

Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones

Ciudad de Panamá, 7 y 8 septiembre de 2006

Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina

Avance de proyecto

Juan Carlos Feres

Jefe, Unidad de Estadísticas Sociales

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Índice

- Cohesión social: aspectos conceptuales
- El camino europeo hacia la definición de los indicadores de cohesión social
- Medición de la cohesión social en América Latina
- Próximas actividades del proyecto



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina

COHESIÓN SOCIAL: ASPECTOS CONCEPTUALES



La cohesión social como respuesta a..

CEPAL

- Corrosión de la legitimidad y gobernabilidad de los estados nacionales
- Aumento en las brechas sociales
- Emergencia de identidades auto referidas
- Excesiva racionalización económica
- Tendencia a la individuación y al debilitamiento de lo público



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Cohesión social: Nociones cercanas

(Universo semántico – género próximo)

- **Capital social**
 - Acervo de redes y lazos de los agentes sociales
- **Integración social**
 - Participación del nivel mínimo de bienestar
- **Inclusión social**
 - Incorporación de una diversidad de actores
- **Ética social**
 - Comunidad de valores, solidaridad



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Cohesión social:

Definición (1)

(Diferencia específica)

- 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**)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Cohesión social: Definición (2) (Diferencia específica)

- **Mecanismos de inclusión**
 - Empleo
 - Sistemas educacionales
 - Titularidad de derechos
 - Políticas pro-equidad, pro-bienestar y de protección social
- **Sentido de pertenencia**
 - Confianza en las personas e instituciones
 - Participación ciudadana
 - Expectativas de mayor bienestar
 - Valores de convivencia
 - Ausencia de discriminación



Cohesión social: Ventajas de la definición (1)

CEPAL

- Permite vincular dimensiones de la realidad que por lo general transcurren por carriles separados:
 - Política social y valor de la solidaridad
 - Sinergias entre equidad social y la legitimidad política
 - Transformaciones socio-económicas y cambios en la interacción social
 - Cambios socioeconómicos y cambios en la subjetividad colectiva



Cohesión social: Ventajas de la definición (2)

CEPAL

- Permite conjurar sesgos excesivamente funcionalistas en término de mera adaptación a una estructura sistémica, ampliando la visión hacia la “dimensión del actor” (A. Touraine)
 - Puesta en conjunto de un enfoque demoscópico con un enfoque de condiciones socioeconómicas



NACIONES UNIDAS

Cohesión social: Ventajas de la definición (3)

CEPAL

- Cohesión social como fin y medio
 - Fin: políticas sociales apuntan a que todos los miembros de la sociedad sean aportantes y beneficiarios del progreso
 - Medio: políticas de largo plazo requieren de un contrato social (sentirse parte del todo)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina

EL CAMINO EUROPEO HACIA
LA DEFINICIÓN DE LOS
INDICADORES DE COHESIÓN
SOCIAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Las bases políticas del interés en la cohesión social en la Unión Europea (UE)

- **Tratado de Maastricht (1992), artículo 2**
 - “Promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras exteriores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una unión económica y monetaria”
- **Consejos Europeos de Lisboa (marzo 2000), Niza (diciembre 2000), Estocolmo (marzo 2001) y Laeken (diciembre 2001)**
 - Se renueva el compromiso de promover un crecimiento económico sostenible y un empleo de calidad que reduzcan el riesgo de pobreza y exclusión social, y refuercen la cohesión social



La cohesión social en la UE

CEPAL

- **Interés político** por la cohesión social: voluntad de acortar distancias y brechas socio-económicas en un horizonte de tiempo razonable y con resultados de políticas nacionales que se hacen transparentes
 - Agenda social y sentido supranacional europeo
 - La fortaleza de la UE está en su unidad y cohesión social
- Monitorear los avances de los Estados Miembros de la UE respecto a la inclusión social, a través de **indicadores cuantitativos y comparables**
 - La UE tiene “el conocimiento científico suficiente para definir los indicadores conceptualmente, para aplicarlos empíricamente, y para usarlos en las políticas públicas” (Ministro de Asuntos Sociales y Pensiones de Bélgica)



La evolución de los indicadores de cohesión social de la UE

CEPAL

- Labores a cargo del subgrupo técnico “indicadores sociales” del Comité de protección social, a raíz del mandato otorgado por el Consejo Europeo de Lisboa
- El punto de partida: **7 indicadores** estructurales de la Comisión Europea (2000)
- **Recomendaciones Atkinson** y otros (2001)
- **18 indicadores** adoptados por todos los Estados Miembros de la UE en el Consejo Europeo de Laeken (2001)
- Última revisión: **21 indicadores** (2006)
- Método de coordinación abierto, en el marco de los Planes nacionales de acción para la inclusión social (PNAin) y la evaluación del Fondo Social Europeo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Indicadores de cohesión social de la Unión Europea (indicadores “Laeken”)

- 21 indicadores comparables internacionalmente (12 “primarios” y 9 “secundarios”)
 - Cuatro temas: ingreso, empleo, educación y salud
 - Indicadores nacionales complementarios
- Indicadores de resultado
 - Medir resultados sociales más que los medios por los cuales esos resultados son alcanzados
- Indicadores de brechas objetivas
 - La exclusión es vista como un extremo de la distribución. A una determinada distribución se le traza una línea normativa que define el campo de la exclusión



Indicadores Laeken: Primarios

CEPAL

1. Tasa de renta baja después de las transferencias (umbral fijado en el 60% de la renta mediana)
2. Tasa de renta baja después de las transferencias, valores ilustrativos
3. Distribución de la renta (relación de los quintiles)
4. Persistencia de renta baja
5. Brecha de la renta baja mediana
6. Cohesión regional (dispersión de las tasas regionales de empleo)
7. Tasa de desempleo de larga duración
8. Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros
9. Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación
10. Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura
11. Esperanza de vida al nacer
12. Brecha de empleo de los inmigrantes



