkel, 2006).

educativa, para sincronizar la transmisión de destrezas y conocimientos con los cambios en las exigencias laborales.

Es fundamental, en este contexto, crear un puente para transitar del mundo educativo al productivo para una mayor igualdad de oportunidades, confianza en el futuro, inserción en dinámicas de integración social y retorno al capital humano. Tales intervenciones se relacionan con la capacitación para el trabajo, el acceso al primer empleo y políticas de igualdad de género que no discriminen a las mujeres, ya que las más jóvenes padecen de mayores niveles de cesantía y de empleos de baja productividad que los hombres jóvenes, aun cuando tienen mejores logros educativos. Para facilitar el ingreso de los y las jóvenes al primer empleo, se pueden otorgar incentivos a los empleadores y formas mixtas de pasantías y reclutamiento laboral.

La formación profesional, capacitación para el trabajo y el apoyo a jóvenes emprendedores de bajos recursos es imprescindible y exige una mayor inversión en la calidad y cobertura de estos programas, un salto cualitativo en la formación y capacitación de la nueva demanda laboral y en el cambio técnico, y la intervención de múltiples actores —universidades, corporaciones de empresarios y empleadores, agentes de financiamiento, entre otros. Un sistema nacional de formación y capacitación, con pasantías en empresas y conexión con empleadores, técnicamente actualizado y pertinente para los cambios en la oferta laboral, puede mejorar sustancialmente las opciones de aquellos que no acceden a la universidad. Otra medida es el apoyo a jóvenes emprendedores para formar pequeñas o microempresas sostenibles en el tiempo, a través del acceso a financiamiento, información y redes, considerando que gran parte del empleo que surge hoy en la región corresponde a pequeñas empresas.

El mayor desafío en este campo sigue siendo la capacitación unida al desarrollo de las primeras experiencias laborales, porque responde a dos de las principales causas de desempleo juvenil: la falta de experiencia y de capacitación. Para mejorar el impacto de la capacitación laboral es necesario desarrollar estrategias en los sectores más vulnerables, modalidades descentralizadas que otorguen mayor protagonismo al nivel municipal mediante la cooperación interinstitucional y de la gama más amplia de instituciones de capacitación (públicas y privadas). En este sentido, las estrategias deben ser integrales, articulando la capacitación con pasantías laborales y apoyo a la inserción laboral juvenil, sobre la base de acuerdos en el mercado, particularmente entre las entidades de capacitación y las empresas, con exigentes mecanismos de monitoreo y evaluación.

Especial apoyo debe entregarse a jóvenes emprendedores en el uso y acceso a las TIC. La incorporación a sistemas de redes de contacto y de información es —y será cada vez más— una forma eficaz y eficiente de darle valor agregado a las pequeñas y microempresas. En la medida que los y las jóvenes tienen entusiasmo y facilidad en el uso de estas nuevas tecnologías y se insertan en la lógica de redes por vía electrónica, alcanzan gran autonomía en la adquisición de conocimientos productivos, como usar información de mercados, publicitarse, crear alianzas y contactos, y encontrar mejores nichos de especialización.

En el ámbito de la capacitación y formación ocupacional, la orientación debe ser menos rígida. Debido a los cambios cada vez más intensivos en los mercados de trabajo, es preciso desarrollar competencias transversales, la provisión de habilidades para “familias” ocupacionales más que para un cierto oficio, la promoción del espíritu emprendedor y la capacitación en principios y técnicas básicas de gerencia. Para entregar un amplio abanico de contenidos y procesos bajo el concepto normativo de formación de transición, hay que estructurar cadenas formativas con cuatro momentos distintos: i) cuando los jóvenes aún están en el sistema educativo; ii) cuando ingresan a la fuerza de trabajo en busca de su primer empleo; iii) cuando se encuentran ocupados en actividades informales de muy baja productividad o en situación de desempleo crónico; y iv) cuando han logrado una afirmación ocupacional y necesitan integrarse a cadenas de formación continuada para mejorar sus activos y su inserción laboral.

Deben ampliarse o ponerse en práctica programas especiales para mejorar el empleo de grupos vulnerables, puesto que no todos los jóvenes sufren de igual manera los niveles de desempleo y las dificultades en el trabajo. Las tasas de cesantía y subempleo son más altas en jóvenes de minorías étnicas, de zonas rurales dispersas, con bajos niveles de educación, con distintos niveles de discapacidad y jóvenes con antecedentes delictivos. Para evitar el círculo vicioso entre la falta de empleo y la exclusión, se hacen necesarias acciones específicas dirigidas a los jóvenes más vulnerables, que consideren la subvención estatal a las empresas privadas por contratos, cupos de trabajo en el sector público, formas indirectas de acción positiva, programas especiales de capacitación para el trabajo centrados en vulnerabilidades específicas, y programas de orientación y colocación ocupacional. Esto implica una acción concertada entre el Estado (particularmente de ministerios de trabajo y servicios de capacitación), el sector privado y asociaciones de apoyo de la sociedad civil.

3. Educar para la igualdad, educar con la diferencia

La educación cumple un papel decisivo en la formación de valores y actitudes que reviertan las distintas formas de discriminación históricas y en la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos. La socialización en la escuela y la transmisión de valores en el currículum, por ende, deben apuntar claramente hacia esa dirección. Desde los códigos relacionales como de los contenidos curriculares los educandos deben interiorizar la valoración positiva de la igualdad de derechos y de respeto a las diferencias por género, etnia, raza, cultura y lugar de origen. Para tal fin, es importante poner en práctica un enfoque multicultural que promueva el respeto a las diferencias y, además, cree conciencia respecto de cómo la negación histórica del otro —discriminación y exclusión por razones adscriptivas o culturales— ha ocasionado profundas asimetrías en las oportunidades de aprendizaje para la vida y para el trabajo.

Es necesario, por lo tanto, enfatizar el acceso a mayores oportunidades de aprendizaje a los grupos que secularmente han sido discriminados y excluidos. Además de focalizar mayores esfuerzos en los logros educativos de niños, niñas y jóvenes de estos grupos, hay que evitar que la integración a los mecanismos instituidos de transmisión de destrezas y conocimientos niegue sus culturas de origen. Una vasta literatura muestra cómo los proyectos educativos nacionales históricamente tendieron hacia la homogenización cultural, que muchas veces mermaban la cultura de pueblos indígenas y de origen africano o reproducían valores y comportamientos sexistas en detrimento de la condición de las mujeres.

Si la educación se propone fomentar mayor cohesión social, debe incorporar un paradigma multicultural que armonice la mayor igualdad de oportunidades con el mayor reconocimiento de la diversidad. Existe un amplio espectro de políticas de educación multicultural con uso de lenguas vernáculas que apunta a esta dirección. El vínculo de los individuos y de los grupos con su historia, cultura e identidad, los particularismos que de ello se desprenden no pueden soslayarse para aspirar a la convivencia entre las especificidades, la apertura entre las culturas y evitar la violencia para dirimir conflictos (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, p. 35).

En una democracia los ciudadanos deben gozar de libertad para tener opciones culturales, puesto que la mera preservación de las culturas con las que los individuos nacen no es un ejercicio de libertad, ya que, evidentemente, el haber nacido en una determinada cultura y tener un determinado origen social no son, por sí mismos, ejercicios de libertad cultural (Sen, 2006, capítulo VI). Por ello, es igualmente necesario evitar que la educación multicultural, adaptada a la identidad de los educandos, los confine a grupos particulares de referencia, privándolos de las capacidades requeridas para participar en la sociedad nacional y en las dinámicas de la globalización.

Es crucial equilibrar igualdad y diferencia. La educación debe transmitir valores igualitarios y de respeto a la diversidad, encarnando ese equilibrio en la flexibilidad curricular. La equidad en la educación debe cristalizarse en un nuevo enfoque, en que conviva la vocación igualitaria con la atención a las diferencias, la transmisión de capacidades que igualan oportunidades con la adecuación de contenidos que consideren dichas diferencias. Para lo primero, debe proporcionarse cobertura universal progresiva en el ciclo escolar —desde la educación básica a la media— y reducir las brechas en la calidad según origen socioeconómico. Para lo segundo, deben adaptarse los programas a los grupos específicos —incluyendo el bilingüismo en zonas donde el español no es la lengua materna—, buscar la pertinencia curricular en función de las realidades territoriales y asignar fondos especiales en las zonas de mayor vulnerabilidad social y precariedad económica. La cohesión social a futuro dependerá de un equilibrio entre mayor equidad en lo socioeconómico y mayor reconocimiento de lo cultural.

Es necesario enfatizar la relación entre “educar para la diferencia” y “educar para la ciudadanía”. El aprendizaje de la diferencia o de la pluralidad cultural no debe

entenderse como una materia más —al estilo de geografía, historia o antropología—, sino como nuevas formas de relación al interior de la escuela, convirtiéndolo en un aprendizaje de ciudadanía, es decir, aprender a ponerse en el lugar del otro, entender la reciprocidad en dignidad y derechos. En este sentido, Alain Touraine (1997) ha planteado que identidad, multiculturalidad y equidad en las condiciones de aprendizaje son los ejes de una escuela para los nuevos tiempos.

C. Cohesión y protección social

1. ¿Por qué se relacionan protección y cohesión social?

Un componente fundamental de la cohesión es la protección social, que aspira a extender a toda la ciudadanía el acceso adecuado a prestaciones que disminuyan su vulnerabilidad y mejoren su calidad de vida, instituyendo un mecanismo ampliado de cuidado y solidaridad que interactúa con la cohesión social. Cuanto mayor es el acceso y mejor la calidad de los servicios y de las prestaciones, más se fortalece la percepción de pertenencia a la sociedad y de beneficio de los frutos del desarrollo.

Un factor esencial para la cohesión social es la solidaridad en el financiamiento de los sistemas de protección. Riesgos tales como el desempleo, subempleo, enfermedad, pérdida o radical disminución de ingresos en la vejez, entre otros, determinan el bienestar presente y futuro de los individuos. Sentirse protegido es, al mismo tiempo, experimentar que la sociedad responde a las contingencias que afectan a las personas y que ellas no pueden controlar. La capacidad de integrar a los individuos en un marco normativo común depende en buena medida de que ellos perciban que efectivamente pertenecen a un sistema conjunto de interacción, cooperación, negociación y conflicto que, al menos parcialmente, los protege de ciertos riesgos fundamentales mediante sistemas de protección social (Filgueira, 2006).

Los riesgos que encaran las personas no son aleatorios. Su distribución e intensidad a escala nacional y entre diferentes sectores y categorías sociales, están en función de la operación de los mercados, las familias y los Estados, vínculo respecto del cual las políticas sociales cumplen una función esencial, por lo que su intensidad y los mecanismos instituidos para paliar los riesgos varían de una sociedad a otra (Huber y Stephens, 2004).

Visto de esta forma, una clave para evaluar las políticas sociales y los Estados sociales sería determinar cómo responden a las dinámicas de riesgos y a su distribución social. La cohesión se debilita cuando existe la percepción de que en la protección frente a riesgos hay una ciudadanía de “primera” categoría y otra de “segunda”, que al perpetuar dicha jerarquía entre generaciones, adquiere un carácter estamental. Por el contrario, cuando el Estado y la sociedad crean mecanismos de resguardo que reducen el efecto de eventos catastróficos en el bienestar de las familias, se fortalece la percepción de pertenencia a la sociedad.

En cuanto a la exclusión, hay que subrayar que el mercado de aseguramiento opera mediante mecanismos de descarte, es decir, las aseguradoras privadas excluyen o hacen pagar altos precios por las pólizas a quienes por su edad, condición de salud u otros factores, representan mayores costos. A lo que se suman las fuertes asimetrías de información, donde los asegurados no son capaces de comprenderla fácilmente: por ejemplo, qué gama de prestaciones abarca una póliza de seguro y qué precio tiene y, en caso de un evento, en qué gastos adicionales deberá incurrir. Estos rasgos son constitutivos del mercado de aseguramiento y dificultan o, en el peor de los casos, imposibilitan que las personas encaren sus riesgos de manera individual según sus ingresos. Esta realidad afecta de manera aguda y acuciante a las personas de bajos ingresos e incluso a las de medianos o altos ingresos, cuando incurren en gastos catastróficos —dados los costos de una enfermedad, por ejemplo. De allí se desprende la importancia y el sentido que tiene el aseguramiento social en la cohesión.

La acción del Estado respecto del aseguramiento y los sistemas contributivos de carácter obligatorio, que constituyen formas de protección colectiva de riesgo (*pools* de riesgo) y que permiten a los sujetos encarar sus riesgos individuales de manera colectiva se denomina mecanismos de diversificación de riesgos. El aseguramiento público, el aseguramiento social con mecanismos de financiamiento obligatorio que puede realizarse con aseguradores públicos o privados y las regulaciones públicas que impiden el descarte del mercado y garantizan la diversificación de contingencias, son fórmulas para evitar la selección de riesgo. Además mejoran la eficiencia de estos mercados, al propiciar la estabilidad del aseguramiento (Sojo, 2003). Para expresarlo en términos afines a la cohesión social, estas fórmulas permiten participar de una “comunidad de protección” para enfrentar contingencias.

Los sistemas de protección social debieran sustentarse en mecanismos de solidaridad, basados en transferencias de unos a otros. Cuando se opta por el financiamiento solidario, los objetivos son redistributivos, estableciéndose subsidios cruzados entre estratos de ingreso, edad y riesgo que, además de tener efectos en el bienestar, contribuyen al sentido de pertenencia. Las transferencias desde los que tienen más a los que tienen menos, o desde poblaciones de menor riesgo a otras de mayor riesgo, son parte de la dinámica solidaria que hace a una sociedad más cohesionada. De modo que son fundamentales el principio de solidaridad del financiamiento y la cotización obligatoria en sistemas de protección social, porque amplían los recursos, hacen más estable y equitativa la diversificación de riesgos y permiten subsidios cruzados. Al establecer un sentido de responsabilidad ciudadana hacia las necesidades de los demás —en el contexto de un sistema que atenúa los riesgos y eleva el bienestar y la certidumbre—, se promueven la cohesión social y los derechos ciudadanos (Sojo, 2003, pp. 127 y 128).

2. La perspectiva de derechos en la protección social

La arquitectura tradicional del Estado social se vinculó con el empleo formal y sus categorías de ocupación, además estaba orientada al jefe de hogar masculino, bajo la idea de estabilidad del modelo biparental nuclear y de demandas estables en materia de capital humano por parte del mundo productivo, y segmentada por la captura de grupos corporativos o de interés. Dicha arquitectura no corresponde ni a la histórica estructura de riesgos de los países latinoamericanos —que nunca fue similar a la de los países del primer mundo— ni a la nueva. No obstante, no se debe desestimar el legado positivo de aquellos países de la región donde la protección social ha tenido un relativo arraigo en que, por ejemplo, la tercera edad, a través de una protección básica, hereda en su vejez las rentas de la secular arquitectura de bienestar (Filgueira, 2006; Huber y Stephens, 2004).

