

Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social

Andrés Palma Irrázaval



Las políticas públicas que no contribuyen
a la cohesión social

Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social

Andrés Palma Irarrázaval



FIAPP

*Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas*



Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2008

© Andrés Palma Irrázaval, 2008

Depósito Legal: M-

El presente informe ha sido elaborado con la asistencia de la Unión Europea. El contenido del mismo es responsabilidad exclusiva de sus autoras y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea, de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) o de la Oficina de Coordinación del Programa EUROsociAL.

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Documentos de cohesión social

La FIIAPP, a cargo de la Secretaría Ejecutiva de EUROsociAL, pretende contribuir con esta colección a los debates sobre la cohesión social y su papel en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Estos documentos son un espacio de reflexión en el que destacados autores y autoras de ambas regiones comparten sus inquietudes y propuestas sobre problemas y soluciones vinculados con el acceso al bienestar, el papel del Estado, la solidaridad territorial y la construcción de ciudadanía, entre otras dimensiones esenciales de la cohesión social. El objetivo de estas publicaciones no es presentar soluciones sino suscitar interrogantes que puedan contribuir al desarrollo de políticas públicas y estrategias de cooperación más eficaces y eficientes para la cohesión social.

El Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina

EUROsociAL es una iniciativa de la Comisión Europea, a través de su oficina de Cooperación EuropeAid, para promover la cohesión social en América Latina mediante el intercambio de experiencias entre Administraciones Públicas. Su objetivo es fortalecer capacidades institucionales y de gestión de políticas públicas para transformarlas en auténticos vectores de cohesión social. Los sectores de intervención del programa son justicia, educación, empleo, fiscalidad y salud, entendidos como los ejes de actuación que permiten vertebrar los procesos de cohesión social.

Más información en: www.programaeurosociu.eu

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

La FIIAPP es un organismo de naturaleza fundacional y de carácter instrumental para la acción exterior de España en el ámbito de la cooperación para la gobernabilidad democrática. Opera en el seno y al servicio del sector público, movilizándolo en el ámbito internacional el “saber hacer” y las buenas prácticas existentes en el conjunto de las Administraciones Públicas. La Fundación se constituye como uno de los entes ejecutores del Plan Director de la Cooperación Española, movilizándolo conocimiento y capacidad de gestión en aquellos sectores relacionados con la construcción de ciudadanía, instituciones, democracia, buen gobierno y promoción de políticas públicas.

Más información en: www.fiiapp.org

■ Índice

Introducción	9
I. El concepto de cohesión social y su medición	11
1. La cohesión social.....	11
2. Los indicadores de cohesión social	18
II. Las políticas públicas que pueden incidir negativamente en la cohesión social.....	23
1. Las políticas públicas y la cohesión social	23
1.1. Políticas de apertura comercial y liberalización de mercados	27
1.2. Políticas de organización industrial y fomento de la competencia	31
1.3. Políticas urbanas y de uso del suelo	34
1.4. Políticas de seguridad ciudadana.....	38
1.5. Políticas que enfrentan el consumo y tráfico de drogas	42
1.6. Las políticas que focalizan el gasto público.....	44
1.7. Las estructuras del mercado del trabajo y los sistemas de protección social	49
1.8. Las políticas macroeconómicas	51
III. Conclusiones	55
IV. Anexo	57
V. Bibliografía	61

■ Introducción

El presente estudio parte de la base de que todas las políticas públicas inciden en la cohesión social, sin embargo algunas de ellas lo hacen de manera directa, y normalmente se identifican como “políticas sociales”, en tanto otras actúan indirectamente. Estas últimas normalmente no son analizadas desde la perspectiva integral de lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha definido como cohesión social, y ellas son el objeto de este trabajo. Pero en una perspectiva específica. Si todas las políticas públicas inciden, entonces las habrá que contribuyen, que son neutras o que no contribuyen a la cohesión social. En este caso se analizan las políticas que no contribuyen o que pueden no contribuir a la cohesión social, según sea su forma de implementación. En concreto, esta evaluación se realiza desde la perspectiva de América Latina.

Las políticas analizadas incluyen las de apertura comercial y liberalización de mercados; las que fortalecen o disminuyen la competencia en los mercados; las políticas urbanas que afectan a la cohesión social por la vía de la segregación espacial de las ciudades; las políticas de seguridad ciudadana, y de control del tráfico de drogas ilegales y de represión del consumo de estas drogas, y sus efectos sobre los niveles de confianza en las instituciones y en las redes sociales; y las políticas macroeconómicas, entre otras. En el estudio se parte de la base de que las políticas se aplican en sociedades democráticas y, por lo tanto, no se ha considerado la posibilidad de que la democracia esté ausente.

Frecuentemente, las políticas públicas no consideran más que una o algunas de las dimensiones que se consideran constitutivas de la cohesión social. Por ello, es posible encontrar una política que sea eficiente para alcanzar el objetivo intrínseco de esa política, pero no necesariamente sea una política generadora de cohesión social. Es que para promover la cohesión

social, una determinada política no tiene que aceptar sólo algunos de sus aspectos definitorios, sino que tiene que mejorar el conjunto de ellos. En palabras actuales, no basta con que se genere crecimiento económico, es necesario que junto al crecimiento haya mejoría en todos los indicadores de cohesión social o en el conjunto de ellos al menos.

En el texto se considera también el concepto de cohesión social y sus indicadores, con el objeto de que el lector no deba recurrir a otras fuentes de información para documentarse.

Por último, se concluye que el desafío de las políticas públicas hoy en América Latina es tomar conciencia de la multiplicidad de los impactos de las mismas, cuestión que la introducción del debate sobre cohesión social contribuirá a resolver.

■ I. El concepto de cohesión social y su medición

1. La cohesión social

Uno de los temas de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, realizada en Viena el año 2006, fue la cohesión social. Éste es el tema de numerosas reuniones posteriores, incluida la Cumbre Iberoamericana de Santiago el año 2007. En Viena, la Cumbre Unión Europea-América Latina, junto con declarar que “la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad”, enumera una serie de políticas que debieran llevarse adelante en la región con el objeto de avanzar hacia el objetivo de tener sociedades más cohesionadas.

La declaración considera que es necesario “promover políticas públicas responsables que conlleven una mejor distribución de la riqueza y de los beneficios del crecimiento económico”; subraya la “importancia de establecer políticas fiscales y de protección social adecuadas para fomentar un crecimiento económico equitativo con justicia social que favorezca la creación de empleo de calidad y productivo, y que busque incorporar el sector informal en la economía formal”; reafirma el compromiso “para erradicar la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y todas las formas de discriminación [...] así como [con] la gobernabilidad democrática”; reconoce la “necesidad de adoptar estrategias generales e integradas y políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades [...] así como un mayor acceso a la educación, salud y empleo, integrando en ellas la perspectiva de género [...]”; y destaca la “importancia de fomentar la responsabilidad social de las empresas, de estimular el diálogo social y la participación de todos los actores pertinentes, incluida la sociedad civil, así como el respeto a la diversidad étnica, con el fin de construir sociedades más cohesionadas”.

La cohesión social ha emergido como un tema prioritario en la región, posicionándose como un desafío permanente para toda sociedad. Esta prioridad ha traído aparejado un esfuerzo por delimitar este concepto no siempre unívoco.

En esta línea, Tironi y Tironi (2006), recogiendo las definiciones del *Diccionario de la Real Academia Española*, la definen como “la fuerza o acción mediante la cual los individuos pertenecientes a una sociedad se mantienen unidos”. Así considerada, cabría preguntarse: ¿cuál es esa fuerza o acción que permite a los individuos permanecer unidos?, y por otra parte: ¿cómo se genera esa fuerza?

Por su parte, CEPAL (2007) plantea que este concepto “vincula causalmente los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia social de los individuos”. La cohesión social se referiría, 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 sociedad¹.

Este concepto se relaciona con la lucha contra la pobreza y la desigualdad, pero no se limita a la distribución de la renta —aunque sin duda éste es un aspecto relevante—, sino que aborda también otras dimensiones de la desigualdad y la exclusión social, como el género, la raza y grupo étnico, y el territorio.

Por otra parte, el Banco Mundial ha señalado que la cohesión social es “el grado de interdependencia entre los miembros de una sociedad, basada en la identidad común, la solidaridad y confianza. Se funda en el desarrollo de una comunidad de valores compartidos, de metas y objetivos comunes bajo una situación de igualdad de oportunidades, y basadas en la reciprocidad”².

De acuerdo a esta definición, las políticas públicas a favor de la cohesión social serían aquellas que:

1. Estos 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 valores de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

2. Banco Mundial, 2003.

- a) Desarrollen identidad común.
- b) Construyan solidaridad.
- c) Establezcan horizontes de confianza.
- d) Establezcan situaciones de igualdad de oportunidades.
- e) Generen en la comunidad relaciones basadas en la reciprocidad.

Sin duda, ello abarca un espacio de políticas que va mucho más allá de las políticas sociales, y mucho más allá de las políticas que contribuyen sólo a generar igualdad de oportunidades (Palma, 2007).

Para Juan Carlos Feres, de CEPAL, “la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan (sentido de pertenencia)” (Feres 2006).

Según el Consejo de Europa (2005), “la cohesión social consiste en la capacidad de la sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, incluyendo el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto por la dignidad humana, la diversidad, la autonomía personal y colectiva, la participación responsable y la reducción al mínimo de las disparidades sociales y económicas con el objetivo de evitar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen metas comunes por medios democráticos (Comité Europeo para la cohesión social, 2004). Éste es un concepto que permite, en la perspectiva del Consejo de Europa, superar los enfoques funcionales de la cohesión, evitar la consideración de la cohesión desde una aproximación negativa y visualizar las políticas de cohesión como objetivo/proceso y descripción/prescripción. Desde esta lógica, la cohesión social no constituye un recuerdo nostálgico de la armonía social perdida, sino que incluye los aspectos claves de una estrategia para alcanzar una sociedad moderna basada en el reconocimiento de los derechos, la libertad y dignidad humana, y en el desarrollo sustentable. Las visiones tradicionales de la cohesión, que la definen en términos del grado en que los miembros de un sistema social comparten valores, exhiben sentido de pertenencia o manifiestan la capacidad de trabajar juntos, no responden las preguntas sobre la pluralidad de intereses e identidades existentes en las sociedades. El uso de una aproximación funcional a la cohesión puede conducir a que ésta sea entendida como la ausencia de diferencias, a olvidar

la dimensión del actor y a concebir a una sociedad cohesionada como un sistema totalmente armónico”.

En la visión del Consejo de Europa, ninguna sociedad es completamente cohesionada y, por tanto, la cohesión social es más bien un ideal que una meta a ser alcanzada.

Pero no se dice cómo se consigue esto en nuestros países, que carecen de cohesión social, que no han sido capaces de desarrollar esas mismas políticas que se pregonan.

De acuerdo con lo señalado, uno de los mecanismos de inclusión social y que inciden en la cohesión social son las políticas educativas. A través de estas políticas se pueden promover y desarrollar los elementos señalados en el párrafo precedente, como valores y una identidad común, así como ampliar las oportunidades para todas las personas.

La educación, sin duda, puede jugar un papel central en la cohesión social. CEPAL (óp. cit.) llama la atención sobre los distintos cruces que pueden hallarse entre educación y cohesión social, dados principalmente por su aporte fundamental en la reducción de la pobreza y la promoción del ejercicio de sus derechos por parte de ciudadanos y ciudadanas. No obstante, plantea que al mismo tiempo esta relación presenta también un carácter problemático, que requiere de distintos ámbitos de intervención.

Por una parte, se requiere adoptar medidas para impulsar una mayor equidad en materia de igualdad de oportunidades y de calidad en la educación, que permitan asegurar un orden más justo y meritocrático, con un claro sentido de pertenencia. Asimismo, se requieren 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.

Lo anterior lleva a mirar con más detención la situación actual de la educación, yendo más allá de indicadores de acceso que dan cuenta de metas de cobertura a alcanzar. Con estos indicadores se corre el riesgo de generar una visión de la realidad que esconde las desigualdades y exclusiones que

realmente se generan. La calidad de la educación que reciben personas de distintas procedencias socioeconómicas es disímil, y si eso se cruza con otras variables como el sexo de las personas y su origen urbano o rural, las diferencias son aún mayores.

Junto con ello, la violencia en las escuelas es una problemática que va en aumento y que se vincula a la violencia que se observa en las comunidades. Esta violencia puede ser física, psicológica o económica. Por otra parte, los factores que inciden en la violencia escolar consideran tanto factores individuales como otros factores referidos a las culturas y climas escolares. Se ha estudiado como un mecanismo para reducir la violencia en las escuelas la apertura a la cultura de los(as) alumnos(as) y de la comunidad.

La propuesta sobre cohesión social impulsada por la CEPAL (óp. cit.) plantea que la educación puede tener un rol preponderante en la formación de valores y actitudes que permitan revertir discriminaciones históricas y fomentar una cultura ampliada de respeto a los derechos humanos. En esta perspectiva, es importante que los y las educandos/as interioricen la valoración positiva de la igualdad de derechos y de respeto a las diferencias en función de género, etnia, raza, cultura y lugar de origen.

Pero las escuelas, como espacio de concreción de las políticas educativas, no se encuentran aisladas ni es posible sustraerlas del contexto en que se desarrollan, por lo que el “barrio” en el que están insertas constituye también un ámbito relevante al hablar de cohesión. Como plantean Tironi y Tironi (óp. cit.), el barrio ayuda en la creación y preservación de la cohesión social, así como ciertas características de él pueden actuar en el sentido contrario.

Por una parte, los barrios pueden potenciar —o debilitar— la producción de redes sociales o de capital social. Por otro lado, el barrio es una fuente de oportunidades y recursos, los que van desde la reputación del barrio hasta la cantidad de empleos, los servicios públicos y el equipamiento comunitario.