Indicadores Laeken: Secundarios

CEPAL

13. Dispersión en torno al umbral de renta baja
14. Tasa de renta baja en un momento determinado
15. Tasa de renta baja antes de las transferencias
16. Coeficiente de Gini
17. Persistencia de la renta baja (tomando como base el 50% de la renta mediana)
18. Trabajadores en riesgo de pobreza
19. Proporción del desempleo de larga duración
20. Tasa de desempleo de muy larga duración
21. Personas con bajos niveles educativos



Una vía complementaria: El Consejo de Europa (CE)

CEPAL

- La cohesión social es comprendida básicamente como un concepto “cualitativo” y refleja la consistencia y la calidad de los enlaces sociales e institucionales necesarios para asegurar el bienestar de la sociedad en su conjunto

Desarrollo concertado de indicadores de CS:

- **Objetivo principal:** Diseñar una guía metodológica para el análisis de la cohesión social, con relación a la Estrategia revisada para la cohesión social, aprobada por el Comité de ministros (2004)
- **Objetivo específico:** Armonizar los indicadores y homogeneizar los procedimientos metodológicos reconociendo la heterogeneidad de los países miembros del Consejo, con el propósito de alcanzar un nivel de comparación entre los indicadores de cohesión de los 46 países que conforman el CE



Consejo de Europa: indicadores de cohesión social

CEPAL

Consejo de Europa: Estrategia revisada para la cohesión social (2004)

Indicadores concertados de cohesión social (2005)

- Indicadores cuantitativos y cualitativos
- Disponibilidad nacional, regional o local
- Fuentes: datos administrativos, estadísticas periódicas, fuentes ad-hoc, encuestas de opinión, investigaciones específicas

1^{er} nivel: Evaluación de las tendencias de la cohesión social (estado de la provisión de los derechos sociales)

2^{do} nivel: Evaluación de la cohesión social como un todo (acciones públicas “igualadoras” de los derechos)

3^{er} nivel: Evaluación de la C.S. por áreas de la vida (condiciones “garantes de la indivisibilidad del sistema de derechos”: empleo, salud, educación, cultura, ingresos y capacidad del poder de compra, vivienda, salud y nutrición)

4^{to} nivel: Evaluación de la cohesión social según grupos vulnerables (minorías, migrantes, niños, personas mayores, discapacitados y mujeres)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina

MEDICIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA



NACIONES UNIDAS

CEPAL

En América Latina es necesario ir más allá de los indicadores de Laeken

- Exploración de un concepto de cohesión social con nuevas fronteras
- Los entornos socio-económicos de la UE y de América Latina son distintos (multiculturalismo, inequidad)
- Algunos indicadores pueden no tener la misma eficacia analítica en la región y en la UE
- Hay limitaciones en cuanto a las fuentes de datos
 - En América Latina no existen encuestas de hogares estandarizadas a nivel regional
 - Las encuestas de tipo panel no son comunes

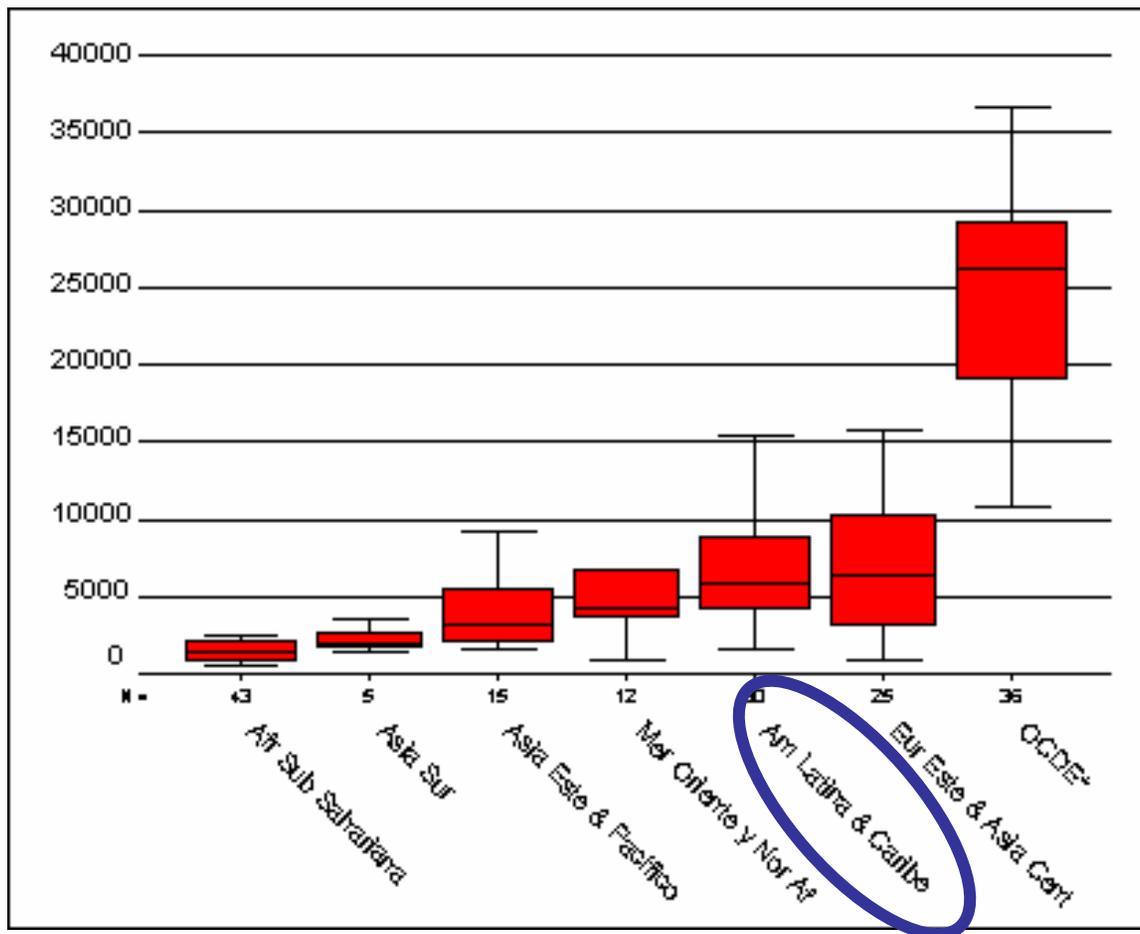


NACIONES UNIDAS

CEPAL

América Latina es una región de ingreso medio...