La propuesta planteada por CEPAL en el trigésimo primer período de sesiones (CEPAL, 2006b), resalta que el diseño del financiamiento de la protección social, inspirado en un modelo reducido de Estado de bienestar y basado en la “sociedad del trabajo”, resultó ser una promesa inconclusa que no fue corregida por las reformas pro mercado de la década de 1990 y que, por el contrario, acentuaron la inequidad de los sistemas de protección social.¹¹ Junto con el análisis de las tendencias de los mercados laborales, la CEPAL concluye que el empleo remunerado y formal a corto y mediano plazo no puede ser el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social, sino que se necesita de un diseño que logre un mejor equilibrio entre los mecanismos de incentivos y de solidaridad, en que se realicen provisiones para encarar los cambios demográficos, epidemiológicos y de la estructura familiar (CEPAL, 2006b).

En este marco, la protección social sustentada en los derechos universales, que busca influir positiva y perdurablemente en la cohesión social, no puede limitarse a respuestas asistenciales o paliativas, debe extenderse a políticas de desarrollo del capital humano y de prevención de riesgos para todas las personas. Las políticas sociales deben contribuir a que la sociedad supere sus indefensiones y reduzca las inseguridades que atemorizan a sus miembros según su vulnerabilidad. Esto implica abordar medidas anticipatorias y correctivas en las áreas de inversión social para fortalecer el capital humano y social, de seguridad social asociada con la heterogeneidad del mundo del trabajo, y de creación de redes de protección o paliativas cuando estas no existen (CEPAL, 2006b).

¹¹ En el marco de las reformas pro mercado, las prestaciones sociales contributivas fueron sujetas a contratos de naturaleza individual, excluyendo así de los beneficios a quienes, por la precariedad de su empleo, no podían cumplir con sus obligaciones contributivas. A la postre, la inequidad se reprodujo en el propio sistema de protección social. Para superar desequilibrios actuariales y aumentar la cobertura de los sistemas de protección, las reformas de los años noventa muchas veces enfatizaron incentivos para fortalecer —en el nivel de los contratos individuales— la relación entre esfuerzos contributivos y protección. Con ello se exacerbó las brechas de cobertura de los sistemas, restándole fuerza a los mecanismos de solidaridad. Tras un exhaustivo análisis de la baja cobertura que han acarreado estos diseños, la CEPAL sugiere un nuevo contrato social basado en el disfrute efectivo de los derechos sociales.

Un modelo de protección social basado en derechos y orientado hacia la cohesión exige pronunciarse en torno a cuatro elementos esenciales de la política social: i) la determinación de los niveles y las fuentes de financiamiento contributivos y no contributivos; ii) la magnitud de la solidaridad en el financiamiento; iii) el desarrollo de la institucionalidad social para una gestión eficiente de la oferta de prestaciones; y iv) la identificación de derechos explícitos, garantizables y exigibles en términos de acceso a prestaciones sociales.

Un sistema de protección, más que una estructura institucional, es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia, determinando qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables. En este sentido, es imprescindible un cierto nivel de cohesión para construir acuerdos que avancen hacia esa dirección y que se plasme en instituciones, normas, programas y recursos. En esa perspectiva, transitar de un conjunto de políticas sociales a un sistema integral de protección demanda la cohesión social, a la vez que la promueve en una perspectiva de futuro. Pero significa encarar conflictos entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseños institucionales.

No hay soluciones uniformes para dar contenido efectivo a los derechos sociales, ya que en cada país y a lo largo del tiempo deben considerarse los recursos disponibles y potenciales para ser distribuidos, así como las diversas restricciones económicas y políticas. Cuando la cohesión social está en el horizonte de la política, es esencial un sistema de protección universal y solidario, con sus posibilidades y límites empíricos. Contra el fatalismo, puede apostarse porque ese horizonte contribuya a acciones cooperativas y solidarias, ya que la acción de los individuos y su racionalidad política varían según las formas institucionales en que están inmersas. Y las normas y preferencias, a su vez, se conforman por los lazos socioculturales que pueden orientarse a la cohesión social (Rothstein, 1998, pp. 120 y 131).

Un buen augurio es que la perspectiva de derechos y el principio de solidaridad están ganando terreno en la discusión en torno a las reformas en la región. Algunas medidas para garantizar prestaciones en salud ya fueron mencionadas en el capítulo I, como la reforma del sistema contributivo de capitalización de cuentas individuales en Chile, que pretende asegurar recursos financieros para un nuevo pilar solidario con garantías explícitas. Se trata de incorporar elementos de equidad en el actual sistema de seguridad social, para evitar que el futuro previsional de las personas esté supeditado exclusivamente a su capacidad de ahorro en las cuentas de capitalización individual, velando por conciliar el principio de equivalencia con el de solidaridad.¹²

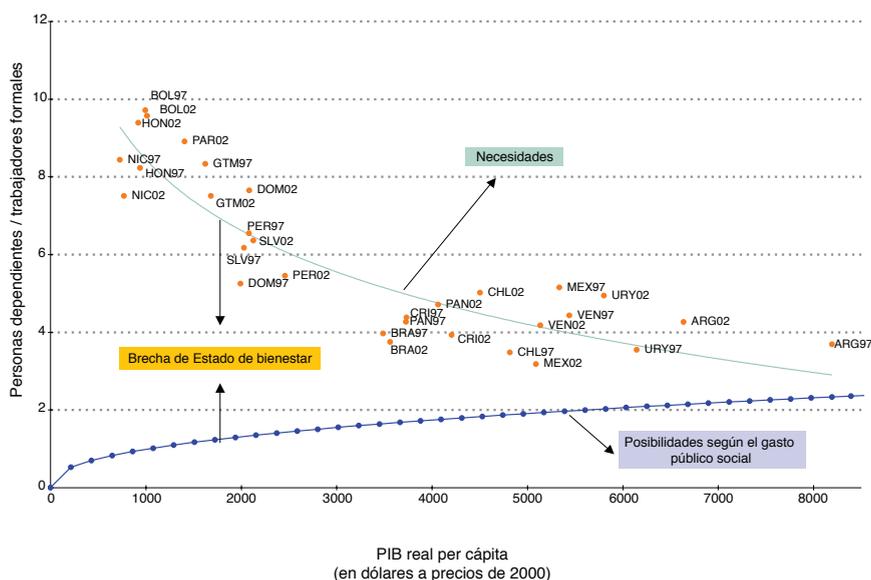
¹² Se trata de una reforma compleja desde el punto de vista político, ya que están en juego varios elementos de solidaridad: el pilar solidario se propone a lo largo de todo el sistema reformado y de forma solvente en términos actuariales. También se ha planteado otorgar una pensión universal básica (PUB) a quienes no tienen historia contributiva o tienen cierto techo de ingresos, lo que implica crear un fondo solidario. Además se plantea garantizar un complemento a la pensión contributiva producto del ahorro individual, para compensar las insuficiencias y discontinuidades de las contribuciones (Uthoff, 2007).

3. Brechas de protección y cambios en la familia: desafíos para la cohesión social

Según el desarrollo de los países, se reduce el número de personas dependientes por cada trabajador formal y se aumenta la carga tributaria y su asignación para proveer servicios sociales públicos. En la región, sin embargo, las dinámicas demográficas y del mercado de trabajo llevan a que exista un elevado número de personas dependientes por cada trabajador formal. A ello se suma que la capacidad de financiamiento del Estado es limitada por la baja carga tributaria y porque se aplica a un menor PIB per cápita. En algunos países, por lo tanto, la brecha entre el número de dependientes que puede beneficiarse del gasto social y el que efectivamente necesita beneficiarse es muy grande, por lo que las familias deben buscar satisfacer sus necesidades en el mercado o dejarlas insatisfechas (Uthoff, Vera y Ruedi, 2006).

El gráfico V.1 destaca que, independientemente de las ponderaciones que se utilicen, siempre existirá una brecha que se acentúa toda vez que los avances tecnológicos, junto con el impacto de las transiciones demográficas y epidemiológicas, encarezcan el costo de las prestaciones.

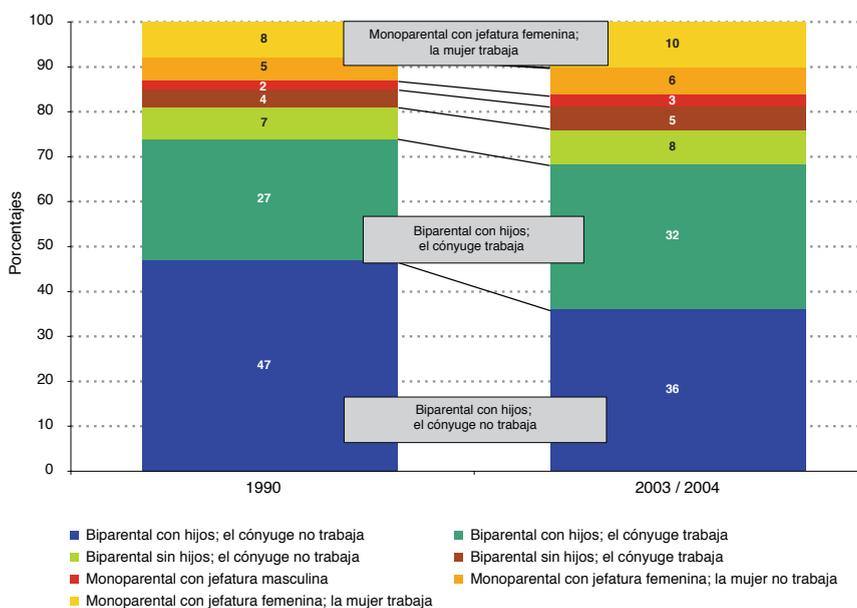
■ Gráfico V.1 ■
Brecha entre necesidades y posibilidades de protección social



Fuente: A. Uthoff, C. Vera y N. Ruedi, "Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe", serie *Financiamiento del desarrollo*, N° 169 (LC/L.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.

Tradicionalmente, los sistemas de protección social se erigieron sobre la estructura de poder y división sexual del trabajo, en que la posición social de la mujer tendía a fijarse bajo dos principios: el principio de manutención —identificado como el que ejerce el hombre proveedor sobre la mujer y la familia— y el principio de cuidados domésticos —que asigna a la mujer la responsabilidad por las actividades de cuidado de los miembros de su familia (hijos, esposo, ancianos, enfermos, etc.)— (Draibe y Riesco, 2006, p. 33). Sin embargo, el modelo más tradicional de familia nuclear con ambos padres e hijos y donde la cónyuge realiza el trabajo doméstico (*male breadwinner system*) representa solo el 36% del total de las familias nucleares de la región, y en el 32% de ellas la cónyuge trabaja en el mercado laboral (véase el gráfico V.2). Los cambios son vertiginosos y las trayectorias familiares atraviesan fases muy diversas: pareja sin hijos, familia mono o biparental, unión libre y otras, esta diversidad se reflejó además en las necesidades de cuidado de los hogares.

■ Gráfico V.2 ■
América Latina (18 países): tipos de familias nucleares y trabajo femenino, zonas urbanas, 1990-2003, 2004



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

En este sentido, las políticas sociales y económicas que aspiran a lograr sociedades inclusivas y cohesionadas deben considerar a la familia como un lazo vital entre los

cambios macro y mesoeconómicos. La familia y el mundo doméstico no son espacios cerrados, sino que se constituyen en torno al mundo público. En cada situación histórico-cultural, los servicios, la legislación y los mecanismos de control social definen el ámbito de acción propio de la familia y de la domesticidad, así como aspectos simbólicos tales como las imágenes sociales prevaletentes sobre la familia y la normalidad, las ideologías y las instituciones educativas. La familia es un espacio de densa creación simbólica, en que se crean y reproducen acciones que moldean la cohesión social. Se ha visto que la formación del sentido de solidaridad está íntimamente asociada con la formación del sentido de pertenencia: no en vano la familia es la proveedora inicial y la que recrea el sentido de formar parte de un estilo de vida, de un grupo, barrio y clase, en fin, de un país (Jelin, 1994).

En la familia, la demanda de trabajo doméstico no remunerado proviene de cuatro categorías sociales principales: niños, enfermos, ancianos y ocupados con jornadas laborales extensas y sin o con limitada disposición a asumir tareas domésticas y de cuidado. Si bien la primera se está reduciendo, las otras categorías aumentan y la necesidad de atención de ancianos —conforme crece la esperanza de vida— será mayor (Durán, 2006). Estudios empíricos acerca de la distribución del tiempo por sexo confirman que, si bien las mujeres trabajan menos horas en forma remunerada que los hombres en la región, invierten más tiempo en actividades no remuneradas, lo que se traduce en días de trabajo más extensos; los hombres, en tanto, disponen de más tiempo para recreación y otras actividades (CEPAL, 2004b, p. 25; Aguirre, García y Carrasco, 2005). Aunque la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral es un proceso que tiene cierta data —la tasa de participación económica femenina en áreas urbanas de América Latina aumentó del 45,9% en 1990 al 58,1% en 2005 (CEPAL, 2006a)—, existen notables dificultades para redistribuir las funciones en el hogar por la inercia de las tradiciones culturales patriarcales. A la habitual demanda del cuidado doméstico de los niños se suma una creciente demanda del cuidado de ancianos.

Articular la ciudadanía desde la igualdad y el reconocimiento de la diferencia de género, supone que la autonomía y libertad de elección en el ámbito de la reproducción y de las actividades de cuidado constituyan una fuente de derechos específicos, en que se deberían socializar los cuidados domésticos. Dado el vínculo existente entre Estado, mercado, familia y comunidad en el marco de los distintos tipos de Estado y de regímenes de bienestar, la diversificación de las estructuras familiares refuerza la necesidad de un eje de políticas y programas tendientes a conciliar familia y trabajo, bajo un enfoque de equidad de género en aras de un acuerdo más equilibrado respecto de las bases del bienestar (Draibe y Riesco, 2006; Arriagada, 2006; Durán, 2006; Sojo, 2004).¹³

Si la provisión social de tareas de cuidado se constituye en una fuente de derechos sociales, los sistemas de protección social deben considerar la economía del cuidado

¹³ Martínez y Camacho (2005) realizaron un análisis sobre la infraestructura del cuidado en la región y en Mora, Moreno y Rohrer (2006) se reseña el debate en América Latina sobre políticas conciliatorias.

y la infraestructura de servicios concomitante para los diversos tramos de edad. Se precisa financiar, articular y regular una red de instancias públicas, privadas y mixtas que provean la infraestructura necesaria para atender la demanda de cuidado de la sociedad.

