

# COHESIÓN SOCIAL

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

Síntesis



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. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe agradece la cooperación financiera que hizo posible la publicación de este documento.

## Índice

<b>Capítulo I.</b>	
Importancia fundamental de la cohesión social .....	5
<b>Capítulo II.</b>	
Cohesión social: una aproximación conceptual .....	11
<b>Capítulo III.</b>	
Una aproximación a la medición de la cohesión social .....	17
<b>Capítulo IV.</b>	
Imagen preliminar de algunas variables objetivas de la cohesión social .....	23
<b>Capítulo V.</b>	
Análisis de algunas variables subjetivas de la cohesión social .....	35
1. Percepciones sobre la justicia .....	35
2. Inseguridad en el empleo .....	36
3. Confianza en las instituciones .....	37
4. Multiculturalismo y discriminación .....	38
5. Solidaridad social .....	39
6. Participación social y comunitaria .....	41
7. Valoración de la democracia .....	43
8. Desinterés por la política y rechazo a los partidos .....	44

**Capítulo VI.**

Oportunidades, capacidades, protección y legitimidad de las instituciones: cuatro pilares de la cohesión social ..... 49

1. Oportunidades productivas y cohesión social:  
¿qué hacer frente a la informalidad y la precariedad laborales? ..... 49
2. Desarrollo de capacidades: educación y cohesión social ..... 54
3. Cohesión social y protección social ..... 58
4. Finanzas públicas y cohesión social ..... 64

**Capítulo VII.**

Un nuevo contrato social ..... 69

**Bibliografía** ..... 73

# I

## Importancia fundamental de la cohesión social

La cohesión social surge como tema prioritario cuando la humanidad atraviesa por un cambio de época, cuando las bases mismas de la vida en común empiezan a ser cuestionadas y erosionadas. Hay buenas y objetivas razones para creer que estamos viviendo un período de transición histórica mayor, de que estamos viviendo un profundo cambio de época en la historia de la humanidad.

La sociología clásica estudió los cambios ocurridos en la humanidad como consecuencia de la instalación de la sociedad industrial. A las actuales generaciones les toca observar las mutaciones sociales que trastocan a la humanidad debido a la revolución tecnológica, de las comunicaciones, de la globalización.

Como ante todos los grandes cambios, existe una sensación de incertidumbre. La expectativa de nuevas oportunidades se conjuga con el desmoronamiento progresivo de las “cartas de navegación” cultural y social conocidas, que mal o bien ofrecían ciertas certezas o pautas de comportamiento. Un sentimiento de perplejidad, y a veces de oposición a lo que acontece, tiende a recorrer el espíritu de los más variados sectores sociales.

Al respecto, cabe mencionar algunas singularidades decisivas del escenario de la región de América Latina y el Caribe que ponen un signo de interrogación sobre las condiciones que deben darse para que exista cohesión social.<sup>1</sup>

1. En primer lugar, es difícil tanto lograr las tasas de crecimiento necesarias con el fin de disponer de los recursos requeridos para promover un mayor bienestar como conjugar crecimiento con equidad. Además, las secuelas que tiene la mayor volatilidad del crecimiento en términos del incremento de la pobreza y de la vulnerabilidad asociada con la inestabilidad del ingreso de los hogares tienen un efecto negativo en la cohesión social. Por otra parte, el crecimiento y el mayor acceso a los medios de información y comunicación crean expectativas de mayor bienestar, que chocan con la concentración de la riqueza. La sensación de injusticia social que esto provoca, junto a la frustración de las expectativas de movilidad social y de acceso a recursos y al consumo, deterioran la confianza sistémica, merman la legitimidad de la democracia y exacerban los conflictos.
2. Deben tomarse medidas para encarar serias restricciones en el mundo del trabajo. A la secular heterogeneidad estructural de la región, que explica la segmentación histórica en el acceso a activos y a la inserción productiva, se añaden cambios en el mundo del trabajo, entre otros el creciente desempleo, la acentuación de la brecha salarial, la expansión de la informalidad y distintas formas de precarización. 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 constitución de actores colectivos, ¿cuáles son los sustentos, entonces, que permiten recrear los enclaves de cohesión social?
3. Existe una disociación entre activos materiales y simbólicos. Según el imaginario difundido del desarrollo se 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

---

<sup>1</sup> Esta parte del texto se basa en planteamientos hechos por Hopenhayn (2005), especialmente en los capítulos 5 y 6.

exponencial de activos simbólicos para el grueso de la población, difundidos mediante información, imágenes, símbolos y estimulación de las aspiraciones, mientras la volatilidad del crecimiento, la desigualdad y las restricciones del empleo dificultan el acceso a activos materiales.

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, los afrodescendientes y otros grupos sociales sufren distintas formas de discriminación o exclusión.

Hasta hoy el género, como expresión cultural de las diferencias sexuales, sintetiza lo que se entiende como propio de las mujeres y de los hombres en tal forma que estructura creencias y prácticas en múltiples jerarquías que discriminan a las mujeres, a pesar de importantes logros obtenidos en algunos planos, entre otros el educativo.

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. Además de que los grupos discriminados tienen 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.

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 la autonomía personal que se impone 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. Estas tendencias despiertan interrogantes sobre cómo se recrea el vínculo social, desde el microámbito familiar hasta el de la sociedad en su conjunto.
6. La mayor complejidad y fragmentación del mapa de actores sociales hace más difusa la confluencia de aspiraciones comunes. Los sujetos colectivos históricos que participaban como protagonistas de la

negociación política -sindicatos y gremios- se fragmentan cada vez más, y las nuevas formas de organización y flexibilización segmentan también sus intereses y demandas. Surgen, además, nuevos actores difíciles de integrar a demandas restringidas al mundo laboral: mujeres, grupos étnicos, jóvenes, campesinos sin tierra, ecologistas, grupos barriales y otros.

A las clásicas demandas de mayor inclusión y bienestar sociales se añaden demandas de reconocimiento de la diversidad y la identidad. En un fenómeno sin precedentes dentro de los movimientos sociales, 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 la toma de 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 de la legalidad.
8. Existe una brecha entre el *de jure* y el *de facto*. La igualdad es una norma jurídica y un valor, no un hecho; tampoco es una aserción, sino una prescripción, lo que explica la distancia estructural entre normatividad y efectividad (Ferrajoli, 2002). Como se muestra en el capítulo V, 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. Esta falta

de confianza en el sistema de justicia socava la cohesión social, porque el ciudadano percibe la falta de reglas claras del juego, y la inexistencia de reciprocidad en materia de derechos y compromisos.

Estas consideraciones demuestran 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.



## II

### **Cohesión social: una aproximación conceptual**

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 la pérdida de lazos estables. La reflexión crítica opone la idea de cohesión a la 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.

Por otra parte, el concepto también tiende a ser reabsorbido por otros de género próximo, como la equidad, la inclusión social y el bienestar. Tal es el caso 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 que giran en torno a reducir la brecha de ingresos y garantizar un mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud.

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, la existencia de una relación intrínseca entre inclusión social y la provisión de mecanismos de integración y plena pertenencia a la sociedad.<sup>2</sup> 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.

La cohesión social se refiere, entonces, 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.

El concepto de cohesión social suele confundirse con otros. Una manera aproximada 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 la capacidad de personas y grupos sociales de manejarse con normas colectivas, de construir y preservar redes y lazos de confianza, capaces de reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad.

Una segunda noción cercana es la de integración social, entendida como el proceso que permite a las personas gozar por lo menos del nivel mínimo de bienestar consistente con el desarrollo alcanzado en un determinado país, según definición de Wikipedia [en línea] [http://es.wikipedia.org/wiki/Integraci%C3%B3n\\_social](http://es.wikipedia.org/wiki/Integraci%C3%B3n_social). Esta definición restringida opone integración a marginación. En un sentido más amplio,

---

<sup>2</sup> 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.

la integración de los miembros de la sociedad ha sido concebida como un sistema compartido 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, que 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 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.

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 estos operan. Este concepto ofrece múltiples ventajas. En primer lugar, permite vincular dimensiones de la realidad que por lo general se mueven por carriles divorciados: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y la legitimidad política; la transmisión de destrezas y el empoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social; las variaciones socioeconómicas y los cambios en la subjetividad colectiva; la promoción de mayor igualdad y de mayor reconocimiento de la diversidad; las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia.

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”.

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 sociales, en la medida en 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 de cambios profundos y veloces, precipitados por la globalización y 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 también es un medio, y esto en más de un sentido. Por una parte, porque 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 por ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2004). Por otra, porque las políticas a largo plazo destinadas a igualar oportunidades requieren de 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 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 y a confiar en las instituciones, así como el mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilitan la suscripción de los pactos o contratos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la equidad y la inclusión.

El sentido de pertenencia a la sociedad constituye un eje central de las distintas definiciones de cohesión social. Dicho sentido es, en última instancia, un componente subjetivo hecho de percepciones, valoraciones y disposiciones de quienes integran la sociedad. Sin embargo, pueden coexistir un arraigado sentido de pertenencia a escala micro con una situación macro crítica en materia de menor cohesión social. En otras palabras, puede darse cohesión a nivel de la comunidad y al mismo tiempo desestructuración a nivel de la sociedad.

Un caso casi paradigmático que ilustra esta situación en los países de la región es el de sociedades nacionales con un alto porcentaje de población indígena y, sobre todo, de minorías que se definen como pueblos. Al interior de estos hay mucha cohesión, debido a que los vínculos que relacionan a los individuos con la comunidad son fuertes y los valores que rigen la vida colectiva son ampliamente aceptados por los miembros. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia estas mismas sociedades se ven fragmentadas por las brechas socioeconómicas y culturales entre grupos marcados por diferencias étnicas y raciales. Así es como conviven sin diluirse un alto grado de cohesión social en grupos con un gran sentido de autorreferencia y con conflictos de cohesión social que separan a estos grupos del resto de la sociedad.

Pero los pueblos indígenas no son el único caso. Actualmente el desarrollo intensivo de la industria cultural hace que muchos grupos, sobre todo de jóvenes, se conviertan en verdaderas “tribus urbanas” con un muy fuerte sentido de pertenencia interna que incluye códigos lingüísticos y estéticos propios, pero refractarios con respecto a los que no forman parte del grupo. La diversificación de los consumos culturales segmenta a la sociedad en su conjunto, pero intensifica los vínculos dentro de ciertos grupos.

La titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos están incluidos en la dinámica del desarrollo, y del bienestar que dicho desarrollo promueve.

A diferencia de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales demandan 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 e 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 contrarrestada 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.

Por consiguiente, el cruce entre ciudadanía y pertenencia también supone un cruce 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 en que los individuos consideran que se benefician más cuánto más adhieren a un “nosotros”, y que lo que beneficia a la comunidad beneficia a los individuos porque les garantiza mayor seguridad y protección en el futuro (Hirschman, 1977).

Por último, la ciudadanía se vincula al sentido de pertenencia en la confluencia entre igualdad y diferencia. En este punto 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 definidas por diferencias sociales, geográficas, de género, edad y etnia, o perpetúa brechas sociales vinculadas a diferencias de etnia, género, edad o creencias.

## III

### Una aproximación a la medición de la cohesión social

En el segundo artículo del Tratado de la Unión Europea de 1992, conocido como Tratado de Maastrich, se cita como objetivo de la Unión Europea el “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...”

Sin embargo, no es sino hasta el año 2000, en el Consejo Europeo especial celebrado en Lisboa en marzo de ese año, que se establece una agenda social como un foco explícito de atención. El Consejo Europeo de Lisboa concluye “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”.

Los objetivos que los europeos se han planteado para el año 2010 son básicamente cuatro:

- permitir que todas las personas tengan acceso al empleo y se beneficien de los recursos, los derechos, los bienes, y los servicios;

- prevenir los riesgos de exclusión;
- ayudar a los más vulnerables;
- movilizar a todos los agentes relevantes en los ámbitos de la pobreza y la exclusión social.

El foco está puesto en la superación de la pobreza y la exclusión social. Según la Unión Europea, estos términos se refieren a la situación en que se encuentran las personas que no pueden participar plenamente en la vida económica, social y civil, y cuyos ingresos o recursos (personales, familiares, sociales o culturales) no son suficientes para disfrutar de un nivel y una calidad de vida considerados aceptables por la sociedad en que viven, y que, por lo tanto, no pueden ejercer plenamente sus derechos fundamentales.

En cuanto a la definición de indicadores de cohesión social, esta tarea ha estado a cargo del subgrupo sobre indicadores del Comité de protección social, establecido por mandato expreso del Consejo Europeo de Lisboa.

Lo realizado en Europa ha mostrado una cierta evolución. El punto de partida son los siete indicadores estructurales que la Comisión europea definió el año 2000. Luego, en el mes de septiembre de 2001 se organizó en Amberes la Conferencia de alto nivel sobre indicadores de inclusión social: aplicar los objetivos comunes a nivel de la Unión Europea.<sup>3</sup> En el mes de diciembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken<sup>4</sup> adoptó un listado de 18 indicadores que cubren cuatro áreas temáticas centrales: ingreso, empleo, educación y salud, y que permiten hacer el seguimiento de los objetivos de la agenda social europea, que son aumentados a 21 en el año 2006.

En términos muy resumidos, estos 21 indicadores de cohesión social, 12 primarios y 9 secundarios, son los siguientes:

---

<sup>3</sup> Como producto 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 el desarrollo de los indicadores de cohesión social que se utilizan en Europa.

<sup>4</sup> El Consejo Europeo de diciembre de 2001 tuvo lugar en el Castillo de Laeken ( Bruselas), residencia de la familia real de Bélgica. De allí que los indicadores de cohesión social de la Unión Europea sean conocidos como "indicadores de Laeken".