PIB per cápita PPA, 2002

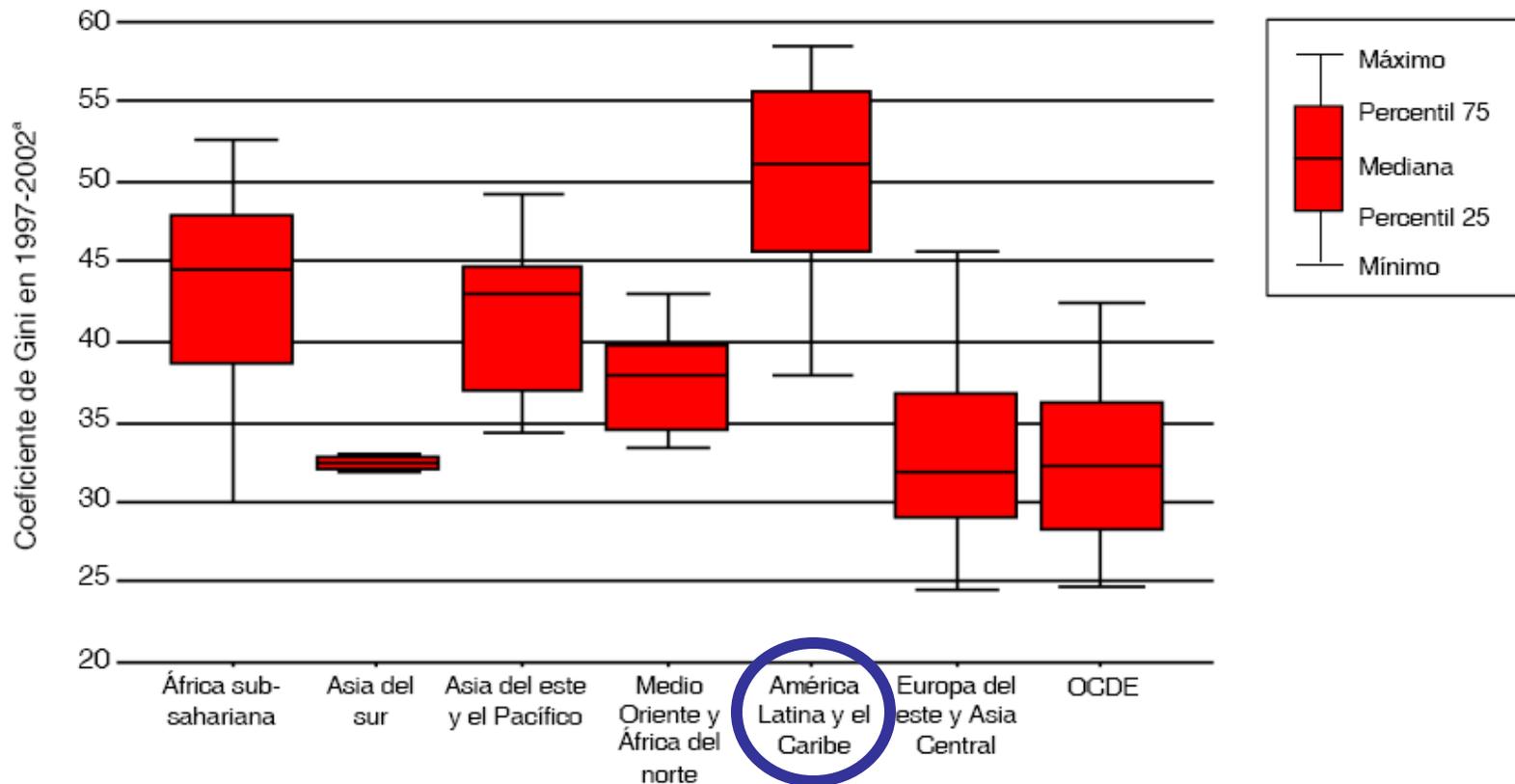




NACIONES UNIDAS

CEPAL

...y es la región más inequitativa del mundo

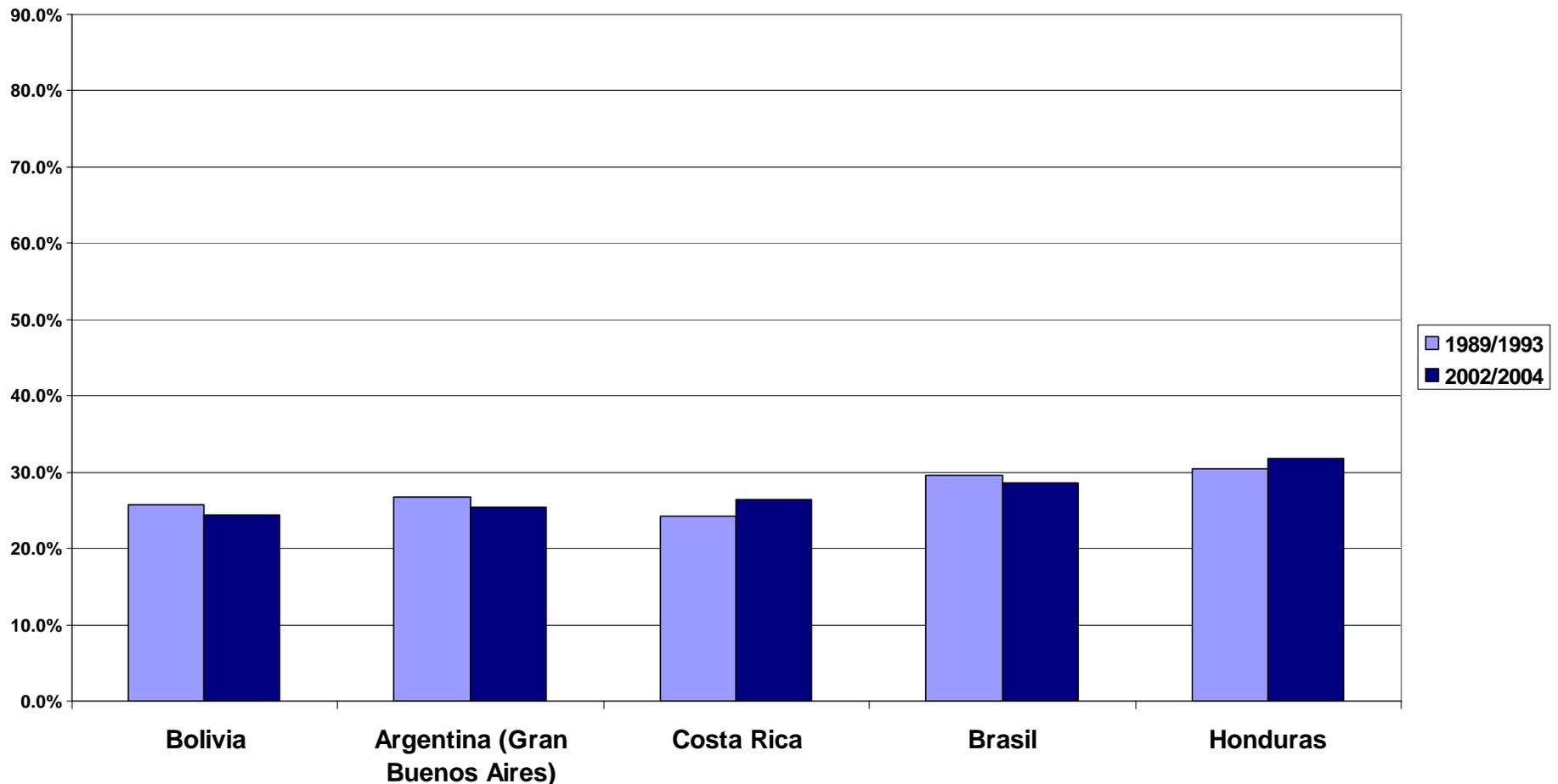




NACIONES UNIDAS

CEPAL

Los niveles de pobreza relativa (60% del ingreso mediano equivalente) son estables en el tiempo, bajos y similares entre distintos países de la región