Si el cuidado es un factor indispensable para la sociedad y una responsabilidad social, hay que promover condiciones laborales equitativas para mujeres y hombres, en el sentido de que las actividades productivas deben ser compatibles con el derecho y con la obligación del cuidado. Para ello, son indispensables políticas estatales y de responsabilidad social de las empresas, cambios en la regulación de la esfera productiva y la organización laboral, políticas públicas que favorezcan la conciliación entre trabajo y familia. No considerarlo de esta forma, soslaya las serias implicaciones fiscales y contributivas que tiene el creciente envejecimiento de la población, causado por el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la fecundidad, y su impacto para el financiamiento y la sustentabilidad de los sistemas de protección social. Los países europeos que no llevaron a cabo políticas conciliatorias entre el ámbito productivo y reproductivo enfrentan descarnadamente este problema.

4. Cobertura, solidaridad y financiamiento

La incapacidad de entregar protección social universal en los países de la región, dio lugar a tres tipos fundamentales de prestaciones: i) las directamente subsidiadas y provistas por el sector público para atender a los más pobres; ii) las vinculadas a sistemas de seguridad social financiadas con contribuciones para la protección de los trabajadores y sus familias; y iii) la financiada en forma privada para la provisión de mejores servicios. Esta forma de organización segmentó el financiamiento destinado a la protección social y la calidad de las prestaciones, lo que produce fuertes diferencias en la calidad, los precios y los tiempos para acceder a ellas.

El aseguramiento mediante una combinación entre la provisión pública de prestaciones, primas contributivas a la seguridad social y los mercados privados basados en copagos, no debe necesariamente conducir a una política de descreme de la población beneficiada, donde la cobertura y calidad depende del poder de pago. Esto se evita integrando —bajo una lógica común que ordene el financiamiento— la provisión y la regulación del sistema de protección social, en vez de la multiplicidad de subsistemas que difieren según la institución aseguradora o prestadora de que se trate (pública, de seguridad social o privada). La inexistencia de un sistema integrado de esta naturaleza ha sido un problema recurrente en América Latina. En este sentido, las reformas que intenten insertar los subsistemas en un sistema integrado de protección social, deben también regular las opciones de mercado y privadas, con normas que velen por una adecuada combinación de los esfuerzos públicos y privados a fin de lograr los objetivos social y públicamente deseados.

En este esfuerzo, las finanzas públicas tienen un papel fundamental al contribuir a transformar la modalidad de acceso de los actores a las prestaciones. Esto es, transitar desde una modalidad centrada en la condición de contribuyentes de impuestos específicos en su calidad de empleados y mediante copagos, hacia otra que enfatice la condición de ciudadano, con derechos exigibles y garantizables, financiada mediante la combinación de fondos contributivos y no contributivos, y dotada de mecanismos claros de solidaridad. Tal es el principio de ciudadanía que debe orientar las actuales reformas a los sistemas de protección social.

Independientemente del diseño, la ciudadanía necesita de un sistema de protección social en que la regulación garantice los resultados social y públicamente deseados. Los nuevos planteamientos en materia de regulación —que combinan los principios de equidad, solidaridad y eficiencia— proponen sistemas de protección social integrales que permitan: i) unificar diferentes fuentes de financiamiento en fondos solidarios; ii) decidir la distribución de los recursos acumulados; iii) definir paquetes de prestaciones básicas; iv) establecer estándares mínimos de calidad de los servicios; v) precisar la regulación de la industria que opera en los mercados de protección social; y vi) definir la política de competencia y la información al consumidor.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas y la protección social, la solidaridad en un sistema integrado se materializa mediante la modalidad de subsidios cruzados que respondan a factores de riesgo o de ingresos. Para cada atributo de la política social deberá discernirse acerca de cómo hacer solidaridad, sea por factores de riesgo o de ingreso. Es así como en salud pueden establecerse subsidios desde los ciudadanos de bajo riesgo (jóvenes y sujetos saludables) hacia los de alto riesgo (mayores y enfermos), o desde grupos de altos ingresos hacia los de bajos ingresos. Sin duda, las transferencias solidarias desde los menos a los más vulnerables y desde los de mayores a menores ingresos, gravitan para que la protección social se relacione proactivamente con la cohesión social, promoviendo mecanismos instituidos de solidaridad y apelando a la cohesión para darles un amplio respaldo ciudadano.

Instituir un componente de solidaridad no es solo una cuestión técnica, demanda también definiciones políticas. En el plano técnico es esencial conocer el mercado dentro del que opera la política social: mercado de la educación, de los seguros de salud, de los fondos de pensiones y de la vivienda, entre otros. En el plano político, es imprescindible un pronunciamiento de la sociedad y de sus líderes políticos respecto de la magnitud de la solidaridad y los beneficios que debe implicar. En la medida que la solidaridad se financie con recursos públicos no contributivos puede determinar responsabilidades fiscales crecientes y, por ende, las finanzas públicas deberán asegurar: i) derechos exigibles en torno a paquetes de beneficios garantizados; ii) el nivel de calidad de las prestaciones; iii) la estructura de copagos que requiere; iv) los plazos máximos de entrega de beneficios y prestaciones; y v) los efectos de cambios demográficos, epidemiológicos, de las estructuras familiares y del mercado de trabajo, que influirán en los niveles y composición de las prestaciones y del gasto

a lo largo del tiempo. Todos estos elementos obligan al sistema a prevenir y anticipar la viabilidad financiera.

D. Finanzas públicas y cohesión social

La interacción de la cohesión social con las finanzas públicas y la protección social debe ser considerada en el diseño del contrato de cohesión social respaldado por una amplia gama de agentes. Factores decisivos son la carga impositiva y su composición, el criterio contracíclico del gasto social y la flexibilización del mismo, la orientación sectorial y subsectorial del gasto según su impacto progresivo o regresivo en la equidad, y la regulación clara y exigible en el ámbito de los pasivos contingentes explícitos, cuando distintos agentes públicos y privados participan en la provisión de prestaciones. Todos estos elementos no son neutros respecto de la cohesión social.

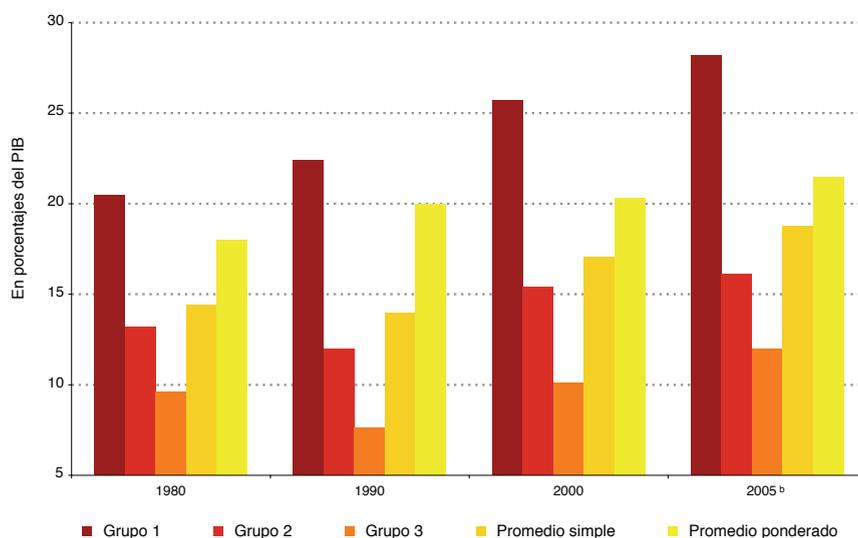
1. El dilema tributario

El financiamiento del gasto social depende de dos vectores fundamentales: el primero es la estructura del mercado de trabajo. Solo una fracción de trabajadores accede a empleos protegidos, con servicios sociales en calidad de contribuyente. El resto —miembros de su familia no comprendidos por las prestaciones o trabajadores no insertos en sistemas contributivos— deberá recurrir a la oferta del sistema público, a la propia familia o al mercado (Esping-Andersen, 1996 y 2000). Esta heterogeneidad puede dimensionarse contrastando la proporción de trabajadores formales con la de aquellos que no acceden a este tipo de empleo (jóvenes, inactivos, desempleados o trabajadores informales y adultos mayores). El segundo vector crucial es la carga impositiva, con la que el Estado no solo puede cubrir brechas de protección frente a riesgos en sectores más vulnerables, sino contar con más o menos financiamiento para políticas sociales que contribuyan a la mayor cohesión, sobre todo cuando tienen un efecto positivo en la igualdad de oportunidades y en la universalización del acceso a servicios.

En América Latina la carga impositiva alcanza en promedio al 17% del PIB, muy por debajo del 41% de la Unión Europea, del 36% de la OCDE y del 26% de Estados Unidos. El nivel de imposición es muy bajo en la región, exceptuando algunos países como Brasil. La situación en general es muy dispar, ya que países pertenecientes a la misma región tienen entre sí casi las mismas diferencias en la tributación que existen entre los países desarrollados y en desarrollo: mientras el promedio de la carga tributaria de Brasil en los últimos 15 años ha sido del 31% del PIB, países como Guatemala o Haití han estado sistemáticamente por debajo del 10%. Tras 25 años, la tendencia parece indicar que la mayoría de los países no ha mejorado su posición relativa en cuanto a recolección de recursos, manteniendo su posición entre los que menos recaudan (Gómez Sabaini, 2006).

De acuerdo al nivel impositivo, se distinguen tres grupos de países: la mayor carga impositiva la tienen Brasil, Uruguay y Argentina; una carga intermedia, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana; y la menor carga tributaria se encuentra en Ecuador, Guatemala, Haití, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela (Gómez Sabaini, 2006).

■ Gráfico V.3 ■
Países latinoamericanos: clasificación según su nivel de presión tributaria, en porcentaje del PIB^a



Fuente: J.C. Gómez Sabaini, "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 127 (LC/L.2641-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.167.

^a La presión tributaria incluye contribuciones a la seguridad social. La de cada país se ponderó por el respectivo PIB a partir de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

^b Datos preliminares.

Grupo 1: incluye a Argentina, Brasil y Uruguay.

Grupo 2: incluye a Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

Grupo 3: incluye a Ecuador, Guatemala, Haití, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela.

Si la equidad distributiva es un elemento central en la cohesión social, los datos regionales demuestran no solo que no se ha logrado, sino que en la última década —salvo pocas excepciones— se han acentuado las desigualdades. Los sistemas tienen consecuencias regresivas en la mayor parte de los países, es decir, ni siquiera han mantenido la distribución del ingreso que emerge de la acción del mercado. Estos resultados no pueden ser atribuidos a factores endógenos de estos instrumentos, sino que se deben a sistemas tributarios fuertemente cargados de imposición indirecta y de

beneficios y exoneraciones que favorecen mayoritariamente a los sectores de ingresos más elevados, en contraste con los países desarrollados, cuyas estructuras tributarias muestran que es factible revertir la concentrada distribución primaria resultante de la acción del mercado para lograr una distribución del ingreso más igualitaria.

Del análisis de la situación tributaria de América Latina y el Caribe surgen dos corolarios fundamentales: el nivel de la carga tributaria global de la mayoría de los países es inferior, en promedio, en alrededor de un tercio respecto del que deberían tener en función de su nivel de ingreso per cápita. En términos absolutos, deberían tener una carga tributaria de tres a cuatro puntos adicionales del PIB y el mayor nivel de recursos originaría los fondos para financiar programas sociales y sistemas de seguridad social no contributivos. Ejercicios de simulación respecto de cambios en las estructuras tributarias y en las curvas de concentración, muestran la complejidad de lograr un sistema progresivo en las actuales circunstancias y que el impuesto a la renta debe aumentar significativamente su participación relativa en la estructura tributaria —manteniendo constante el grado de concentración actual— o bien, adoptarse medidas de reforma del gravamen que lo conviertan en un impuesto con efectos mucho más progresivos que los actuales (Gómez Sabaini, 2006).

Para ser adoptadas, las reformas requieren tanto de fuertes acuerdos y voluntad política, como de capacidad institucional y administrativa que vele por la calidad del gasto. En América Latina y el Caribe estos dos aspectos han constituido tradicionalmente el nudo gordiano de la cuestión: queda planteada la pregunta respecto de cómo desatarlo o cortarlo. En cualquier escenario, es fundamental velar por la calidad de la imposición tributaria y no poner en entredicho la competitividad de las economías por tasas excesivas o por una mala calidad de la tributación.¹⁴

2. El gasto público social

Las opciones de los países respecto de cómo financiar la protección social de sus ciudadanos son diversas: favorecer la formación de capacidad, asistir en situaciones críticas y proveer de servicios básicos. Un mayor bienestar social se logra, por ejemplo, mediante mayores recursos fiscales, provenientes del aumento de la carga tributaria respecto del PIB para incrementar la proporción del gasto social dentro del gasto total. De no ser así, tendrán que hacerlo las familias a través de prestaciones directas o de copagos en el mercado.

Una mayor eficiencia en la provisión de prestaciones mejora el acceso, por ende, las finanzas públicas deben velar porque el financiamiento mejore el acceso de la ciudadanía a las prestaciones sociales en forma eficaz —al menor costo, de acuerdo con estándares de calidad—, solidaria y oportuna. El financiamiento está sujeto a tres

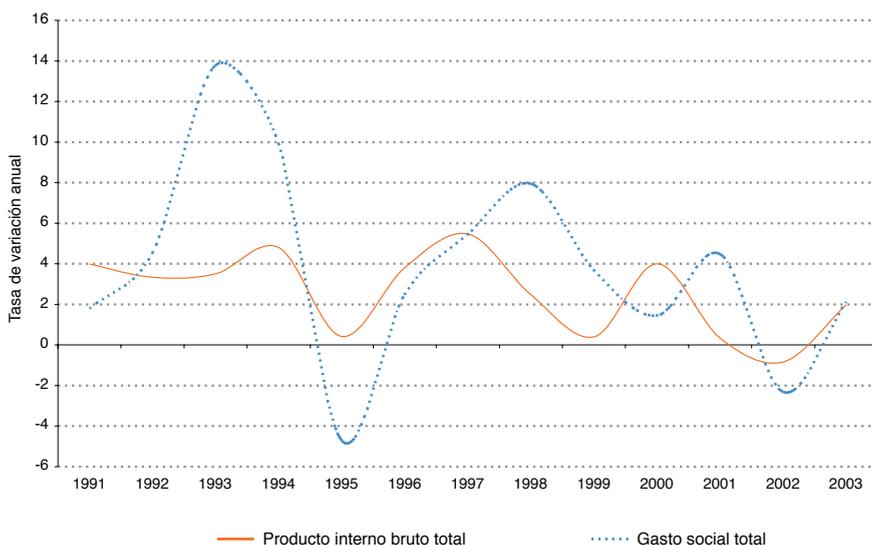
¹⁴ Una discusión importante en Brasil versa precisamente sobre la calidad de la alta imposición tributaria y sus efectos adversos en la competitividad. Al respecto ver Afonso (2007).