### **Indicadores primarios**

- Tasa de renta baja después de las transferencias (umbral fijado en el 60% de la renta mediana)
- Tasa de renta baja después de la recepción de transferencias, valores ilustrativos
- Distribución de la renta (quintil 5/quintil 1)
- Persistencia de renta baja
- Brecha de la renta baja mediana
- Cohesión regional (dispersión de las tasas regionales de empleo)
- Tasa de desempleo de larga duración
- Número de personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros
- Número de personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación
- Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura
- Esperanza de vida al nacer
- Brecha de empleo de los inmigrantes

### **Indicadores secundarios**

- Dispersión en torno al umbral de renta baja
- Tasa de renta baja en un momento determinado
- Tasa de renta baja antes de las transferencias
- Coeficiente de Gini
- Persistencia de renta baja (tomando como base el 50% de la renta mediana)
- Trabajadores en riesgo de pobreza
- Proporción del desempleo de larga duración
- Tasa de desempleo de muy larga duración
- Personas con bajos niveles educativos

Como es posible observar, la expresión “cohesión social” se emplea, en el contexto de la política social europea, como sinónimo de las nociones

de inclusión y exclusión social, pobreza, vulnerabilidad. Sin embargo, en los últimos años y debido al masivo ingreso de inmigrantes con otras raíces culturales, los problemas de identidad, pertenencia y multiculturalismo empiezan a aparecer con mucha fuerza en el debate público.

La realidad de América Latina es muy distinta a la de Europa, lo que impone importantes complejidades a la tarea de medir la cohesión social.

En primer lugar, los entornos socioeconómicos de Europa y de América Latina nos dicen que estamos enfrentados a dos universos esencialmente distintos. Por una parte, en América Latina existen más de 650 pueblos originarios con sus propias culturas, religiones y modos de vida. Por otra, de acuerdo a cifras del Banco Mundial,<sup>5</sup> la Unión Europea tenía en 2005 un PIB per cápita calculado en paridad del poder adquisitivo (PPA) de 26.038 dólares, mientras que en América Latina este era de solo 7.575 dólares. Al mismo tiempo, mientras la Unión Europea muestra un coeficiente de Gini respecto de los ingresos provenientes del trabajo del orden de 0,32, en América Latina este es del orden de 0,53. Hablamos, entonces, de una región rica e igualitaria y de otra de ingresos medios y mal distribuidos.

En segundo lugar, estamos trabajando con un concepto que reconoce nuevas dimensiones; que a la medición de brechas objetivas en la sociedad –entre otras, de ingresos, empleo, educación, y salud–, agregamos otras nuevas como la vivienda, las pensiones y la brecha digital. Esto significa aceptar que la distribución del bienestar y de las oportunidades va más allá de la mera distribución del ingreso proveniente del trabajo.

En tercer lugar, nuestro concepto se abre a nuevas fronteras, entre otras las institucionales y el sentido de pertenencia, lo que significa enfrentar severas limitaciones relativas a las fuentes de datos con los que se puede trabajar. En América Latina no existen encuestas de hogares estandarizadas a nivel regional, a lo que se une el hecho de que las encuestas tipo panel son muy poco comunes en nuestra región.

---

<sup>5</sup> Banco Mundial, *World Development Indicators Database*, 2005.

La tarea que nos planteamos no es fácil. Se trata de un gran esfuerzo orientado a estructurar un sistema de indicadores coherente, funcional en cuanto a sus propiedades y objetivos y que dé cuenta de la complejidad de la realidad latinoamericana.

En términos todavía muy preliminares, el marco general de medición de la cohesión social podría definirse de la siguiente manera:

■ Cuadro 1 ■

**Sistema de indicadores de cohesión social: componentes y factores**

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

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

La definición más precisa de cada uno de estos componentes e indicadores aún se encuentra en plena fase de exploración y desarrollo. Pero, al igual que en el caso de Europa, se necesita contar con un sistema de indicadores y una base de datos que permitan monitorear la evolución de la cohesión social en la región.



## IV

### **Imagen preliminar de algunas variables objetivas de la cohesión social**

La definición concreta y precisa del sistema de indicadores de desigualdades o brechas objetivas es una tarea que está en plena etapa de desarrollo y la CEPAL está ejecutando un proyecto en este campo, pero ya se dispone de información que puede dar una visión, aunque todavía fragmentada, de la situación de América Latina respecto de los grandes indicadores relacionados con la cohesión social.

Cabe advertir que no se pretende establecer un vínculo directo entre ciertas condiciones económicas adversas y los sentimientos de inseguridad o de desafecto y rechazo respecto del “estado de las cosas” que queda en evidencia en diversos sondeos. Sin duda, los vínculos entre las condiciones económicas “objetivas” y su traducción en percepciones, actitudes y disposiciones son complejas; dependen de factores culturales, sociales y políticos y, por lo tanto, varían entre distintas situaciones concretas. Tal como se señala en el capítulo sobre el concepto de cohesión social, existe una relación dialéctica entre los factores objetivos derivados de los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan.

En las últimas décadas, las condiciones de vida de la población de América Latina mejoraron significativamente. En no más de 30 años, se

logró un considerable aumento 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 han ido acompañados de una ampliación del acceso a la salud e importantes inversiones en infraestructura básica, que han dotado a un porcentaje alto y creciente de la población de servicios de agua potable y saneamiento básico, progresos estos últimos que han facilitado el mejoramiento de las demás condiciones de vida en la región.

Simultáneamente, 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 tardaron en alcanzar tales niveles de cobertura educacional los países de mayor ingreso por habitante. En la última década, muchos países expandieron además la cobertura de la educación técnica y superior. Sin embargo, el rápido aumento de las tasas de matrícula no solo redujo las diferencias de acceso a la educación entre estratos sociales, sino que a la vez tendió a devaluar el mayor capital educativo de los jóvenes. A ello contribuyó también el rápido incremento de la demanda de conocimientos y calificaciones específicas para el desempeño de procesos productivos muy tecnificados.<sup>6</sup> Esto, junto con la insuficiente generación de empleos de calidad, ha sido un factor que ha tendido a dificultar una mejor distribución del ingreso como consecuencia del mayor nivel educativo de la población.

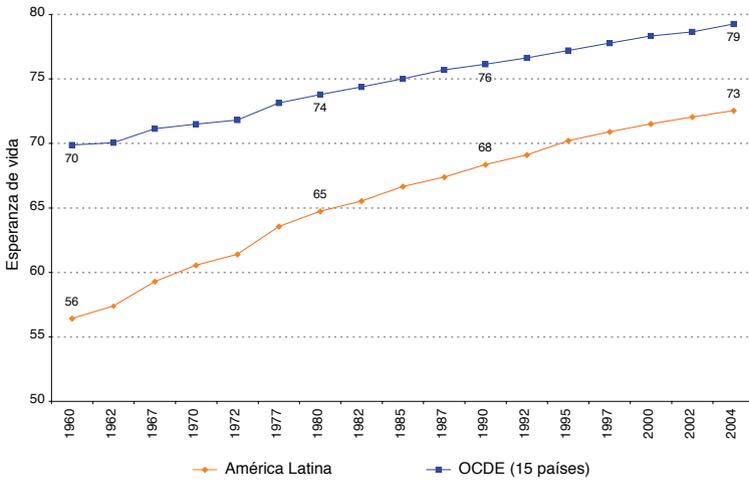
Podría extenderse la lista de indicadores que muestran tanto una mejora del nivel de vida de la población<sup>7</sup> y del acceso a los recursos que

<sup>6</sup> La masificación de la educación es, por cierto, un camino que transitaron todas las sociedades desarrolladas. Quizás los factores distintivos de este proceso en la región y, especialmente de los países que han alcanzado tasas más elevadas de cobertura primaria y secundaria, sean la rapidez con que se produjo y el hecho de que se haya dado eminentemente en un período -el de la globalización- de importantes transformaciones en el mercado de trabajo, 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 ocupar los nuevos 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 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 insuficiente calidad de la educación obedecen a la falta de pertinencia de sus contenidos.

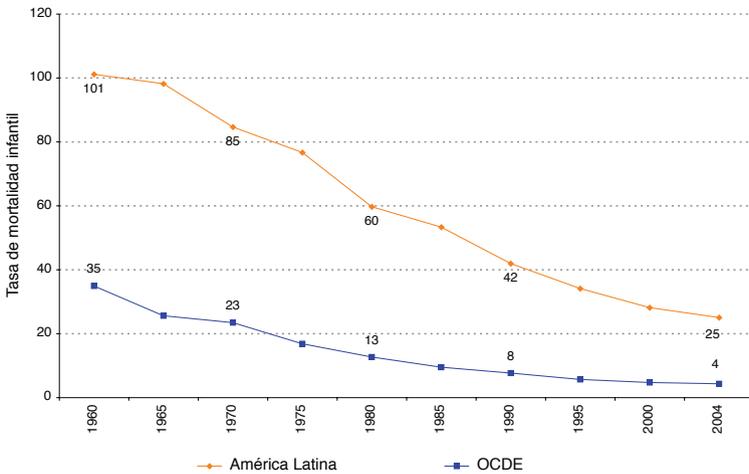
<sup>7</sup> Un ejemplo de esto es la rápida expansión del acceso a bienes duraderos (heladera, teléfono, TV, vehículo motorizado, y computadores, entre otros) que registran los censos de población y vivienda corresponde a bienes que representan mejoras importantes en el grado de bienestar, proceso que no captan directamente las mediciones de la pobreza basadas en el ingreso de los hogares. Como se verá más adelante, en la región la pobreza absoluta, entendida como el nivel de ingresos necesario para satisfacer las necesidades básicas, apenas se logró reducir a los niveles registrados en 1980 en el año 2005. Sin embargo, tanto los censos de población y vivienda de inicios de la década de los noventa y de la actual muestran ya aumentos muy apreciables del acceso de la población a bienes duraderos en todos los países latinoamericanos.

■ Gráfico 1 ■  
Indicadores de calidad de vida

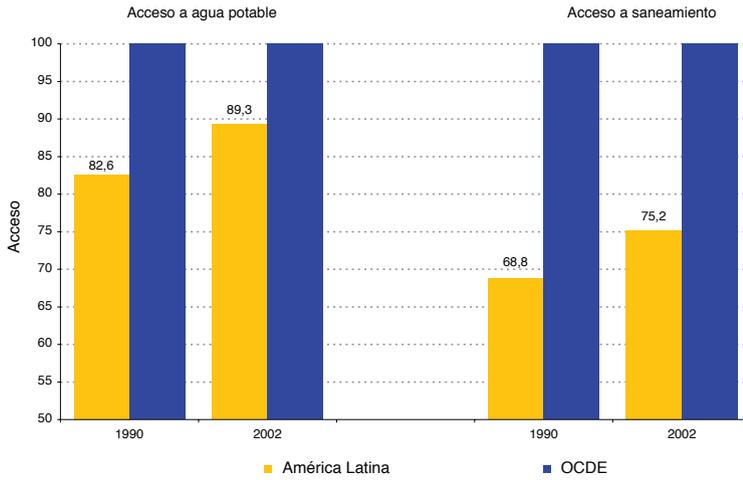
Evolución de la esperanza de vida al nacer  
(Número de años)



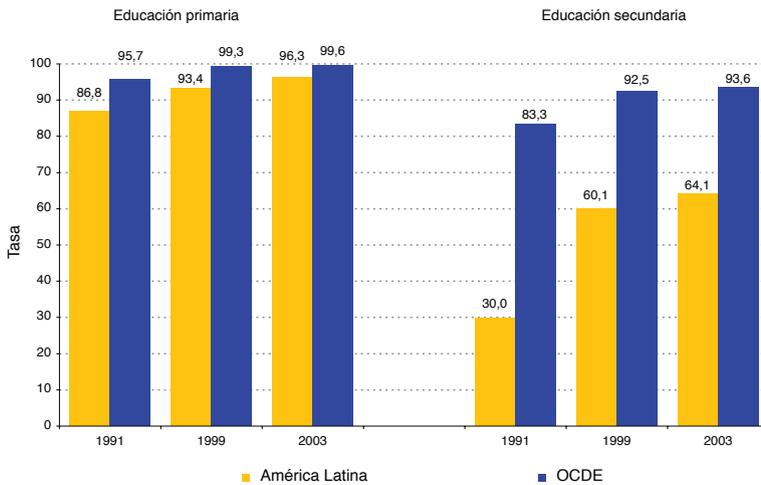
Evolución de la tasa de mortalidad infantil  
(Número de menores de un año fallecidos por cada 1 000 nacidos vivos)



**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: Cálculos especiales sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators* (WDI).

lo hacen posible, como la influencia que ejercieron en ellos factores como la urbanización, el cambio en los patrones de fecundidad y en los tipos de familia, además de la acelerada incorporación de las mujeres al mercado laboral. Estos procesos, particularmente los dos últimos, han contribuido a mitigar la pobreza absoluta debido al incremento del ingreso de los hogares con el aporte de las mujeres y la reducción del número de dependientes de la población activa del hogar.<sup>8</sup>

En relación con estos logros, hay tres hechos que conviene destacar. En primer lugar, la mayor parte se concretaron en no más de tres décadas, de modo que los beneficios fueron captados por una misma generación o, al menos, percibidos como un progreso en relación con la situación que les tocó vivir a sus padres.

En segundo lugar, como es evidente, 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 se han reducido algunas brechas que existían hace dos o tres décadas.<sup>9</sup> Sin embargo, a medida que se eleva el bienestar en algunas dimensiones muy básicas, los umbrales de aspiraciones también se desplazan, y las “necesidades” y los bienes que las pueden satisfacer se multiplican.<sup>10</sup> Las aspiraciones de consumo de los estratos medios y bajos se transforman entonces en una expectativa permanente que no guarda relación con los ingresos, que dependen en gran medida del crecimiento del ingreso nacional y su mejor distribución.

En tercer lugar, las mejoras de esos indicadores de bienestar responden en su mayoría a esfuerzos desplegados por el Estado por medio de políticas públicas. Y es posible que se estime que este (identificado con el gobierno del momento) sea responsable de esos logros, pero también, y sobre todo, de sus fracasos. Esto puede dar lugar a sentimientos de

<sup>8</sup> Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2005*, Capítulo II.

<sup>9</sup> Evidentemente, las mejoras que registran los indicadores del conjunto de la región se han conseguido a partir de niveles “iniciales” diferentes, lo que permitió también distintos grados de inclusión social de la población en los distintos países.