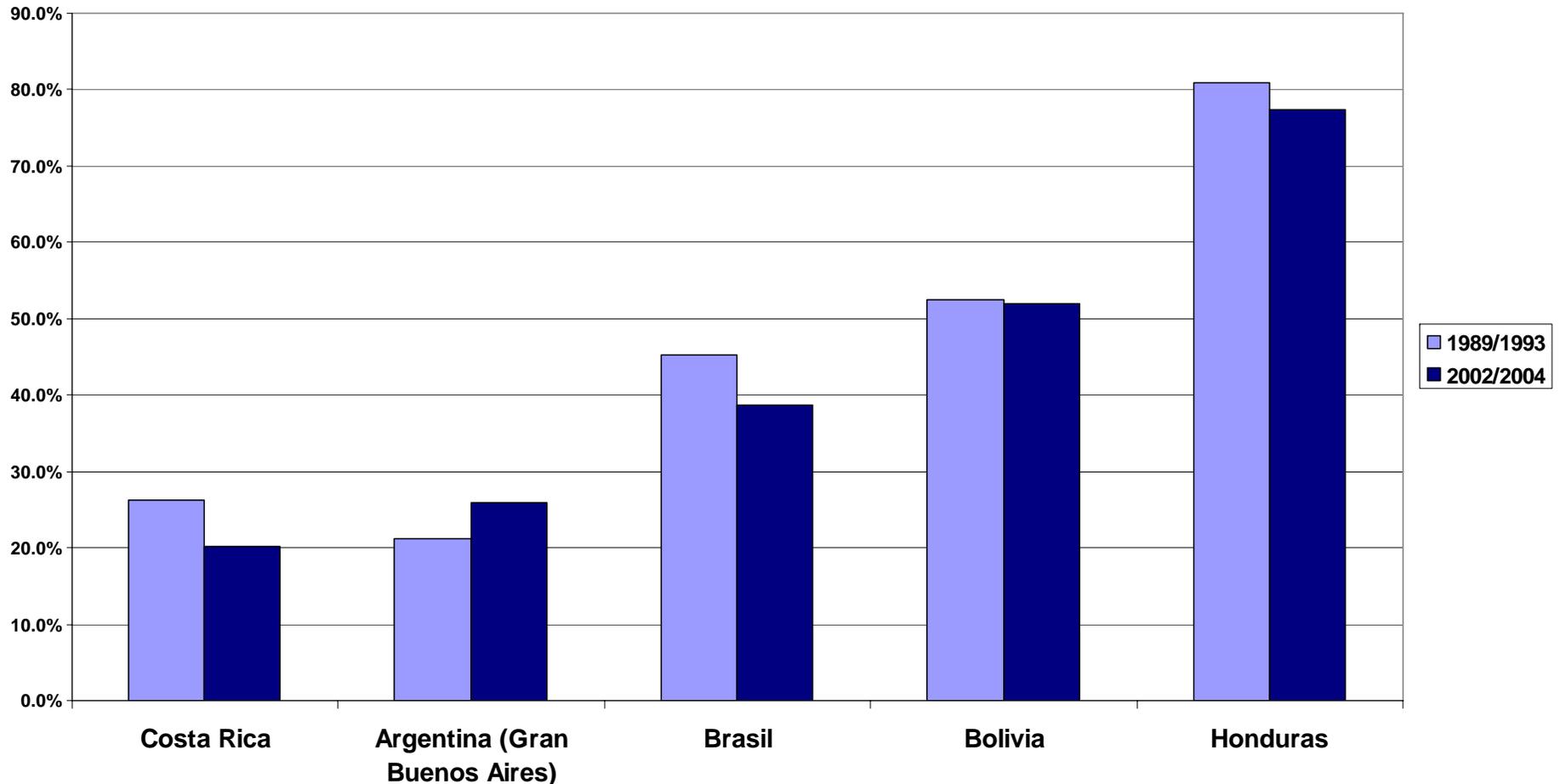




NACIONES UNIDAS

La pobreza absoluta muestra tendencias y niveles más congruentes con la situación socioeconómica de los países de la región

CEPAL





El punto de partida...

CEPAL

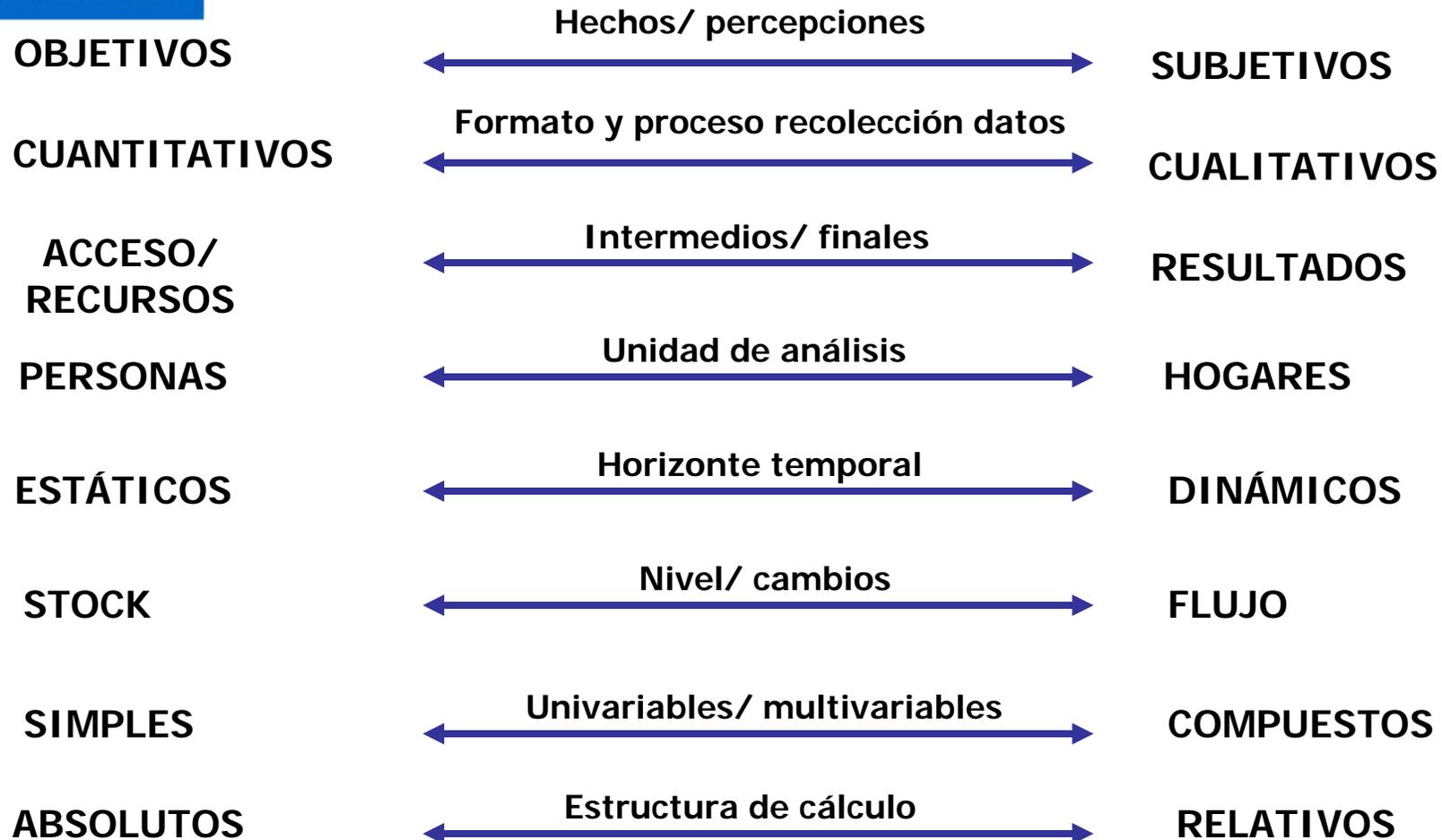
- Se cuenta con una definición conceptual de la cohesión social y un marco de referencia para los indicadores
 - Sin embargo, no es claro que estemos en condiciones de aplicar los indicadores empíricamente y usarlos en las políticas públicas
- Se apunta a construir un sistema de indicadores de inclusión social, funcional en sus propiedades y objetivos
- Se requiere cerrar brechas de insuficiencias de información, especialmente en indicadores subjetivos e institucionales