Desde una perspectiva territorial, surgen como actores relevantes las organizaciones sociales y los dirigentes de éstas. Sin embargo, ha habido una pérdida de legitimidad y de capacidad de generar redes y sentido de pertenencia a partir de estas organizaciones. La cohesión social suma actores, como los

dirigentes sociales, buscando también liderazgos que puedan ser significativos y aglutinadores.

Promover la cohesión social es, entre otras cosas, generar y fortalecer un sentido de pertenencia ligado en primera instancia al barrio en que viven, así como a la comunidad más amplia, generando a su vez igualdad de oportunidades. Ello implica considerar que los actores sociales —niños, jóvenes y adultos— son sujetos de transformación de su realidad, en la medida en que tienen la posibilidad de comprender y modificar las problemáticas que les afectan, reproduciéndose y sedimentándose en la cultura e identidad local.

No obstante, esta oportunidad que ofrece la educación no se ha explorado suficientemente. Si bien en las actuales políticas suelen ser propicias para un trabajo de este tipo que promueva el reconocimiento de los individuos, el sentido de pertenencia, el reconocimiento de la diversidad, el ejercicio de derechos, etc., en la práctica las políticas educativas son implementadas como un proceso de transmisión vertical de contenidos, sin reparar en las necesidades y aportes particulares que cada persona pueda tener y entregar; y, por lo tanto, su aporte a la cohesión social es discutible.

Tampoco se reconoce de manera suficiente la realidad en la que los individuos se desenvuelven. No se contemplan la cultura y el contexto del cual ellos son parte y, a su vez, carecen de metodologías y herramientas eficaces para propiciar una educación integradora con la cultura local. Esto implica que no se logren trabajar de manera eficaz las condiciones sicosociales que presentan los alumnos y alumnas, y manifiesta la debilidad de los sistemas educativos.

Por otra parte, no hay una vinculación con la comunidad y las prácticas comunitarias que fortalezcan el tejido social, y que permita abordar de manera conjunta las dificultades que se presentan en el barrio, así como sacar provecho de las potencialidades.

Es decir, que se entienda la educación o la política barrial o la intersección de ambas como un proceso en el que no sólo participan los actores del sistema escolar, sino también la comunidad en su conjunto, convirtiéndose así en un medio para la cohesión social.

“Señalar que hay políticas públicas a favor de la construcción de la cohesión social lleva implícito, al menos, que también hay políticas públicas en contra de la cohesión social, es decir, que hay políticas públicas que no cumplen con los cinco requisitos que el Banco Mundial señala como basales en dichas políticas. También se puede considerar que hay políticas que sólo parcialmente cumplen dichos requisitos. Si sólo hablamos de las políticas públicas a favor de la construcción de la cohesión social, seguramente estaremos dejando de lado muchas de las políticas públicas que nuestros gobiernos implementan.”³.

Cuando se habla de cohesión social se está considerando la inclusión social o la generación de igualdad de oportunidades, pero también otros elementos. Por ejemplo, Jane Jonson⁴ establece que la cohesión social se desarrolla en cinco dimensiones que son: sentido de pertenencia, inclusión, participación, reconocimiento y legitimidad; y que estas dimensiones tienen expresión continua entre su valoración positiva, que expresaría cohesión, y su expresión negativa, que denotaría falta de cohesión social. Así, un eje o dimensión varía de pertenencia a aislamiento; otro de inclusión a exclusión, un tercero de participación a no consideración, el cuarto de reconocimiento hacia rechazo y el último se desarrolla desde la legitimidad hacia la ilegitimidad.

Hemos examinado superficial y someramente la educación y el barrio para ilustrar que incluso políticas que se considera que aportan a la cohesión social, en muchos casos no lo hacen, que en alguno de los ejes que define Jonson pueden ubicarse en el ámbito de la cohesión en tanto en otros en su ausencia; y que una política o práctica destinada a generar inclusión puede alcanzarla, pero puede no contribuir al reconocimiento, o no establecer participación o ser legítima. ¿Cuánto más ocurrirá con otras políticas públicas que usualmente no se consideran como relevantes en la construcción de la cohesión social, pero que tienen alto impacto en ella: desarrollo de mercados, Tratados de Libre Comercio (TLC), uso de suelo urbano y rural, etc.? ¿Darán cumplimiento a esos cinco elementos basales que define el Banco Mundial?

3. Andrés Palma, “Las políticas públicas a favor de la cohesión social”. I Encuentro Internacional de Redes EUROsocial. Cartagena de Indias, Colombia, 2006.

4. Jane Jonson, *Mapping Social Cohesion: The State Canadian Research*, 1998 (<http://www.cprn.com/doc.15723>).

2. Los indicadores de cohesión social

Al decir de la CEPAL, entre las “muchas razones que justifican la visibilidad de la cohesión social en la agenda regional: quizá lo más relevante es que los procesos de inserción de los países de la región en la economía global están demandando niveles cada vez mayores de competitividad y están generando nuevas modalidades de exclusión social que pueden derruir las bases de la cohesión social. Entre las principales tendencias que constituyen amenazas a la cohesión social, destacan la profundización de las brechas económicas, sociales y culturales; la pérdida de la confianza en las instituciones públicas y los problemas de gobernabilidad; el debilitamiento de las fuentes tradicionales de identidad y pertenencia, y el creciente desinterés por la participación y el ejercicio ciudadano” (CEPAL, 2007).

Este mismo debate lleva a CEPAL a afirmar que es necesario dimensionar y cuantificar de alguna manera el concepto de cohesión social mediante indicadores que permitan evaluar su dimensión, evolución y realizar comparaciones entre distintos países y situaciones. Por ello mira a la Unión Europea para avanzar en este dimensionamiento.

Para CEPAL, “la experiencia de los países desarrollados constituye un antecedente fundamental para cualquier iniciativa que se oriente a la construcción de un sistema de indicadores de la cohesión social para América Latina. Por ejemplo, en la Unión Europea las iniciativas de cohesión social se han enmarcado en un proceso de integración que prioriza la transferencia de fondos desde las zonas económicamente más prósperas hacia las regiones menos favorecidas, como un mecanismo para disminuir las disparidades en el desarrollo e incrementar la competitividad y el empleo. Estas políticas han sido acompañadas por sistemas de monitoreo de la cohesión social, los cuales han proporcionado información básica para el seguimiento y la retroalimentación de las políticas, así como han facilitado el diálogo, el intercambio de experiencias y la concertación entre los Estados” (Ibíd.).

Sin indicadores adecuados, el seguimiento y la retroalimentación de las políticas estarán condenados a fracasar, y el concepto de cohesión social estará fuera de alcanzar dimensiones operativas, manteniéndose entonces en un espacio meramente declarativo.

La tarea para América Latina no puede ser abordada de la misma forma que se hizo en la Comunidad Europea, ello debido tanto al diferente estado objetivo en que se encuentran las sociedades de América Latina y las de Europa, como a la dificultad manifiestamente mayor que enfrentan los Estados del Nuevo Mundo en generar información confiable y adecuada para construir indicadores.

En el caso de la Unión Europea, ya en la Cumbre de Estocolmo, realizada en marzo de 2001, se presentaron siete indicadores en el ámbito de la cohesión social: “(i) Distribución del ingreso (razón entre la parte del ingreso capturada por el quintil más pobre y el quintil más rico). (ii) Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza antes y después de las transferencias (el 60 por ciento del ingreso mediano nacional). (iii) Persistencia de la pobreza (porcentaje de la población bajo la línea de pobreza durante tres años consecutivos). (iv) Proporción de hogares sin miembros en el mercado laboral. (v) Disparidades regionales (coeficiente de variación de las tasas de desempleo regional). (vi) Baja escolaridad (proporción de personas de 18 a 24 años que no están ni en educación o capacitación y que tienen solamente Baja secundaria). (vii) Tasa de desempleo de larga duración.” (Atkinson et ál., 2005). La sola revisión de estos indicadores nos muestra la dificultad para construirlos o utilizarlos en Latinoamérica, además que algunos de ellos, por ejemplo la definición de la línea de pobreza, difieren de un continente al otro.

Pero Europa continuó avanzando en la definición de indicadores para poder evaluar la magnitud y desafío que le plantea la política para conseguir que los indicadores no sólo dieran cuenta de resultados, sino facilitaran la construcción de la agenda de trabajo de la Unión Europea en materia de desarrollo social. De alguna manera se buscó levantar indicadores de inclusión, pero que también pudieran generar normativas aplicables a los países en sus políticas sociales.

Los doce indicadores de Laeken (versión 2006) abarcan las dimensiones de ingresos, empleo, educación y salud. En materia de ingresos considera cinco indicadores, en empleo utiliza cuatro, en educación dos y uno solo en salud⁵. La revisión de estos indicadores nos acerca al criterio de indicadores de cohesión social, sin embargo aún no nos sitúa de lleno en el concepto. Pero, como un antecedente que más adelante será de utilidad, al examinar

5. Un cuadro con el detalle de los indicadores se puede examinar en el Anexo.

las políticas que tienen relación con estos indicadores, o las causas originarias de estos indicadores, podemos avanzar a razonar que ellos no se vinculan necesariamente con las políticas sociales o con las políticas que se considera que contribuyen a la cohesión social.

Para Pablo Villatoro y Elizabeth Rivera⁶, “el sistema de indicadores de Laeken fue pensado para medir la exclusión social, lo cual significó un cambio con respecto al modo tradicional de seguimiento de las políticas sociales. De hecho, en 1992 la Comisión Europea (citada en Atkinson et ál., 2005) planteó que la exclusión social ilustra mejor que el concepto de pobreza monetaria la naturaleza multidimensional de los mecanismos a través de los cuales los individuos son excluidos de los derechos asociados a la integración social, y en 1984, la misma Comisión Europea (citada en Brady, 2003:715-752) hacía énfasis en los aspectos relativos de la deprivación, al señalar que los pobres son las personas cuyos recursos son tan limitados que los excluyen del mínimo aceptable de vida en la sociedad en que viven”.

La Unión Europea considera que los indicadores que se han reseñado sirven para evaluar los avances en cada uno de los países en términos de reducción de la exclusión. Sin embargo, no son suficientes para evaluar la cohesión propiamente tal. Dado que la cohesión social involucra criterios relativos a la identidad común, la solidaridad y los horizontes de confianza; además de las situaciones de igualdad de oportunidades y las relaciones basadas en la reciprocidad, si se quiere construir indicadores de cohesión social también se deben considerar estos elementos.

En la *Guía Metodológica para la elaboración de indicadores de cohesión social*⁷, el Consejo de Europa considera como componentes clave de la cohesión social el que existan sistemas de solución no violenta de los conflictos en la comunidad, que las personas cuenten con autonomía y libertades, que exista un ambiente de confianza y sentimientos de satisfacción personal, además de “condiciones de corresponsabilidad de los actores implicados en el bienestar de todos” y una “economía orientada al bienestar

6. “La cohesión social en los países desarrollados: Conceptos e indicadores”. *CEPAL, Serie estudios estadísticos y prospectivos*. Número 55 (2007).

7. Concerted development of social cohesion indicators: Methodological guide. Council of Europe, agosto 2005.

de todos los individuos y comunidades”, entre otros varios conceptos inclusivos de derechos, deberes, igualdad de oportunidades y equidad.

Esta guía considera veintidós indicadores principales para establecer los niveles de cohesión social: desigualdad en la distribución del ingreso, tasa de desempleo de larga duración, esperanza de vida al nacer, proporción de familias sin hogar, y porcentaje de la población que vive en viviendas de baja calidad son indicadores que intentan medir la equidad en la satisfacción de los derechos; en medición de reconocimiento incluye proporción de mujeres jefas de hogar que tienen empleo, existencia de ghettos étnicos y culturales, y proporción de adultos mayores que perciben pensión de vejez. En relación con las capacidades autonómicas en cuanto a ingresos, educación y movilidad social; los indicadores son proporción de hogares sobre endeudados, proporción de hogares bajo la línea de pobreza en que ambos padres trabajan, éxito escolar de los niños pobres y deserción escolar temprana; y sobre participación y compromiso social considera el porcentaje de participación ciudadana en las elecciones, la proporción del presupuesto público destinado a gasto social, proporción de adultos mayores que viven solos, porcentaje de discapacitados que tienen empleo y proporción de empleos en el sector de servicios personales o voluntarios. Por último, estos indicadores consideran también la confianza, medida por el índice de confianza en las instituciones, las percepciones de satisfacción medidas por la conciencia de los propios derechos y la percepción sobre la salud personal, y la tolerancia social evaluada por la tasa de homicidios y la pérdida de vínculos sociales medida por la tasa de suicidios.

Algunos de estos indicadores son utilizados también por la OECD para evaluar la cohesión de las sociedades. A ellos agrega otros, como accidentalidad laboral, días laborales perdidos a causa de huelgas y paros, y número de presos por cada cien mil habitantes.

El examen de estos indicadores nos revela que, tal como el concepto de cohesión social va más allá de lo que se circunscribe comúnmente a lo social en referencia a las políticas públicas sociales, los determinantes de los indicadores de cohesión social o, mejor dicho, de los indicadores que permitirían construir índices de cohesión social incluyen variables de todo tipo, muchas de ellas difíciles de medir o valorar, y que no están circunscritas a un tipo de políticas o a un espacio de políticas públicas.

En la propuesta de CEPAL⁸ esto es muy claro. Al desarrollar un sistema de indicadores de cohesión social establece indicadores de distancia, relacionados con el acceso, la igualdad de oportunidades o la inclusión; indicadores institucionales, que se pueden vincular a la existencia de un espacio de reconocimientos y ejercicio de derechos; e indicadores de pertenencia, en que prevalece la confianza interpersonal. El conjunto de indicadores se considera que incluye elementos objetivos, como brechas de acceso, y subjetivos, como percepciones. En la propuesta, los indicadores de distancia se relacionan con ingreso, empleo, educación, salud, vivienda, pensiones, justicia y brecha digital; casi exactamente lo que se denomina políticas sociales. Por su parte, los indicadores institucionales incluyen la existencia de un sistema democrático de generación de autoridades públicas y su correlato en un Estado de Derecho, por una parte, y la existencia de políticas públicas reconocibles y evaluables, y de instituciones propias de una economía de mercado, por otra. Finalmente, en lo relativo a indicadores de pertenencia, se señalan explícitamente “dimensiones subjetivas” como multiculturalismo, confianza, participación, expectativas respecto del futuro, sentido de pertenencia, conciencia de ciudadanía, solidaridad social y diálogo social.