<sup>10</sup> Esto fenómeno es mucho más marcado en los estratos medios urbanos cuyo nivel de bienestar ha mejorado pero que, al mismo tiempo, han ampliado muy rápidamente su “horizonte” de consumo. En el caso de la población de estratos cuyo ingreso ha crecido, la parte vacía del vaso pareciera aumentar en relación con la parte que ya se llenó.

insatisfacción ante la gestión estatal, las instituciones, partidos políticos y sus representantes, lo que se define como “la clase política”.

América Latina y el Caribe han registrado en los últimos años un crecimiento económico relativamente alto en comparación con el registro histórico (4% anual en el trienio 2003-2005).<sup>11</sup> Sin embargo, si se consideran las tres últimas décadas, se observa que el crecimiento económico ha sido muy lento. Además, es inferior al ritmo de expansión que la CEPAL ha estimado necesario para incorporar productivamente a la fuerza de trabajo y reducir la pobreza absoluta. Desde mediados de los años sesenta, el PIB ha crecido a una tasa promedio anual del 2,8%, porcentaje que supera apenas por poco más de un punto 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 siguió acentuándose en los últimos años, pese a la recuperación del crecimiento.

Ese escaso dinamismo ha dificultado la reducción de la pobreza absoluta en la región, en la cual recién 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 noventa; de hecho, contando con un ingreso por habitante un 12% superior al de 1980, la región registró en 2005 el mismo nivel de pobreza de 25 años antes, de alrededor del 40%, y se proyecta que en 2006 haya bajado a 38,5%. En el mismo lapso, el número de pobres aumentó de aproximadamente 136 a 205 millones de personas (véase el gráfico 2). Por lo tanto, se calcula que en los últimos 16 años la pobreza se redujo en América Latina poco menos de 10 puntos porcentuales, aunque la población afectada registró un aumento de 5 millones.

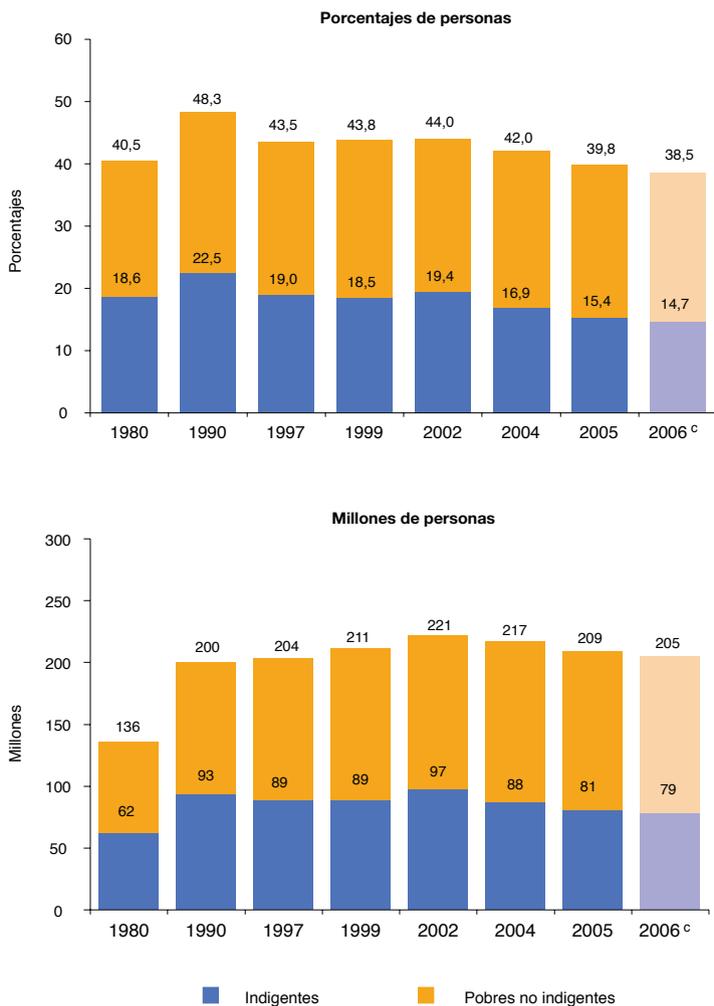
Una de las consecuencias más negativas de la insuficiencia del crecimiento y de su alta volatilidad es que en los últimos 25 años no ha podido reducirse significativamente el porcentaje de la población que vive en la extrema pobreza o indigencia, una de las expresiones más

<sup>11</sup> La CEPAL estima un crecimiento del PIB regional del 5,3% para 2006, con lo cual los últimos cuatro años (2003-2006) constituirán el mejor cuatrienio en materia de crecimiento económico en los últimos 25 años. Sin embargo, en una publicación reciente (Naciones Unidas, 2005) se señala que la economía de los cinco países que registran una incidencia de extrema pobreza superior al 30% tendría que expandirse a tasas superiores al 5% y de hasta del 9% anual para que esta pudiera reducirse a la mitad hasta el 2015.

■ Gráfico 2 ■

**América Latina:<sup>a</sup> evolución de la pobreza<sup>b</sup> 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.

<sup>a</sup> Estimación para 19 países.

<sup>b</sup> Incluye a los indigentes.

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

elocuentes de la exclusión social.<sup>12</sup> Se estima que en 2006 cerca de 15% de los latinoamericanos vivía en hogares con un ingreso inferior al que se requiere para satisfacer sus necesidades de alimentación.

Sin embargo, el nexo entre crecimiento económico y disminución de la pobreza extrema se ha debilitado cada vez más: para lograr disminuciones similares del porcentaje de pobreza y de pobreza extrema actualmente se precisan tasas más elevadas de expansión del producto. Solo en dos o tres países esto podría atribuirse a que a medida que disminuye el nivel general de pobreza se hace más difícil que el crecimiento beneficie al núcleo más duro de la pobreza.<sup>13</sup> Efectivamente, la mayoría de los países está lejos de haber reducido la pobreza a niveles en que el crecimiento, aunque sea por “efecto de filtración”, no beneficie a los pobres.

En el gráfico 3 se observa la evolución del ingreso por habitante en América Latina y la acentuación de la brecha que separa a la región de los países desarrollados debido a su lenta expansión. Si entre 1980 y 2005 la región hubiese crecido al mismo ritmo anual que los 15 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el nivel de pobreza sería 15 puntos porcentuales menor que el nivel actual.

En el gráfico 3 se aprecia la volatilidad macroeconómica que ha afectado a la región, sobre todo en las últimas dos décadas.<sup>14</sup> Esta se ha convertido en un elemento determinante de la pobreza y del aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso en los países que han registrado severas disminuciones del producto interno bruto.<sup>15</sup> Más aún, las repercusiones de los ciclos recesivos se ven acrecentados en la medida que el gasto público, y a veces también el destinado a los sectores sociales, ha tendido a mostrar un comportamiento procíclico en la mayoría de los países, que redobla los efectos regresivos en los puntos bajos de los ciclos

<sup>12</sup> La CEPAL estima que entre 1980 y 2006 el número de personas en condiciones de pobreza extrema en América Latina aumentó de 62 a 79 millones.

<sup>13</sup> Tal podría ser el caso de Chile y Uruguay, países en que la pobreza extrema es cercana o inferior al 5%, pero no de 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 efectuadas por la CEPAL se presentan en CEPAL (2005), página 317.

<sup>14</sup> 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.

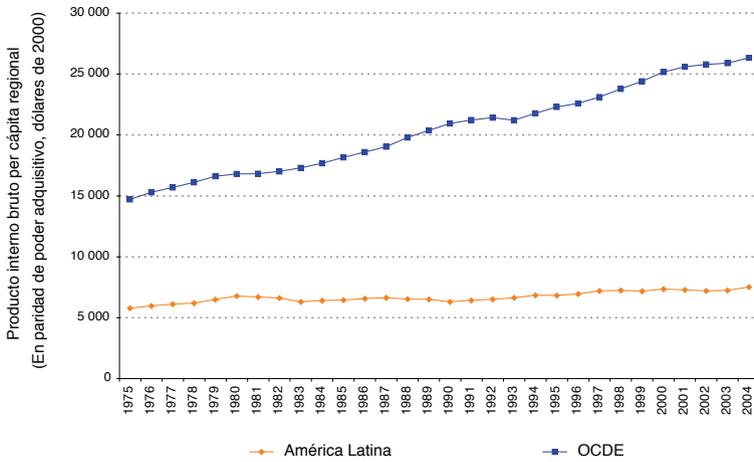
<sup>15</sup> En el caso del Istmo Centroamericano, hay claras pruebas de que para disminuir la pobreza no solo debe haber crecimiento económico, sino que este también debe ser estable (Sauma, 2006).

■ Gráfico 3 ■

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

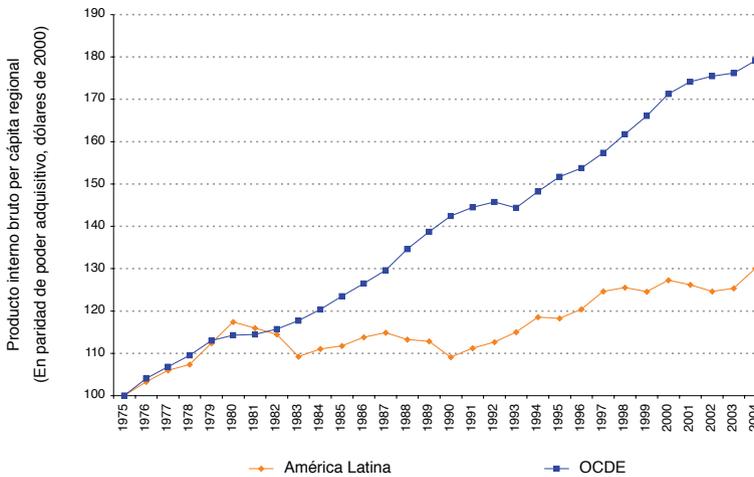
**Evolución del producto interno bruto per cápita, 1975-2004**

(En dólares del año 2000)



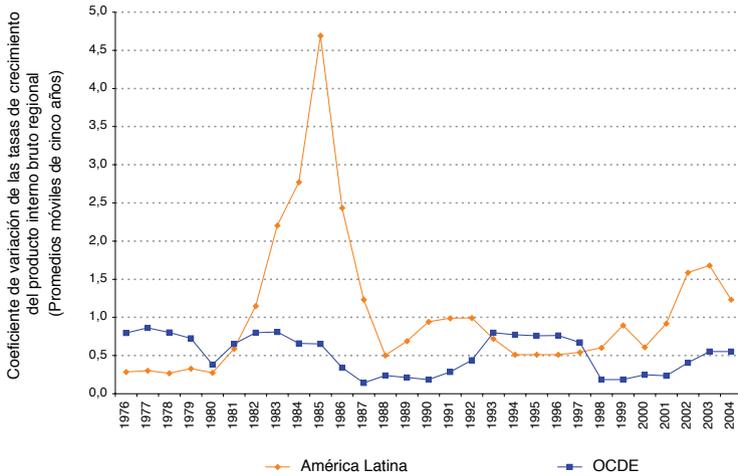
**Evolución del producto interno bruto per cápita, 1975-2004**

(1975 = 100)



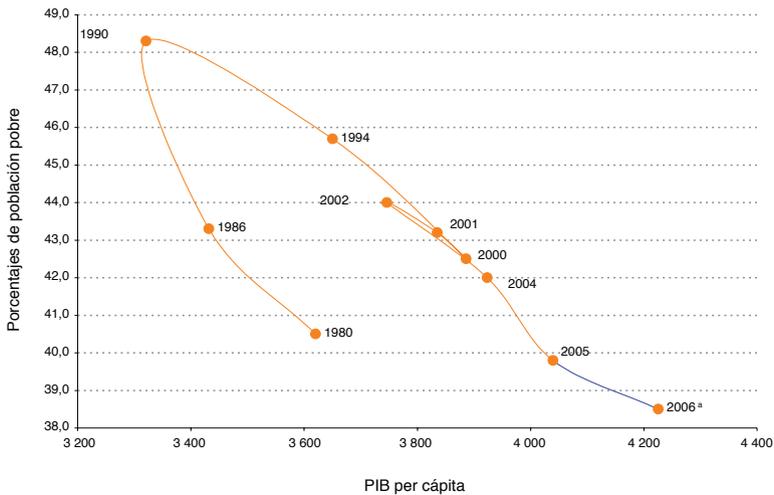
**Volatilidad del producto interno bruto, 1971-2004**

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

<sup>a</sup> Proyecciones

económicos.<sup>16</sup> La vulnerabilidad de los grupos de menores ingresos va unida a la vulnerabilidad de la economía ante los impactos externos y los ajustes internos (CEPAL, 2005).

Además del bajo crecimiento y su volatilidad, en los últimos 25 años la marcada desigualdad en la distribución del ingreso ha sido otro factor que ha impedido una mayor disminución de la pobreza absoluta y de la exclusión en América Latina y el Caribe. Parte importante de la incidencia y de las brechas en materia pobreza<sup>17</sup> es consecuencia de la desigualdad distributiva, la más alta de todas las regiones (CEPAL/SEGIB, 2006). Si la distribución del ingreso fuese menos concentrada, con el mismo ingreso por habitante la pobreza podría ser mucho menor. Como se concluye en una publicación reciente en la que se examinan las condiciones necesarias 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).<sup>18</sup>

Un rasgo distintivo de esta desigualdad distributiva es la elevada fracción del ingreso que percibe el estrato más alto, sobre todo el 10% más rico de la población. En efecto, las brechas entre los grupos (deciles) intermedios de distribución del ingreso, al igual que en los países más igualitarios, no son muy pronunciadas, 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% superior supera en no más de un 20% ó 30% el ingreso del noveno decil, en América Latina esa distancia supera el 100% y, en algunos casos, el 200%.