ámbitos fundamentales de gestión: i) la modalidad de la recaudación y la oportunidad del gasto de los recursos; ii) su asignación según grupos objetivos, dándole un sentido de equidad a los resultados; y iii) la intertemporalidad de sus impactos.

Respecto del primer ámbito, el Estado recauda más al aumentar la base tributaria, es decir, el producto. De mantenerse una relación fija entre la recaudación y el gasto total, y entre el gasto total y el gasto social, existirá una tendencia procíclica entre el gasto social y el PIB. Siendo así, se gastará más en los períodos de auge y menos en los períodos de recesión (véase el gráfico V.4). Esto va en contra de la lógica de protección social, que debiera ser más activa en los períodos de crisis, puesto que habitualmente disminuye el empleo formal y aumenta el subempleo y desempleo. Por lo mismo, es imprescindible revertir la lógica procíclica, según la cual se disminuyen los recursos financieros precisamente cuando crecen las necesidades y vulnerabilidades sociales. La relación entre recaudación y gasto social, en este sentido, debe sincronizarse para facilitar políticas contracíclicas, haciendo provisiones en los períodos de auge y mayores gastos en los de crisis, para mitigar los efectos negativos que puedan darse en la cohesión social, al reducir el impacto social corrosivo de la volatilidad económica y así mantener una percepción de estabilidad y protección en la sociedad.

■ Gráfico V.4 ■

América Latina: prociclicidad del gasto público social total, 1991-2003



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, 2005, capítulo II.

Dicho de otro modo, los gobiernos deben aplicar reglas fiscales que, al ahorrar en las buenas épocas, les permita prepararse para las malas, lo que exige al menos dos pasos: i) asegurar la estabilidad, situando las finanzas públicas en una trayectoria sostenible; y ii) lograr que la política fiscal juegue un papel contracíclico que permita disminuir la volatilidad agregada. El primer paso implica ahorrar y acumular reservas para tiempos difíciles; el segundo, crear una herramienta de autoaseguramiento mediante reglas de superávit estructural (Arenas de Mesa y Guzmán, 2003).¹⁵

La selectividad debe hacer más eficaz el principio de universalidad de la política social, asignando recursos que permitan superar formas específicas de exclusión o barreras de acceso (CEPAL, 2000, pp. 32 y 33). Para incrementar la equidad en la asignación de recursos, es crucial mejorar los programas focalizados. Desde la perspectiva de la protección social, es necesario aumentar el carácter contracíclico de algunos gastos en quienes enfrentan mayores riesgos en las etapas recesivas y, particularmente, en la población más afectada por la pobreza. En este sentido, es necesario disminuir la inercia que tiene gran parte del gasto total, lo que no siempre es factible debido a la falta de flexibilidad propia del presupuesto fiscal, particularmente con los gastos previsionales y de personal. Debe considerarse en este contexto qué parte del comportamiento procíclico del gasto se explica por la volatilidad de los salarios en los sectores sociales. Esta política permitiría un crecimiento del gasto total acorde con el PIB potencial y, de manera simultánea, con un aumento contracíclico del gasto social focalizado.

La región (véase el gráfico V.5) presenta —en el marco de segmentaciones y estratificaciones de los sistemas de protección— una creciente participación de los gastos en seguridad social, que incluyen los previsionales, que tienden a ser menos progresivos por su naturaleza contributiva y de beneficios definidos relacionados con los ingresos de los contribuyentes. También aumentan los fondos en educación, sector en que los gastos en primaria son más progresivos y los gastos en terciaria más regresivos. Se refleja, además, mayor progresividad en los gastos de salud y nutrición, educación preprimaria y primaria (y cada vez más en secundaria) y asistencia social.

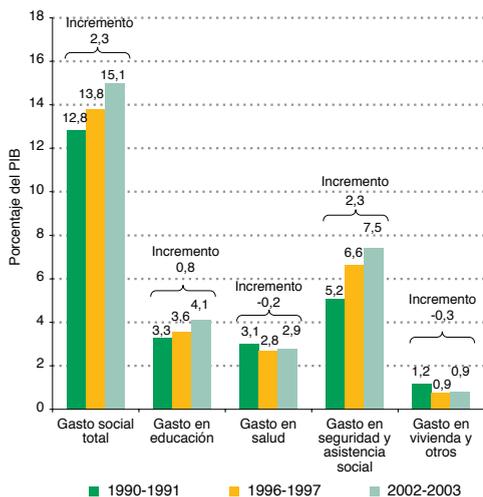
La intertemporalidad en las finanzas públicas es un ámbito que exige mayor atención, sobre todo la evaluación y administración de los riesgos fiscales asociados con las responsabilidades que asume el sector público y de su efecto en sus flujos de ingresos y gastos y, por ende, en la posibilidad de garantizar la calidad de las prestaciones a lo largo del tiempo. Desde el punto de vista de la protección social el tema no es menor, pues si no se realiza una correcta previsión de compromisos fiscales futuros, se arriesga a tener que sacrificar la calidad de las prestaciones destinadas a fines sociales para cubrir pasivos que se hacen efectivos y crecientes en el tiempo, con el consiguiente impacto negativo en la cohesión social.

¹⁵ Para el caso chileno, la regla establece que ante una estimación de la trayectoria del PIB potencial, el fisco debe siempre mantener un superávit equivalente al 1% de ese PIB, de modo que, cuando la economía crece por sobre el PIB potencial, el Estado ahorra y cuando lo hace por debajo, el Estado gasta más.

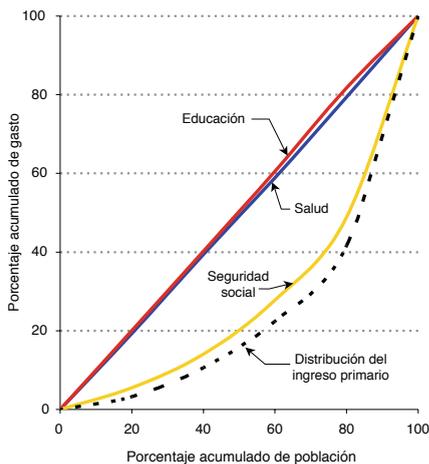
■ Gráfico V.5 ■

Evolución e incidencia por tramos del ingreso primario de los principales componentes del gasto público social

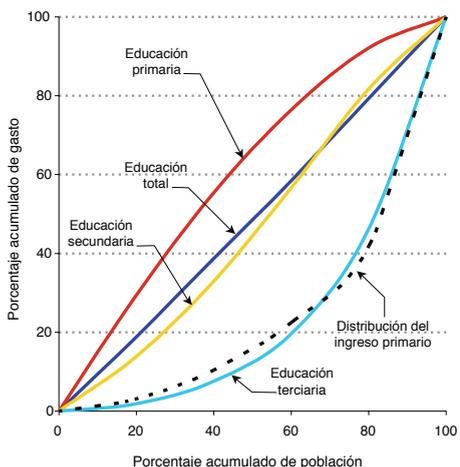
América Latina: evolución de los principales componentes del gasto social, como porcentajes del PIB regional



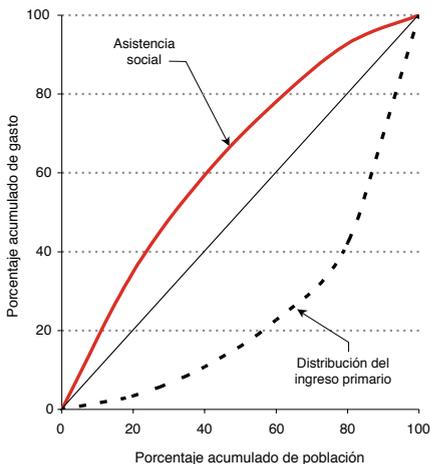
América Latina (nueve países): distribución del gasto social en educación y sus componentes, y de la distribución del ingreso primario por quintiles de ingreso (en porcentajes)



América Latina (nueve países): distribución del gasto social y sus componentes, y de la distribución del ingreso primario por quintiles de ingreso (en porcentajes)



América Latina (nueve países): distribución del gasto social en asistencia y promoción social, y de la distribución del ingreso primario por quintiles de ingreso (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, 2005, capítulo II.

Desde esta perspectiva, se debiera ejercer un control democrático de las responsabilidades que asume el sector público bajo dos dimensiones: i) su carácter explícito o implícito; y ii) su condición de responsabilidad directa o contingente. Para ser explícita una responsabilidad, esta debe ser contractual o legal; las de carácter implícito, en cambio, son aquellas que solo ocasionan una obligación moral o declaración de intención. Por su parte, las responsabilidades directas son aquellas que deberán enfrentarse siempre, mientras las contingentes solo se enfrentarán bajo la ocurrencia de algún hecho particular, como un desastre natural.¹⁶

La clara identificación de estas responsabilidades que asume el Estado es crucial para la cohesión social, puesto que la sociedad debe saber cómo y cuándo reclamar sus derechos. Por ello, debiera ser pública la identificación y cuantificación de estos pasivos en forma continua y permanente, para saber en qué medida las promesas de protección podrán materializarse como resultado de las funciones y garantías que asume el Estado, o bien de cómo se transfieren las responsabilidades de protección social al mercado y a las familias tal como ocurriera en la última ola de reformas.

Para lograr avances en la cohesión social mediante los instrumentos de la política social, no basta con determinar su idoneidad, reforzar la capacidad de ciertos actores, incrementar el nivel del gasto social y acentuar su eficiencia, también es imprescindible consolidar las instituciones a su cargo. Aunque la calidad institucional es relevante en todas las esferas del quehacer público, la consolidación institucional de la política social es muy demandante, por el carácter redistributivo y multidimensional de sus objetivos. La política social suele cruzar límites jurisdiccionales y sectoriales, exige movilizar recursos en todo el territorio, involucra a diversos actores políticos en las distintas etapas de diseño e implementación, encara problemas multidimensionales que tienen un importante componente intertemporal. Estos factores plantean grados de dificultad que diferencian a la política social de la gestión macroeconómica, área en la que se ha logrado una correspondencia más estrecha entre objetivos e instrumentos, que ha contribuido a su creciente solidez institucional y credibilidad (Machinea, 2004; Machinea y Cruces, 2006).

¹⁶ A modo de explicación, serán responsabilidades directas explícitas aquellas comúnmente reconocidas, cuantificadas y catalogadas como obligaciones, tales como la deuda pública externa y los gastos establecidos en la Ley de Presupuestos. Serán responsabilidades directas implícitas aquellas que surgen como obligaciones del Estado a consecuencia de políticas a mediano plazo, como una prestación para adultos mayores que califiquen como indigentes, toda vez que hay una obligación legal autodeterminada y un compromiso implícito del gobierno de carácter moral y social. Son responsabilidades contingentes implícitas aquellas no oficialmente reconocidas, pero que surgen de objetivos políticos declarados o de presiones políticas de grupos de interés existentes en un momento determinado, como, por ejemplo, el rescate por parte del Estado de la banca privada en una crisis financiera severa, el caso de pasivos generados por incumplimiento de gobiernos locales en el pago de deudas no garantizadas o la ayuda a víctimas de desastres naturales. Son responsabilidades contingentes explícitas aquellas consideradas de antemano por la ley o contrato, pero la generación del gasto asociado y su magnitud dependen de que efectivamente suceda un hecho donde se manifieste la obligación, como, por ejemplo, las garantías estatales de pensiones mínimas y los paquetes básicos de salud. Solo se harán efectivas si las pensiones autofinanciadas están por debajo de un mínimo legal y si la ciudadanía necesita de prestaciones básicas de salud dentro de un sistema de pago predeterminado.

Capítulo VI

Hacia un contrato de cohesión social



Para avanzar hacia una cohesión social cimentada en valores democráticos es fundamental establecer un contrato de cohesión social que permita sellar el acuerdo y el compromiso político en torno a ese objetivo y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan viable. Esta no es la primera vez que la CEPAL propone establecer pactos sociales en la región. Se destacan el pacto fiscal y el pacto de protección social, que fueron planteados precisamente por la envergadura de la tarea y por la necesidad de que se sustentaran en el largo plazo (CEPAL, 2000, 2002b y 2006b). Aunque la CEPAL es consciente de que un uso reiterado o excesivo de la idea de pacto puede desgastar su valor apelativo, considera que es fructífero e innovador plantear la celebración de un contrato de cohesión social por las razones que se analizarán en este capítulo.

En primer lugar, en este capítulo se precisa el uso de la expresión “contrato de cohesión social” y se analizan sus potenciales alcances. En segundo lugar, se exponen algunos planteos sobre su financiamiento y se postulan los principios que le servirán de guía. Por último, se sitúa al contrato de cohesión social en el horizonte político general que se ha delineado a lo largo del texto.

Se consideran las sinergias entre las interacciones políticas, la disponibilidad de recursos y el entramado institucional indispensables, ya que determinan la gobernanza y gobernabilidad de ese objetivo. Gobernanza, entendida como la capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva, lo que hace necesario que las instituciones gocen de legitimidad. Gobernabilidad, entendida como la habilidad del Estado para satisfacer el interés público por encima de los intereses particulares de quienes gozan de diferentes formas y grados de poder.

A. ¿Por qué un contrato de cohesión social?¹

1. Una prevención necesaria

La manera en que se comprende la realidad social y se fundamenta la necesidad de cooperación, elemento indispensable para la cohesión social, está determinada por diferentes concepciones sobre la esencia humana, cuya pertinencia no cabe juzgar en estas páginas.

Tales concepciones abarcan una amplia gama. En un extremo, se considera que el ser humano es básicamente egoísta, idea que aunque también está presente en el pensamiento contemporáneo (Axelrod, 1984; Taylor, 1987), hunde sus raíces en los planteamientos de Hobbes sobre el estado de naturaleza previo a la asociación política.² En esa situación, el individuo aislado, asocial y egoísta vive con la sospecha permanente de ser engañado y ofendido por los demás, no respeta las normas por temor a que otros las transgredan y es perpetuamente asediado por la voluntad de hacer daño (Bobbio, 1985, pp. 111, 153 y 154). En sus antípodas, postulados como el de Titmuss (1970) consideran al altruismo como base de la cooperación.³

Tal como se ha visto, desde la perspectiva de la CEPAL se define a la cohesión social como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión o exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. Al postular un contrato para lograr ese objetivo, la CEPAL no parte de una perspectiva ingenua de fundar el contrato en una presunta predisposición natural de los seres humanos a la cooperación. Si así fuera, el propio sentido de la política se difuminaría⁴ y la cohesión social sería mecánica o espontánea.