No es común que las sociedades se evalúen por indicadores de esta amplitud. El mayor avance hasta la fecha en un orden de ampliación de rangos ha sido el Índice de Desarrollo Humano que estima el PNUD, sin embargo no abarca todas estas áreas, y el peso agregado del producto por habitante es muy alto en él.

Pero, para lo que interesa a este estudio, lo relevante de las propuestas de la Unión Europea y de la CEPAL es que el rango de indicadores para evaluar la cohesión social nos lleva más allá de los conceptos tradicionales para evaluar el desempeño social o distributivo y cohesionador de las sociedades.

Al incluirse indicadores de carácter político se requiere considerar el impacto en la política de las acciones del Estado, y así se requiere considerar acciones del Estado y políticas que van mucho más allá de lo “social”, más allá de las políticas vinculadas al gasto social, aun cuando éstas obviamente deben ser consideradas también y con todo su mérito.

8. CEPAL, “Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina”. LC/G.2362. Diciembre 2007.

■ II. Las políticas públicas que pueden incidir negativamente en la cohesión social

1. Las políticas públicas y la cohesión social

Como se puede desprender del análisis precedente, todas las políticas públicas inciden en los factores que definen la cohesión social, sin embargo algunas de ellas lo hacen de manera directa al actuar sobre lo que se podría denominar indicadores primarios de la cohesión social, en tanto otras actúan indirectamente o de manera contextual.

Como se señaló, para CEPAL hay indicadores de distancia, indicadores institucionales, e indicadores de pertenencia. El conjunto abarca todo el espacio de las relaciones sociales y de las políticas públicas. Una primera aproximación básica agruparía las políticas en función de estos tres aspectos. Así, las políticas sociales que se relacionan con los indicadores de distancia constituirían un primer grupo de políticas, las que se relacionan con la democracia y el sistema político constituirían un segundo agrupamiento, y las políticas culturales constituirían la tercera agrupación. Pero esta distinción es más bien administrativa o politológica, si queremos desarrollar un análisis desde el punto de vista de la cohesión social, ya que, con la excepción de los indicadores vinculados a una política específica que son utilizados ya para medir resultados en otros ámbitos, cada una de las políticas puede influir en los distintos componentes con que se intenta medir el grado de cohesión social de una sociedad. Lo que se busca en este caso de estudio es agrupar las políticas desde el punto de vista de su impacto en el conjunto de indicadores de cohesión social, es decir, de su impacto en la cohesión social misma.

Ello lleva a una categorización de las políticas en si contribuyen, si son neutras o si no contribuyen a la cohesión social; y ello obliga a realizar miradas que van más allá de lo sectorial o a intentar medir los resultados

considerando el impacto de las políticas en el conjunto de los indicadores y no solamente en aquel para el que fue concebida o que intenta medir la calidad intrínseca de la misma política.

En el II Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL, el profesor Néstor López, coordinador de proyectos de equidad y educación del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, sede regional Buenos Aires, afirmaba que “las políticas sociales y educativas de inclusión no necesariamente generan cohesión. Es posible encontrar en América Latina escenarios en que hay una mejora integral de las condiciones materiales de vida, y de acceso de los niños y adolescentes a la escuela a partir de una amplia oferta de servicios públicos y políticas de Estado, y en los que hay una gran crisis de cohesión social, crisis que se expresa en el profundo deterioro del entramado comunitario. Hay políticas que promueven el acceso a ciertos recursos, pero sustentadas en principios que debilitan los lazos de solidaridad e integración”¹. La observación permite sostener que desde el punto de vista de la cohesión social debe haber una mirada integral sobre el resultado de las políticas y no es suficiente una mirada parcial que evalúe si se cumplió el objetivo primario solamente. Una misma política puede tener múltiples impactos, unos positivos, como posibilitar el acceso a la educación, y otros negativos, si se mantienen o aumentan las diferencias debido a la forma de alcanzar los resultados que la implementación de la política conlleva.

La mirada desde la cohesión social obliga a una visión integral de los indicadores de resultado para apreciar los resultados mismos, así como a la integración de las políticas que serán evaluadas por esos indicadores y resultados. Miradas desde la cohesión social, las políticas no pueden ser independientes unas de otras, ya que en la realidad ellas no son independientes sino interactúan. Al analizar la situación de la coordinación entre las políticas educativas y las empresariales en Francia, George Asseraf, presidente de la Comisión Nacional de la Certificación Profesional de ese país, señalaba: “Entonces, la búsqueda de una cohesión social más importante, como por ejemplo bajo el ángulo de la inserción profesional, de la capacidad en formarse y adaptarse a lo largo de la vida, y hasta bajo el ángulo de

1. Néstor López, “Políticas públicas educativas y cohesión social: marco conceptual. Diez observaciones y tres sugerencias para pensar la cohesión social en el campo de la educación”. II Encuentro de Redes EUROsociAL, Antigua, Guatemala, 2007.

la validación de su experiencia profesional, pasa por un diálogo, una colaboración, y acciones comunes entre expertos y responsables de dos áreas, la de la formación y la del mundo laboral, las cuales no tienen como vocación primera la de trabajar juntas. Sin embargo, en el mundo actual tienen que hacerlo más y más estrechamente para mejorar la eficacia de lo que están en posibilidad de aportar por sus competencias, sus cualidades y su compromiso”².

Ya se ha señalado que no debemos esperar sorpresas. “Porque uno de los defectos de muchos de los enfoques sobre las políticas públicas a favor de la protección social es que miran sólo el lado positivo de las políticas y no llegan a explicarse por qué, a veces después de grandes y prolongados esfuerzos, la cohesión social no mejora o, incluso, se deteriora. Debemos mirar el conjunto de las acciones, porque si no lo hacemos así corremos el riesgo de observar solamente lo que estamos aportando, lo que está entrando por la llave que llena el lavamanos, pero podemos no estar observando lo que está saliendo o destruyéndose en términos de cohesión social, lo que sale por el desagüe, que muchas veces es más que lo que se incorpora por la políticas sociales en su sentido más tradicional. Necesitamos observar las estrategias y los estilos de desarrollo, además de las políticas directas que se están implementando”³. La mirada integral, la mirada estratégica debiera permitir diferenciar los tipos de políticas y evitar llevarnos sorpresas, pero eso no es fácil.

En el I Encuentro de Redes EUROsociAL se señalaba ya: “Son claras, en este enunciado, las funciones públicas que inciden en las posibilidades de obtener cohesión social o de mantenerla: Estado de Derecho, políticas sociales y políticas de desarrollo de mercados, a los que más adelante agrega las capacidades de concertación social o de diálogo al interior de las sociedades. Sin embargo, en la propia enumeración queda claro también que hay un amplio espacio de la sociedad que tiene impactos en la cohesión social y que no siempre es considerado en los análisis, porque ¿todos los desarrollos de mercados son equivalentes desde el punto de vista de la cohesión social? o ¿es el Estado de Derecho existente un coadyuvante a la cohesión social?”⁴.

2. George Assefar, “Formación profesional, certificación e inserción laboral. La valorización del aprendizaje no formal e informal como factor de articulación de las políticas de educación y de empleo”. II Encuentro de Redes EUROsociAL, Antigua, Guatemala, 2007.

3. Andrés Palma, “Las políticas públicas a favor de la cohesión social”. I Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL, Cartagena de Indias, Colombia, 2006.

4. *Ibíd.*

Un desarrollo más profundo de esa categorización propondría agrupar las políticas públicas en función de sus impactos en la generación de derechos garantizados o garantizables en las personas, en el desarrollo de mercados productivos que generen empleos de calidad y en la generación de confianzas mediante el desarrollo del diálogo y la concertación social. Sin embargo, intentar diferenciar el impacto de las políticas públicas en función de estas categorías es aún más complejo, ya que las distintas políticas influyen directa o indirectamente en estos tres espacios: Derechos garantizados de las personas, calidad de vida y auto sustentación, y confianza.

Si quisiéramos examinar las políticas públicas en función de estos derechos enunciados nos obligaríamos a mirar las políticas con un enfoque integral e integrador, sin embargo, esa no suele ser la realidad de las políticas públicas que son sectoriales, territorializadas y focalizadas, en síntesis, desintegradas o descoordinadas. La ausencia de políticas integradas constituye una forma de política pública que atenta contra la cohesión social tanto por el efecto que causa en los sujetos beneficiarios de las políticas como por el costo ético que representa una mala asignación de recursos.

Los Estados suelen tomar estructuras en función de iniciativas que se van reproduciendo a lo largo del tiempo. Se crea una política y esa política da origen a una estructura para su implementación. Sin embargo, puede terminar la política y continuar la estructura que, a su vez va generando una función que se transforma en algo de carácter permanente. Así, en estos casos, cada política va generando una intervención de carácter permanente. El problema surge, desde el punto de vista que interesa a este estudio, cuando las políticas se asemejan y se crean estructuras con funciones similares, o cuando se superponen funciones u objetivos y, por lo tanto, se duplican acciones o iniciativas. En este caso, por la mala asignación de recursos, se está incurriendo en una acción que no contribuye a la cohesión social en el sentido de que el uso de los recursos podría haber generado mejores resultados en esa perspectiva de análisis.

Cuando los recursos son escasos, como se ha visto, pero también si no lo fueran; su mal uso constituye un costo o un retraso en conseguir objetivos que resultan necesarios para que se tenga una sociedad con mayores niveles de cohesión social.

Por otra parte, cada vez se asume más la realidad de que la cohesión social constituye un objetivo de múltiples variables y su generación es multi causal, y si es así, la falta de coordinación de las políticas no contribuye a generar el efecto deseado. Hay así un impacto tanto por la duplicidad en el uso de los recursos como por la falta de coordinación e integración de las políticas.

Si la visión de las políticas fuera integradora, entonces la posibilidad de que sus resultados contribuyan a la cohesión social sería mucho mayor. Hay experiencias interesantes en América Latina que confirman esta aseveración, como los programas de promoción social que incluyen aspectos de diferentes ámbitos de políticas en un concepto sectorial o tradicional. El Sistema de Protección Social Chile Solidario es un caso de coordinación intersectorial que ha mostrado la posibilidad de avanzar en la cohesión social.

1.1. Políticas de apertura comercial y liberalización de mercados

Las políticas públicas que sólo consisten en ampliar y desarrollar los mercados pueden, sin duda, traer aparejado crecimiento, e inclusive, según algunos, disminución de la pobreza. Sin embargo, cuando consideramos los conceptos que están detrás de la idea de cohesión social, es decir, pobreza, brechas de pobreza, relación de ingreso entre el quintil más rico y el quintil más pobre, porcentajes de población ocupada que trabaja en sectores de baja productividad, brechas digitales, esperanza de vida entre los distintos sectores de la sociedad y no sólo la esperanza promedio de vida al nacer, por señalar algunos de los indicadores que la describen; es posible encontrar una política que, aun siendo eficiente para el desarrollo de los mercados, e incluso portadora de crecimiento, no necesariamente sea una política generadora de cohesión social. En una publicación del Banco Mundial se afirma: “Hay una paradoja de alcance y escala creciente en nuestro comportamiento económico general y, simultáneamente, en el despertar de nuestras sensibilidades hacia problemas e identidades locales. Un rasgo importante de esta paradoja es que su desarrollo depende del comportamiento futuro de dos tendencias que actúan en contra de ello, a saber, la desigualdad creciente (Pritchett, 1997) y la volatilidad creciente. La tecnología que hace la vida más estimulante, cosmopolita y próspera para unos, la hace más precaria e incierta para muchos otros. El desafío clave de la política de nuestro tiempo es la administración de los riesgos y las recompensas de la globalización. Hacerlo con eficacia y responsabilidad implicará el dar especial atención

a las redes de seguridad social que protejan a los miembros más vulnerables de la sociedad. Esto implicará la construcción de instituciones públicas más sensibles y responsables que pueden prever los problemas y ajustarse con rapidez. Esto implicará alentar liderazgos en todos los niveles de sociedad —desde entrenadores de fútbol y profesores de aula hasta ejecutivos de negocio y jefes de Estado— para construir puentes que atraviesen las grandes separaciones económicas y sociales existentes”⁵.

Lo que se puede afirmar es que, para promover la cohesión social, una determinada política no tiene que aceptar sólo algunos de los aspectos de cohesión social, sino que mejorar el conjunto de ellos. Y las políticas de libre mercado o de extensión de los mercados, lisa y llanamente, no significan necesariamente una mejora en la cohesión social.

El caso más paradigmático de este tipo de políticas es el de los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Cuando se analiza el proceso de integración en la Unión Europea de ampliación de los mercados para países como España, Irlanda, Portugal, o Grecia, que debe entenderse como desarrollo de TLC porque estos países se incorporaron a un TLC existente, la integración se hizo con fuertes compensaciones de los países integrantes del Mercado Común Europeo original a los otros que recién se incorporaban porque para los países europeos era evidente que el ingreso de los de menor desarrollo relativo iba a significarles fuertes cambios en sus estructuras productivas, y sin esa compensación, la cohesión social europea y la cohesión social interna de estos países iba a verse deteriorada. De una u otra forma se afirmaba que un proceso de integración económica o de apertura comercial trae consigo cambios proporcionales o importantes en las estructuras productivas, y consecuentemente en los grados de integración social o de cohesión social. Esto se refleja de manera destacada en los cambios en las velocidades del desarrollo territorial, pero más ampliamente en toda la estructura social.