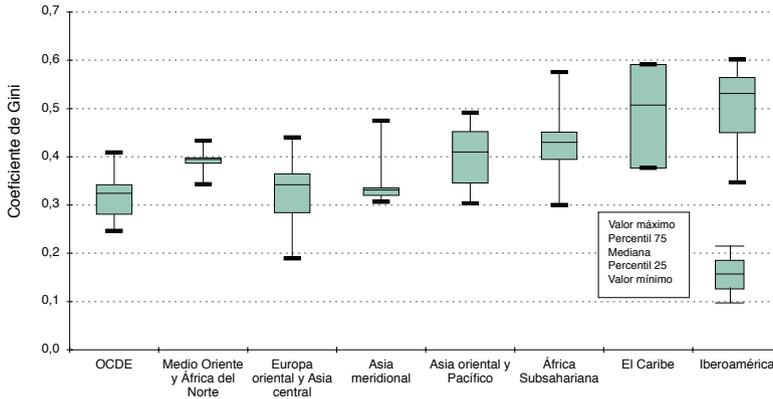
16 El amplio reconocimiento actual de la necesidad de adoptar políticas contracíclicas para proteger a los grupos más vulnerables obliga a prestar especial atención al contexto macroeconómico, con el fin de evitar el deterioro redistributivo que acarrea el movimiento cíclico de la economía. Por ello la CEPAL ha hecho hincapié en la necesidad de una macroeconomía sólida y estable y la aplicación de criterios contracíclicos en los esfuerzos financieros por proteger y apoyar a los sectores más excluidos, condición indispensable de una agenda que fomente la equidad.

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

18 CEPAL, IPEA, PNUD: "*Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*", Libros de la CEPAL N° 70, LC/G.2188-P, Santiago de Chile, febrero de 2003.

■ Gráfico 4 ■

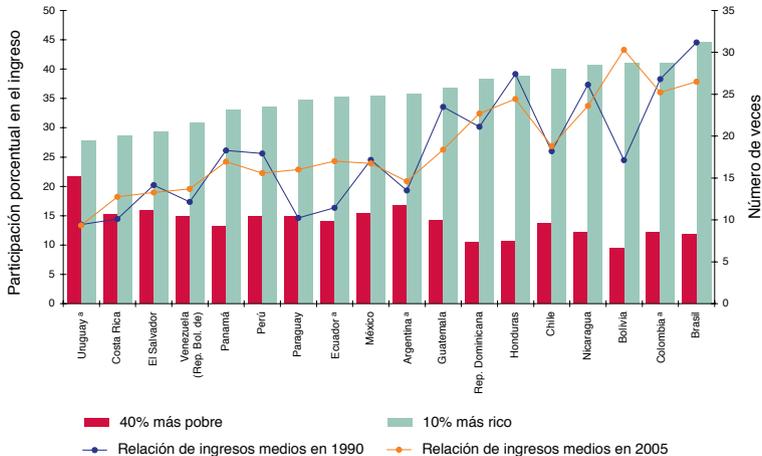
**Regiones del mundo: coeficiente de concentración de GINI 1997-2004**  
(Concentración del ingreso per cápita a partir de deciles)



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

■ Gráfico 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, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y de Banco Mundial, *World Development Indicators* (WDI).

<sup>a</sup> Zonas urbanas

# V

## **Análisis de algunas variables subjetivas de la cohesión social**

En América Latina no existe un conjunto sistemático y coherente de indicadores subjetivos de la cohesión social. Lo que sí hay es información fragmentada que da cuenta, a modo ilustrativo, de la realidad latinoamericana respecto de algunas variables asociadas a la cohesión social.

Una de las fuentes de información es Latinobarómetro, sondeo de opinión que cubre una amplia gama de temas, pero que también presenta limitaciones,<sup>19</sup> debido a las cuales los datos que aporta solo tienen un carácter ilustrativo.

### **1. Percepciones sobre la justicia**

Latinobarómetro muestra que un alto porcentaje de la población<sup>20</sup> considera que el sistema judicial no es justo, que discrimina y que además

---

<sup>19</sup> Efectivamente, se trata sobre todo de limitaciones, en tanto el cuestionario de Latinobarómetro no está diseñado para medir cohesión social, por lo que, en el contexto de este análisis, la información recopilada no es sistémica ni coherente, sino más bien ilustrativa y fragmentaria.

<sup>20</sup> En las encuestas de Latinobarómetro se entrevistó a personas de 16 y más años de edad. Se espera que las muestras correspondientes a 18 países de la región sean representativas, por lo que comprenden a alrededor de 1.200 entrevistados y responden a diseños que permiten comparaciones internacionales.

no opera eficientemente. Solo poco más de un tercio de los entrevistados en 17 países (36% en 2001 y 35% en 2003) señala estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación “el sistema judicial castiga a los culpables sin importar quiénes son”. Sin embargo, hay grandes diferencias entre un país y otro. 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 estar de acuerdo con ella. También se observan diferencias que obedecerían al origen étnico de los entrevistados. En Bolivia, Guatemala y Perú el porcentaje de población indígena<sup>21</sup> que concuerda con esa afirmación es significativamente más bajo (12, 7 y 17 puntos porcentuales, respectivamente). Es preciso tener presente esta constatación, en vista de que las diferencias en función del origen étnico adquieren más importancia cuando se trata de actitudes y predisposiciones personales, dimensiones subjetivas más “cercanas” a los comportamientos.

## 2. Inseguridad en el empleo

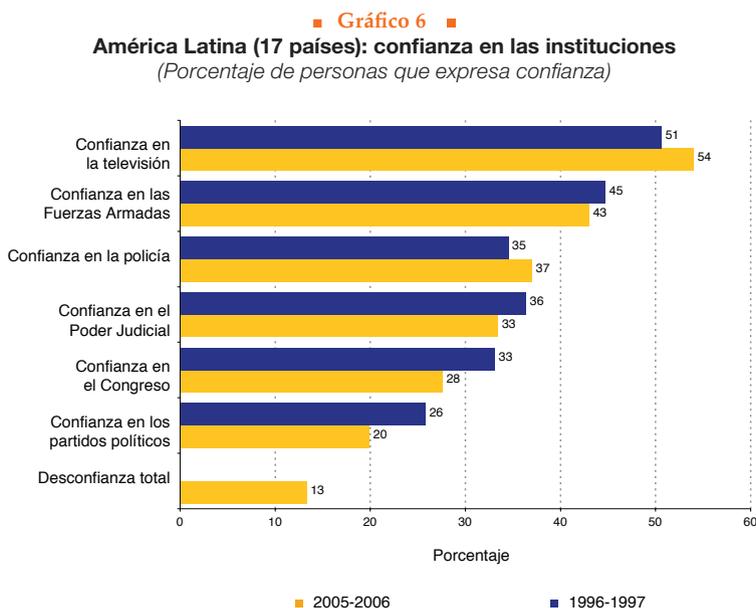
También hay un gran número de latinoamericanos que expresan preocupación ante la posibilidad de perder el empleo actual en un futuro próximo y este parece no haber variado desde mediados de la década pasada. En 2005, tres de cada cuatro personas ocupadas<sup>22</sup> respondieron estar muy preocupadas o preocupadas cuando se les preguntó “¿Cuán preocupado diría usted que está por quedar sin trabajo o estar desempleado durante los próximos doce meses?” El examen de la serie de Latinobarómetro correspondiente a esta pregunta muestra un aumento de la preocupación por la posible pérdida del trabajo, que representó en la región un máximo del 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 observó un aumento en Brasil, Chile, Honduras y Panamá en los primeros años de la década.

21 Recién lo en el año 2003, Latinobarómetro incluyó una pregunta sobre el idioma hablado (“¿habla o no una lengua autóctona?”), que se utilizó como variable sustitutiva (proxy) de pertenencia a poblaciones indígenas.

22 Esta pregunta ha sufrido modificaciones a lo largo de los nueve años que se ha formulado. Desde 2004 se le formula solo a los ocupados. Para hacer comparables los datos se utilizó la propia información del cuestionario sobre actividad, para considerar exclusivamente las respuestas dadas por los entrevistados que se declaran ocupados.

### 3. Confianza en las instituciones

Este tipo de confianza puede entenderse como “la creencia en que una persona o grupo será capaz y deseará actuar de manera adecuada en una determinada situación”. Por lo tanto, se trataría de “una suspensión temporal de la situación básica de incertidumbre acerca de las acciones de los semejantes”.<sup>23</sup>



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

El grado de confianza desciende abruptamente cuando se consideran las instituciones más directamente ligadas al poder político: el poder judicial (33%, con una oscilación del 52% al 15% entre países), el Congreso (28%, con oscilaciones similares) y los partidos políticos (19%, en este caso sobre la base de una evaluación más homogénea). Llama la atención que un 13% de los encuestados haya expresado desconfianza en todas las personas e

<sup>23</sup> Véase Wikipedia [en línea] <http://es.wikipedia.org/wiki/Confianza>.

instituciones, patrón que se acentúa en la población de origen indígena, aún más en las mujeres que en los hombres, y la más pobre.

#### 4. Multiculturalismo y discriminación

El surgimiento del tema del multiculturalismo en la región -entendido como una manifestación de la diversidad y de la coexistencia en una sociedad de grupos con diferentes códigos culturales- está vinculado a dos fenómenos sociales relativamente recientes y relacionados entre sí, que inciden en la cohesión social de los países: la constitución de los pueblos indígenas en actores sociales y la consiguiente rápida extensión de los conflictos vinculados a su mayor visibilidad y a las demandas que plantean a los Estados nacionales (Cobo, 1999).

En efecto, las prácticas de exclusión y de discriminación en cualquiera de sus formas (de las mujeres, las poblaciones indígenas, los adultos mayores, los discapacitados, los pobres, las minorías religiosas o étnicas, los que manifiestan preferencias no heterosexuales), en función de 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 parte de quienes las sufren y, en consecuencia, minan 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 lo trascienden (Székely, 2006).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Sigue vigente el sentido de 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 cimiento 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, Hopenhayn y Ottone, 1996, p. 71).

En cuanto a la discriminación, sería un error pensar que estas actitudes y las prácticas a las que van unidas se dan con mayor intensidad y solo o especialmente en los países con una mayor proporción de población indígena, es decir Perú, México, Bolivia y Guatemala. El mestizaje que caracteriza a América Latina torna más complejo el panorama: a veces por medios más sutiles, y otras no tanto, la discriminación también afecta a los mestizos que, sobre todo 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, más que la pertenencia a pueblos originarios la raza es lo que en varios países latinoamericanos constituye la base de la discriminación de los afrodescendientes.

## 5. Solidaridad social

La solidaridad es “la adhesión a una causa o a la empresa de otros”, “especialmente aquella que se presta en situaciones difíciles”.<sup>25</sup>

En el gráfico 7 se muestra la percepción de los latinoamericanos respecto del grado de solidaridad que muestran sus connacionales e ilustra la valoración de la gente respecto de la necesidad de ser más solidaria. Como se puede apreciar, si bien en promedio más de la mitad de la población de los países considera que sus connacionales tienden a ser solidarios, es notorio el mayor porcentaje de personas con percepción negativa en sociedades más afectadas por la pobreza y compuestas en parte por pueblos originarios. Por otra parte, los países en los que la población percibe mayor solidaridad social de los demás son los que tienen una institucionalidad de la política social más sólida, en los que se da una lucha más activa contra la pobreza y en los que se expresa, en general, más confianza.<sup>26</sup>

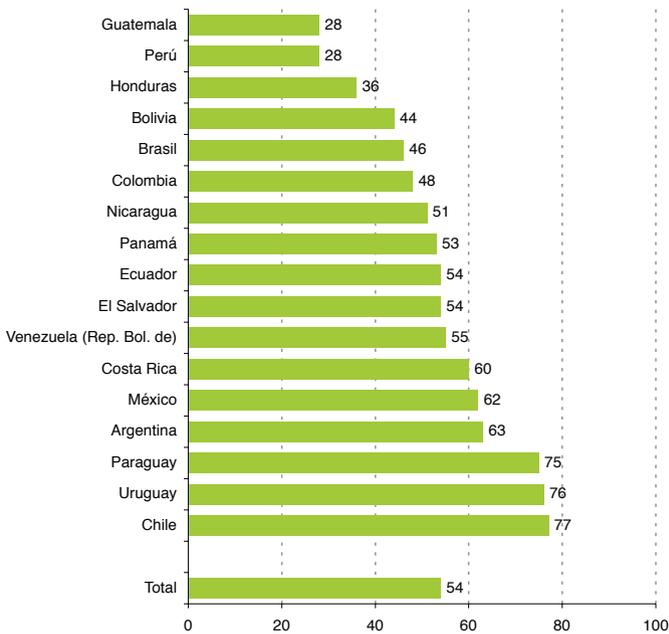
<sup>25</sup> Definición del diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

<sup>26</sup> Cabe consignar que en 1997 la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 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. De estas, el 63,8% estuvo de acuerdo con la afirmación “Es difícil que hagan algo por los demás sin esperar algo en cambio”, en tanto que el 76,1% estuvo de acuerdo con que “Las personas pasan a llevar con tal de conseguir sus objetivos” (PNUD, 1998). Tras esto subyace una percepción de un alto grado de orientación instrumental de la conducta de los demás, contraria a la gratuidad, la solidaridad.

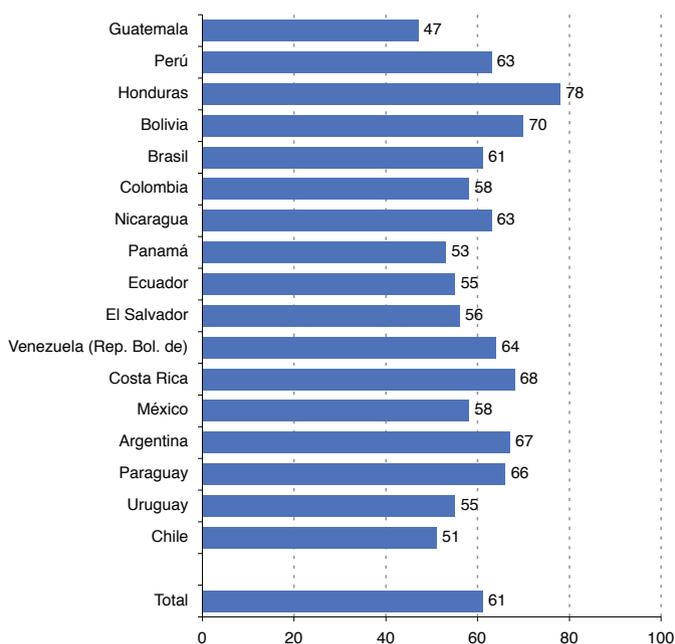
A la luz de la información mencionada sobre confianza y solidaridad, cabría preguntarse si hay alguna “fractura social” que esté minando la solidaridad social, que la reduzca solamente a la colaboración en comunidad, y si esta fractura está ligada específicamente a la exclusión social y discriminación.