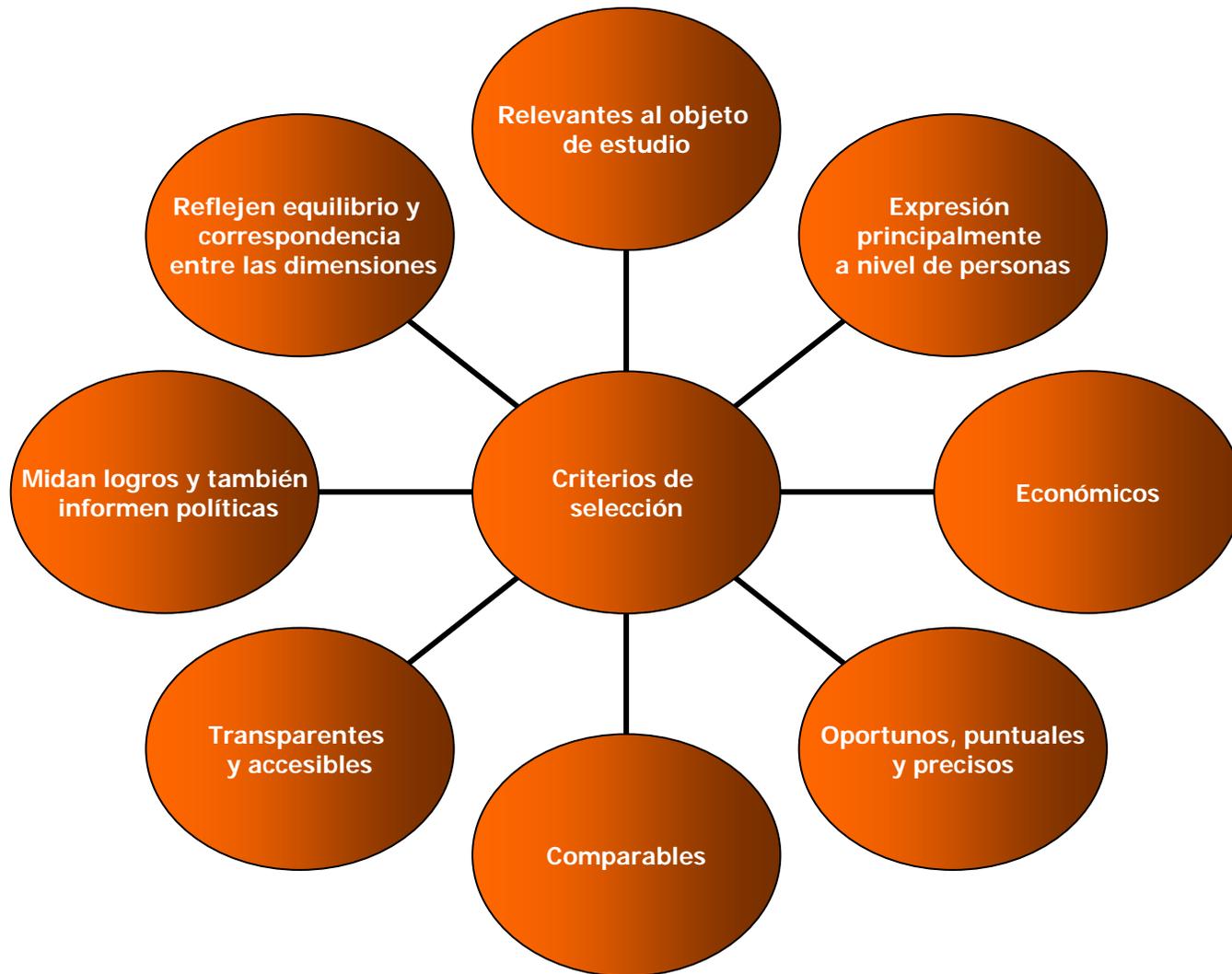
NACIONES UNIDAS

CEPAL

Tipos de indicadores



Criterios aplicables a la selección de indicadores de cohesión social



- Los indicadores serán desagregados por género, etnia, grupos de edad, zona de residencia y grupos socioeconómicos

Componentes y dimensiones del sistema de indicadores de cohesión social

Indicadores de distancia

Indicadores institucionales

Indicadores de pertenencia

- Ingreso
- Empleo
- Educación
- Salud
- Vivienda
- Pensiones
- Justicia
- Brecha digital

Factores institucionales:

- Sist. democrático
- Estado de derecho
- Políticas públicas
- Instituciones del mercado

Dimensiones subjetivas:

- Multiculturalismo
- Confianza
- Participación
- Expectativas respecto del futuro
- Sentido de pertenencia
- Conciencia de ciudadanía
- Solidaridad social
- Diálogo social

Indicadores:
Objetivos y subjetivos
Cuantitativos y cualitativos



Para mejorar la cohesión social se debe invertir...

CEPAL

- En acortar brechas, disminuir desigualdades, reducir la pobreza
- En la gente, en capital humano y en capital social, en una mayor y mejor ciudadanía social
- En mejores instituciones, que sean integradoras y tengan credibilidad y legitimidad en la población

**Todo lo cual demanda recursos...
y dar pasos hacia un contrato por la
cohesión social**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Indicadores de distancia

(En fase exploratoria)

Indicadores de distancia: dimensiones e indicadores (1)



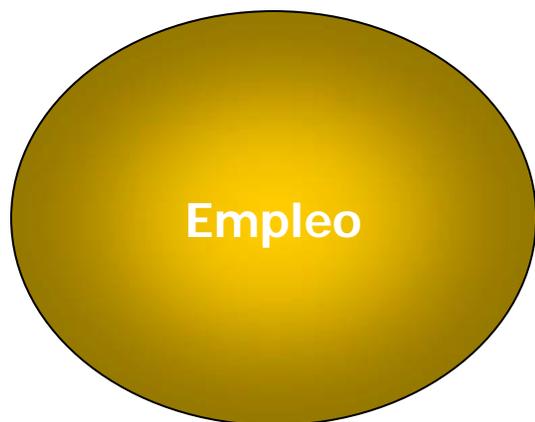
Nivel primario:

- Porcentaje de población que vive en situación de pobreza
 - Brecha de pobreza (3 p.)
 - Relación de ingresos entre el quintil más rico y más pobre
-



Nivel secundario

- Porcentaje de población que vive en situación de indigencia
 - Brecha de indigencia
 - Coeficiente de Gini (16 s.)
-



Nivel primario:

- Tasa de desempleo abierto
 - Porcentaje de población ocupada que trabaja en sectores de baja productividad
-



Nivel secundario

- Tasa de desempleo de larga duración (7 p.)
-

Indicadores de distancia: dimensiones e indicadores (2)



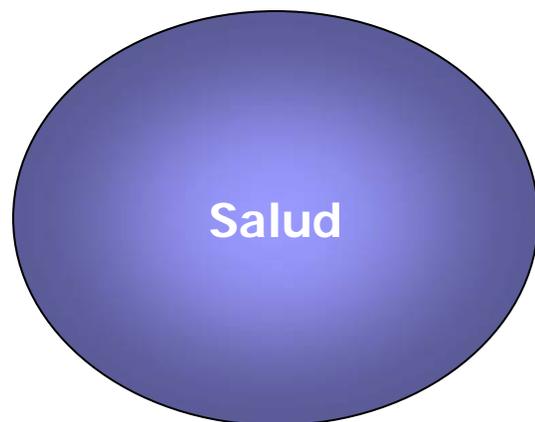
Nivel primario:

- Cobertura de matrícula pre-escolar
- Porcentaje de mayores de 15 años que no han terminado la primaria
- Porcentaje de mayores de 20 años que no han terminado la secundaria



Nivel secundario

- Gasto estatal por alumno en la educación pública comparado con el gasto por alumno de las familias de clase media-alta



Nivel primario

- Esperanza de vida al nacer (11 p.)
- Tasa de mortalidad infantil
- Porcentaje de partos atendidos por personal sanitario especializado
- Porcentaje de las enfermedades prevalentes cuya atención está garantizada



Nivel secundario

- Proporción de niños menores de un año inmunizados contra las tres enfermedades más relevantes para cada país

Indicadores de distancia: dimensiones e indicadores (3)



- Porcentaje de población con acceso a sistemas mejorados de saneamiento
- Porcentaje de viviendas precarias respecto al total de viviendas



- Porcentaje de personas que cotizan mensualmente en algún sistema de previsión social
 - Razón entre la pensión media y la línea de pobreza
 - Porcentaje de hogares cuyo principal sostenedor es una persona jubilada
-

Indicadores de distancia: dimensiones e indicadores (4)



- Proporción de personas en hogares con disponibilidad de computadores
 - Proporción de personas en hogares con disponibilidad de conexión a Internet
-



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Indicadores de pertenencia

(En fase exploratoria)



NACIONES UNIDAS

Indicadores de pertenencia

CEPAL

- Las percepciones de las personas no siempre van en la misma dirección de las variables socioeconómicas
- Indicadores de pertenencia registran cómo y cuánto las mediciones objetivas son internalizadas subjetivamente por las personas
- Problemas de datos para los indicadores de pertenencia

Indicadores de pertenencia: dimensiones y subdimensiones (1)

Multiculturalismo

- Pertenencia/ auto adscripción a un grupo étnico
- Lengua que comúnmente usan en la familia
- Lengua materna

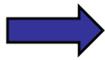
Confianza en las personas y en las instituciones

- Confianza en la honestidad de las otras personas
- Confianza en que los otros cumplen la ley y las normas
- Confianza respecto de comportamientos de solidaridad

Confianza en el gobierno, el parlamento, el poder judicial, la policía, los partidos políticos, la iglesia, la televisión, la radio, la prensa escrita, los municipios, los sindicatos y los empresarios

Indicadores de pertenencia: dimensiones y subdimensiones (2)

Participación



- Brechas de participación en el proceso electoral
- Participación en el sistema de partidos políticos
- Participación social
- Participación en organizaciones funcionales y comunitarias
- Participación en el proceso de toma de decisiones públicas (mediante instituciones formales e informales)

Expectativas respecto del futuro



- Ámbito económico (poder adquisitivo, impuestos, renta mínima)
 - Empleo (percepción de oportunidades de mejora y vulnerabilidad ante su pérdida)
 - Movilidad social ascendente y descendente (entre generaciones e intrageneracional)
 - Sociedad incluyente y equitativa
 - Sociedad segura y estable
 - Respecto de la igualdad de oportunidades
 - Expectativas referentes a los valores culturales
-

Indicadores de pertenencia: dimensiones y subdimensiones (3)



Pertenencia a un imaginario colectivo (1)

- Manifestación de tener y/o pertenecer a una o más identidades culturales
 - Sensación de confianza entre quienes comparten una identidad cultural y con respecto a los “otros” o la sociedad en general
 - Percepción de la población referente a la voluntad de las minorías por “integrarse en la sociedad” (se debe definir que ámbito: social, cultural, económico, etc.)
-

Discriminación (2)

- Sentimientos colectivos de discriminación contra de “otros”, lo diverso, lo desconocido
 - Percepción de vivir en una sociedad pluralista
 - Sentimiento de “tolerancia o apertura” ante la diversidad, lo diferente
 - Brecha entre la remuneración del trabajo de la población nacional y extranjera según nivel de educación
 - Percepción sobre los incidentes y conflictos violentos motivados por pertenecer a una minoría
 - Representación electoral de partidos políticos racistas, xenófobos o discriminatorios
-