Si examinamos los países de América Latina —no necesariamente, o no suficientemente con los TLC, pero sí con los procesos de apertura comercial

5. Easterly, William; Jo Ritzén y Michael Woolcock. On “Good” Politicians and “Bad” Policies: Social Cohesion, Institutions, and Growth. The World Bank (2000) [traducción del autor].

y en éstos se incluyen los procesos de creación o adhesión a TLC— se verá que los TLC y los procesos de apertura comercial representan un cambio sustancial en el desarrollo de las estructuras productivas, y el efecto de este cambio consistió en que los sectores dinámicos de la economía, que respondían a los incentivos del proceso de desarrollo hacia dentro, caracterizado por procesos de industrialización inducidos desde el Estado que daban origen a economías cerradas afectadas por las limitación del tamaño de los mercados y en consecuencia requerían de una reconversión; dejaron de ser tales y los sectores dinámicos de la economía pasaron a ser, en casi todos estos países, aquellos vinculados al procesamiento de materias primas.

Se produjo entonces una pérdida por parte de sectores que hasta ese momento se entendían dinámicos y que generaban importantes niveles de empleo, así como productividades elevadas para el promedio de esas economías, y que, por poseer estas características, eran los que administraban, por no decir generaban, el grado de cohesión social que existía en esas sociedades desde la perspectiva de los ingresos y del empleo.

En consecuencia, el impacto del proceso que se produce por la apertura comercial, ya sea unilateral o por los TLC, consiste en que los sectores dinámicos de la economía son sustituidos por otros. Y la pérdida en que incurren estos sectores que deben reconvertirse en América Latina no es compensada como en los países europeos. Por tanto, el efecto directo de los TLC es un efecto de pérdida de cohesión social. Es decir, fue posible —y de hecho ha sido así— que se generasen nuevos dinamismos en la economía acompañados de un mayor crecimiento, que recuperan un crecimiento que venía decayendo con los sectores que habían sido los dinamizadores de la economía en el desarrollo hacia dentro y que habían perdido esta condición por la limitación de sus mercados, y que al mismo tiempo se produzca una pérdida de cohesión por ese mismo efecto.

Esto ocurre porque la apertura a nuevos mercados, aunque implica crecimiento, genera menor cohesión social porque aquellos sectores que eran muy relevantes en la estructuración de la organización social en cada uno de estos países, pierden el importante rol que desempeñaban. En casos como los de los países del Cono Sur, la reconversión industrial significó fuertes pérdidas de empleo. Chile, en particular, fue uno de estos ejemplos. Producto de estas

reconversiones, el gobierno tuvo que crear programas especiales de empleo aun cuando con este tipo de iniciativas nunca se recupera el nivel de cohesión social.

En el caso de la economía chilena, la razón entre quintiles (Q5/Q1) que, como ya se ha visto, es uno de los indicadores que se consideran primarios para medir los niveles de ingreso asociables a la cohesión social, se incrementó al doble producto de estos procesos de reconversión industrial que fue lo sustancial de lo que causó la apertura unilateral. Y si se mira además los indicadores de empleo, la tasa de desempleo abierto se elevó sustancialmente. Entonces, la pérdida de cohesión social está comprobada a través de los indicadores que se usan para medir estos elementos.

En el caso de otros países de América Latina, como Argentina, esta repercusión también se aprecia tanto en los niveles de indicadores de pérdida de cohesión social como en los de la salud, donde las condiciones se deterioraron a tal grado que hubo gente que dejó de recibir atención y aumentaron las tasas de mortalidad infantil. Este deterioro en los indicadores de salud no ocurrió en el caso chileno por la permanencia de los sistemas de atención al niño sano y a la mujer embarazada; pero sí hubo un deterioro relativo del ingreso, el empleo y otros indicadores de cohesión social que permiten afirmar, por lo tanto, que una política de apertura comercial y una política de libre mercado, sin compensaciones, es una política contraria a la cohesión social.

Claramente, esto es válido en las políticas de libre comercio y, en general, también en las políticas de desarrollo de los mercados que no son regulados o que no sufren compensaciones, o que carecen de una contraparte seria por parte de las políticas públicas para que los efectos del dinamismo natural de los mercados no produzcan menor cohesión social. Lo que se afirma, por consiguiente, es que el dinamismo propio de los mercados genera pérdida de cohesión social, y si se desea que dicha pérdida no se produzca es necesario que se desarrollen políticas compensatorias, ya sea políticas compensatorias sociales o políticas compensatorias de mercado.

El efecto natural del dinamismo de los mercados es la pérdida de cohesión social, lo que también vemos en América Latina donde efectivamente, a partir de los años ochenta, se permite el libre desarrollo de los mercados en la

mayoría de nuestras economías. Al decir “libre desarrollo de los mercados” se está haciendo referencia a mercados no sujetos a regulación y que a su vez son poco competitivos o no son competitivos. No se quiere afirmar que no sea necesario el desarrollo de los mercados en los que se busque crear un determinado tipo de actividad, y que haya libre iniciativa de las personas, libre acceso a capital, o libertad de movimiento y de contratación; sino que si se permite que las fuerzas del mercado, que actúan en función de las disponibilidades iniciales de información y de capital en sus distintas formas, operen libremente, entonces el resultado podrá ser mayor crecimiento, pero al mismo tiempo será mayor concentración y, consecuentemente, menor cohesión social.

Porque el efecto del desarrollo libre de los mercados —independiente de si son mercados domésticos, mercados extendidos, o mercados abiertos producto de TLC o de aperturas comerciales— es un efecto naturalmente concentrador porque se premia al que tiene mayor información, acceso a capitales, a herramientas de gestión, información de mercado, etc. Es evidente que el que posee esos activos no sólo es muy bien valorado en la economía, sino que puede multiplicar su capacidad dentro del conjunto de la economía. Como ello ocurre, el resultado será menor cohesión.

En síntesis, aun cuando se genere crecimiento, el desarrollo libre de los mercados, ya sea por su expansión producto de las aperturas comerciales o por otras razones, tendrá efectos negativos en la cohesión social, tanto por los cambios en las estructuras productivas, y el impacto que ello genera, como por la concentración que se produce. Esto puede corregirse con adecuadas compensaciones, para que el efecto total sea positivo, pero el efecto natural de estas políticas es negativo desde el punto de vista de la cohesión social.

1.2. Políticas de organización industrial y fomento de la competencia

El desarrollo libre de los mercados incide también desde la perspectiva de la organización de las industrias y de las redes sociales asociadas a las estructuras de los mercados. Así, esto puede verse como un tema de distribución del ingreso, también como uno de distribución de capacidad de generación de renta y de redistribución dentro de sectores, como el propio sector empresarial, y como un tema de redes sociales que se construyen o destruyen en función de las libertades para desarrollar las organizaciones productivas y los límites a la competencia que se establezcan o promuevan. Lo

podemos observar en el acontecer de América Latina con el sector farmacéutico. El farmacéutico es un sector tremendamente competitivo desde el punto de vista de los proveedores y era tremendamente competitivo desde el punto de vista de los expendedores de productos farmacéuticos. Sin embargo, el desarrollo de los mercados y de las tecnologías, impulsados ambos por la globalización, lo ha conducido a un nivel de concentración considerable en casi todas las economías de América Latina, posibilitando el surgimiento de dos fenómenos muy importantes. Por una parte puede haber significado, o ha significado, una rebaja de costos para los consumidores al expandirse las escalas de producción en el nivel de la venta al detalle, algo que puede ser discutido por las alzas de los precios internacionales de los medicamentos asociados al uso de patentes. Pero por otra, ha afectado la estructura social al sustituir el rol del profesional farmacéutico, que tenía una farmacia en el barrio o en una ciudad de cuarenta mil o cien mil habitantes y conocía a sus clientes, por la farmacia de cadena, que además presta otros servicios adicionales aprovechando su vinculación a los mercados financieros. Este vínculo que ha posibilitado la expansión de las cadenas de farmacias, les permite expandir sus áreas de operación y desarrollar sus propias líneas de financiamiento, lo que resulta atractivo para los consumidores, pero tiene el efecto de incrementar la concentración de estos mercados.

La lógica de la concentración opera en estos mercados tanto por el mayor acceso a los capitales financieros y a las fuentes de distribución, como por el poder de obtención de mejores precios de parte de los proveedores y de los productores de productos básicos, en este caso farmacéuticos, bajo la misma lógica de la competencia, pero que para el análisis de la cohesión social resulta concentradora al sustituir al pequeño o mediano proveedor por la cadena prestadora de servicios. El efecto es que, al trasladar una función empresarial de un pequeño o mediano empresario a una cadena farmacéutica de grandes dimensiones, se ha generado menor cohesión social. En definitiva, lo que demuestra este caso emblemático de las farmacias, y que podríamos extender a otro tipo de sectores económicos, es que la aplicación de las reglas del libre mercado ha implicado la sustitución de un grupo de pequeños o medianos empresarios por unos pocos grandes empresarios.

Esto ha generado niveles muy significativos de concentración en la industria los que, a su vez, han terminado por disminuir los grados de cohesión en la

sociedad. Este resultado queda en evidencia por la mayor distancia surgida entre el quintil primero y el quinto quintil, si uno tomara el indicador de distribución del ingreso, concentración que en definitiva también se ha extendido a la distribución de las oportunidades de mercado.

Pero más allá de los indicadores de concentración de ingreso, lo relevante es que ese tipo de concentración de mercado genera un nivel de desafección en quienes son castigados por la nueva estructura del mercado. Esto se ha denominado en algunos de nuestros países como el empobrecimiento o descuido de los sectores medios, porque éstos son los actores que hoy día se sienten excluidos del impacto de las políticas públicas.

Podría decirse, en consecuencia, que el efecto no es causa del mercado sino del cambio de las políticas públicas por permitir esta nueva estructura de mercado. Sin embargo, el cambio en las políticas públicas, o esta actitud del mercado, es indiferente desde el punto de vista que nos interesa para el análisis. El hecho es que una política de libre mercado, al generar mayores niveles de concentración, genera menores niveles de cohesión o destruye niveles de cohesión alcanzados con antelación.

Así como consideramos el mercado de las farmacias para ejemplificar lo que ocurre en la economía, donde impera cierto grado de concentración y cierta ausencia de políticas de regulación, de definición de tipos de mercado, la ausencia de la política pública es también una política pública. Y la política pública de libre mercado, o de ausencia de definiciones respecto del mercado, produce estos niveles de concentración.

Otros sectores, además del farmacéutico que se usa de manera ejemplificadora, tienen el mismo comportamiento. Tal es el caso de lo que se denomina en la terminología comercial y económica actual, la industria del *retail*.

La concentración de la industria del *retail* ha generado menores niveles de cohesión social en la totalidad de nuestras economías. Cuando se presenta una estructura concentradora de la industria, como ocurre con las mismas farmacias, supermercados, tiendas de vestuario, en fin, el *retail* en general, el efecto que se ocasiona a la economía es exactamente el mismo que se describía en la industria farmacéutica, esto es, la sustitución de pequeños y medianos empresarios por grandes empresas.

En el plano interno laboral, este cambio altera la relación de comprensión, de identificación del operario o del trabajador con el empleador en una industria de tamaño mediano, pequeño o inclusive una microempresa y la reemplaza por otra, en la cual, como se observa en el caso chileno y en general en la estructura latinoamericana, el efecto de contratación, de subcontratación, genera distancias significativas entre el contratante y el contratado produciendo menores niveles de cohesión social que los que existían con anterioridad. Este efecto concentrador es resultado de la política pública del libre mercado. Es decir, si dejamos que el mercado actúe con total libertad, y eso un producto de una política pública, vamos a obtener menores niveles de cohesión social.

El propósito de una política pública de organización de mercados u organización industrial debe ser doble, por una parte garantizar la adecuada provisión de bienes o servicios a precios que correspondan a criterios de eficiencia, pero al mismo tiempo debe promover la distribución del poder económico. Ello ocurriría en una situación de competencia perfecta, donde nadie tendría el poder de afectar las decisiones de otros, ningún productor ni ningún consumidor de manera individual. En una sociedad con mayor cohesión social esto debiera promoverse, pero cuando sólo se busca la eficiencia financiera, el efecto puede ser, y es, de mayores concentraciones que las que impiden esa relación de poder. Lo que se tiene es una contradicción entre los objetivos y un resultado negativo desde el punto de vista de la cohesión social. Hacen falta, por lo tanto, políticas que promuevan la competencia de manera efectiva y que permitan el acceso bajo condiciones equitativas a los recursos financieros, a los proveedores y a los mercados de insumos, de manera tal que todos puedan aprovechar los beneficios de los mercados globales. En definitiva, hay que disminuir o eliminar las barreras a la entrada que existen en los mercados, para que el efecto final sea de mayor competencia y, en definitiva, de mayor cohesión social. Esto no ocurre naturalmente, sino que debe ser promovido por las políticas públicas, y la ausencia de políticas públicas que desarrollen estas estructuras de mercados, o la existencia de políticas públicas que promuevan, o inclusive sólo toleren, la concentración es contraria a la construcción de la cohesión social.

1.3. Políticas urbanas y de uso del suelo

Otra área en la cual la política pública genera menores niveles de cohesión social, como consecuencia de la total libertad de mercado, es la de las políticas urbanas. En América Latina particularmente, una de las características

predominantes es que la evolución de las sociedades ha ido generando una acelerada concentración en los centros urbanos. Los porcentajes de población urbana en el continente se han duplicado en los últimos treinta años y hay países con grandes niveles de concentración urbana. Algunos de nuestros países, como Chile, Uruguay, Argentina, Perú, los países de Centroamérica, y Ecuador, se caracterizan además por poseer una o dos grandes urbes que concentran un porcentaje muy significativo de la población total de estos países y, por tanto, un porcentaje considerable de la población urbana.

Esto ha determinado que la política, o la ausencia de política de utilización de los suelos, sea una política de gran incidencia en los niveles de cohesión social. Si se toma el caso, tal vez el más paradigmático de todos, de las políticas aplicadas durante la dictadura en Chile, se verá la aplicación de una política urbana de uso del suelo cuyo resultado fue la erradicación de numerosos grupos de pobladores de bajos ingresos de sectores residenciales que registraban plusvalías potencialmente importantes, y luego trasladados a zonas de baja plusvalía ubicadas en la periferia de los centros urbanos, principalmente de la ciudad de Santiago.