■ Gráfico 7 ■  
**América Latina (17 países): percepciones sobre la solidaridad, 1996-1998 y 2003**  
*(Porcentajes)*

**Percepción del grado de solidaridad de los connacionales<sup>a</sup>**  
*(Promedio 1996-1998)*



**Predisposición a la solidaridad en un proyecto común de sociedad, 2003<sup>b</sup>**



Fuente: Latinobarómetro, 1996 a 1998 y 2003.

<sup>a</sup> 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?".

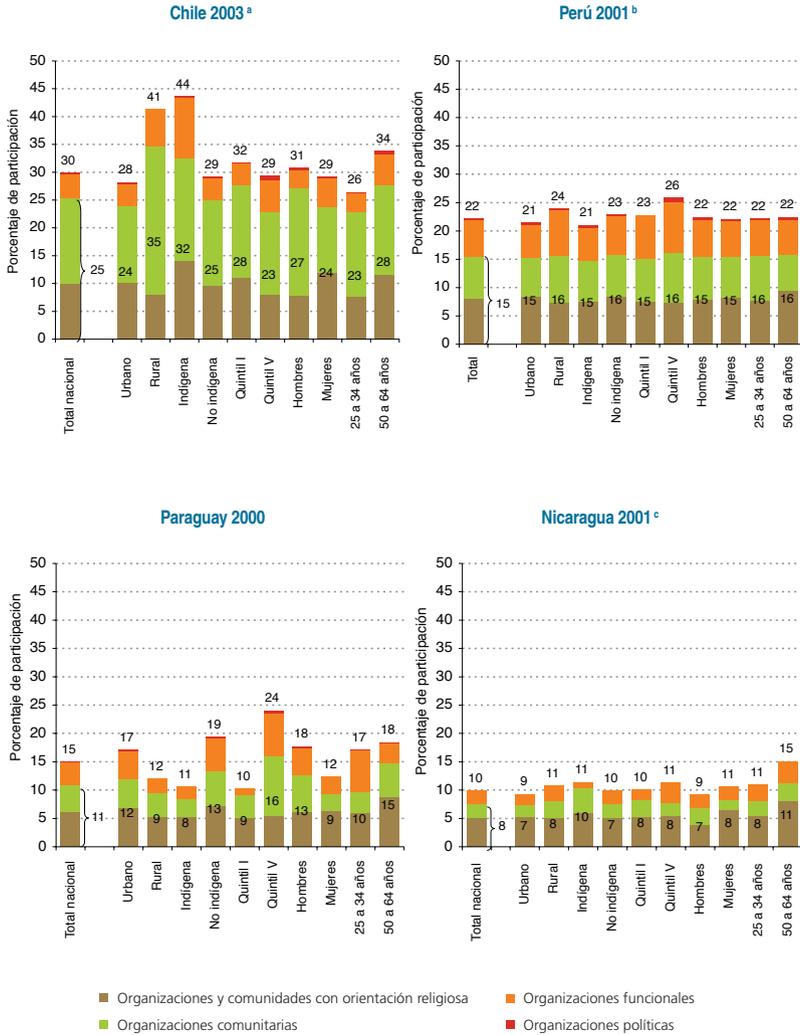
<sup>b</sup> Se grafica la suma de las respuestas "muy de acuerdo" y "de acuerdo" a la pregunta "por el bien del país, ¿la gente debería estar preparada para sacrificar su interés personal?".

## 6. Participación social y comunitaria

La participación puede ser entendida como toda acción colectiva orientada a la satisfacción de determinados objetivos, que suponen la existencia de una identidad colectiva anclada en la presencia de valores, intereses y motivaciones compartidas (Bango, 1996). La participación comunitaria se puede entender como la organización racional, consciente y voluntaria de los habitantes de un espacio determinado, con el propósito de proponer iniciativas que satisfagan sus necesidades, 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).

■ Gráfico 8 ■

**América Latina (17 países): participación social, alrededor de 2001**  
*(Porcentaje personas de 15 años o más que integran organizaciones)*



(continúa)

**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. Los países están ordenados de acuerdo a 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 y comunidades de orientación religiosa.

<sup>a</sup> En este caso, 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 sobre la participación simultánea en diferentes organizaciones, dando prioridad a 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 riego y 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 porcentaje asciende a 3,3%. En Paraguay, estos valores son de 3,9% y de 4,6% respectivamente, y en Perú de 6,0% y 7,3%.

<sup>b</sup> Tanto en 2001 como en 2003 se indaga sobre la participación social. Sin embargo, en la encuesta de 2003 no se incluyó información sobre origen étnico ni participación en comunidades religiosas. En 2001 no se indagó sobre la participación en organizaciones políticas. Para la elaboración del gráfico se imputa la proporción de participantes en estas últimas organizaciones a partir de la información de 2003.

<sup>c</sup> En este país no se indaga la participación política.

En el gráfico 8 se muestran los niveles de participación social y comunitaria de carácter asociativo en cuatro países, clasificados en función de la pertenencia a organizaciones comunitarias (clubes deportivos, centros de madres, comunidades de orientación religiosa, centros culturales y otros), organizaciones funcionales (asociaciones de productores, cooperativas, sindicatos y gremios, entre otros) y organizaciones políticas.

## 7. Valoración de la democracia

En la información proporcionada por Latinobarómetro, sobre la base de una batería de indicadores incorporados en la ronda de censos del año 2002 y datos de 1996, destaca una disminución de 61% a 57% del número de entrevistados que manifestaron preferir la democracia a cualquier otro régimen.

De acuerdo al índice de apoyo a la democracia (IAD) (PNUD, 2004, pp. 132 y 133), un 43% de los latinoamericanos se definieron como demócratas, un 26,5% como no demócratas y un 30,5% como ambivalentes.

En este estudio se constatan dos fenómenos interesantes: en primer lugar, a mayor nivel educacional la gente tiende a definirse como demócrata; en segundo lugar, mientras menor es la movilidad económica, menor es la adscripción a la democracia.

Latinobarómetro y Eurobarómetro ofrecen evidencia de que tanto en América Latina como en los países europeos no mucho más de la mitad de los ciudadanos manifiestan estar satisfechos con la democracia de su país, y que en América Latina ese porcentaje disminuyó 10 puntos porcentuales entre 1996-1997 y 2004-2005 (del 62% al 52%) mientras en la Unión Europea (15 países) aumentó 8 puntos (del 48% al 56%).<sup>27</sup>

## 8. Desinterés por la política y rechazo a los partidos

Como se ha comentado, uno de los ámbitos en que se manifiestan los comportamientos y valoraciones de los individuos que importan a la cohesión social es en la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

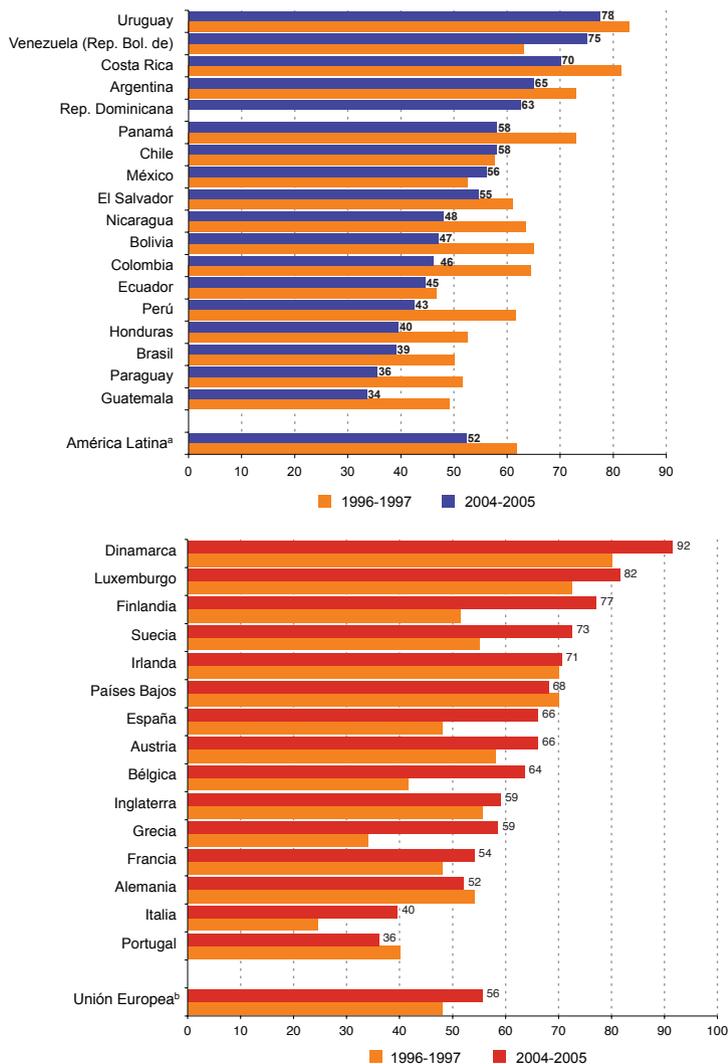
Respecto del interés en la política, hay pruebas contundentes de la falta de interés en ella por parte de los latinoamericanos. Aunque las respuestas a la pregunta “¿Cuán interesado está usted en la política?” podrían obedecer a distintas motivaciones expresadas en una misma valoración negativa, el hecho es que desde mediados de la década pasada de dos tercios a tres cuartas partes de los entrevistados por Latinobarómetro han respondido que están “poco o nada interesados en la política” (véase el gráfico 10). Los datos sobre el año 2005 indican que un 74% de la población manifestó ese escaso interés. Esta percepción es consistente con la baja frecuencia con que participa en política la población. En efecto, solo el 27% de la población indica que habla frecuente o muy frecuentemente de política; el 17% afirma que frecuente o muy frecuentemente trata de convencer a alguien de los que piensa políticamente y apenas un 6% dice que trabaja o ha trabajado por un partido político o candidato. Parecería

<sup>27</sup> Tanto en América Latina como en Europa el porcentaje de satisfacción con la democracia presenta diferencias muy marcadas 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 9 ■

**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 de su país)



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

<sup>a</sup> El promedio regional no incluye República Dominicana.

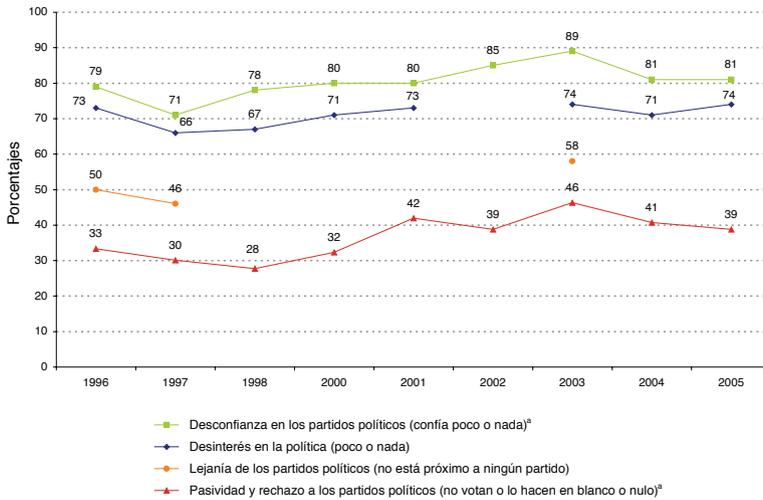
<sup>b</sup> Los datos iniciales corresponden al promedio de los años 1995 y 1997.

que “la gran mayoría de los latinoamericanos se margina voluntariamente de la arena política” (Barros, 2005).

El escaso interés por la política va acompañado de un creciente rechazo a los partidos. Entre 1996 y 2005 el porcentaje de rechazo aumentó cinco puntos porcentuales, del 35% al 40% como promedio en los 17 países considerados.<sup>28</sup>

Como cabía esperar, la escasa valoración de los partidos políticos, que son la principal instancia mediadora entre las aspiraciones e intereses de los ciudadanos y la posibilidad de expresarlos en el Estado, está estrechamente

■ Gráfico 10 ■  
**América Latina (17 países): desinterés en la política y rechazo a los partidos políticos**  
 (Porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro 1996-2005.

<sup>a</sup> Se excluye la categoría “no sabe / no responde”.

<sup>28</sup> Sólo en seis de 17 países se registró una baja de ese porcentaje y en dos de esos seis (Colombia y la 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 que fluctuaba entre el 50% y el 60% en 1996 a 30%- 40% en 2005.

relacionada con la manifestación de muy poca cercanía a ellos. En 2003 el 58% de los latinoamericanos señaló no sentirse próximo a ningún partido político, cifra que aumentó 12 puntos porcentuales con respecto a 1997, año en que descendió a su nivel más bajo.

La actitud y disposición de rechazo a los partidos políticos y de abstención electoral tienden a reforzarse y denotan escaso interés en participar en política, una dimensión importante de la participación social.<sup>29</sup> ¿Son ambos consecuencia de la fragmentación social derivadas de la exclusión y la discriminación, que se expresa en una baja valoración de la democracia<sup>30</sup> y en una sensación de malestar cuyos efectos se potencian en sociedades pobres con elevada desigualdad? La exclusión social y la falta de ciudadanía que se reflejan en esas actitudes de rechazo y marginación de la política no contribuyen al fortalecimiento del sentido de pertenencia a la sociedad, fenómenos que dificultan la gobernabilidad democrática y la suscripción de acuerdos y pactos sociales estables.

En suma, los escasos y fragmentados datos empíricos existentes revelan una situación inquietante en lo que respecta a las variables que se asocian al sentido de pertenencia, la fortaleza de los lazos de solidaridad, la inseguridad laboral y una muy precaria legitimidad de las instituciones propias de la democracia, todo lo cual pone en evidencia que la cohesión social debe incluirse como un tema prioritario en la agenda de la región.

29 El interés por la cohesión social no puede desvincularse del interés por construir ciudadanía dentro de las sociedades latinoamericanas (Barros, 2005, p.116).

30 Cabe señalar que entre los países de la región 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, el estudio sobre la democracia en América Latina muestra que los países de la región andina son los que registran un menor porcentaje de población que se identifica como "demócrata" (véase el gráfico 6 del citado estudio, página 134).