Pero más allá de la amplia gama de concepciones sobre el fundamento de la cooperación social, cabe preguntarse acerca de las condiciones que pueden operar a favor de un contrato de cohesión social que aspira a lograr acuerdos sólidos, señala los costos que implicaría dejar de lado la cooperación y plantea las condiciones específicas para cumplirlo, desde una perspectiva beneficiosa para todas las partes. Resulta pertinente indagar las razones fundamentales que pueden dar sentido a un

¹ Este apartado del capítulo se basa en una consultoría que realizaron Christian Courtis y Nicolás Espejo para la CEPAL en 2006, y que tuvo como propósito nutrir estos planteamientos. Naturalmente, aquí se modifican, ajustan, complementan y reformulan algunas de sus ideas originales; otras se asumen sin mayores modificaciones. Véase Courtis y Espejo (2007).

² La comprensión de la naturaleza humana está presente en la manera en que conciben el fundamento y la naturaleza del Estado los grandes filósofos de la Edad Moderna. El Estado moderno al que se refieren Hobbes y sus seguidores nace de la voluntad racional, que trasciende el estado de naturaleza en el cual los individuos particulares y aislados, actúan siguiendo las pasiones, los instintos o los intereses. El elemento constitutivo que legitima la sociedad política es el consentimiento de los individuos para salir del estado de naturaleza. Por medio del contrato social se pasa del estado de naturaleza al estado civil. El contrato tiene un sentido hipotético y regulativo y es producto de la conjunción de voluntades individuales. Hobbes, Locke y Rousseau tienen diversas concepciones del estado de naturaleza y del contrato (Bobbio, 1985, pp. 95-97, 114).

³ El destacado teórico e investigador del Estado de bienestar indaga en esa obra el papel del altruismo en la sociedad moderna y en las políticas de bienestar, examinando el grado en que instrumentos específicos de la política pública y de las instituciones de la política social promueven o desalientan, acogen o destruyen, las expresiones individuales del altruismo y de la estima de las necesidades de los demás, y las ocasiones en que se brindan oportunidades para el altruismo, en oposición al egoísmo posesivo del mercado.

⁴ Tal como lúcidamente desarrollara en su obra Norbert Lechner.

contrato de cohesión social que induce el respeto del otro y de sus intereses y asegura el cumplimiento de la cooperación prometida, y cuyas reglas articulan promesas y amenazas creíbles para que cada uno confíe en que los otros no renegarán de la cooperación (Bonvechi y Cruces, 2006).⁵

El contrato de cohesión social no expresa un nuevo momento político de carácter fundacional sobre bases inciertas, en el cual contratantes reales refunden el Estado, le delegan poderes y le asignan nuevas obligaciones (Courtis y Espejo, 2007).⁶ En esos términos, esta modalidad de pacto no modifica las obligaciones tradicionales que asumen los ciudadanos en la perspectiva clásica de contrato social, a saber: la aceptación de la legitimidad del ejercicio del poder, la imposición de obligaciones por parte del Estado, la renuncia a la violencia privada y la aceptación del monopolio estatal de la coerción. Menos aún, designa una serie indefinida de actos discretos protagonizados por distintos sujetos.

Como se ha visto, el sentido del contrato de cohesión social aquí propuesto es, básicamente, comprender el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión social democrática y apelar al cumplimiento de tales deberes. Claramente, tal noción de contrato tiene un uso metafórico y no un carácter jurídico en sentido estricto.⁷

B. Rasgos de la noción de contrato que son significativos para la cohesión social

Por sí solo, el término contrato evoca varios elementos que resultan significativos en el contexto específico de la cohesión, a saber: la participación de una serie de actores; un procedimiento de negociación; el establecimiento formal de obligaciones mutuas y la obligación de su cumplimiento, así como la vigencia de mecanismos de exigibilidad en caso de incumplimiento.

La metáfora del contrato de cohesión social apela a legitimar la cohesión social como objeto de las políticas públicas y contribuye a definir el papel de las instituciones

⁵ Esta interrogante, aplicada aquí al contexto específico de la cohesión social es, sin embargo, en términos más genéricos, muy antigua. Es así como los motivos que conducen al contrato social constituyen una pregunta clásica de la filosofía política. Hobbes fue el primero en plantear la teoría de que la razón induce a la unión con los demás mediante un pacto, como producto de un cálculo de utilidades para el ser humano (Bobbio, 1985, p. 154).

⁶ Por el contrario, el contrato social de Rousseau, también de carácter metafórico, designa un momento fundacional por excelencia. La noción clásica de contrato conduce a privilegiar un momento fundacional imaginario, que daría origen a la investidura del poder estatal y a los vínculos de subordinación debidos por los individuos miembros de la comunidad (Courtis y Espejo, 2007). Véase el análisis de Bobbio (Bobbio, 1985), sobre todo los capítulos I y II sobre el carácter racional del contrato social que, por lo tanto, trasciende las conclusiones que podrían extraerse de la trayectoria histórica efectiva.

⁷ En un sentido jurídico convencional, el contrato es un esquema de referencia jurídico institucional de la actividad de intercambio entre individuos, que crea y transfiere derechos y obligaciones y permite el reclamo judicial en caso de incumplimiento. Si bien su carácter es voluntario —ya que no emana de actos o hechos no controlables por el sujeto que quedará obligado por él— el contrato jurídico también tiene resultados normativos, en tanto guía y da sentido a los actos respecto del fin que estipula (Courtis y Espejo, 2007).

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.

La idea de ejecutar un contrato de cohesión social consagra y privilegia una relación de largo plazo entre las partes y considera que los términos pactados pueden adaptarse periódicamente a eventuales modificaciones de la coyuntura, mediante mecanismos consensuados de diálogo, negociación y reajuste. En aras de ese objetivo es conveniente establecer procedimientos permanentes de negociación, renegociación y repartición solidaria de cargas en la sociedad.⁸

Al determinar su objeto sobre bases firmes, el contrato adquiere un carácter continuo. Desde esa perspectiva, su ejecución está sometida evidentemente a reglas de conducta generales, como la obligación de actuar de buena fe, y al establecimiento de mecanismos de diálogo y de negociación que permitan definir periódicamente el contenido de las obligaciones y modificarlas cuando las circunstancias varían sustantivamente. La conducta de las partes durante la ejecución del contrato también puede modificar las obligaciones mediante procedimientos que involucren permanentemente a las partes. Además de la obligación de buena fe ya mencionada, entre los factores para evaluar su conducta se incluye la aptitud para compartir solidariamente beneficios y pérdidas cuando las circunstancias que enmarcan el contrato resultan más o menos favorables que las previstas en el momento de su “formalización”.

C. La cohesión social desde el punto de vista de sus elementos contractuales

1. ¿Quiénes participan y cómo lo hacen?

El eje de inclusión o exclusión de la cohesión social plantea la interrogante respecto de los actores que participan en el contrato y, al mismo tiempo, de las obligaciones recíprocas que se establecen. Para que exista un sentido de cohesión deben participar y deben valer los intereses de sectores que tradicionalmente han sido excluidos o marginados de los mecanismos procedimentales de diálogo institucional. Los procedimientos de diálogo, renegociación y reequilibrio entre las partes que requiere la ejecución del contrato permiten tanto concretar, redefinir y actualizar las obligaciones recíprocas, como alertar sobre desviaciones e incumplimientos. Los mecanismos de participación, consulta y diálogo son pertinentes para establecer prioridades de política pública, diseñar las políticas y evaluar su implementación y seguimiento.

⁸ Del bagaje de la filosofía política sobre la comprensión del término contrato, como puede inferirse, esta perspectiva adopta la concepción contemporánea de contrato relacional, que en varios sentidos dista de la teoría contractual tradicional. Por razones de espacio y énfasis, las distinciones entre ambas teorías no se exponen acá y se remite a Curtis y Espejo (2007) de donde se toman los planteamientos.

Esta perspectiva además resulta válida para superar, en parte, la exclusión tradicional de sujetos sociales y para encarar la complejidad cada vez mayor de la vida social, así como para captar diferencias sociales relevantes en cada etapa histórica que hacen necesario poner en marcha políticas que tomen en cuenta esas diferencias. Ello significa trascender una noción relacionada puramente con la delegación y la representación de la democracia, en favor de canales múltiples de consulta, participación, diálogo y concertación social. Es decir la perspectiva del contrato de cohesión social fortalece la concepción participativa o deliberativa de la democracia ante los poderes públicos.

Ahora bien, esta participación debe tener lugar dentro de los cauces previstos por la democracia representativa y gozar de articulaciones institucionales que permitan hacer y visibilizar planteamientos ante los poderes públicos. En ese sentido, es inadecuado promover experiencias de concertación y diálogo en torno a temas cruciales que estén desprovistas de esas articulaciones ya que, además de alterar inadecuadamente las reglas del juego básicas de la democracia representativa, ello es algo habitualmente ineficaz en términos de efecto en las políticas públicas y puede por lo tanto traducirse en efectos muy indeseados para la cohesión social, coadyuvar al desencanto y socavar el afecto ciudadano hacia la política.

Entre las iniciativas de participación se cuentan el derecho de iniciativa popular para presentar leyes ante el Congreso, las audiencias públicas como mecanismo previo a la toma de decisiones o a la aprobación de normas por parte de la administración y del Congreso, las distintas formas de consulta ciudadana y los procedimientos de impugnación pública de propuestas de los poderes políticos. También se incluyen formas de participación en la formulación y control de la ejecución del presupuesto.

Con frecuencia los derechos sociales se han desarrollado ampliando la discrecionalidad de los aparatos burocráticos a cargo de la política social (Ferrajoli, 2002). Extender a esta materia la concepción participativa o deliberativa de la democracia pone de relieve la importancia de los mecanismos de participación y diálogo, así como la fiscalización ciudadana de la administración pública. En ese sentido, son vitales los canales de diálogo y participación de los destinatarios de las políticas sociales, para que se comprendan sus necesidades y reivindicaciones y estas se consideren al priorizar objetivos, y se generen canales de retroalimentación que permitan ajustar y corregir la formulación e implementación de políticas.

Esta perspectiva es válida cuando se consideran las demandas de políticas públicas específicas y de carácter transversal que plantean en la región grupos de mujeres, organizaciones indígenas y de afrodescendientes o colectivos como los de las personas con discapacidades. Establecer mecanismos de consulta y participación de los destinatarios en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas promete el logro de políticas más eficaces y que incrementen el sentido de pertenencia de los ciudadanos.

Asimismo, como los contratantes del pacto de cohesión social son desiguales en términos de recursos materiales y políticos, deben preverse mecanismos para proteger a las partes más débiles. Entre otros aspectos, debe evitarse la imposición de obligaciones desproporcionadas. También pueden establecerse beneficios que compensen las desigualdades —un aspecto que se analizará más adelante en relación con el pacto fiscal que sustenta el contrato de cohesión social— y pueden considerarse formas específicas de consulta para validar las modificaciones contractuales puede exigirse el cumplimiento de determinados requisitos procedimentales.⁹

Cuando se considera el financiamiento de los sistemas de protección social y la inversión sectorial en capital humano, la distribución de cargas en el cumplimiento de las exigencias del contrato merece particular atención. Por razones redistributivas y para diferenciar riesgos, los mecanismos de solidaridad permiten modificar el ingreso primario obtenido en el mercado laboral y enfrentar contingencias imprevistas que resultan catastróficas o insoportables para alguna de las partes. Respecto de la cohesión social, es crucial considerar el carácter de los instrumentos o medios que se eligen para cubrir el acceso a niveles dignos de vida de toda persona. También es fundamental conocer la manera en que los diversos grupos sociales participan en el cumplimiento de esas exigencias, por ejemplo, conocer si la distribución de la carga fiscal es redistributiva o regresiva, el grado de vigencia de los principios solidarios en el financiamiento contributivo de la protección social y la medida en que la política social cuenta con mecanismos redistributivos.

La noción tradicional de contrato social es funcional a la concepción liberal clásica de Estado. Por lo tanto, en ella se enfatiza el respeto de las libertades y de la seguridad jurídica, con la correlativa carga para el Estado de llevar a cabo funciones de policía, defensa del orden público y justicia, que también son indispensables para la cohesión social.

Considerar las obligaciones del Estado —o, visto de otro modo, de la comunidad entera— hacia los individuos respecto de la cohesión social es un objetivo exigente. Porque traducir, aunque sea metafóricamente, la noción de cohesión social en términos contractuales supone una exigencia adicional para el Estado: reconocer los derechos sociales, que tienen un carácter dinámico e históricamente variable, y su goce efectivo de forma tal que se reconozca y se priorice el interés de grupos y de identidades sociales que tradicionalmente han sido excluidos.

Un contrato de esta naturaleza plantea el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión social democrática y apela al cumplimiento de tales deberes. El contrato de cohesión social añade también exigencias y demandas de reconocimiento —que no son reducibles a la redistribución de recursos materiales— relacionadas con la distinción y el reconocimiento de

⁹ También se observan consideraciones semejantes en la tendencia denominada "socialización del contrato", que se inició con el derecho laboral y que se refleja hoy cabalmente en la noción de contrato de adhesión del derecho del consumidor (Courtis y Espejo, 2007).

diferencias sociales relevantes, tales como las culturales, étnicas, raciales, de género y la visibilidad de grupos que no se identifican con los patrones sociales y culturales mayoritarios o hegemónicos.

Sin embargo, el reconocimiento de las diferencias y singularidades que existen en la sociedad no debe ser malentendido, ya que las personas no pueden y, menos aún, deben ser adscritas a determinadas identidades o categorías unívocas. Denominada por Sen “la ilusión de la singularidad”, esta perspectiva no es democrática, ya que pretende básicamente que los individuos estén adscritos al poder de una clasificación única. Independientemente del carácter de esta clasificación —religiosa, de género, comunitaria—, la miniaturización de la identidad social niega y eclipsa la relevancia de la diversidad propia de la inserción social de los individuos, sus diversas asociaciones y afiliaciones sociales. Por el contrario, la diversidad es la esencia de la complejidad social de los individuos y precisamente en ella se funda la libertad de pertenencia y de elección de las personas, según las prioridades y rangos que cada cual otorgue a sus diversas pertenencias sociales (Sen, 2006), respetando las de los demás, conforme a las reglas del juego de la convivencia democrática.

2. Consecuencias del incumplimiento: los mecanismos de exigibilidad del contrato

Habiendo analizado el uso de la metáfora contractual, es válido preguntarse por las consecuencias que acarrea incumplir el contrato y por los mecanismos de exigibilidad, cuestión que se sitúa en el plano de las denominadas “garantías” de los derechos. No por casualidad el término jurídico “garantía” se origina en el campo contractual, donde es de uso corriente y donde se habla, entre otros casos, de garantías hipotecarias o de garantía de un contrato de alquiler. Como se vio, la noción de contrato supone reglas que confieren poder para generar, en forma consensual, derechos y obligaciones. Sin embargo, para hablar con propiedad de un derecho fundado en las obligaciones asumidas en el contrato, también se requieren mecanismos de garantía, ya que la efectividad no puede quedar librada únicamente a la buena voluntad de los contratantes o bien, en el contexto de la cohesión social, a la voluntad del Estado.