Esta operación, sin duda alguna, generó una estructura espacial segregada. Y una estructura espacial segregada da origen a una estructura social menos cohesionada socialmente porque, evidentemente, ésta genera distancia, pérdida de identidad, pérdida de oportunidades, menores niveles de movilidad social que aquellos que se producen en las ciudades donde no se ha implementado una política urbana de esta naturaleza.

Sin embargo, siguiendo con el caso chileno, después del término de la dictadura, es decir, ya retornada la democracia, y como ocurre en la gran mayoría de los países de América Latina, la definición de la política de uso del suelo ha sido una definición con altos niveles de mercantilismo, es decir, se ha dejado una gran libertad al mercado respecto de la utilización de los suelos.

Y la libertad de mercado aplicada a las políticas urbanas que se describen, genera el mismo efecto que se produjo en Chile durante la dictadura por la aplicación de una política explícita. Esto significa que las personas de menores ingresos van a poder adquirir viviendas en zonas de bajo valor de los suelos, terrenos con un potencial de plusvalía menor. A la inversa, las personas de altos ingresos comprarán viviendas en aquellos lugares donde

potencialmente la plusvalía es más alta, en donde el valor de estos sectores es mayor. Se produce entonces, por efecto de la aplicación de la libertad de mercado en el uso de los suelos, un proceso por el cual los ricos tienden a vivir juntos entre sí, y los pobres, en cambio, tienden a vivir juntos entre sí, configurándose, por esta evolución del mercado, una segregación espacial en las ciudades.

Esto es una característica de cualquier centro urbano, pero es mucho más aguda en las ciudades de América Latina que la que se puede observar, por ejemplo, en las ciudades europeas. La dificultad para adoptar normas que regulen el uso del suelo posibilitando algún tipo de distribución de su valor, de apropiación social de la plusvalía, contrasta notablemente en América Latina, con la que existe en los países de Europa. La realidad de nuestro continente presenta una enorme segregación espacial.

La segregación espacial, como fenómeno de pérdida de cohesión social, impacta no sólo en el tipo de vivienda, en la concentración de las viviendas, y lo propiamente urbano, sino también en otros ámbitos de las políticas públicas o de ausencia de políticas públicas que repercuten similarmente en la cohesión social. Porque sucede que, al segregarse espacialmente la sociedad en función de los niveles de ingreso o de acceso a los recursos fundamentales, también se segrega espacialmente en la sociedad el resto de las intervenciones, llamemos intervenciones sociales, o el resto de las políticas públicas.

La segregación espacial se repite en otras áreas de políticas públicas y otras estructuras de mercado. Sin duda, hace que el acceso a los bienes se haya diferenciado, dependiendo de dónde se resida; que el acceso a la educación sea diferenciado según dónde se resida; y que lo mismo ocurra con el acceso a la salud. Así, al crearse mercados para ricos y mercados para pobres; educación para ricos y otra para pobres; salud para ricos y salud para pobres; todo ello estructurado sobre la base de que hay barrios para ricos y barrios para pobres, se refuerza, a través de esta segregación espacial, la pérdida de cohesión social por la ruptura de mecanismos de cohesión.

En palabras de la CEPAL: “La segregación espacial está polarizando las grandes ciudades de América Latina. La polarización, cuyas puntas de iceberg son los guetos y los condominios cerrados, tiene importantes implicaciones

para la cohesión social y la pobreza. La cohesión social está amenazada porque la segregación residencial reduce y deteriora los ámbitos que posibilitan el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad, mientras que la reproducción de la pobreza se alimenta de los bloqueos que produce la segregación residencial al acceso al empleo y a la educación, los cuales surgen con más fuerza en los barrios donde se concentran los más afectados por la crisis del mundo del trabajo. Estos fenómenos demandan una mayor atención a los cambios en la segregación residencial urbana, un mayor control sobre los determinantes de esos procesos y una profunda revisión de las acciones estatales en el ordenamiento territorial urbano y la vivienda social”⁶.

Para CEPAL, los espacios locales de las estructuras de oportunidades que dan acceso al bienestar ejercen influencia en el entorno comunitario sobre la manera en que los residentes perciben esas oportunidades: “Desde esta perspectiva, la situación de los pobres no es interpretada en forma aislada de su contexto social inmediato y de las afiliaciones que éstos establecen con ese entorno, y se hace énfasis en las probables consecuencias negativas de la segregación residencial urbana, entre las cuales destacan la erosión de las oportunidades de vida para los más pobres y la profundización de las distancias entre éstos y el resto de los integrantes de la sociedad”⁷. CEPAL señala cuatro consecuencias contrarias a la cohesión social de esta segregación. Una es la contradicción entre los espacios segregados en que viven los pobres y los niveles de consumo que se promueven en las sociedades, lo que a su juicio puede llevar a “activar los correlatos más disruptivos de la pobreza”. Una segunda consecuencia es que la ciudad pierde su esencia histórica de proveer espacios “para el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad”. La tercera preocupación surge de “que el aumento de las distancias físicas entre las localizaciones territoriales de pobres y ricos” forme parte de tendencias de largo plazo asociadas también a los procesos productivos, y los roles de unos y otros en ellos. Por último, señala que los procesos de segregación residencial pueden endurecer la reproducción intergeneracional de la pobreza ya que, independientemente de los atributos individuales y familiares, “el hecho de residir en barrios con altas concentraciones de hogares con recursos escasos” afectaría tanto a los adultos como a los niños para romper el círculo de la pobreza.

6. *Panorama Social de América Latina*, CEPAL (2007).

7. *Ibíd.*

De manera evidente estos procesos generan también regresión en la distribución de la renta porque la potencialidad de desarrollo de los mercados es, ciertamente, muy diferencial entre unos y otros sectores.

CEPAL afirma, finalmente, que: “Todas estas preocupaciones están incorporadas en los estudios que hoy día se encasillan bajo la noción de segregación residencial urbana. Como se observa, esta noción va más allá de la simple descripción de una ciudad con diferencias plasmadas en formas concretas de organización social y territorial, sino que incorpora, como dimensión dinámica, la idea de que esas diferencias tienden a retroalimentarse negativamente, a profundizarse y a consolidarse, favoreciendo de ese modo procesos de polarización, de ‘endurecimiento’ e incremento de las distancias sociales”⁸.

En conclusión, tanto de manera directa, al romperse la convivencia urbana por el solo hecho de la segregación, como de manera indirecta al generarse distintas calidades de las políticas que debieran contribuir a generar cohesión, como las de educación primaria principalmente, la ausencia de políticas proactivas en términos de integración espacial, o su correlato de permitir que el mercado de suelo urbano defina el desarrollo de las ciudades sin ninguna intervención correctiva, tiene un efecto segregador en las ciudades, que afecta de manera sustancial y, tal vez, de manera permanente los niveles de cohesión social.

1.4. Políticas de seguridad ciudadana

Al segregarse espacialmente la ciudad, se originan barrios para ricos y barrios para pobres. Al existir barrios para ricos y su contraparte, barrios para pobres, los primeros comienzan a transformarse en lugares donde empieza a limitarse el acceso a personas provenientes de otros sectores. Entonces, en los barrios para ricos se establecen sistemas propios de seguridad y estructuras de condominio con una diferente estructura jurídica que limitan el acceso público, y la libertad de desplazamiento queda reducida a un espacio menor, como una determinada calle, plazas y áreas que, aun siendo bienes de uso público, resultan de acceso restringido. Esta estructura de segregación comienza a imitarse o a extenderse al conjunto de la sociedad.

8. *Ibíd.*

Así, los barrios pobres empiezan también a estructurarse sobre la base de villas o de condominios para impedir el acceso de otras personas que se perciben como amenazas a estas mismas poblaciones. De acuerdo con Bernardo Kliksberg⁹, en Guatemala “el sistema de seguridad privada ha crecido velozmente y su presupuesto superaba en 2002 en un 20 por ciento el presupuesto público en seguridad. Se estimaba (Moser y Winton, 2002) que había ochenta mil guardias de seguridad privados, en comparación con los 18.500 efectivos policiales”.

En este contexto se debe analizar el impacto en la cohesión social de las políticas de seguridad ciudadana, ya que esta política no puede comprenderse sin el resultado de segregación urbana y discriminación social que se genera por otras políticas públicas o por la ausencia de las mismas. ¿Por qué sostener esto? Porque la fusión de estos tres factores obedece a la existencia de una base estructural física generada por la estructura de los barrios, hay una base cultural que no se rompe con esta estructura de segregación de barrio, que es la de los prejuicios discriminatorios. Y el efecto concreto de las políticas de seguridad ciudadana es que suelen ser reforzadoras de la segregación espacial y de las políticas discriminatorias. El mismo trabajo de Kliksberg sostiene que las políticas de seguridad más tradicionales, como las llamadas de “mano dura” tienen el riesgo gravísimo de “criminalizar la pobreza”, ya que comienzan a considerar “sospechosos” a todos aquellos que parezcan pobres o pertenezcan a minorías (étnicas, raciales o culturales). Para este autor, las políticas de seguridad mal concebidas en lugar de contribuir a la cohesión social “se convierten, como destaca Castel (1997), en ‘estrategias de gobernabilidad para contener y segregar a aquellos que sobran’”¹⁰.

La consecuencia final de este conjunto de refuerzos consiste en que cada persona en la sociedad se siente identificada sólo con sus pares más directos. Se dejan de tejer redes sociales que alcancen niveles mayores al espacio del caminar, por usar un término figurativo, y se comienza a mirar con sospecha o desconfianza a todo otro, a todo prójimo sobre el cual se carezca de un conocimiento directo. Al mismo tiempo que se genera esta desconfianza

9. Kliksberg, Bernardo. *Mitos y Realidades sobre la criminalidad en América Latina*. FIIAPP, 2007.

10. *Ibíd.*

se deteriora la fe en las instituciones públicas y en los encargados de la seguridad. El mismo estudio citado afirma que, en El Salvador, “el clima de desconfianza en la policía se ha acentuado y, según una encuesta de USAID (2006), sólo una tercera parte de la población denuncia los delitos de que ha sido objeto”¹¹. Esto repercute en la pérdida de identidad común, los Estados pierden identidad, los pueblos pierden identidad, las naciones y los grupos sociales empiezan a discriminarse mutuamente dentro de una sociedad, generando mucho menor nivel de cohesión social.

Obviamente, esto genera pérdidas de identidad, cambios en la estructura social, incluida pérdida de cohesión y de aprendizaje de la tolerancia, como ya se señaló.

Alguien podría argumentar que las políticas de seguridad ciudadana buscan, en realidad, un objetivo distinto al de la cohesión social. Esto sería de por sí bastante discutible, dado que se podrá manifestar que una política de crecimiento económico puede buscar un Estado diferente y que se debe agregar a las políticas de crecimiento una medida compensatoria para sostener o incrementar la cohesión social; sin embargo, el objetivo de las políticas de seguridad ciudadana es la cohesión social. Es el orden, es la tranquilidad de las personas que les permite identificarse con los demás, es establecer relaciones de confianza con los demás y, si las políticas de seguridad ciudadana tienen como efecto generar menores niveles de confianza, entonces estamos ante políticas que no contribuyen a la cohesión social, aun cuando éste precisamente debiera ser su objetivo. Kliksberg afirma que las políticas han fracasado ya que “a pesar de las políticas radicales adoptadas, los niveles de criminalidad no han descendido. En cambio, varias fuentes sugieren que han propiciado diversos desarrollos negativos. Son continuas las denuncias sobre las operaciones de ‘limpieza social’ practicadas con niños”¹² en ciudades como Río de Janeiro, Tegucigalpa y Bogotá. Asimismo, cita: “El fracaso de las políticas aplicadas se refleja en el sentimiento. Según un sondeo de la Universidad Centroamericana realizado en 2006, la opinión pública muestra pesimismo ante la situación. Indica su vicerrector Rodolfo Cardenal: ‘La ciudadanía resiente el clima de inseguridad que vive el país, la gran mayoría se siente insegura, siente que las autoridades de la seguridad pública no están

11. *Ibíd.*

12. *Ibíd.*

haciendo bien su trabajo'. Ésta es una de las razones por las que un 49,2 por ciento de los encuestados considera que la situación del país es peor en comparación con 2005"¹³.

Desde este punto de vista estamos viendo que la suma de efectos de las políticas de libre mercado con políticas de que refuerzan valores o comportamientos contrarios a la cohesión social, pueden tener un resultado también muy perjudicial en esta materia.

La ausencia de una visión en la perspectiva de la cohesión social se traduce en el mismo diseño de estas políticas de seguridad basadas en criterios parciales, frecuentemente influidos por la búsqueda de resultados electorales a partir de la legítima angustia de muchas personas frente al problema. Según Kliksberg "el enfoque tiende a tratar indistintamente todas las formas de criminalidad sin hacer mayores distinciones en el diseño de políticas, algo que parece inadecuado, porque en la región se ha desarrollado una multiplicidad de formas de delincuencia. Entre ellas, y esquematizando, hallamos dos principales. Por un lado, está el crimen organizado, que se presenta bajo diversas formas: las bandas de la droga, las mafias, los grupos de secuestros, las organizaciones de tráfico de personas, las que se dedican al robo de automóviles, las organizaciones de lavado de dinero y otras. La sociedad se defiende de ellas aplicándoles todo el peso de la ley. Tiene que tratar de desarticularlas, impedir su desarrollo y bloquearlo, aislarlas. Por otro lado, encontramos el crecimiento intenso de una criminalidad joven, que se inicia con actos delictivos menores de niños y jóvenes en situación de alta vulnerabilidad. Si se les aplica el mismo enfoque que al crimen organizado, todo indica que, además de hacer caso omiso de su posibilidad de recuperación, se están empeorando todas las condiciones que los llevaron a delinquir. El efecto será generar 'carne de cañón' para el crimen organizado, ampliar su posibilidad de jóvenes en riesgo a los que reclutar, cerrarles las oportunidades de salir del delito para dejarles sólo con las alternativas e incentivos que ofrecen las bandas criminales. La homogenización de la respuesta a los diversos tipos de criminalidad resulta, además de ajena a la ética, marcadamente ineficiente"¹⁴.