# VI

## **Oportunidades, capacidades, protección y legitimidad de las instituciones: cuatro pilares de la cohesión social**

Como se señala en las secciones anteriores, la cohesión social es una relación dinámica entre factores objetivos y subjetivos que se relacionan entre sí. La política pública puede influir notablemente en la cohesión social mediante la ampliación de las oportunidades productivas, el fomento del desarrollo de capacidades personales, la conformación de redes más inclusivas de protección ante vulnerabilidades y riesgos y una gestión eficiente de las finanzas públicas. En todas estas áreas se debe, además, realizar un esfuerzo serio y perseverante por dotar de plena legitimidad a las instituciones de la democracia.

### **1. Oportunidades productivas y cohesión social: ¿qué hacer frente a la informalidad y la precariedad laborales?**

El grado de crecimiento económico determina la cantidad y calidad de empleos generados y las remuneraciones e ingresos de las personas. El empleo es el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por ser la principal fuente de ingreso de los hogares, alrededor del 80% del total en nuestra región. Las posibilidades de acceder

a él, la retribución, la cobertura y la protección social de los trabajadores inciden en forma decisiva en el nivel y la distribución del bienestar material de la población. Por lo tanto, la exclusión y la segmentación social derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad son factores determinantes de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen a lo largo del tiempo y que se expresan en la elevada y persistente concentración del ingreso prevaleciente en la región (CEPAL, 2000).

### ***a. Políticas para hacer frente a la informalidad laboral***

Cerca del 70% de los nuevos empleos generados durante la década de 1990 en la región correspondió al sector informal, lo que es un hecho inquietante (CEPAL, 2001, 2002b y 2003). En vista de esto, en un análisis de la cohesión social en la región no se puede dejar de considerar la segmentación en términos de inserción productiva y laboral, la magnitud de la informalidad en su sentido amplio, y el hecho de que los sistemas de protección social y laboral adoptan como base de la protección la inserción laboral y como instituciones claves la legislación laboral y la seguridad social.

La informalidad responde en gran medida a la insuficiente creación de empleos de calidad y al diseño del sistema de protección, ya que la legislación laboral y la protección laboral fundadas sobre bases contributivas o corporativas se transforman en excluyentes y los excluidos carecen no solo de voz y representación sino que, por su singular inserción productiva y laboral, tienen también dificultades para organizarse.

Para fortalecer la cohesión social, es necesario cuantificar la importancia del sector informal, definir su naturaleza, proponer formas de expresión y participación y desarrollar estrategias para modificar esta inserción laboral precaria y de baja productividad mediante dos vías.

En primer lugar, mediante la incorporación de los trabajadores informales, propuesta que se vincula a la constitución de ciudadanía económica.

En segundo lugar, hay que modificar el diseño de los sistemas de protección social para recuperar el universalismo, al menos respecto de ciertos umbrales de prestaciones, en consonancia con la perspectiva de

derechos y de solidaridad.<sup>31</sup> Esto puede complementarse con diversos canales de representación, ya sea mediante la incorporación de los trabajadores informales en organizaciones corporativas o formas propias de organización o de asociación destinadas a realzar su desempeño económico y que pueden convertirse en plataformas de reivindicación y negociación. En este sentido, son fundamentales las políticas destinadas a conciliar el trabajo productivo y reproductivo, y orientadas a facilitar una inserción laboral más promisoría de las mujeres pobres, como una adecuada cobertura preescolar y de salas cuna.

### ***b. Hacia nuevas formas de seguridad laboral***

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 incluso en empresas informales vinculadas con formales a través de relaciones de subcontratación o intermediación.<sup>32</sup> Esto suele traducirse en una percepción de inseguridad de los que se mueven en estos ámbitos. Dicha percepción afecta el sentido de pertenencia a la sociedad y conduce a un deterioro de la cohesión social.

La apreciación subjetiva en realidad suele ser mucho mayor que la magnitud objetiva del fenómeno. El temor a perder el empleo llega a ser siete veces mayor que la tasa de desempleo según las encuestas, así como el temor a quedar desprotegido al final de contratos sujetos a renovación excede ampliamente la proporción de contratos laborales no renovados en su fecha de vencimiento.<sup>33</sup> Estos temores influyen claramente en la dimensión subjetiva de la cohesión social.

Los mecanismos destinados a compensar la pérdida de ingresos por efecto del aumento del desempleo debieran ser un componente clave de la protección social, lo que permitiría evitar la acentuación de la pobreza en

31 En la terminología de Esping-Andersen, se trataría 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 por garantizar el derecho independientemente de la participación en el mercado, mecanismo que limita el carácter mercantil de los bienes y servicios sociales (Esping Andersen, 1999, p. 43).

32 Esto es lo que ocurre sobre todo en el caso del trabajo a domicilio para terceros y no para el mercado.

33 Una situación similar se da entre los indicadores de violencia y la percepción de inseguridad debido a esta.

períodos recesivos. Si bien estos mecanismos han consistido sobre todo en sistemas de subsidios, también cabe considerar la creación de sistemas basados en seguros y ahorro forzoso, que no compensan íntegramente la pérdida de ingresos pero mantienen la continuidad de acceso a los servicios de salud y de las 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 se propone una estrategia de “flexiseguridad” que ya ha sido incorporada con resultados satisfactorios en los países desarrollados. Esta consiste en incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo, lo que constituye una necesidad en economías más abiertas y competitivas, con una seguridad que compense el costo humano del ajuste económico. La seguridad supone la aplicación de políticas pasivas y activas sobre el mercado de trabajo, es decir seguros de desempleo y políticas de reeducación profesional e intermediación laboral que eviten la pérdida del ingreso durante la transición y que acorten su duración. La adecuación de la protección laboral, consistente en traspasar la titularidad de la protección del puesto de trabajo a la persona, puede contribuir también a mantener los niveles preexistentes de protección social.

Una estrategia de flexiseguridad es consistente con una visión actualizada de la cohesión social, conforme a la cual esta no se asocia a la rigidez de las instituciones (incluida la del trabajo), sino a una combinación entre márgenes aceptables de seguridad y flexibilidad oportuna para encarar nuevas situaciones. Lo segundo sin lo primero es precarización y afecta negativamente la cohesión de los agentes. Lo primero sin lo segundo tiende al corporativismo de los actores ya insertos en el mercado y dificulta mucho la adaptación de la organización productiva a los nuevos retos de la globalización.

El objetivo de que los involucrados mantengan su percepción pese a los cambios se ha logrado de distintas maneras en la práctica. Tales cambios se observan en países como Estados Unidos, cuya legislación laboral es muy flexible, y que se caracteriza por baja protección laboral y social y un alto dinamismo del mercado laboral que permite la reinserción rápida. El modelo de flexibilidad con alta protección se observa en Dinamarca, pero también en países como Bélgica, Finlandia, Irlanda y los Países Bajos. En Alemania y Francia se dan situaciones intermedias, es decir seguridad

contractual jurídica y generosos seguros de desempleo, que dan una gran sensación de seguridad, lo que contribuye a la cohesión social pero tiene deficientes resultados económicos.

Esta estrategia aplicada en países de mayor desarrollo para compatibilizar la competitividad y la seguridad es aún más necesaria en países medianos y pequeños como la mayoría de los que integran la región de América Latina y el Caribe. En cambio, en países con un alto grado de informalidad y exclusión social, la restricción fiscal mayor que la de los países desarrollados plantea la necesidad de mantener una responsabilidad fiscal.

A la política de flexi-seguridad habría que agregar otras dos. La primera de ellas, un sistema de capacitación de trabajadores orientado al cumplimiento de estándares requeridos por cada actividad de la economía, que sea supervisado por el Estado y provisto por organismos técnicos adecuadamente acreditados.<sup>34</sup> En este sentido, forman parte de las políticas activas sobre el mercado de trabajo tendientes a reducir el impacto de los ciclos económicos mediante el mejoramiento de la calidad y la oportunidad de la formación profesional y, por lo tanto, reducen la masa de trabajadores más vulnerables.<sup>35</sup>

El segundo punto se refiere a los programas de empleos de emergencia, que representan una respuesta frecuente en períodos de contracción económica y en los que se ofrecen empleos a corto plazo y con bajos salarios a trabajadores semicalificados o no calificados. Para que estos programas sean, además, una señal positiva respecto de los derechos laborales es fundamental que en ellos se respete la legislación laboral y se evite el pago de salarios inferiores al mínimo legal o la total falta de protección.

En síntesis, la mayor inclusión de los integrantes del sector informal, las políticas de flexiseguridad y los sistemas de certificación que elevan la empleabilidad contribuyen a mejorar la protección y calidad del empleo, así como a realzar el respeto a los derechos laborales. Todo esto fortalece la cohesión social, en tanto hace sentir a las personas que son parte de un sistema que procura ampliar sus oportunidades y capacidades.

<sup>34</sup> Schkolnik, Araos y Machado (2005).

<sup>35</sup> Se trata de trabajadores que con bajo nivel educacional y sin capacidades técnicas específicas, que pueden ser y son los primeros en ser despedidos en caso de recesión económica.

## 2. Desarrollo de capacidades: educación y cohesión social

La relación entre educación y cohesión social tiene variadas dimensiones. Es bien conocido el aporte fundamental que hace la educación para reducir la pobreza, preparar para el ejercicio ciudadano, proteger a los grupos de mayor vulnerabilidad social y promover una mayor equidad en el acceso a oportunidades de bienestar. Estos efectos son parte medular de la cohesión social, que descansa, en importante medida, en el tipo de destrezas y capacidades que la educación aspira a estimular en el educando para que este llegue a ser un sujeto capaz de adaptarse a los cambios productivos a lo largo de su vida, dialogar activamente en espacios decisorios, ejercer sus derechos de participación en lo público, contar con capacidad de gestión y de uso de información estratégica y estar dispuesto a usar los nuevos medios de comunicación a fin de participar activamente del intercambio simbólico en la sociedad (Hopenhayn y Ottone, 2000).

En el plano sociopolítico, la educación puede efectivamente contribuir a fortalecer la democracia en el tejido social. Cabe recordar que el protagonismo creciente del conocimiento y la educación para el desarrollo inciden significativamente en la dinámica de un orden democrático. Esto, 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 uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. El ejercicio ciudadano ya no se limita solo al ejercicio de derechos políticos, civiles y sociales, sino que se extiende 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).

En el plano socioeconómico, cuanto mayor es el nivel de educación formal y la calidad de la educación impartida, menor es la probabilidad de ser pobre o devenirlo. Más aún, la educación constituye el principal resorte para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad de las familias en materia de salud, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos.

Por consiguiente, la relación entre educación y cohesión social es decisiva. Pero también es problemática y requiere al menos de tres ámbitos de intervención. En primer lugar, la adopción de medidas para impulsar una mayor equidad en materia de oportunidades y de calidad de la educación, evitando la reproducción de desigualdades en términos de oportunidades de empleo, en acceso a activos, y en participación cultural y ciudadana y de ese modo asegurar que la sociedad perciba un orden más justo y meritocrático, con claro sentido de pertenencia. En segundo término, medidas destinadas a reducir los desencuentros entre el mundo de la educación y el del trabajo, para garantizar mayor fluidez en este principal eslabón de la integración social (véase el capítulo IV) y mitigar brechas de expectativas de los educandos cuando se enfrentan a un mercado laboral refractario. Y en tercer lugar, medidas orientadas a revertir las formas de discriminación derivadas de las dinámicas de socialización y transmisión mediante el sistema educativo, para permitir que la educación sea una experiencia de aprendizaje en el respeto a la diversidad y la reciprocidad de derechos.

#### ***a. Mayor igualdad de oportunidades***

La igualdad de oportunidades encuentra en la educación uno de sus mecanismos privilegiados. Esto, porque aun en una sociedad con grandes brechas salariales y de ingreso es posible lograr una mayor equidad si se aumenta la igualdad de 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 en la actualidad (entre otros, conocimientos y destrezas) facilita una mejor distribución de activos materiales en el futuro (ingresos, bienes y servicios), lo que permite revertir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En un documento reciente, CEPAL y UNESCO (2005) sostienen que para promover una mayor equidad en materia de educación en América Latina no basta con lograr la enseñanza primaria universal (objetivo del Milenio sobre educación), sino que se requiere responder a tres desafíos complementarios de cobertura y continuidad. El primero es asegurar el acceso universal de los niños entre 3 y 6 años de edad a una educación preescolar de calidad, que contribuya a su formación general y, como efecto indirecto, mejore los resultados educativos en el nivel primario. El segundo es promover el acceso y permanencia de los adolescentes en la

educación secundaria hasta completar 12 años de escolaridad, lo que aumenta considerablemente sus posibilidades de incorporarse al empleo formal. Finalmente, es preciso flexibilizar la oferta del sistema educativo formal para facilitar la atención pertinente a jóvenes y adultos en la perspectiva de una educación a lo largo de toda la vida, incluida la alfabetización.

Para efectos de la cohesión social es fundamental que la sociedad perciba que la educación es una institución de importancia clave para igualar oportunidades y promover un orden más meritocrático, conforme al cual todas las personas tengan la opción de desarrollar sus capacidades y, posteriormente, usarlas productivamente y en pleno ejercicio de la ciudadanía. El sentido de pertenencia a la sociedad se ve así fortalecido desde un sistema educativo que todos perciben como justo y que contribuye a la equidad intergeneracional.

Los cambios en la gestión del sistema educacional deben apuntar a combinar mejoras en calidad con avances en equidad. Por ejemplo, la combinación público-privada en la provisión de servicios tiene sentido cuando se utilizan mecanismos de mercado que mejoran la calidad de la oferta; pero en ningún caso ello debe redundar en una mayor segmentación de la calidad, porque se termina premiando a quienes puedan pagar y castigando a los demás. Si esto último ocurre, la educación no aporta a la cohesión social, sino que acentúa las diferencias de capital humano y, con ello, perpetúa las brechas intergeneracionales. Por lo mismo, resulta inquietante que en países de la región se consoliden sistemas educativos duales, en los que la calidad de la educación pública se deteriora en comparación con la privada, y la competencia entre escuelas, en sistemas subvencionados, termina colocando barreras de entrada que discriminan a los alumnos más vulnerables.