Proyectos colectivos (3)

- Conocimiento y grado de adscripción o rechazo a proyectos colectivos (por ejemplo, “proyecto país” o reformas)
-

Indicadores de pertenencia: dimensiones y subdimensiones (4)

Valores y normas compartidas (4)



- Visión de las personas respecto de su propia imagen en la sociedad
- Valoración de la democracia y los partidos políticos
- Reconocimiento del aporte y valorización de la cultura de los inmigrantes, grupos étnicos, minorías sexuales, entre otros
- Percepción de apertura a la diversidad
- Percepción referente a la integración de los “valores de grupos específicos” y los “valores de la población” que no se auto consideran como parte de un grupo en particular



- Percepción del grado de conocimiento de los derechos y obligaciones ciudadanas
 - Nivel de información de las personas respecto a los instrumentos jurídicos básicos (constitución, tratados, etc.) que garantizan los derechos políticos, sociales y culturales
-

Indicadores de pertenencia: dimensiones y subdimensiones (5)



Solidaridad



- Solidaridad en el interior de las familias (aproximación: vinculación y cooperación de las familias con los adultos mayores)
 - Solidaridad entre las generaciones (opinión de la importancia de los enlaces entre generaciones)
 - Participación en actividades voluntarias sin fines de lucro
-



Diálogo social



- Percepción de estar incluido (o al menos en conocimiento) de un sistema de diálogo social
 - Percepción respecto de los beneficios y costos personales y colectivos de los acuerdos sociales
-



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Indicadores institucionales

(En fase exploratoria)



NACIONES UNIDAS

Indicadores institucionales

CEPAL

Macro dimensiones a considerar:

- Sistema democrático
- Estado de derecho
- Gestión pública
- Instituciones del mercado



Tipos de indicadores institucionales

CEPAL

En función del método hay indicadores:

- Que surgen de las **opiniones de actores, colectivos y organizaciones no gubernamentales** que, en general, no esconden el carácter normativo de su orientación. Por ejemplo, los que realiza el World Economic Forum (*Global Competitiveness Survey*) entre empresarios y decisores económicos o los Índices que elabora Transparencia Internacional
- Basados en el **análisis de expertos** en base a la comparación con un estándar o modelo de referencia. Por ejemplo, los procedentes de universidades y otro tipo de instituciones académicas, como *Freedom House*
- Construidos directamente a partir de la información de las **encuestas de opinión pública**. Por ejemplo, Latinobarómetro
- Generados en base a la **combinación de otros indicadores** ya disponibles, como ocurre con los indicadores de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Primera aproximación a los indicadores institucionales (1)



Sistema democrático

- Garantías y efectivo ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles
- Sistema de partidos políticos (tipos de mecanismos de transformación de votos a escaños y volatilidad del voto y de los partidos políticos en el Congreso)
- Mecanismos de control social y rendición de cuentas
- Grados de estabilidad e inestabilidad del sistema político: frecuencia y factores “detonantes” de las interrupciones de los mandatos presidenciales, tamaño de las coaliciones presidenciales (institucionalizadas y no formales)

▪ Valoración de la transparencia y probidad: las preguntas deben reconstruir la información respecto de las percepciones sobre la propia acción personal, de terceros, agencias del Estado. Se pretende desarrollar una aproximación tanto a las percepciones como víctima de la corrupción y como agente en la corrupción.



NACIONES UNIDAS

Primera aproximación a los indicadores institucionales (2)

CEPAL

Estado de derecho



- Acceso a la justicia, independencia de poder judicial
- Percepciones sobre la policía y las FF.AA
- Percepciones referentes a la seguridad individual y colectiva



Primera aproximación a los indicadores institucionales (3)

CEPAL

**Acciones de las
instituciones
estatales**



- Políticas públicas (PP.PP) (identificación de PP.PP. promotoras de la CS y la percepción respecto de las PP.PP. como formas de “hacer ciudadanía”)
- Diagnóstico de las percepciones del desempeño político-institucional, en sentido amplio o sectorial (educación, salud, empleo, entre otros)
- Identificación de mecanismos y procesos que debilitan a la CS: la captura del Estado, el uso del poder político para el beneficio privado, dificultades que impone la corrupción al acceso equitativo de los bienes públicos, etc.
- Factores que fortalecen a la cohesión social (percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, componente solidario en el diseño de los mecanismo de acción estatal y transparencia del sistema presupuestario)



Primera aproximación a los indicadores institucionales (4)

CEPAL

Acciones de las instituciones estatales
(continuación)



- Incorporación de dimensiones definidas como indicadores de pertenencia desde una perspectiva institucional: por ejemplo, ¿los planes de estudios de las escuelas consideran la enseñanza de la lengua de la minoría junto a la lengua nacional? ¿está la libertad de instrucción y ejercicio religioso garantizada en la legislación?
- Considerar las políticas e iniciativas que el Estado desarrolla en pro de garantizar la exigencia de los derechos de los agentes individuales frente a las empresas
- Eficacia de la regulación estatal: las instituciones que tienen el rol de asegurar la libre competencia; existencia y eficiencia del Ombudsman (“defensor ciudadano”)



NACIONES UNIDAS



Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina

PRÓXIMAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Próximas actividades del proyecto

- Consensuar y validar un listado “final” de indicadores de brechas y procesar los datos disponibles
- Recolectar y analizar información para los indicadores de pertenencia e institucionales
- Documento conceptual y metodológico sobre los indicadores de cohesión social en la región
- Recoger aportes de los Consorcios
- Base de datos en línea con indicadores de cohesión social comparables para los países de América Latina

Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones

Ciudad de Panamá, 7 y 8 septiembre de 2006

Muchas gracias

Juan Carlos Feres

Jefe, Unidad de Estadísticas Sociales

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