13. *Ibíd.*

14. *Ibíd.*

Si las políticas de seguridad ciudadana son del tipo integrativo desde el punto de vista de la diversidad y ocupacional de los espacios públicos, entonces esa política contribuirá a la cohesión social, pero no es común que así sea, ya que en general buscan responder a demandas espontáneas de la ciudadanía, que normalmente son represivas y no preventivas.

Perseguir y detener al delincuente es una tarea policial propiamente tal. Castigarlo es una tarea de la Justicia. La seguridad ciudadana es una tarea de toda la comunidad, y en tanto sea entendida así, y no como una acción policial, es posible que contribuya a la cohesión.

1.5. Políticas que enfrentan el consumo y tráfico de drogas

Los temas de seguridad ciudadana en América Latina, también en Europa, están vinculados fuertemente a otra área que también puede ser muy destructiva en términos de cohesión social. Muchos de los delitos que se cometen en América Latina, especialmente aquellos contra las personas, se concretan bajo la influencia del alcohol. Otros delitos buscan proveer los recursos para el consumo de estimulantes.

El consumo de drogas es el producto de una demanda, de un deseo social establecido y cuando este consumo, como ocurre en todas nuestras sociedades, es limitado o reprimido legalmente, esa demanda busca satisfacerse en un mercado negro, ilegal y que en la medida que se extiende o se expande, puede incidir de una manera muy significativa en los niveles de confianza, de credibilidad y en los niveles de cohesión social generales de una comunidad.

Las políticas en nuestro continente son, generalmente, políticas restrictivas, represivas del consumo y formalmente represivas del tráfico de estupefacientes. Sin embargo, tanto el consumo como el tráfico, se señala, han sido también fuertemente sostenidos por sectores importantes de la propia comunidad en muchas de nuestras sociedades. Por cierto, por los consumidores directos, pero también en muchos lugares, como las favelas en Brasil, algunas zonas de Colombia, algunas poblaciones en Santiago de Chile, esta estructura de tráfico de estupefacientes es sostenida también por la comunidad en la cual están insertos los narcotraficantes.

El tráfico de drogas y las políticas respecto del tráfico de drogas no necesariamente contribuyen a la cohesión social. Es claro por qué el tráfico de drogas no contribuye a la cohesión social, pero no es claro para mucha gente por qué las políticas públicas sobre la materia también pueden ser, y generalmente son, contrarias a la cohesión social. Lo que ocurre es que éstas suelen omitir los elementos de la estructura social en su diseño, en su planificación, en su implementación y por consiguiente, suelen reforzar, más que combatir, los efectos perniciosos en cohesión social que adolece la estructura del narcotráfico.

Una política pública que busque incidir determinadamente en los niveles de confianza logrados en la estructuración de la sociedad, debe considerar justamente estos aspectos de una manera muy explícita, ya que si no los tiene en consideración, el resultado final de la aplicación de la política puede ser diferente del que se pretendía obtener. Esto suele ocurrir con las políticas vinculadas al narcotráfico. Las políticas anti narcotráfico parten de la presunción de que el consumidor de drogas es un narcotraficante o que su comportamiento se origina en la permisividad con que las sociedad trata a los consumidores. Entonces se corre el riesgo de que el conjunto de la política de combate al narcotráfico se transforme en una política de combate únicamente al consumo de drogas ilícitas.

Cuando así actúa la sociedad, de una manera implícita pero muy real, está entregando un poder muy grande en la micro estructura social al proveedor de esa droga, hacia las personas que son identificadas como socialmente perjudiciales. Y cuando entregado ese poder a ese proveedor en el micro espacio, éste empieza a usar ese poder para sostener su negocio y legitimar su comportamiento, entonces la sociedad comienza a desarmar sus redes sociales para sustituirlas por nuevas redes sociales donde ese proveedor es un actor determinante. Esta nueva estructuración de la sociedad, donde el proveedor de la droga ilícita ejerce un rol fundamental, empieza a transformar la sociedad de micro espacio a *mezzo* espacios, como ocurre en Brasil, comienza a ocurrir en Chile, y en la gran mayoría de nuestras sociedades; el resultado es que se terminan estableciendo un conjunto de reglas implícitas en la sociedad por las cuales los micro, *mezzo* traficantes adquieren legitimidad social.

Se podría señalar que esto podría estructurar o generar mayor grado de cohesión en la sociedad. Sin embargo, el resultado no es ése. Porque el

micro y *mezzo* traficante, junto con adquirir grados importantes de legitimidad, produce un efecto demoledor de la sociedad democrática debido a que lo que se estructura es otra fuente de concentración de poder no vinculada, la decisión libre de los ciudadanos. Y eso es atentatorio a la cohesión social, porque una de las características centrales de la cohesión social es la existencia del Estado democrático, un Estado de Derecho donde todas las normas sean equivalentes para todos los ciudadanos, se puedan hacer valer los derechos, se respeten las distintas visiones sin estar sujetos a una presión de quien me provee de algo que yo considero sustancial o de una persona que utiliza los recursos que dispone para establecer algún grado de control social.

La ausencia de una política que comprenda este proceso y los fracasos de las políticas públicas en detener estos fenómenos han establecido que en América Latina, pero no sólo en América Latina, también en Europa, exista un menor nivel de cohesión social, producto de la ausencia de políticas adecuadas en términos del tratamiento de las drogas o de, simplemente, políticas equivocadas en esta materia.

1.6. Las políticas que focalizan el gasto público

En numerosas áreas de las políticas públicas, particularmente las de carácter social, los cambios de los últimos años en América Latina han apuntado a mejorar la focalización en el uso de los recursos públicos y a generar estructuras de financiamiento autónomo por parte de las personas de altos ingresos o que pueden financiar su propia actividad en el ámbito que corresponde, sobre la base de decir que el Estado se tiene que hacer cargo de los pobres porque los ricos pueden hacerse cargo por sí mismos de la satisfacción de sus necesidades. Esto parece ser un principio bastante sensato y solidario: el Estado se hace cargo de los que no tienen y los que tienen se atienden por sí mismos, pero el resultado ha sido la existencia de políticas para pobres y políticas para ricos.

La lógica de la focalización como reemplazo de la universalización, la búsqueda de nuevas formas de financiamiento para resolver los temas deficitarios de los gobiernos y la aplicación de incentivos para incrementar la eficiencia de los prestadores de servicios ha llevado a un cierto tipo de desarrollo de las políticas públicas que las hace comportarse como si la

prestación de servicios sociales siguiera la lógica del mercado. De hecho, se ha pretendido desarrollar mercados para los servicios sociales en que antes el Estado era el único proveedor y se ha buscado que aun en los casos en que el Estado sigue siendo el único o principal proveedor, éste se comporte siguiendo la lógica del mercado. El principio que ha motivado la aplicación de estas políticas es el de la eficiencia económica.

Sin embargo, el efecto que esto ha tenido y puede tener en la estructura de la sociedad, particularmente en cuanto a los niveles de cohesión social que se alcancen, puede llegar a ser muy distinto del concebido originalmente. El objetivo de esas políticas es que el Estado no subsidie a los que poseen más recursos, lo que es totalmente coherente con la lógica de cohesión social; y que el Estado entregue capacidades, transfiera capitales y recursos a los que no tienen oportunidades reales de resolución de sus problemas por si mismos genera, o debiera generar, cohesión social. La idea es lógica y coherente, pero los hechos demuestran que este tipo de políticas públicas ha generado servicios para ricos y servicios para pobres. Para el secretario ejecutivo de la CEPAL, José Luis Machinea, “el debate entre políticas focalizadas (que se han impuesto en la política social en América Latina) y políticas universales (tan propias del modelo europeo de estado de bienestar), nos plantea otro dilema, entre el alivio directo de la pobreza o el avance sostenido hacia la cohesión social. Porque la focalización permite concentrar recursos públicos en las poblaciones más vulnerables. Pero si convive con la solución de mercado para las prestaciones a las que recurren los sectores medios y altos de la población, la focalización corre el riesgo de consagrar un sistema estratificado de protección social en el largo plazo, en lugar de promover mayor confluencia hacia prestaciones y protecciones de calidad homogénea. Con ello, plantea un signo de pregunta sobre el impacto de la focalización sobre la cohesión social”¹⁵.

Como son los pobres los que pasan a ser fundamentalmente dependientes de la calidad y la cantidad de los beneficios que entregue el Estado, y los beneficios que entrega el Estado dependen de los recursos que el Estado tiene, los que en América Latina son muy limitados; la calidad de los beneficios es baja y su cantidad escasa o insuficiente. Ante eso los ricos empiezan a proveerse

15. Machinea, José Luis. Intervención en el Encuentro de Policy Makers “Pacto social, pacto fiscal: Miradas cruzadas Unión Europea-América Latina” París, Francia, 29-31 de octubre de 2007.

a través del mercado de sus propios servicios, creándose así una economía privada de la provisión de servicios públicos, a la que aspiran a acceder las personas que tienen menores recursos pero que no son dependientes del Estado. Los proveedores privados detectan esta nueva demanda y la satisfacen a una calidad inferior a la que entregan a los ricos, pero aún superior a la que entregan los proveedores públicos, y así tenemos un mercado que “descrema” la demanda y reproduce las condiciones originales de desigualdad, proveyendo servicios para ricos, para sectores medios y dejando al Estado la provisión de estos servicios para los pobres. En el Encuentro de Policy Makers “Pacto Social, Pacto Fiscal: Miradas cruzadas Unión Europea-América Latina” realizado en París, Francia, 29-31 de octubre de 2007, el secretario ejecutivo de CEPAL señala sobre este punto: “Hay otro rasgo que resulta especialmente problemático desde la perspectiva de la cohesión social. En muchos países de América Latina se observa que las clases medias y altas tienden crecientemente a satisfacer sus necesidades de seguridad social, de salud, de educación, y recientemente incluso de seguridad física, por la vía de la compra de servicios en el mercado para tales efectos. Vale decir, su bienestar y protección prescinde del servicio público y de la acción del Estado. Lo que no pagan en impuestos lo pagan comprando prestaciones privadas en el mercado. Con ello, no tienen incentivos ni para reclamar por una mejor calidad de los servicios públicos, y mucho menos para pagar más impuestos que redunden en una mejor calidad y cobertura de los servicios públicos. Todo esto erosiona el sentido de solidaridad de las clases medias y altas hacia el resto de la sociedad, y genera ciudadanía social de primera y segunda clase, afectando gravemente la cohesión social”¹⁶.

La educación para ricos es provista y financiada por los propios usuarios. La educación para pobres es financiada por impuestos y provista directamente por el Estado, o por un agente contratado por el Estado para estos efectos. Con la misma lógica tenemos salud para ricos, y salud para pobres; carreteras para ricos y caminos para pobres. Esta política estructuralmente genera una situación que no contribuye a generar cohesión social porque, evidentemente, al tener distintas calidades, aun cuando las políticas presenten las mismas coberturas para los ricos y para los pobres, lo que se está configurando es una ratificación de la segregación inicial, el mantenimiento

16. *Ibíd.*

o acrecentamiento de las diferencias que existen entre estos distintos sectores y, por lo tanto, estas políticas tan bien concebidas desde el punto de vista de la intención terminan atentando contra la cohesión social.

Hay una diferencia muy radical entre este impacto de las políticas en América Latina y el impacto de las políticas en las cuales probablemente se inspiró América Latina, que son las políticas del estado social europeo, en sus distintas vertientes. Porque la lógica del estado social europeo es que el Estado, dado su nivel de desarrollo y su nivel de compromiso, entrega un servicio de calidad porque recibe los ingresos necesarios para financiarlo. En América Latina los ingresos del Estado son insuficientes para generar esos niveles de calidad, y por eso las personas de altos ingresos buscan proveerse por sí mismas de esos servicios.

Esta política no puede ser mirada ignorando o subestimando la capacidad que tenga o no tenga el Estado para entregar servicios de calidad. La ausencia de capacidad del Estado para entregar servicios de calidad trae consigo menores niveles de cohesión social aun cuando la intención de la política pública sea generar mayores niveles de cohesión social. Esto tiene directa relación con la capacidad del Estado para proveer un servicio de calidad. Esto tiene que ver, por tanto, con los niveles de ingresos de que dispone cada sociedad, pero también con los de cada Estado en una sociedad.

Cuando tenemos sociedades pobres con Estados todavía más pobres, aun cuando la intencionalidad de la política sea adecuada, el resultado va a ser menores niveles de cohesión social. Si como ocurre en los países del Cono Sur de América se han alcanzado niveles importantes de cobertura en educación y en salud, pero la calidad de la educación y de la salud que se entrega es muy diferencial, el resultado será de menores niveles de cohesión social.

Este diferencial de calidad podría corregirse si se introdujeran cambios en la estructura tributaria para generar mayores niveles de ingreso. Pero tal cual como se implementan, esto es manteniendo inalterables los niveles de ingreso fiscal, el resultado de las políticas es una pérdida de calidad de las políticas públicas desde la perspectiva de la cohesión social, aun cuando mejore la focalización y los recursos públicos se destinen efectivamente a quien lo necesita. Ello porque simplemente son insuficientes.

En muchos países esto se agrava porque la estructura tributaria no contribuye a la cohesión social. Las políticas tributarias y las políticas de financiamiento requieren eficiencia y capacidad de recaudación, pero también requieren generar identificación y confianza entre los distintos actores, de manera que generen la valoración por parte de los individuos de la sociedad de que el sistema impone algún grado de justicia.