Del mismo modo, la descentralización del sistema educacional resulta muy útil para ampliar la capacidad de tomar iniciativas de los municipios y las escuelas y adecuar la oferta a condiciones y necesidades específicas de la demanda local. Para que la descentralización sea también proactiva en términos distributivos, deberá contemplarse la transferencias de recursos técnicos y financieros a los entes descentralizados en zonas de menores recursos, lo que permite focalizar esfuerzos con criterio de equidad. Con esto se evita el círculo vicioso que supone la existencia de “escuelas malas para municipios pobres”.

### ***b. Eslabón entre educación y empleo***

Aunque con grandes diferencias en función del ingreso, los jóvenes están más incorporados en los procesos formales de adquisición de conocimientos y formación de capital humano que los adultos, pero a la vez más excluidos de los espacios en que dicho capital humano puede aprovecharse, a saber, del mundo laboral y de las fuentes de ingresos. En parte porque el progreso técnico y la expansión de la oferta de recursos humanos calificados exigen más años de educación para acceder a empleos modernos, pero también, y debido a la baja calidad de la educación, los jóvenes encaran una devaluación de su dotación educativa -la misma cantidad de años de escolaridad “vale menos” hoy que hace dos décadas- y la nueva organización laboral hace más inestable el empleo. Los nuevos puestos de trabajo se producen mayoritariamente en el sector informal y muchas personas que ingresan al mercado laboral lo hacen sin derechos adquiridos y con escasa experiencia laboral.

Desde la perspectiva de la cohesión social, el mayor problema es que cuanto mayor es la educación mayores son las expectativas de acceso a mejores empleos a la salida del sistema educacional. Por lo tanto, el riesgo es que tales expectativas tiendan a frustrarse si persiste o se extiende la mencionada asincronía entre más educación y menos opciones para capitalizarla. Esto puede provocar mayores tensiones entre adultos y jóvenes, una percepción extendida sobre fallas en la meritocracia y menor confianza tanto en el futuro como en las instituciones de integración social.

La formación profesional, la capacitación para el trabajo y el apoyo a jóvenes emprendedores de bajos recursos son fundamentales y exigen mayores inversiones destinadas a realzar la calidad y cobertura de estos programas, un salto cualitativo en la adecuación de la formación y capacitación a las nuevas demandas laborales y al cambio técnico, y la participación de múltiples actores, entre otros, universidades, agrupaciones de empresarios y empleadores y agentes de financiamiento.

### ***c. Educar para la igualdad, educar con la diferencia***

La educación también puede tener un rol decisivo en la formación de valores y actitudes que permitan revertir las distintas formas de

discriminación históricas, y fomentar una cultura ampliada de respeto a los derechos humanos. En este sentido, la socialización en la escuela, así como la transmisión de valores en el programa escolar, deben apuntar claramente en esa dirección. Tanto a partir de los códigos implícitos de relación en la escuela como de los contenidos impartidos, es importante que los educandos interioricen la valoración positiva de la igualdad de derechos y de respeto a las diferencias en función del género, la etnia, la raza, la cultura y el lugar de origen.

Con tal fin es importante poner en práctica un enfoque multicultural que no solo promueva el respeto de las diferencias, sino que además infunda una mayor conciencia sobre cómo la negación histórica del otro, mediante la discriminación y la exclusión, por razones adscriptivas o culturales, ha dado origen a profundas asimetrías en las oportunidades de aprendizaje tanto para la vida como para el trabajo. Por lo tanto, es necesario darle prioridad al acceso a mayores oportunidades de aprendizaje a los grupos que secularmente han sido más discriminados y excluidos.

Por lo mismo, si uno de los propósitos de la educación es fomentar una mayor cohesión social, debe incorporar un paradigma multicultural que armonice la mayor igualdad de oportunidades con el mayor reconocimiento de la diversidad.

### **3. Cohesión y protección social**

#### ***a. ¿Por qué están relacionadas la protección y cohesión?***

Un aspecto fundamental de la cohesión social es el financiamiento solidario de los sistemas de protección social. Riesgos como el desempleo, el subempleo, la enfermedad, la pérdida o radical disminución de ingresos en la vejez, entre otros, son factores determinantes del bienestar presente y futuro de los individuos; y sentirse protegido frente a ellos es, al mismo tiempo, sentir que la sociedad responde ante contingencias que afectan a las personas sin que estas puedan controlarlas individualmente. 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 resolución de conflictos que, al menos parcialmente, los

protege de ciertos riesgos fundamentales mediante sistemas de protección social (Filgueira, 2006).

Los riesgos mencionados no son aleatorios. Tanto su distribución como su intensidad a escala de los países y entre diferentes sectores y categorías sociales obedecen a la operación de mercados, familias y estados, entrelazamiento respecto del cual las políticas sociales cumplen una función fundamental. La intensidad de los riesgos y los mecanismos instituidos para paliarlos varían de una sociedad a otra (Huber y Stephens, 2004).

La cohesión social se ve amenazada cuando se generaliza la percepción de que los riesgos se transmiten de una generación a otra, vale decir, cuando la gente entiende que, en lo relativo a protección frente a riesgos, hay ciudadanía social de “primera” y de “segunda” y que tal jerarquía, por perpetuarse entre generaciones, tiene un cierto carácter estamental. Por el contrario, cuando el Estado y la sociedad logran crear mecanismos de transferencia que reducen las brechas en cuanto al impacto de eventos catastróficos sobre la seguridad de las familias, sobre todo a futuro, la percepción de pertenencia a la sociedad se fortalece.

Pero los sistemas de protección social no solo funcionan con mecanismos contributivos que correlacionan aportes con beneficios. Requieren, también, de mecanismos de solidaridad que impliquen transferencias de unos a otros. Las transferencias de los que tienen más a los que tienen menos o de poblaciones de menor riesgo a otras de mayor riesgo son parte de la dinámica solidaria que hace posible una sociedad más cohesionada.

### ***b. La perspectiva de derechos en la protección social***

El modelo de Estado social se asociaba tradicionalmente al empleo formal<sup>36</sup> y sus categorías de ocupación, y estaba estructurado en torno al jefe de hogar varón; esto respondía al supuesto de estabilidad del modelo biparental nuclear y de demandas estables en materia de capital humano por parte del mundo productivo. Este modelo no corresponde ni a la histórica estructura de riesgos de los países latinoamericanos, que nunca

<sup>36</sup> Véase un análisis de las críticas a tal orientación de políticas en Draibe y Riesco (2006).

fue similar a las de los países del primer mundo, ni tampoco a la nueva estructura de riesgos.

En la propuesta formulada por la CEPAL en el trigésimo primer período de sesiones (CEPAL, 2006a), se reconoce 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”, se convirtió en una promesa incumplida, que tampoco fue corregida por las reformas de los incentivos al desarrollo del mercado de los años noventa, que exacerbaban la inequidad de los sistemas de protección social.<sup>37</sup> Junto con el análisis de las tendencias de los mercados laborales, la CEPAL concluye que a corto y mediano plazo el empleo remunerado y formal no puede ser el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social; que se requiere un diseño que permita un mejor equilibrio entre los mecanismos de incentivos y de solidaridad, y que deben tomarse medidas para encarar los cambios demográficos, epidemiológicos y de la estructura familiar.

Un modelo de protección social basado en derechos y orientado a la cohesión debe pronunciarse con respecto a cuatro elementos esenciales de la política social: la determinación de los niveles y las fuentes de financiamiento contributivos y no contributivos; la magnitud de la solidaridad en el financiamiento; el desarrollo de la institucionalidad social para una gestión eficiente de la política de oferta de prestaciones, y la identificación de los 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: determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables.

---

<sup>37</sup> En el marco de las reformas de los incentivos al desarrollo del mercado, las prestaciones sociales contributivas estaban sujetas a contratos de naturaleza individual, lo que excluía de los beneficios a quienes, por la precariedad de su empleo, no podían cumplir con sus obligaciones contributivas y a la postre, la inequidad se reproducía en el mismo sistema de protección social. Para superar desequilibrios actuariales y aumentar la cobertura de los sistemas de protección social, en muchos casos en las reformas de los años noventa se dio prioridad a la concesión de incentivos para fortalecer en los contratos individuales la relación entre esfuerzos contributivos y protección. Con ello se acentuaron las brechas de cobertura de los sistemas, restándoles fuerza a los mecanismos de solidaridad. Tras un exhaustivo análisis de la baja cobertura que han supuesto estos diseños, la CEPAL sugiere un nuevo contrato social basado en el goce efectivo de los derechos sociales.

En esa medida, un cierto nivel de cohesión también es requisito para lograr consensos en esa dirección. Desde esa perspectiva, el paso de un conjunto de políticas sociales a un sistema integral de protección social requiere de cohesión social y a la vez la promueve. Pero implica encarar conflictos entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseños institucionales.

### ***c. Brechas de protección y cambios en la familia: desafíos para la cohesión social***

Conforme los países se desarrollan, se reduce el número de personas dependientes por cada trabajador formal y aumenta la carga tributaria del país y la asignación de los recursos a la provisión de servicios sociales públicos. En la región, sin embargo, las dinámicas demográficas y del mercado de trabajo llevan a que exista hoy un elevado número de personas dependientes por cada trabajador formal. A ello se suma que la capacidad de financiamiento del Estado es limitada, no solo por la baja carga tributaria, sino también porque se aplica a un menor PIB per cápita. Por consiguiente, en algunos países es muy grande la brecha entre el número de dependientes que puede beneficiarse del gasto social y el que efectivamente necesita beneficiarse, por lo cual las familias deben buscar formas de satisfacer sus necesidades en el mercado o, en el peor de los casos, dejarlas insatisfechas (Uthoff, Vera y Ruedi, 2006).

En vista de lo anterior, el riesgo se ha trasladado en gran medida a los jóvenes, a los niños y a las mujeres, especialmente a las madres, las mujeres insertas en el mercado informal y las jefas de hogar. El Estado ha respondido a este cambio de la cantidad, calidad y distribución del riesgo social en forma lenta, fragmentaria y, por momentos, equivocada. Esto exige una nueva arquitectura de la protección social que combine los esfuerzos del Estado, la familia y el mercado para lograr, con equidad y eficiencia, el más amplio acceso posible a la protección social.

La familia y el mundo doméstico no son lugares cerrados, sino que se constituyen en torno al mundo público. La familia es un espacio de densa creación simbólica en que se crean y reproducen acciones que moldean la cohesión social. Se ha observado que la formación del sentido de solidaridad está íntimamente asociada al desarrollo del sentido de pertenencia; no en vano precisamente la familia es la proveedora inicial

y la que recrea el sentido de pertenencia a un estilo de vida, a un grupo, barrio, clase, a fin de cuentas, a un país (Jelin, 1994).

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

Articular la ciudadanía también 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, estructurados en torno a los derechos reproductivos y a la socialización de los cuidados domésticos. Es necesario conciliar familia y trabajo, acorde a un enfoque de equidad de género y en aras de un acuerdo más equilibrado respecto de las bases del bienestar (Draibe y Riesco, 2006; Arriagada, 2006; Durán, 2006; Sojo, 2004).<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Martínez y Camacho (2005) realizaron un análisis de la infraestructura de los servicios de cuidado en la región. El debate actual sobre políticas conciliatorias en América Latina se refleja en Mora, Moreno y Rohrer (2006).

#### **d. Cobertura, solidaridad y financiamiento**

La incapacidad de alcanzar la universalidad de la protección social en los países de la región dio lugar a tres tipos fundamentales de prestaciones: las directamente subsidiadas y provistas por el sector público para atender a los más pobres; las vinculadas a sistemas de seguridad social financiadas con contribuciones de los trabajadores para su protección y la de sus familias, y 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 se refleja en marcadas diferencias en términos de calidad, precios y plazos 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 selección o “descreme” de la población beneficiada, que hace depender la cobertura y calidad del poder de pago. Esto podría evitarse si en lugar de múltiples subsistemas que difieren según la institución aseguradora o prestadora de que se trate (sea pública, de seguridad social o privada), se integraran de acuerdo a una lógica común que estructure el financiamiento, la provisión y la regulación del sistema de protección social. La falta de un sistema integrado de esta naturaleza ha sido un problema recurrente en América Latina. Por otra parte, las reformas orientadas a incorporar 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 las iniciativas públicas y privadas, a fin de lograr los objetivos sociales y públicos.

En este proceso las finanzas públicas pueden jugar un papel fundamental por contribuir a transformar la modalidad de acceso de los actores a las prestaciones, que dejan de ser contribuyentes de impuestos específicos (en su calidad de empleados) y mediante copagos y se incorporan a un sistema basado en su condición de ciudadanos con derechos exigibles, garantizables y solventados mediante la combinación de financiamiento contributivo y no contributivo, y dotado de mecanismos claros de solidaridad. Tal es el principio de ciudadanía que debe orientar las actuales reformas de los sistemas de protección social.

Las nuevas propuestas en materia de regulación que combinan los principios de equidad, solidaridad y eficiencia apuntan a un sistema integrado que permita, entre otras cosas, unir diferentes fuentes de financiamiento en un fondo solidario; determinar la forma de distribución de los recursos que acumula; definir el conjunto de prestaciones básicas; establecer estándares mínimos de calidad de los servicios; precisar la regulación de las empresas que operan en el mercado de la protección social, y definir la política de competencia e información al consumidor.

#### **4. Finanzas públicas y cohesión social**

Las interacciones de la cohesión social con las finanzas públicas y la protección social deben ser consideradas en el diseño del contrato de cohesión social y este debe ser respaldado por una amplia gama de agentes. Aspectos decisivos de este contrato son la carga impositiva y su composición, el criterio contracíclico del gasto social y su flexibilización, la orientación sectorial y subsectorial del gasto según su efecto progresivo o regresivo sobre 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. Estos factores no son neutros en lo que respecta a la cohesión social.

##### ***a. El dilema tributario***

El financiamiento del gasto social depende de dos factores fundamentales. El primero es la estructura del mercado de trabajo en que, como ya se sabe, solo una fracción de trabajadores accede a trabajos protegidos, con acceso a servicios sociales, dada su calidad de contribuyente a la seguridad social. El resto, sean miembros de su familia no incluidos en las prestaciones o trabajadores no insertos en sistemas contributivos, deberán 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 personas que no acceden a trabajos formales (jóvenes, inactivos, desempleados o trabajadores informales y adultos mayores).