La reflexión sobre la noción tradicional de garantía cobra particular relevancia en materia de obligaciones relacionadas con la cohesión social. Los procedimientos de exclusión mercantil característicos de la concepción relacional del contrato no pueden trasladarse al campo de la cohesión social, dado el carácter de las partes y la inevitabilidad de la coexistencia social en un ámbito territorial estatal. Tampoco hay un equivalente exacto de la sanción de “deserción” del contrato social, en caso de que una parte de la población considere incumplidas las obligaciones que el Estado tiene a su cargo;¹⁰ sin embargo, algunos matices relacionados con esta idea emergen en ciertos instrumentos de autotutela.

¹⁰ Hirschman (1977) prevenía respecto de una restricción semejante hace algunos años al plantear las limitaciones de “la salida” de la comunidad a la que se pertenece.

Es así como el goce efectivo de los derechos sociales previene la irrupción de formas radicales de autotutela, que pueden afectar otros bienes como la tranquilidad pública, la libertad de circulación, el respeto a la legalidad o a la propiedad ajena.¹¹ La eventual irrupción de formas radicales de autotutela puede inducir a la cooperación a quienes temen que otros abandonen las reglas de convivencia vigentes; en este caso, la amenaza de ruptura hace de la cooperación una acción racional para la vida en común entre los seres humanos (Bonvecchi y Cruces, 2006). Por otra parte, debe reconocerse que la historia de los derechos sociales es, en buena medida, la historia del empleo ostensivo de algunas formas de autotutela de derechos y de su posterior reconocimiento e institucionalización. Algunas formas de autotutela han sido explícitamente incorporadas y reguladas por el ordenamiento jurídico: el ejemplo más típico es el derecho de huelga.¹² Otras formas consisten en modalidades de ejercicio de otros derechos y libertades: las marchas, movilizaciones y protestas sociales, los boicots de consumidores y usuarios y otros modos de expresar públicamente disconformidad, como las huelgas de hambre, son ejemplos del ejercicio de libertades como las de reunión, expresión y manifestación, de contratar o de disponer del propio cuerpo.

Como primer paso para avanzar en la reflexión sobre las consecuencias del incumplimiento del contrato de cohesión social, es adecuado aclarar lo que se entiende por garantía. Las garantías son mecanismos o técnicas de tutela de los derechos destinados a asegurar su efectividad. En el campo estricto de la teoría contractual del derecho privado, la garantía principal de un contrato es su exigibilidad judicial o justiciabilidad en caso de incumplimiento, y se habla también de garantías para referirse a una serie de técnicas que fortalecen la efectividad de esa justiciabilidad.¹³ Pero cuando la idea de garantía se traslada a la metáfora contractual de los poderes y deberes del Estado, debe adaptarse.¹⁴

Cabe recordar que la primera forma de garantía social o extrainstitucional en la esfera pública consiste en que los derechos civiles y políticos se ejerzan de manera irrestricta, sobre todo los que permiten criticar al gobierno, dirigirle reclamos, participar en la vida política y proponer alternativas políticas. Es decir, las libertades de conciencia, de expresión, de reunión, de manifestación y de asociación, el derecho a votar, el derecho de petición, el derecho a formar partidos políticos y a aspirar a cargos electivos y a otros cargos públicos en igualdad de condiciones, entre otros. Como ya se mencionó en el capítulo I, los derechos humanos son interdependientes e indivisibles: la satisfacción de los derechos sociales es indispensable para la existencia

¹¹ Véase Roberto Gargarella (2000), pp. 285-293 y (2005), pp. 13-48.

¹² Respecto del derecho de huelga como forma de autotutela de los derechos de los trabajadores, véase Baylos (1987) y (1991), cap. 4.

¹³ Entre ellas, la extensión subsidiaria del reclamo judicial a otras personas consideradas solventes, la demostración de existencia de bienes o valores para afrontar un potencial reclamo y el establecimiento de procedimientos privilegiados de reclamo, como los títulos ejecutivos, que limitan los campos de posible discusión ante un reclamo judicial.

¹⁴ Un tratamiento más amplio de esta cuestión puede encontrarse en Victor Abramovich y Christian Courtis (2006), cap. 3, donde con algunas modificaciones se siguen los lineamientos establecidos por Luigi Ferrajoli y Gerardo Pisarello. Véanse Luigi Ferrajoli (2002) pp. 37-72 y Gerardo Pisarello (2003a), pp. 23-53, y (2003b) pp. 137-262 y (2004) pp. 363-386. En un sentido similar, Manuel Aragón (1995), pp. 67-89.

de derechos civiles y políticos, cuyo ejercicio requiere, al menos, la satisfacción de las necesidades humanas básicas. A la inversa, los derechos civiles y políticos son indispensables para controlar el cumplimiento de las obligaciones que emanan de los derechos sociales: sin su respeto, el Estado se apropiaría de la discusión sobre las necesidades insatisfechas de grupos sociales, acallaría toda crítica y eliminaría toda posibilidad de cambio por parte de la ciudadanía.¹⁵

Respecto de la cohesión social, cabe referirse a las garantías relacionadas con los derechos sociales y destacar algunos aspectos pertinentes de las garantías políticas.¹⁶ De las garantías políticas, debe destacarse la garantía de igualdad y la prohibición de discriminación, así como los principios de generalidad y universalidad de la ley. Además, en materia de derechos sociales se ha desarrollado como complemento de la necesaria progresividad de los avances en el área social la prohibición de retroceso, que limita la posibilidad de que el Estado reduzca los niveles de protección social que ya fueron asegurados normativamente.

En la región, en este marco puede además hacerse efectivo el espíritu universal de principios como los de Limburgo y Maastricht, que admiten, por una parte, que la evaluación del cumplimiento de las garantías de contenidos mínimos debe considerar la limitación de recursos, pues las medidas deben tomarse hasta el máximo de los recursos de que se disponga. Pero, por otra parte, que un Estado solo puede aducir el incumplimiento de las obligaciones mínimas por la falta de recursos disponibles, siempre y cuando demuestre que ha realizado todos los esfuerzos a su alcance para utilizar la totalidad de los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, estas obligaciones mínimas (Abramovich y Courtis, 2002, p. 90).

Habitualmente, las normas constitucionales relacionadas con los derechos sociales imponen misiones al Estado y encomiendan a los poderes públicos alcanzar ciertas metas y velar por la satisfacción de ciertas necesidades en materia de salud, vivienda o defensa del medio ambiente. Muchas constituciones recientes y algunos tratados internacionales de derechos humanos también encomiendan al Estado adoptar medidas de acción positiva para eliminar obstáculos socioeconómicos que impiden la plena realización de los derechos y establecer medidas de trato diferenciado en favor de grupos sociales que han sido desaventajados históricamente, como las mujeres, los indígenas, los niños, los adultos mayores y las personas con discapacidad, entre otros. Recientemente, también se ha tendido a fortalecer el sistema de controles mediante la creación de órganos de contralor novedosos, como la institución del *ombudsman* o defensor del pueblo, o de instituciones públicas que brindan auditoría financiera independiente.

¹⁵ Amartya Sen concluye que las hambrunas de gran magnitud durante los siglos XIX y XX se produjeron en países sin libertad de prensa, carentes de una esfera pública independiente de la estatal y de canales de participación y crítica política. Véase Sen (1982) y (2000).

¹⁶ No se expone la amplia gama de complejidades de las garantías respecto de la tutela de los derechos de los ciudadanos, que también son vitales respecto de las garantías políticas y jurisdiccionales, las garantías de tipo institucional y extrainstitucional y las garantías sociales. Al respecto, véase una apretada síntesis en Courtis y Espejo (2007) y Abramovich y Courtis (2006).

Proveer partidas presupuestarias adecuadas es crucial como garantía política y económica de los derechos sociales: ello pone de manifiesto el rango que los poderes políticos efectivamente asignan a la implementación de sus obligaciones en esta materia. Como se ha visto, según la arquitectura específica de los sistemas de protección social y de la política social, estos recursos se combinan además con los provenientes de contribuciones obligatorias solidarias. Ya se hizo mención del tema al plantear la agenda de políticas para la cohesión social y en el siguiente apartado de este capítulo se complementará el tema del financiamiento desde la perspectiva del contrato.

Por su parte, las llamadas garantías jurisdiccionales otorgan a los titulares de derechos la capacidad de someter denuncias de incumplimiento de las obligaciones que surgen como contrapartida de esos derechos ante un poder independiente de los sujetos obligados —sean estos públicos o privados— y, dado el caso, confieren competencia a ese poder independiente para forzar el cumplimiento y establecer reparaciones o sanciones.¹⁷ Se trata de garantías secundarias, es decir, que entran en juego solo cuando los poderes encargados de concretar e implementar derechos incumplen con su obligación; recién entonces cobra sentido la posibilidad de reclamo judicial.

Desde este punto de vista, la metáfora contractual aplicada a la legitimación del poder estatal no se aparta significativamente del espacio que ocupa la judicialidad en el terreno tradicional de los contratos entre individuos. Es decir, que la solución de controversias vinculadas con incumplimientos alegados debe iniciarse con el diálogo entre los contratantes ya que el litigio judicial por su carácter contencioso insume costos y tiempo y es adecuado solo cuando no es posible una solución por otra vía.

Una preocupación central de la teoría jurídica contemporánea ha sido, justamente, la efectividad de las garantías jurisdiccionales, particularmente cuando el Estado incumple o viola derechos fundamentales. También se presta una creciente atención a la judiciabilidad de los derechos sociales, tema que en el pasado había sido prácticamente desatendido al darse preeminencia a los derechos civiles. Por su parte, las garantías sociales o extrainstitucionales son instrumentos de defensa o tutela de los derechos, cuya operación depende directamente de sus titulares y no de la actuación de los poderes públicos y se usan fundamentalmente en momentos de conflicto. Para evitar reiterar argumentos sobre las demás restricciones e inconveniencias de la judiciabilidad en el caso de los derechos sociales, se remite aquí a lo tratado en el capítulo I de este libro.

Para concluir este apartado, cabe señalar que la noción de contrato de cohesión social en términos del cumplimiento muestra otras dos dimensiones importantes. En primer lugar, la necesidad de desarrollar instrumentos que permitan detectar

¹⁷ Tradicionalmente, esta función es cumplida por el poder judicial, aunque pueden existir otras formas de garantía jurisdiccional, como tribunales administrativos, tribunales arbitrales, cortes internacionales u otras autoridades que administren métodos no judiciales de resolución de conflictos, que deben garantizar la imparcialidad y la independencia respecto de las partes en conflicto. Véanse Abramovich y Courtis (2002), pp. 37-47; Ferrajoli (2000), pp. 39-46, y Pisarello (2003b), pp. 155-252.

incumplimientos, una exigencia relacionada con la discusión contemporánea sobre la necesidad de desarrollar indicadores en materia de derechos humanos en general y de derechos económicos, sociales y culturales en particular.¹⁸ En materia de derechos sociales, el acceso a la información pública supone poder informarse y poder evaluar las políticas sociales a partir de indicadores relativos al contenido de esas políticas y a sus resultados.

En este ámbito, el Estado debe producir y poner a disposición de los ciudadanos, como mínimo, información sobre el estado de la situación de las áreas pertinentes, sobre todo cuando su descripción requiera mediciones expresadas mediante indicadores. Esa información también debe tratar acerca del contenido de las políticas públicas desarrolladas o proyectadas, con expresa mención de sus fundamentos, objetivos, plazos de realización y recursos involucrados. La información a disposición del público debe incluir datos que permitan evaluar la situación de los derechos cuya satisfacción requiere el desarrollo de políticas públicas, como ocurre en materia de salud, educación, vivienda, seguridad social, alimentación y acceso al agua.

En segundo lugar, es importante instaurar mecanismos de denuncia, consideración y solución de los incumplimientos. Esta exigencia debe enmarcarse en el diseño y perfeccionamiento de mecanismos de responsabilidad política y jurídica y en el intercambio de ideas sobre las responsabilidades de los poderes políticos.

D. Un énfasis renovado del financiamiento

Para crear las condiciones políticas adecuadas para la cohesión social, la CEPAL considera prioritario establecer reglas fiscales claras, que se contemplen niveles y fuentes de financiamiento contributivo y no contributivo de carácter solidario y que se reconozcan umbrales de satisfacción de derechos sociales que sean explícitos, garantizados y exigibles. El goce de derechos universalmente reconocidos no se restringe a las voluntades individuales en su aplicación ni a las meras dinámicas de mercado.

El contrato, en consonancia con los principios de universalidad y solidaridad, debe velar por la transparencia y la eficacia en el uso de los recursos; debe apuntar a construir un consenso que contemple los siguientes puntos (CEPAL, 2006b y CEPAL, 2000):

- a) garantizar un umbral de protección social a todo miembro de la sociedad por el solo hecho de ser ciudadano, que sea realista en función del nivel de desarrollo de la sociedad y del margen viable de redistribución y transferencias entre distintos sectores, lo que implica actuar en aras de su viabilidad política;
- b) expandir los umbrales de protección, previsión e inversión social. Tanto el ritmo de expansión como su secuencia y progresividad deben tomar en cuenta

¹⁸ En este marco cobran también sentido los indicadores de cohesión social que fueron analizados en el cap. II.

- un margen para la redistribución de recursos, pero también la ampliación de recursos mediante el crecimiento económico. Las medidas redistributivas deben resguardar la competitividad y la sostenibilidad del crecimiento;
- c) implementar formas concretas de solidaridad, cuyos mecanismos pueden variar de un país a otro por razones de edad, género o condiciones de empleo, ingreso y vulnerabilidades específicas;
 - d) forjar una institucionalidad social que tenga suficiente autoridad y legitimidad;
 - e) velar por la vigencia efectiva de la solidaridad en el financiamiento fiscal y contributivo mediante la regulación;
 - f) en el caso de los sistemas contributivos, la solidaridad debe buscarse en el marco de la optimización social de los aportes. Asimismo, debe aspirarse a determinadas retribuciones a partir de los aportes, que eviten abusos en nombre del principio de solidaridad. Debe vincularse el esfuerzo contributivo individual tanto con la cantidad y calidad de las prestaciones efectivas como con el principio de solidaridad;
 - g) avanzar en la progresividad en materia de gasto social y de carga tributaria y beneficiar claramente a los grupos más desprotegidos mediante la inversión social, y
 - h) introducir estándares sobre los efectos en materia de cohesión social del incremento de recursos, que el Estado deberá asumir como una obligación derivada del pacto.