Cuando la única fuente o las principales fuentes de recursos con que cuenta el Estado son aquellas provenientes de la explotación de las materias primas y de los impuestos indirectos, ya sean al consumo o al comercio exterior, el resultado es que el sistema no contribuye a disminuir las diferencias en capacidades y en ingresos. Y el resultado igualmente consistirá en la generación de menos estímulos para cumplir con el sistema por cuanto al final la persona de mayores ingresos aducirá que tiene que auto proveerse de todo aquello que el Estado le debiera entregar porque lo que el Estado entrega es de menor calidad.

Por su parte, la persona de menores ingresos argumentará que el Estado le entrega servicios de menor y baja calidad que no le permiten disminuir la diferencia con el resto de la sociedad y por tanto se le priva de incentivos para responderle al Estado. Y esto es un círculo pernicioso del conjunto de carencias de recursos del Estado, con la calidad de los servicios que presta el Estado y con el origen de los recursos que el Estado utiliza para proveer estos servicios. Al decir de Machinea: “La percepción de los actores es de crucial importancia. Así como es muy difícil avanzar en términos de cohesión social en un país o región donde persisten fuertes brechas de ingreso y de acceso a distintos activos, ¿cómo promover mayor sentido de solidaridad y de pertenencia si los ciudadanos no confían en las instituciones básicas de la democracia y perciben que la justicia no es la misma para todos? ¿Cómo promover mayor disposición a contribuir al bienestar general por vía tributaria si los actores sienten que el gasto social no mejora la equidad, no rescata de la pobreza y carece de transparencia y efectividad? ¿Cómo hablar de cohesión social en sociedades donde la negación del otro ha sido la regla por décadas o siglos, permeando la cultura política y cívica?”¹⁷.

17. *Ibíd.*

Entonces, en su conjunto esto produce menores niveles de cohesión social porque desmotiva el esfuerzo y la identificación de las personas con el resultado de su esfuerzo. Esto es particularmente relevante en los países donde el origen de los recursos públicos no está vinculado a las tributaciones, sino que a la explotación de materias primas debido a la ausencia de un esfuerzo relacionado con la actividad o el aporte individual, y por tanto, todos los agentes de la sociedad comienzan a comportarse como rentistas lo que tiende a preservar o acentuar los bajos niveles de cohesión existentes.

1.7. Las estructuras del mercado del trabajo y los sistemas de protección social

Uno de los espacios en que primero se han aplicado lógicas de mercado, en la implementación de políticas sociales en América Latina, y en lo que se está avanzando en Europa, es en los sistemas de protección social. Ello se origina en que ha cambiado de manera radical la estructura de la demanda por trabajo, alterando de esta manera de manera también radical los propios mercados de trabajo. Esta alteración a los conceptos tradicionales de protección social busca enfrentar esta nueva realidad.

La nueva realidad es que los empleos son de menor duración o más inestables, y que crece el autoempleo en la medida que la mayor parte del empleo se genera en empresas de menor tamaño y en el sector servicios no financieros ni públicos. Profundizando en esta perspectiva, Kirsten Sehnbruch, quien ha estudiado el mercado laboral chileno, señala que “hay estructuras más fundamentales en el mercado laboral que no son o no han sido objeto de mucho debate: la separación de los trabajadores en independientes y asalariados fragmenta el mercado laboral, particularmente en cuanto a los derechos a previsión, salud y seguro de cesantía. Lo mismo se puede decir de los diferentes tipos de contrato dentro del sector asalariado. Los contratos atípicos e indefinidos generan segmentación y no cohesión, ni hablar de los que no tienen contrato escriturado. La mayor debilidad del mercado laboral chileno, sin embargo, es que hay un amplio porcentaje de trabajadores cuyo mayor problema en la vida es el trabajo. Se sienten excluidos del progreso del país, lo cual fomenta todo el contrario a la cohesión social”¹⁸. En otras

18. Kirsten Sehnbruch, Ph. D, Center for Latin American Studies, University of California, Berkeley. Correo electrónico al autor.

palabras, la segmentación del mercado laboral entre trabajadores con diferentes tipos de contratos obliga a mirar, aun antes que la diferenciación entre trabajadores con y sin contratos, esa realidad para evaluar la situación o la contribución de las políticas a la cohesión social.

Al analizar las dimensiones de los sistemas de protección social y de los sistemas previsionales, éstos se basan en la idea de que la fuente de la protección es la permanencia de un empleo. Todos los sistemas de protección tienen su origen en la intención de proteger la generación de ingresos que proviene del empleo. El supuesto básico es que la persona siempre puede tener un empleo y que el ingreso que ese empleo le genera debe ser protegido, o la capacidad de generar ese ingreso, por ello se vinculan los sistemas de protección del empleo a la protección de la salud. Sin embargo, esta realidad, que se fue tejiendo de diversas maneras a partir de la protección del empleo, primero estableciendo regulación a los contratos, desarrollando mecanismos de contribución a la salud y a los sistemas de retiro, y luego creando seguros de desempleo y otras acciones destinadas a proteger el ingreso proveniente del trabajo, siempre se han basado en que el trabajo es dependiente de un empleador y, de alguna manera, permanente. Pero estas dos premisas no se cumplen, y ello lleva a que se pueda sostener que hay políticas principales en el ámbito laboral que no generan cohesión social¹⁹. Para la profesora Sehnbruch, en el caso chileno, ellas incluyen al seguro de cesantía, porque no protege a los trabajadores más vulnerables, y el sistema de capacitación para trabajadores, porque no está orientado a los trabajadores más vulnerables ni, salvo a través de algunos programas que no tienen mayor impacto, a los que carecen de un contrato formal.

De esta manera, al desconocer las políticas públicas en relación con el empleo y el diseño de los sistemas de protección social, esta realidad de precariedad y vulnerabilidad del mercado del trabajo, su resultado es que en lugar de contribuir a la cohesión social se está estimulando el comportamiento diferenciado de la estructura social, lo que genera menores niveles de cohesión.

19. Sehnbruch, Kirsten. "Privatized Unemployment Insurance: Can Chile's New Unemployment Insurance Scheme Serve as a Model for Other Developing Countries?". University of California, Berkeley. Center for Latin American Studies. Paper núm. 12, diciembre 2004.

1.8. Las políticas macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas pueden contribuir o no contribuir a la cohesión social. Se podría decir que las políticas macroeconómicas no tienen relación con los procesos de cohesión social, pero eso no es así. Una buena política macroeconómica puede no contribuir a los procesos de cohesión social y ser neutra frente a ellos. Podría haber algún tipo de políticas macroeconómicas que no fueran neutras sino favorables, pero ciertamente hay un tipo de política macroeconómica que va contra los procesos de cohesión social, es decir, que no contribuyen a la cohesión social. Ésas son las políticas macroeconómicas que generan inestabilidad en las economías.

Lo vivido por la mayor parte de las economías de América Latina en la década de los noventa con motivo de la transferencia a las economías latinoamericanas de las crisis acaecidas en otros lugares del mundo, no solamente es atribuible a las políticas de mercado, sino también a las políticas macroeconómicas. Lo ocurrido en Chile el año 1975 y los años 1982-1983, lo ocurrido en Argentina el año 2001, son ejemplos claros de malas políticas macroeconómicas que no contribuyeron a la cohesión social. El resultado de esas políticas macroeconómicas en algunos casos fue inflación, en todos los casos fue desempleo muy elevado, incremento de los niveles de pobreza y falta de sentido de pertenencia.

En ese sentido, es claro que una mala política macroeconómica no contribuye y es contraria a la cohesión social. Entonces, lo que habría que ver, o verificar, es qué es una mala política macroeconómica y qué es una buena política macroeconómica. Una mala política macroeconómica ciertamente es la que genera los efectos que se han señalado. Pero una buena política macroeconómica, ¿necesariamente es un aporte a la cohesión social? Es posible que haya países sin inflación, con crecimiento y estabilidad macroeconómica y que no necesariamente avancen a la cohesión social. Es posible que esas políticas sean neutras desde la perspectiva de la cohesión social, y si así efectivamente lo son, aunque los mercados funcionan libremente, el efecto de esas políticas macroeconómicas será negativo desde el punto de vista de la cohesión social, porque la neutralidad significa mantención del estado de cosas y, si la cohesión social es baja, entonces la neutralidad no significa contribuir a la cohesión social. Desde esta perspectiva una política macroeconómica neutra, desde el punto de vista de la cohesión social, es una política

macroeconómica que no contribuye a ella. Obviamente, habría que fijar rangos en las políticas macroeconómicas desde la neutralidad hasta la negatividad respecto de la cohesión social. Entonces cabe preguntarse: ¿puede haber una política macroeconómica que efectivamente contribuya a la cohesión social?

Si se quiere una macroeconomía distribuyente, pro pobre e integradora, probablemente, al igual que con las políticas comerciales, se tendría que plantear si hay una política macroeconómica que en sí misma pueda tener efectos positivos en la cohesión social o si es necesario que ella sea compensada o complementada con la política pro cohesión social. Una política macroeconómica que contribuya a la cohesión social al menos tiene que mantener baja la inflación, estable la economía, y baja la tasa de interés, ya que ello permite que haya más personas que puedan acceder a los mercados de capitales y que haya más proyectos rentables, y que las oportunidades sean conocidas y se premie la capacidad de innovar y el esfuerzo. La menor tasa de interés tiene un carácter redistributivo, ya que con ella es posible que personas que a una tasa de interés mayor no podrían tener acceso al mercado de capitales, sí lo tengan. Sin embargo, el mercado de capitales tiene que estar preparado para que ello ocurra, de lo contrario los beneficios sólo los recogerán los que ya tienen acceso a las mayores tasas. La estabilidad es fundamental para evitar las crisis que siempre perjudican a los pobres y a los sectores medios, como demuestra la experiencia latinoamericana e internacional.

Otro tanto ocurre con la necesidad del crecimiento. Éste es importante porque trae oportunidades y empleos, pero puede que su capacidad u orientación no sea distributivo de las oportunidades y no genere suficientes empleos, o sea de baja intensidad en la creación de empleos. Ese crecimiento bajo en intensidad de empleo sería contrario a la cohesión social. La política macroeconómica debe abordar también esta perspectiva si se quiere que sea un aporte al proceso de cohesionar la sociedad.

Al postular la necesidad de complementación y compensación de políticas macroeconómicas neutras desde el punto de vista de la cohesión social se presume que la ausencia de esta complementación tiene un efecto agregado negativo. Para resolver esto se requiere de políticas que no son macroeconómicas, sino *mezzo* o micro económicas, ya que se relacionan con la forma

de funcionamiento de los mercados. Lo que ocurre es que la política macro entrega un piso al proceso económico frente al cual hay otras políticas que deben actuar desde el punto de vista de la cohesión social. Pero ese piso también puede no existir si las políticas macroeconómicas son negativas.

En definitiva, la existencia de políticas macroeconómicas sanas tiene un efecto positivo o neutro en la cohesión social, y la ausencia de una política macroeconómica sana tiene un efecto negativo en el grado de cohesión social que tenga un país. Una política macroeconómica que genera inestabilidad, inflación, desempleo o recesión deteriora de la cohesión social con resultados negativos para el conjunto de la sociedad.

■ III. Conclusiones

Se han revisado el concepto de cohesión social y los indicadores que permiten aproximarse a una medición del concepto. Se comparte la visión de que este enfoque de evaluación de las sociedades constituye un avance en cuanto que se aproxima mejor que otros conceptos e indicadores al objetivo de bienestar de los integrantes de las comunidades, que debe ser el propósito de toda política y de todas las políticas.

Pero suele ocurrir que a la hora de evaluar las políticas en la búsqueda de medir los aportes de ellas a la cohesión social ocurra una de dos, o ambas, situaciones que se describen a continuación: o que se considere una política de manera parcial, en el sentido de que se la evalúe por indicadores primarios asociados a ella y no por su impacto en el conjunto de los indicadores que reflejan la cohesión social, que es lo que debe hacerse en todos los casos; o que se considere que esa política no tiene un impacto en la cohesión social y por lo tanto no se la someta a evaluación desde este punto de vista.

Lo frecuente, de acuerdo con lo que se expresa en el párrafo anterior, es que se someta a evaluación a determinadas políticas que son denominadas comúnmente como políticas sociales. Pero todas las políticas públicas son políticas sociales y todas tienen impacto en términos de aportar o no aportar a la cohesión social.

En el análisis precedente se ha supuesto que las políticas se aplican en sociedades democráticas y, por lo tanto, no se ha considerado la posibilidad de que la democracia esté ausente. Obviamente, las políticas públicas que atenten contra la democracia constituyen un atentado a la cohesión social, ya que la democracia es parte constitutiva del concepto. En el conjunto de políticas analizadas no se han incluido aquellas que atenten contra la democracia, lo que puede ser objeto de un estudio particular, especialmente para revisar la relación entre las relaciones económicas y la profundización de la democracia.

Son nueve los ámbitos de políticas públicas que se han considerado como posibles de contradecir el objetivo de cohesión social. Ninguna de ellas es necesariamente contraria al objetivo buscado, pero su implementación real, en los casos que se analizan, no contribuye a la cohesión social.

En varios de los casos que se analizan, es el desarrollo libre de mercados, es decir, sin regulaciones, lo que genera pérdidas en la cohesión social. Ello ocurre en el desarrollo de procesos de apertura económica, en los espacios de organización industrial y en las políticas urbanas.

La falta de integración de las políticas atenta contra la cohesión social en los casos de organización del Estado, de las políticas de seguridad y relacionadas con la drogadicción. Pero en estos dos últimos casos, los efectos más importantes de ellas que contradicen la cohesión social se relacionan con la desestructuración social que esas políticas generan, principalmente por la ausencia de esa concepción integradora que se requiere para generar confianzas y cohesión.

También se ha visto que resultan contrarias a los objetivos integradores las políticas públicas que aplican criterios de mercado para aumentar su eficiencia, ya que el impacto es la segmentación de la sociedad entre usuarios de distintos proveedores de políticas o la discriminación en el acceso a las mismas.