El segundo aspecto crucial de las finanzas públicas es la carga impositiva, que permite al Estado no solo cubrir brechas de protección frente a riesgos en sectores más vulnerables, sino que, en general, le otorga recursos para destinar a la aplicación de políticas sociales que contribuyan a una mayor cohesión. En América Latina la carga impositiva asciende en promedio a 17% del PIB, porcentaje muy inferior al 41% de la Unión Europea, el 36% de la OCDE y el 26% de Estados Unidos.

Si las consideraciones sobre equidad distributiva son un elemento esencial de la cohesión social, los datos de la región demuestran no solo que esta no se ha conquistado, sino que en la última década –salvo pocas excepciones– se han acentuado las desigualdades. Los sistemas tienen efectos regresivos en la mayor parte de los países, lo que significa que ni siquiera han permitido consolidar la distribución del ingreso derivada del funcionamiento del mercado. Pero esta situación no puede ser atribuida a las posibilidades endógenas de estos instrumentos; de hecho, son consecuencia de sistemas tributarios muy cargados de imposición indirecta, como también de beneficios y exoneraciones destinados a favorecer fundamentalmente a los sectores de ingresos más elevados. La situación difiere mucho de la existente en 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 disponible más igualitaria.

Del análisis de la situación tributaria de América Latina y el Caribe surgen dos corolarios centrales. El nivel de la carga tributaria global de la mayoría de los países es un tercio inferior, en promedio, al que debieran tener en función de su nivel de ingreso per cápita. En términos absolutos, implica que en la región la carga tributaria debería superar a la actual por 3 a 4 puntos del PIB. Este mayor nivel de recursos proveería los fondos necesarios para financiar programas sociales y sistemas de seguridad social no contributivos. Se han hecho ejercicios de simulación de los cambios en las estructuras tributarias y las curvas de concentración, que muestran lo difícil que es desarrollar un sistema progresivo en las actuales circunstancias.

Pero para que sea posible adoptar reformas, se requieren tanto amplios consensos y una enérgica voluntad política como una capacidad

institucional y administrativa que vele por la calidad del gasto. En América Latina y el Caribe estos dos factores tradicionalmente han constituido el nudo gordiano de la cuestión: queda planteada la pregunta respecto de cómo desatarlo o cortarlo. En cualquier circunstancia, es fundamental velar por la calidad de la imposición tributaria y no poner en entredicho la competitividad de las economías por la imposición de tasas excesivas o una tributación deficiente.<sup>39</sup>

### **b. El gasto público social**

Los países tienen diversas opciones respecto del aprovechamiento de las finanzas públicas para brindar cobertura de protección social a sus ciudadanos, apoyar la formación, prestar asistencia en situaciones críticas y prestar servicios básicos. Para incrementar el número de personas atendidas por el Estado se puede recurrir a mayores recursos fiscales provenientes de un aumento de la carga tributaria respecto al PIB o al aumento de la proporción del gasto social dentro del gasto total. De lo contrario, tendrán que hacerlo las familias mediante prestaciones directas o copagos en el mercado. Pero también el acceso mejora con la mayor eficiencia en la provisión de prestaciones.

Por ende, las finanzas públicas deben permitir un financiamiento que mejore el acceso de la ciudadanía a las prestaciones sociales, en forma eficiente —es decir al menor costo y de acuerdo a estándares de calidad—, solidaria y oportuna, sujeto a tres ámbitos fundamentales de su gestión: i) la modalidad de recaudación y la oportunidad del gasto de los recursos; ii) su asignación a grupos destinatarios, procurando dar un sentido de equidad a los resultados y iii) la intertemporalidad de sus efectos.

Respecto del primer punto, la relación entre recaudación y gasto social debe sincronizarse para facilitar políticas contracíclicas, haciéndose reservas en los períodos de auge y mayores gastos en los períodos de crisis. Con ello, se mitigan los efectos negativos que puedan afectar la cohesión social, mediante la reducción del impacto social corrosivo de la

<sup>39</sup> En Brasil, específicamente, se registra un importante debate sobre la calidad de la alta imposición tributaria y sus efectos adversos en la competitividad. Al respecto véase Afonso (2007).

volatilidad económica, y se mantiene en la sociedad una percepción mayor de estabilidad y protección.

En cuanto al segundo ámbito –la mayor equidad en la asignación de recursos–, la selectividad o focalización debe realzar la efectividad del principio de universalidad de la política social, mediante la asignación de recursos que permitan superar formas específicas de exclusión o barreras de acceso (CEPAL, 2000, p. 32 y 33). Para incrementar la equidad en la asignación de recursos es crucial mejorar los programas focalizados. Asimismo, resulta conveniente disminuir la inercia que tiene un gran porcentaje del gasto total, lo que no siempre es factible debido a la falta de flexibilidad inherente al presupuesto fiscal, particularmente de los gastos previsionales y de personal. Esta política permitiría un crecimiento del gasto total acorde con el PIB potencial, de manera simultánea con un aumento contracíclico del gasto social focalizado.

Un tercer ámbito es el de la intertemporalidad de las finanzas públicas, lo que exige prestar mayor atención a la evaluación y el manejo de los riesgos fiscales asociados con las responsabilidades que va asumiendo el sector público y de su efecto sobre sus flujos de ingresos y gastos y, por ende, sobre la posibilidad de garantizar la calidad de las prestaciones a lo largo del tiempo. Desde la perspectiva de la protección social el tema no es menor, ya que si no se realiza una correcta previsión de compromisos fiscales futuros, se corre el riesgo de tener que sacrificar la calidad de las prestaciones destinadas a fines sociales para cubrir pasivos que van haciéndose efectivos y crecientes en el tiempo, con el consiguiente efecto negativo que esto tiene en la cohesión social.

Desde este punto de vista, también debiera ejercerse un control democrático de las responsabilidades que va asumiendo el sector público bajo dos dimensiones: i) su carácter explícito o implícito y ii) sus responsabilidades directas o contingentes. Para que una responsabilidad sea explícita es imprescindible que sea contractual o legal; en cambio, las implícitas son las que solo suponen una obligación moral o una declaración de intención. Por otra parte, las responsabilidades directas son las que no dependen de un hecho concreto para materializarse, ya que su cumplimiento es obligatorio en toda circunstancia, a diferencia de

las responsabilidades contingentes que solo se asumen cuando ocurre un hecho particular, como un desastre natural.<sup>40</sup>

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

---

<sup>40</sup> A modo de ilustración, las responsabilidades directas explícitas son las comúnmente reconocidas, cuantificadas y catalogadas como obligaciones, tales como la deuda pública externa y los gastos establecidos en la Ley de Presupuesto. Las responsabilidades directas implícitas son las que surgen como obligaciones del Estado como consecuencia de políticas a mediano plazo, como puede ocurrir con la prestación de un servicio a adultos mayores que sean considerados indigentes, siempre que haya una obligación legal autodeterminada y un compromiso implícito del gobierno de carácter moral y social. Las responsabilidades contingentes implícitas son las no reconocidas oficialmente, pero que surgen de objetivos políticos declarados o de presiones políticas de grupos de interés existentes en un momento determinado. Ejemplos de esto último son el rescate por parte del Estado de la banca privada en una grave crisis financiera, o los pasivos derivados del incumplimiento de gobiernos locales del pago de deudas no garantizadas y la ayuda a víctimas de desastres naturales. Las responsabilidades contingentes explícitas son las previstas de antemano por ley o contrato, pero el gasto asociado y su magnitud dependen de que efectivamente suceda un hecho en el que se manifieste la obligación, como puede ocurrir con las garantías estatales de pensiones mínimas y los paquetes básicos de salud, que solo se harían efectivas si las pensiones autofinanciadas son inferiores a un mínimo legal y si la ciudadanía requiere de prestaciones básicas de salud dentro de un sistema de pago predeterminado.

# VII

## Un nuevo contrato social

América Latina debe dar un salto cualitativo para aprovechar las oportunidades de la globalización. El logro de este objetivo exige tasas de crecimiento altas y sostenidas; políticas públicas eficientes para reducir las desigualdades de ingreso, las brechas educacionales y los problemas de empleo; cuantiosas inversiones en educación, ciencia y tecnología; la transición a una sociedad meritocrática, respetuosa de la diversidad, y el abandono de viejas prácticas de discriminación.

Lo anterior supone un nuevo contrato social. Las políticas a largo plazo destinadas a reforzar la cohesión deben sustentarse en un contrato basado en el apoyo de una amplia gama de actores dispuestos a negociar y consensuar grandes acuerdos. Esto implica que los actores deben tener la disposición a sacrificar parte de sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto. Es menester, además, comprender que esta cesión de intereses particulares con miras al bien común no constituye un acto puramente altruista, sino que deriva de la convicción de que el bien común es el mejor resguardo del interés individual.

Para crear las condiciones políticas conducentes a la cohesión social, la CEPAL considera prioritario establecer reglas fiscales claras, en las que se contemplen niveles y fuentes de financiamiento contributivo y no

contributivo de carácter solidario, y se reconozcan umbrales de satisfacción de los derechos sociales que sean explícitos, garantizados y exigibles. El ejercicio de derechos universalmente reconocidos no se restringe a las voluntades individuales en lo que respecta a su aplicación ni a las meras dinámicas de mercado.

En consonancia con los principios de universalidad y solidaridad, el pacto de cohesión social debe velar por la transparencia y la eficacia en el uso de recursos. Asimismo, debe apuntar a desarrollar un consenso orientado a lo siguiente (CEPAL, 2006a y CEPAL, 2000):

- i) garantizar un umbral de protección social a todo miembro de la sociedad por el solo hecho de ser ciudadano; dicha protección debe ser realista en función del nivel de desarrollo de la sociedad y del margen viable de redistribución y transferencias entre distintos sectores, lo que impone la necesidad de actuar en aras de su viabilidad política;
- ii) ampliar los umbrales de protección, de previsión y de inversión social; tanto el ritmo de expansión como su secuencia y progresividad deben definirse por la optimización de la relación entre crecimiento y equidad. Las medidas redistributivas deben resguardar la competitividad y la sostenibilidad del crecimiento;
- iii) 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;
- iv) forjar una institucionalidad social que tenga la autoridad y legitimidad necesarias;
- v) velar por la vigencia efectiva de la solidaridad en el financiamiento fiscal y contributivo, también mediante regulación;
- vi) en el caso de los sistemas contributivos, para fortalecer la solidaridad se debe recurrir a 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, y debe vincularse el esfuerzo contributivo individual tanto con la cantidad y calidad de las prestaciones efectivas como con el principio de solidaridad;

- vii) incrementar la progresividad del gasto social y la carga tributaria; beneficiar abiertamente a los grupos más desprotegidos mediante inversiones sociales;
- viii) adoptar normas sobre efectos en materia de cohesión social del incremento de recursos, que el Estado deberá asumir como una obligación derivada del pacto.

En las propuestas más relevantes se establece un vínculo entre las finanzas públicas y la cohesión social. En ellas se sugiere conciliar el contrato social con un pacto fiscal, a partir de ciertas “reglas generales del juego” que la autoridad fiscal se compromete a aplicar. Solo respetando las limitaciones impuestas por esas reglas es posible dar viabilidad financiera al logro de las metas y las disposiciones de un contrato social, de tal modo que la ciudadanía no solo demande derechos, sino que también acuerde formas de garantizarlos y hacerlos exigibles.

Un contrato social cristalizado en un pacto fiscal coherente con los sistemas contributivos que permite consagrar el vínculo entre finanzas públicas y cohesión social; Un pacto de esta naturaleza imprime legitimidad a las políticas de financiamiento público destinadas a compatibilizar la viabilidad económica con el efecto social, entendido como la expansión del acceso a prestaciones sociales y canales de formación de capital humano a los sectores más desprovistos. Como ya se ha visto, esto contribuye de diversas maneras a la cohesión social. La interacción de las finanzas públicas con la protección social puede concebirse a la vez como punto de partida y punto de llegada de la cohesión, como un espacio de diálogo basado en un lenguaje compartido y reglas procedimentales aceptadas por todos los actores, y sustrato de una política de Estado que apunta a elevar la equidad, reducir la exclusión y consagrar derechos sociales para todos, que infunde un mayor sentido de pertenencia y de justicia distributiva y, por último, despierta confianza en el futuro y en la institucionalidad social.



## Bibliografía

- 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*, serie Seminarios y conferencias, 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.
- 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.
- Atkinson, A.B. y otros (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Londres, Oxford University Press
- Bango, J. (1996), “Participación juvenil e Institucionalidad pública de juventud: al rescate de la diversidad”, *Revista iberoamericana de juventud*, N° 1, Madrid.
- Barros, Luis (2005), *Percepciones sobre cohesión social en América Latina*, Focus Eurolatino, Santiago de Chile.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999), *Informe sobre el progreso económico y social 1998/1999: América Latina frente a la desigualdad*, Washington, D.C.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1996), *Esa esquina modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, UNESCO/Nueva Sociedad, primera edición
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2006b), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_ (2005), *Panorama social de América Latina 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2004), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114(CRM.9/3)), Santiago de Chile, abril
- \_\_\_\_ (2002a), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157 (SES.29/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2002b), *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.
- \_\_\_\_ (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.
- 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) (CEPAL) (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: S.05.II.G.4.
- Cobo, Rosa (1999), “Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política”, *Política y sociedad*, N° 32, Madrid.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco (2006), “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea”, *serie Estudios y perspectivas*, México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, en prensa.
- 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).
- Esping-Andersen, Gøsta (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.
- Ferrajoli, Luigi (2002), *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, tercera edición.
- 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.
- 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.
- Jelin, Elizabeth (1994), “Las familias en América Latina. Familias siglo XXI”, *serie Ediciones de las mujeres*, N° 20, Santiago de Chile, ISIS Internacional.
- Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005), “La esquivada 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).
- 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.
- 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.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Alfaguara.
- \_\_\_\_ (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- 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.
- 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.

- Sojo, Ana (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.
- 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.
- 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).