La inclusión de la solidaridad en el financiamiento y la provisión eficiente de prestaciones sociales es parte fundamental de la discusión acerca de la regulación necesaria para promover una mayor cohesión social en las sociedades latinoamericanas. Existen argumentos poderosos a favor de la institución de mecanismos de solidaridad por consideraciones de ingresos y por factores de riesgo.

Se requiere voluntad política para decidir sobre aspectos esenciales del sistema, tales como la estructura de financiamiento y la provisión de prestaciones y el monto y la naturaleza de la solidaridad. La relación entre el financiamiento con impuestos generales y el contributivo puede resultar conflictiva, pues en casi todos los países existe habitualmente un sistema de protección social contributivo, respecto del cual cabe establecer niveles de financiamiento solidario que pueden ser distintos a los vigentes. Para resolver estos dilemas, cabe considerar mecanismos que impriman solidaridad al financiamiento.

Las finanzas públicas deben mejorar la solidaridad en los sistemas de protección social. Ejemplo de ello es la identificación de fuentes contributivas y no contributivas para crear fondos de solidaridad, instrumentos que aportan a la cohesión social en la medida que consideran la capacidad contributiva, la vigencia de una comunidad de

riesgos y una inversión en capital humano que provea oportunidades y dinámicas de inclusión. También son fundamentales las regulaciones en materia de aseguramiento y en cualquier circunstancia de combinación del ámbito público y el privado, para evitar que estas soluciones terminen “descremando” la población beneficiada.¹⁹

Ejemplos de modalidades de política social guiadas por los principios de solidaridad y universalidad se encuentran en las garantías explícitas de prestaciones de salud y en las pensiones básicas universales.²⁰ Ellos pueden entenderse como parte de la agenda de un nuevo contrato social, cuyos objetivos subyacentes tienen relación con la cohesión social: evitar el descreme —y por lo tanto, la segmentación entre titulares de primera y segunda categoría en derechos de protección social—, garantizar mayor participación y transparencia en la decisión sobre mecanismos de protección social, promover mayor solidaridad y reglas claras en el sistema e incrementar su eficiencia.

Las finanzas públicas deben vincularse con el objetivo de la cohesión social. En ese sentido, deben conciliarse el contrato de cohesión social y el pacto fiscal a partir de ciertas reglas generales del juego dentro de las cuales se compromete a actuar la autoridad fiscal. Solo respetando las limitaciones impuestas por esas reglas es posible dar viabilidad financiera a las metas y los contenidos del contrato de cohesión social, en cuyo marco la ciudadanía no solo demanda derechos, sino que acuerda formas de garantizarlos y hacerlos exigibles.

El respaldo de la ciudadanía al contrato social es fundamental para que la autoridad fiscal opere con una racionalidad contracíclica, velando por la protección incluso en ciclos adversos y dentro de límites fijados por el potencial de la economía y la carga tributaria socialmente aceptada. En el contexto de esas limitaciones se definen reglas fiscales claras para apoyar financieramente objetivos de la política social, buscando promover el mayor acceso a prestaciones sociales y de formación de capital humano y productivo, sobre todo de los sectores con mayores dificultades de acceso a ambos.

¹⁹ Los fondos pueden satisfacer una amplia gama de objetivos relacionados, como aumentar la solidaridad, siempre y cuando una mayor proporción de las contribuciones subsidiadas que distribuye se destinen al agente que afilia contribuyentes con menores ingresos y mayores riesgos; reducir la necesidad del afiliado de seleccionar un nuevo agente asegurador a medida que envejece y se enferma, toda vez que la prima subsidiada que se otorgue sea ajustada por factores de riesgo que cambian con el envejecimiento (edad y salud); reducir el incentivo para que los agentes afilien a sus miembros clasificándolos por factores de riesgo, toda vez que la prima subsidiada que se entrega a los agentes se ajuste por factor de riesgo, a la vez que se aumentan los incentivos de eficiencia como comprador. También son fundamentales las regulaciones, como las que mantienen la naturaleza y el sentido de un seguro social; el Estado debe definir un estricto régimen regulatorio que establezca “reglas del juego” a las cuales deben ceñirse los aseguradores privados y públicos para recibir a cambio la prima entregada por un fondo solidario públicamente regulado. Es fundamental que estas reglas o regulaciones, que deberán ser consensuadas, incluyan estándares respecto de aspectos cruciales como un conjunto de prestaciones mínimo, una estructura máxima de copago, plazos contractuales, sistemas de información al consumidor, sistemas de afiliación, clasificadores de riesgos, regulaciones de primas, garantía de renovación de contratos, certificación de contratos de seguros, códigos de ética en cuanto al manejo de reclamos, publicidad selectiva, entre otros (van de Ven, 2004).

²⁰ La CEPAL ha realizado un exhaustivo análisis de estas propuestas que ha sintetizado en su trigésimo primer período de sesiones (CEPAL, 2006b). Véanse también Titelman y Uthoff (2005); Uthoff (2006); Sojo (2006); Uthoff (2007).

Dado ese contexto, las finanzas públicas pueden apoyar objetivos sectoriales específicos. En primer término, pueden actuar en forma multidimensional sobre la pobreza, no solo aliviándola, sino rompiendo con sus mecanismos de transmisión intergeneracional. Para ello, el Estado debe comprometerse con transferencias que sean condicionales a la disponibilidad de una oferta y una demanda de prestaciones sectoriales que reduzcan factores de riesgo de la transmisión intergeneracional de la pobreza, tales como el abandono escolar, la desnutrición y la falta de capacitación.

Las prestaciones sociales garantizadas a lo largo del tiempo implican, en materia de finanzas públicas, conferir transparencia y gobernabilidad a la toma de decisiones. Ello requiere identificar pasivos contingentes de la política social para anticipar pasivos que se desencadenan debido a garantías estatales como consecuencia de cambios demográficos, epidemiológicos o de otra naturaleza previsible.²¹ Estos procedimientos debieran ser conocidos por la ciudadanía y sus resultados debieran evaluarse para fijar metas exigibles.

Un contrato de cohesión social cristalizado en un pacto fiscal combinado con los sistemas contributivos permite consagrar el vínculo entre finanzas públicas y cohesión social. Imprime legitimidad a políticas de financiamiento público que buscan compatibilizar la viabilidad económica con el impacto social, entendiendo este como la expansión del acceso a prestaciones sociales y canales de formación de capital humano en los sectores más desprovistos. Como ya se ha visto, significa un aporte diverso a la cohesión social. La interacción de las finanzas públicas con la protección social puede concebirse a la vez como punto de partida y como punto de llegada de la cohesión: como espacio de diálogo sobre la base de un lenguaje compartido y de reglas procedimentales aceptadas por todos los actores y como sustrato para una política de Estado que apunte a mejorar niveles de equidad, reducir la exclusión y consagrar derechos sociales para todos. Infunde una mayor percepción de pertenencia y de justicia distributiva, genera confianza en el futuro y confianza en la institucionalidad social.

E. El horizonte político del pacto de cohesión social

Una vez analizada la propuesta de un pacto de cohesión social en la región es innecesario examinar nuevamente los procesos que coadyuvan a la cohesión social o que, por el contrario, minan su logro. Estos procesos fueron planteados en el capítulo III y analizados en el capítulo IV mediante algunos hallazgos demoscópicos. La agenda de políticas de cohesión social del capítulo V tuvo precisamente como objeto establecer algunas prioridades y en el presente capítulo se retomaron algunos aspectos complementarios relativos al financiamiento.

²¹ Sobre pasivos contingentes, véase la nota 16 del capítulo V del presente libro.

Sintetizando las propuestas, en la región deben fortalecerse los mecanismos de cohesión social en su dimensión objetiva y subjetiva. El pacto de cohesión social aglutina políticas públicas que buscan incidir en las condiciones objetivas más claramente relacionadas con el bienestar y la calidad de vida de la gente y, de manera más indirecta, también se tratan dimensiones que atañen a la subjetividad con que las personas viven esos procesos. Para la vigencia del contrato es vital incrementar las oportunidades productivas, fomentar el desarrollo de las capacidades de las personas y conformar sistemas más inclusivos de protección ante vulnerabilidades y riesgos. A su vez, ello debiera tener efectos positivos respecto del desempeño económico y la distribución de los frutos del desarrollo que gravitan decisivamente en el bienestar de las personas.

Los integristas y fundamentalismos de carácter cultural, étnico y de otro tipo tienen su mejor refugio y se nutren en la exclusión que generan las sociedades escindidas. Las sociedades nacionales deben asumir el desafío de lograr consensos y reunir grandes energías sociales en torno a un imaginario de desarrollo que incorpore las diferencias que existen en su seno como parte de un proceso abierto, en el cual las identidades particulares se vinculen con los procesos de modernización y de transformación productiva (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, pp. 31-35).

Es perentorio actuar en las dimensiones de exclusión que han tenido mayor permanencia en el tiempo o cuya cuantía ha sido especialmente desproporcionada. Solo de esa manera estos sectores sociales percibirán cambios, movilidad y caminos de salida y podrán superar los sentimientos de injusticia, frustración e inseguridad que socavan sus esperanzas, su sentido de pertenencia y su afección a un efectivo “nosotros”. Participación, diálogo y concertación social son elementos ineludibles del contrato de cohesión social para sentar prioridades de política pública, diseñar las políticas y evaluar su implementación y seguimiento y ello tiene especial relevancia respecto de quienes tradicionalmente no han tenido voz.

La tarea en América Latina y el Caribe es encarar su fragilidad económica, social y política. La cohesión social es un elemento fundamental en esa tarea. De lo contrario, la región se expone al resurgimiento de atmósferas sociales que perjudiquen la negociación de los conflictos, que favorezcan ofertas populistas de origen corporativo y el aglutinamiento político en torno a identidades que soslayan el mestizaje social y cultural intrínseco a la región, en su continua transformación e historicidad (Ottone, 2006).

Cabe precaver respecto de la disgregación social inherente a posturas que proponen un sistema de divisiones sociales singular y totalizante, según el cual los seres humanos se encasillan y adscriben a una identidad única e inevitable. Por el contrario, el contrato de cohesión social que se asienta en valores democráticos debe partir de la pluralidad de las identidades sociales y de que una identidad no debe obliterar la importancia de otras (Sen, 2006).

Es así como la integración se vive también en el seno de cada sujeto social: el reconocimiento del otro y de su diversidad hace evidente la imposibilidad de que cada cual reúna la totalidad dentro de sí y pone en perspectiva las certidumbres propias (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, p. 71).

Estas reflexiones son válidas en el contexto de la cohesión social, que involucra aspectos relativos a la identidad y a la pertenencia. Entre otras consideraciones, debido a que las interpelaciones reduccionistas —que pueden ser agresivas o violentas— suelen dirigirse a grupos que tradicionalmente han estado excluidos. Fortalecer los mecanismos de cohesión social en su dimensión objetiva y subjetiva es, sin duda, la mejor manera de evitar un caldo de cultivo para estas tendencias.

La desigual participación de los actores sociales, la negación de importantes derechos y garantías civiles a buena parte de la población y los límites que tiene el goce efectivo de los derechos sociales han contribuido a la fragilidad del Estado de derecho en varios países de la región, lo cual debilita y fragmenta los instrumentos legales del Estado y provoca una rendición de cuentas endeble (O'Donnell, 2001). En ese sentido, un pacto de cohesión social también se vincula con la consolidación del Estado de derecho, que es garante de gobernabilidad y que vela por una adecuada agregación de intereses sociales, y con la instauración de redes de responsabilidad y de rendición de cuentas, en tanto que los actos de todos los agentes, privados y públicos, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2006), *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- _____ (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta.
- Afonso, José Roberto (2007), “Universalización, ingresos generales y contribuciones a la seguridad social: el financiamiento bifurcado de la protección social y de la salud en Brasil”, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, documento de proyecto, Ana Sojo y Andras Uthoff (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Aguirre, Rosario, Cristina García y Cristina Carrasco (2005), “El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 65 (LC/L.2324-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.71.
- Aragón, Manuel (1995), *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- Arenas de Mesa, Alberto y Julio Guzmán (2003), “Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 136 (LC/L.1930-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.86.
- Arenas de Mesa, Alberto, María Claudia Llanes y Fidel Miranda (2006), “Protección social efectiva, calidad de la cobertura y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 172 (LC/L.2555-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.83.
- Arriagada, Irma (2006), “Cambios de las políticas sociales, políticas de género y familia”, *serie Políticas sociales*, N° 119 (LC/L.2519-P/E), Santiago de Chile,

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.46.
- Artigas, Carmen (2005), “Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”, *serie Políticas sociales*, N° 110 (LC/L.2354-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.98.
- Atkinson, A.B. (2005), “EUROMOD and the development of EU social policy”, *Discussion Papers*, N° 467, Berlín, German Institute for Economic Research (DIW).
- Atkinson, A.B. y otros (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Londres, Oxford University Press.
- Axelrod, Robert (1984), *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books.
- Bango, J. (1996), “Participación juvenil e institucionalidad pública de juventud: el rescate de la diversidad”, *Revista iberoamericana de juventud*, N° 1, Madrid.
- Barros, Luis (2005), *Percepciones sobre cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, Focus Eurolatino.
- Bauman, Zygmunt (2004), *La sociedad sitiada*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2003), *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Baylos, Antonio (1991), *Derecho del trabajo: modelo para armar*, Madrid, Editorial Trotta.
- _____ (1987), *Derecho de huelga y servicios esenciales*, Madrid, Tecnos.
- Berstein, Solange y otros (2005), “Cobertura, densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 30 años plazo”, Santiago de Chile, División de Estudios, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, inédito.
- Bertranou, Fabio y A. Sánchez (2003), “Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001”, *Historias laborales en la seguridad social*, Buenos Aires, Oficina de la OIT para Argentina/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, octubre.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2004), *Informe sobre el progreso económico y social 2004. Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*, Washington D.C.
- _____ (1999), *Informe sobre el progreso económico y social 1998/1999: América Latina frente a la desigualdad*, Washington, D.C.
- Bobbio, Norberto (1985), *Estudios de historia de la filosofía. De Hobbes a Gramsci*, Madrid, Editorial Debate.
- _____ (1995), *Derecha e izquierda*, Madrid, Santillana-Taurus.
- Boix, Carles y Clara Riba (2000), “Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales” [en línea] [Http://home.uchicago.edu/~cboix/abstencion.pdf](http://home.uchicago.edu/~cboix/abstencion.pdf)
- Bonvechi, Alejandro y Guillermo Cruces (2006), “Breve nota sobre cohesión social, contrato social e incentivos”, inédito.
- Bourdieu, Pierre (2000a), “Efectos de lugar”, *La miseria del mundo*, Pierre Bourdieu y otros, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000b), “El espacio de los puntos de vista”, *La miseria del mundo*, Pierre Bourdieu y otros, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Boyer, Robert (2006), "Employment and decent work in the era of flexicurity", documento presentado en la conferencia "Development Forum on Productive Employment and Decent Work", Nueva York, 8 y 9 de mayo.
- Bucheli, M., N. Ferreira-Coimbra y A. Forteza (2006), "El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?", *serie Estudios y perspectivas*, N° 4 (LC/L.2487-P), Montevideo, oficina de la CEPAL en Montevideo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.20.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1996), *Esa esquina modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Nueva Sociedad.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultural. La sociedad red*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.
- Cecchini, Simone (2006), "La medición de la cohesión social en la Unión Europea (indicadores Laeken) y su aplicación en América Latina", inédito.
- _____ (2005), "Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 41 (LC/L.2471-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.15.
- CEP/PNUD (Centro de Estudios Públicos/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997), *Encuesta nacional sobre seguridad humana*, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2006b), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2005), *Panorama social de América Latina 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- _____ (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2004b), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114(CRM.9/3)), Santiago de Chile, abril.
- _____ (2003), *Pobreza y vulnerabilidad social: mercado de trabajo e inversión social en el istmo centroamericano a inicios del milenio* (LC/MEX/L.586), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- _____ (2002a), *Panorama social de América Latina 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- _____ (2002b), *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157 (SES.29/3), Santiago de Chile.
- _____ (2001), *Panorama social de América Latina 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago de Chile.
- _____ (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1- P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.