Por último, se puede constatar que las políticas macroeconómicas que generan recesiones, inflación o desempleo, tienen un impacto mayor en la pérdida de cohesión social.

Mas, así como estas políticas no contribuyen a la cohesión social, es claro que pueden hacerlo si se dimensionan e implementan adecuadamente. Ése es el desafío de las políticas públicas hoy en América Latina. Políticas que desarrollen mercados bajo criterios de integración, que sean complementadas y reguladas adecuadamente; políticas que fomenten la organización y la interacción social tendrán impactos positivos en lo urbano, la reducción de la violencia y el delito; políticas públicas de carácter integral, de acceso universal y que garanticen calidad generarán cohesión social. Esas políticas también son posibles. Para que se implementen debemos tomar conciencia de los defectos que tengan las políticas que hoy estamos desarrollando.

■ IV. Anexo¹

INDICADORES DE LAEKEN (VERSIÓN 2006)

INDICADORES PRIMARIOS	NOTAS	INDICADORES SECUNDARIOS	NOTAS
INGRESOS			
Tasa de renta baja después de las transferencias (o tasa de riesgo de pobreza)	Refiere a las personas que viven en hogares cuyo ingreso está por debajo del umbral fijado en el 60% de la renta mediana. Los ingresos se estiman mediante la escala de equivalencia modificada de la OCDE (1998), donde el ingreso total de un hogar se divide por su “tamaño equivalente”, para tomar en cuenta el tamaño y la composición del hogar.	Dispersión en torno al umbral de renta baja	Utiliza los umbrales del 40%, 50% y 70% de la renta mediana
Valores ilustrativos de la tasa de renta baja	El valor del umbral de pobreza estándar de poder adquisitivo (EPA, PPS en inglés), euro y monedas nacionales. Se estima para dos hogares tipo: (a) hogares unipersonales y, (b) hogares con dos adultos y dos niños.	Tasa de renta baja en un momento determinado	
Distribución de la renta	Posición relativa del quintil más pobre de la distribución del ingreso con relación al quintil más rico.	Coefficiente de Gini	
Persistencia de la renta baja	Porcentaje de personas que viven con ingresos menores al 60% de la renta mediana por periodos extendidos de tiempo. Incluye a las personas con ingresos bajo el umbral de riesgo de pobreza en al menos dos de tres años.	Persistencia de la renta baja	Base 50% de la renta mediana

1. Cuadro tomado de “La cohesión social en los países desarrollados: Conceptos e indicadores”. CEPAL, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, número 55, 2007.

INDICADORES DE LAEKEN (VERSIÓN 2006) (cont.)

INDICADORES PRIMARIOS	NOTAS	INDICADORES SECUNDARIOS	NOTAS
INGRESOS			
Brecha de la renta baja mediana	Mide cuán distantes son los ingresos de las personas en riesgo de pobreza. Diferencia entre el ingreso mediano de los pobres y el umbral del 60% de la renta mediana.	Tasa de renta baja antes de las transferencias	
		Trabajadores en riesgo de pobreza	Individuos clasificados como empleados y que están en riesgo de pobreza
EMPLEO			
Tasa de desempleo de larga duración	Porcentaje de la población económicamente activa que ha estado desempleada por lo menos 12 meses.	Proporción del desempleo de larga duración. Se calcula para las personas de 15 años y más	
Cohesión regional	Dispersión de las tasas regionales de empleo. Se estima como un coeficiente de variación. Las tasas de empleo son calculadas como el porcentaje de la población de 15 años que está desempleada, según la definición OIT.	Tasa de desempleo de muy larga duración	Porcentaje de la población activa que ha estado desempleada por lo menos 24 meses
Niños o adultos que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	Se estima por separado para los niños (0-17 años) y adultos (18-59 años). Los estudiantes de 18-24 años que residen en hogares habitados solamente por estudiantes no son contados ni en el numerador ni el denominador.		

INDICADORES DE LAEKEN (VERSIÓN 2006) (cont.)

INDICADORES PRIMARIOS	NOTAS	INDICADORES SECUNDARIOS	NOTAS
EMPLEO			
Brecha de empleo de los inmigrantes			
EDUCACIÓN			
Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y que no asisten a ningún tipo de educación o capacitación	Porcentaje de individuos de 18-24 años quienes tienen como nivel educacional máximo la baja secundaria (nivel CINE 2, según la Clasificación Internacional Normalizada de Educación de la UNESCO, 1997) y que no han recibido educación o capacitación en el mes anterior a la encuesta.	Personas con bajos niveles educativos	
Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura	Se emplea como fuente los datos del proyecto PISA (Programme for International Student Assessment) de la OCDE. Esta investigación clasifica a los sujetos de 15 años de acuerdo a su nivel de comprensión y manejo de textos escritos.		
SALUD			
Esperanza de vida al nacer	Número de años que una persona de edades de 0, 1 y 60 años puede esperar vivir.		

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de: "The Laeken Indicators: some results and methodological issues in acceding and candidate countries", Anne-Catherine Guio, 2004. *Background Paper* preparado para el Taller Aligning the EU Social Inclusion Process and the Millennium Development Goals, 26-27 abril, 2004, Vilnius, Lituania; Cohesión social, Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, Santiago de Chile, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana; sitios electrónicos de la Comisión Europea, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/sec2006_523_tables_en.pdf y del Proyecto PISA, http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2966,en_32252351_32252351_32235918_1_1_1_1_1,00.html.

■ V. Bibliografía

- ALBURQUERQUE, Mario (2007), “Cohesión social, desarrollo y competitividad”, Centro Nacional de Productividad y Calidad, Chile Calidad, abril, Santiago, Chile.
- CARVALLO, Marcelo (2007), “Chile barrio y Chile solidario: Estrategias para la cohesión social”, Seminario internacional: “Las legitimidades del gasto público de cohesión social”, ILPES-CEPAL, ADETEF, 11-12 enero, Santiago, Chile.
- CEPAL (2007), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*, diciembre, Santiago, Chile.
- (2006), “Estadísticas sociales. Social statistics”, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*.
- CEPAL y SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2007), *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, enero, Santiago, Chile.
- (2006), *Espacios iberoamericanos*, LC/G.2328/E, octubre, Santiago, Chile.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2004), Dictamen sobre “La cohesión social en América Latina y el Caribe”, REX/152, 25-26 febrero, Bruselas, Bélgica.
- X CONGRESO INTERNACIONAL CLAD (2005), “Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica: una análisis comparativo”.
- CRISTOFFANINI, Pablo (2006), “La cultura del consumo en América Latina”, *Revista electrónica de Español y Estudios Internacionales del Departamento de Lenguas y Cultura, Sociedad y Discurso*, núm. 10, 2006, Universidad de Aalborg, Dinamarca.
- DIGIWORLD AMÉRICA LATINA (2007), Fundación Telefónica, Enter, Sumaq e Idate, Editado por Ariel, Fundación Telefónica con la colaboración de editorial Planeta, mayo, España.
- ECONOMIST.COM, Country Briefings: Chile, “Destitute no more”, 16 de agosto de 2007, Santiago, de la edición impresa de *The Economist*.

- (2007), “Latin America's middle class, ‘Adiós to poverty, Hola to consumption’, 16 de agosto, São Bernardo do Campo, de la edición impresa de *The Economist*.
- FERES, Juan C. (2006), “Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina”, Encuentro internacional de Redes EUROsocial, CEPAL-EUROsocial, 26-29 junio, Cartagena de Indias, Colombia.
- FERRER, Javier (2007), “Diálogo social y trabajo decente”, Consejero del CES Grupo segundo, abril, Santiago, Chile.
- FORO BIARRITZ (2007), Diálogos Europa-América Latina, “cohesión social y Responsabilidad Social Empresarial”, 8-9 octubre.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (2007), “Desarrollo económico en Chile: Desafíos hacia el bicentenario”, *CED*, abril, Santiago, Chile.
- GONZÁLEZ, José M. (2007), Seminario “Diálogo social, Trabajo decente y cohesión social: Hacia una sociedad más inclusiva en Iberoamérica”, los derechos de la mujer y la cohesión social”, Consejero Grupo Tercero, abril, Santiago, Chile.
- HAUSMANN, Ricardo (2007), “Latin American Growth Strategy: What next?”. *Center of International Development*, Harvard University, junio.
- KILKSBERG, Bernardo (2007), “Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina”, Documentos de cohesión social, FIIAPP-EUROsocial.
- LATINWATCH (2007), Servicio de Estudios Económicos BBVA, primer semestre.
- LÓPEZ, J. y PERRY, G. (2001), “Inequality in Latin American: Determinants and Consequences, World Bank, junio.
- MACHINEA, J. L. (2006), “América Latina: Crecimiento insuficiente inequidad persistente”, Seminario conjunto CEPAL-GTZ-FES-KAS, “La economía social de mercado: Nuevos desafíos-nuevas soluciones”, noviembre, Santiago, Chile.
- MUSSI, Carlos (2007), “Los programas de transferencias de ingreso en Brasil: Un gasto público para la cohesión social”, Seminario internacional: “Las legitimidades del gasto público de cohesión social”, ILPES-CEPAL, ADETEF, 11-12 enero, Santiago, Chile.
- O'DONNELL, Guillermo (2007), “Notas sobre el desarrollo desde la política y el Estado”, Seminario: “Paradigma y opciones de desarrollo en América Latina, CEPAL-SEGIB, 21-22 junio, Santiago, Chile.
- OLEAS, Daniela (2007), “Programa Bono de Desarrollo Humano (BDH), Ecuador, Seminario internacional: “Las legitimidades del gasto público de cohesión social”, ILPES-CEPAL, ADETEF, 11-12 enero, Santiago, Chile.

- PALMA, Andrés (2006), “Desarrollo social y la gestión local”, *Agenda Pública*, edición año V, núm. 10, FLACSO, diciembre, Chile.
- (2004), “La política social de los gobiernos de la Concertación”, Conferencia internacional: “Institucionalización de la política social para la superación de la pobreza”, 28-29 septiembre, México.
- RODRÍGUEZ, Joseph, “El Mediterráneo: Culturas, civilizaciones y sociedades”, *Nuevas formas de política y poder*, director de la obra: Benjamín Oltra, edición Fundación Ciencias Sociales y Mundo Mediterráneo, Altea, Formato: CD-ROM ISBN: 84-605-8880-7.
- ROJAS, Flora (2007), “Los gastos de cohesión social en Paraguay”, Seminario internacional: “Las legitimidades del gasto público de cohesión social”, ILPES-CEPAL, ADETEF, 11-12 enero, Santiago, Chile.
- RUBINSTEIN, Juan C. (1973), “Estratificación social y estructura del poder en América Latina”, *Nueva Sociedad* núm. 4, enero-febrero, pp. 13-16, Disertación en las Jornadas de Integración Económica, sobre Sociología Latinoamericana, Universidad Nacional de la Plata, República Argentina.
- SEDESOL, México (2007), “Oportunidades: El papel del Programa Oportunidades en la cohesión social”, Seminario internacional: “Las legitimidades del gasto público de cohesión social”, ILPES-CEPAL, ADETEF, 11-12 enero, Santiago, Chile.
- SÉMBLER, Camilo (2006), “Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios”, Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL, diciembre, Santiago, Chile.
- SOLIMANO, Andrés (2005), “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: Crecimiento, clases medias y derechos sociales”, *Revista de la CEPAL*, núm. 87, LC/G.2287-P/E, diciembre, Santiago, Chile.
- TIRONI, Eugenio (2007), “Cohesión social en Chile: El retorno de un viejo tema”, edición núm. 18, *Revista Quórum*, agosto, Santiago, Chile.
- UTHOFF, Andras (2006), “Panorama social de América Latina y el Caribe”, CEPAL, Santiago, Chile.
- VOIPIO, T., WIMAN, R. y YLÖNEN, M. (2007), “Comprehensive Social Policies for development in a Globalizing World”, Report based on an Experts’ Meeting at Kellokoski, published by Ministry for Foreign Affairs, noviembre, Finlandia.
- YAÑEZ, Erika (2007), “Las Misiones en Venezuela”, Seminario internacional: “Las legitimidades del gasto público de cohesión social”, ILPES-CEPAL, ADETEF, 11-12 enero, Santiago, Chile.

En este estudio se analizan distintas políticas públicas en relación con su contribución con la cohesión social, centrándose en las que inciden negativamente en ella, aun cuando en sus especificidades puedan tener logros positivos. Por ejemplo, se señala que las políticas públicas que sólo consisten en ampliar y desarrollar los mercados pueden, sin duda, traer aparejado crecimiento, sin embargo no necesariamente son generadoras de cohesión social.

La conclusión es que para promover la cohesión social, una determinada política pública no tiene que aceptar sólo algunos de sus aspectos definitorios sino que tiene que mejorar el conjunto de ellos, y frecuentemente las políticas públicas no consideran más que una o algunas de sus dimensiones.

Hoy en América Latina el desafío de las políticas públicas es tomar conciencia de la multiplicidad de los impactos de las mismas y la vigencia del debate sobre la cohesión social puede contribuir a resolverlo.

SOBRE EL AUTOR

ANDRÉS PALMA IRARRÁZVAL es Director del Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas de FLACSO, Sede Chile, y Director del Magister en Gerencia para el Desarrollo de la misma institución.

Es magíster en Ciencias con mención en Economía de la Universidad de Chile (Escolatina) e Ingeniero Comercial en la misma universidad.

Ha desarrollado una intensa actividad en diferentes funciones públicas, destacándose las de Ministro de Planificación y Cooperación del Gobierno de Chile (2003-2004), Director Nacional del Programa Chile-Barrio (2002-2003) y Diputado al Congreso Nacional en representación de las comunas de Macul, San Joaquín y La Granja, en la Región Metropolitana de Santiago de Chile, entre los años 1990 y 2002.

Ha sido profesor en las Universidades de Chile y Central, y consultor de diversos gobiernos e instituciones latinoamericanas. Como dirigente político desempeñó la Presidencia de la Juventud Demócrata Cristiana de Chile y la Vicepresidencia de la de América Latina.