- CEPAL/IPEA/PNUD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Investigación Económica Aplicada/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), “Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe”, *serie Libros de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2188-P), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.125.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2006), *Espacios iberoamericanos* (LC/G.2328), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2005), “Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 43 (LC/L.2246-P/E), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: N° de venta: S.05.II.G.4.
- Cobo, Rosa (1999), “Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política”, *Política y sociedad*, N°32, Madrid.
- Courtis, Christian (2007), “Los derechos sociales en perspectiva: La cara jurídica de la política social”, *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (eds.), México, D.F., Editorial Fontamara.
- Courtis, Christian y Nicolás Espejo (2007), “Por un contrato de cohesión social: algunos apuntes exploratorios”, *serie Políticas sociales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Champagne, Patric (2000a), “La versión mediática”, *La miseria del mundo*, Pierre Bourdieu y otros, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000b), “La visión de Estado”, *La miseria del mundo*, Pierre Bourdieu y otros, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Chernilo, Daniel (2006), “Integración y diferenciación” [en línea] <http://www.moebio.uchile.cl/06/chernilo06.htm>
- De Roux, Carlos Vicente y Juan Carlos Ramírez (2004), “Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad”, *serie Estudios y perspectivas*, N° 4 (LC/L.2222-P/E), Bogotá, D.C, oficina de la CEPAL en Bogotá. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.140.
- Di Tella, Rafael, Robert J. MacCulloch y Andrew Oswald (2001), “Preferences over inflation and unemployment: evidence from surveys on happiness”, *American Economic Review*, vol. 91, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Dockendorff, Cecilia (1993), *Solidaridad: la construcción social de un anhelo*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- Drago, Marcelo (2006), “La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos”, *serie Políticas sociales*, N° 121 (LC/L.2539-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.66.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco (2006), “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea”, *serie Estudios y perspectivas*, N° 55 (LC/L.2601-P), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.127.

- Durán, María Ángeles (2006), “El trabajo no remunerado y las familias”, documento presentado en el Taller internacional sobre cuentas satélites de los hogares: género y salud; Midiendo la contribución del trabajo no remunerado de la mujer en la salud y el desarrollo económico, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Durkheim, Émile (1995), *La división del trabajo social*, Madrid, Ediciones Akal.
- _____ (1893), *The Division of Labor in Society*, Nueva York, The Free Press.
- Engel, A., A. Galetovic y C. Raddatz (2001), “A note on enforcement spending and VAT revenues”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 83, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Errázuriz, Margarita (2001), “Solidaridad, democracia y cultura para el desarrollo” [en línea] http://www3.iadb.org/etica/Documentos/dc_err_solid.doc.
- Esping-Andersen, Gosta (2005), “Inequalities of incomes and opportunities”, *The New Egalitarianism*, Anthony Giddens y Patrick Diamond (eds.), Londres, Polity Press.
- _____ (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- _____ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (1996), *Welfare States in Transition*, Londres, Sage.
- _____ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Ferrajoli, Luigi (2002), *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta.
- _____ (2000), “Garantías”, *Jueces para la democracia*, N° 38, Madrid.
- Filgueira, Fernando (2006), “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, informe de consultoría, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Gargarella, Roberto (2005), “El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema”, *El derecho a resistir el derecho*, Roberto Gargarella (ed.), Buenos Aires, Miño y Dávila.
- _____ (2000), “Expresión cívica y ‘cortes de ruta’”, *Igualdad, libertad de expresión e interés público*, Felipe González y Felipe Viveros (eds.), Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- Gasparini, Leonardo y Ezequiel Molina (2006), “Income Distribution, Institutions and Conflicts: An Exploratory Analysis for Latin America and the Caribbean”, *Documento de trabajo*, N° 0041, La Plata, Argentina, Centro de Estudios Distributivos y Sociales (CEDLAS), Universidad de la Plata, septiembre.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos (2006), “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 127 (LC/L.2641-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.167.
- González de Durana, Ana Arriba (2002), “El concepto de exclusión en política social”, Documento de trabajo 02-01, Madrid, Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), enero.
- Gordon, Sara (2003), “Ciudadanía y derechos: ¿criterios distributivos?”, *serie Políticas sociales*, N° 70 (LC/L.1932-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para

- América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.91.
- Grice, Paul (1989), *Studies in the Way of Words*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hammil, Matthew (2007), “Características de los hogares y de su principal perceptor de ingresos en Centroamérica, México y República Dominicana: su papel en la desigualdad del ingreso”, *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (eds.), México, D.F., Editorial Fontamara.
- _____ (2005), “Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: assessing the importance of individual and household characteristics”, *serie Estudios y perspectivas*, N° 43 (LC/MEX/L.701), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.06.II.G.7.
- Herreros Vásquez, Francisco (2004), “¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social”, *Revista mexicana de sociología*, año 66, N° 4, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, octubre-diciembre.
- Hirschman, Albert (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Hopenhayn, Martín (2005), *América Latina: desigual y desconcentrada*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Hopenhayn, Martín y Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Huber, Evelyne y John Stephens (2004), “Combating old and new social risks”, documento presentado en la décimo cuarta International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton.
- Hurtado, Alberto, s.j. (2004), *Moral social*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica.
- INAFED/SEGOB (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal/ Secretaría de Gobernación) (2006), *La participación social*, México, D.F.
- Irigoin, M y F. Vargas (2000), “Certificación de competencias, del concepto a los sistemas”, *Boletín CINTERFOR*, N° 152, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
- Jelin, Elizabeth (1994), “Las familias en América Latina. Familias siglo XXI”, *serie Ediciones de las mujeres*, N° 20, Santiago de Chile, ISIS Internacional.
- Jones, Robert Alun (1986), *Emile Durkheim: An Introduction to Four Major Works*, Beverly Hills, California, Sage Publications.
- Krauskopf, Dina (2000), *Participación social y desarrollo en la adolescencia*, San José, Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Lagomarsino, G. y B. Lanzilotta (2004), “Densidad de aportes a la seguridad social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de datos registrales de historia laboral (1997-2003)”, documento preparado para el equipo de Representación de los trabajadores en el Banco de Previsión Social (BPS), Montevideo, diciembre.
- Latinobarómetro (2006), *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago de Chile, www.latinobarometro.org.

- Machinea, José Luis (2004) “Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza”, *Cuadernos de desarrollo humano*, N° 23, México, D.C., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), abril.
- Machinea, José Luis y Guillermo Cruces (2006), “Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos”, *serie Informes y estudios especiales*, N° 17 (LC/L.2573-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.104.
- Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005), “La esquiua equidad en el desarrollo latinoamericano: una visión estructural, una aproximación multifacética”, *serie Informes y estudios especiales*, N° 14 (LC/L.2414-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.158.
- Martínez Franzoni, Juliana y Rosalía Camacho (2005), “¿Agua y aceite? Conciliación entre mundos productivo y reproductivo en América Latina”, informe de consultoría para la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Mifsud, Tony, s.j. (2005), *El sentido social: el legado ético del Padre Hurtado*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Centro de Espiritualidad Ignaciana.
- Mora, Luis, María José Moreno y Tania Rohrer (coords.) (2006), *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el género. Reunión internacional de expertos/as*, México, D.F, 24 al 26 de octubre, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), José Luis Machinea, Alicia Bárcena y Arturo León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- Nie, Norman y otros (1975), *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)*, Nueva York, McGraw Hill.
- Noguera, José Antonio (2002), *El concepto de trabajo y la teoría social crítica*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Ocampo, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Grupo Editorial Norma.
- O'Donnell, Guillermo (2001), “La irrenunciabilidad del Estado de derecho”, *Instituciones y desarrollo*, N° 8-9, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, mayo.
- Ottone, Ernesto (2006), “Democracia y construcción de consensos como base para el desarrollo”, ponencia presentada en el Seminario sobre institucionalidad y gobernabilidad para el desarrollo organizado por el Banco Central del Ecuador, Quito, septiembre, inédito.
- Ottone, Ernesto y Crisóstomo Pizarro (2003), *Osadía de la prudencia: un nuevo sentido del progreso*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, Talcott (1967), “Durkheim’s contribution to the theory of integration of social systems”, *Sociological Theory and Modern Society*, Nueva York, The Free Press.

- Pierson, Paul (2000), "Increasing returns, path dependence and the study of politics", *The American Political Science Review*, vol. 94, N° 2, Washington, D.C., American Political Science Association.
- Pisarello, Gerardo (2003a), "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia", *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, México, D.F., Fontamara.
- _____ (2003b), *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria/Observatorio DESC.
- _____ (2004), "Los derechos sociales como derechos exigibles: virtualidades y límites de una consigna", *Estudios sobre derechos humanos*, San Salvador, FESPAD ediciones.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005), *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Madrid, Grupo Mundi-Prensa.
- _____ (2004a), *Desarrollo humano en Chile 2004. El poder: ¿para qué y para quién?*, Santiago de Chile.
- _____ (2004b), *Informe mundial sobre desarrollo humano 2004: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Madrid, Grupo Mundi-Prensa.
- _____ (2004c), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
- _____ (2004d), "Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible", *Informe nacional de desarrollo humano 2004*, La Paz.
- _____ (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- PNUD/BID/GADIS (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo/Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social) (2004), *Índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina*, Buenos Aires.
- Przeworski, Adam (2003), *States and Markets: A Primer in Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press.
- Rivera Espinosa, Ramón (s/f), "Participación social y productiva en el espacio local: una agenda aún pendiente" [en línea] <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040509003005.html>.
- Rothstein, Bo (1998), *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sánchez, Marco (2005), "Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras", *serie Estudios y perspectivas*, N° 36 (LC/L.2370-P), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.111.
- Sauma, Pablo (2006), "El istmo centroamericano durante el período 1990-2002: los efectos de la volatilidad del crecimiento en el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso", *serie Estudios y perspectivas*, N° 46 (LC/MEX/L.710), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.32.

- _____ (2004), “Las desigualdades étnicas y de género en el mercado de trabajo en Guatemala”, *Documento de trabajo*, N° 27, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Schkolnik, Mariana, Consuelo Araos y Felipe Machado (2005), “Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 113 (LC/L.2438-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.184.
- Sen, Amartya (2006), *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*, Nueva York, WW. Norton.
- _____ (2000), *Desarrollo y libertad*, México, D.F., Planeta.
- _____ (1982), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.
- Silver, Hilary (1995), “Reconceptualising Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion”, *Social Exclusion: Rhetoric, Reality and Responses*, G. Rodgers, C. Gore y J.G. Figueiredo, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo/ Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- _____ (1994), “Social exclusion and social solidarity: three paradigms”, *International Labour Review*, vol. 133, N° 6, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Silver, Hilary y S.M. Miller (2003), “Social exclusion: the European approach to social disadvantage”, *Indicators*, vol. 2, N° 2, Nueva York, M.E. Sharpe, Inc.
- Sojo, Ana (2006), “La garantía de prestaciones en salud en América Latina: equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio”, *serie Estudios y perspectivas*, N° 44 (LC/L.2484-P), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.9.
- _____ (2004), “Vulnerabilidad social y políticas públicas”, *serie Estudios y perspectivas*, N° 14 (LC/L.2080-P), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.21.
- _____ (2003), “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Sunkel, Guillermo (2006), “Las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en la educación en América Latina: una exploración de indicadores”, *serie Políticas sociales*, N° 126 (LC/L.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.165.
- Székely, Miguel (2006), “Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México”, *serie Políticas sociales*, N° 128 (LC/L.2643-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.169.
- Taylor, Michael (1987), *The Possibility of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Titelman, Daniel y Andras Uthoff (2005), “The role of insurance in social protection in Latin America”, *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3, Nueva York, Blackwell Publishers.

- Titmuss, Richard (1970), *The Gift Relationship. From Human Blood to Social Policy*, Oxford, George Allen & Unwin.
- Tokman, Víctor E. (2006), “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 170 (LC/L.2507-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.39.
- _____ (2004), “Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 150 (LC/L.2187-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.115.
- Torche, Florencia y Guillermo Wormald (2004), “Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro”, *serie Políticas sociales*, N° 98 (LC/L.2209-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.132.
- Torrejón, María José, Cynthia Meersohn y Anahí Urquiza (2005), “Imaginario social en la colaboración: voluntariado y solidaridad”, *Revista Mad*, N° 13, Santiago de Chile, Departamento de Antropología, Universidad de Chile.
- Touraine, Alain (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble?*, París, Fayard.
- Uthoff, Andras (2006), “Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 89 (LC/G.2312-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- _____ (2007), “La capitalización de cuentas individuales: solidaridad y sustentabilidad como objeto de la reforma previsional en Chile”, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión preteroria de algunas de sus dimensiones*, Ana Sojo y Andras Uthoff (eds.), documento de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Uthoff, Andras, Cecilia Vera y Nora Ruedi (2006), “Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 169 (LC/L.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.29.
- Vallaey, François y Luis Carrizo (2006), “Marco teórico de responsabilidad social universitaria”, documento presentado en el III Diálogo Global sobre la Responsabilidad Social Universitaria, 16 de febrero.
- van de Ven, Wynand (2004), *Access to Coverage in a Competitive Health Insurance Market*, Rotterdam, Department of Health Policy and management, Erasmus University Rotterdam.
- Wagle, Udaya (s/f), “Volver a pensar la pobreza: definición y mediciones”, tesis de doctorado, Boston, Universidad de Massachussets.
- Weller, Jürgen (2006), *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.