

Reflexiones sobre cohesión social

Lo que hemos aprendido



Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

Pueden obtener más información en www.undp.org o seguirnos en @PNUD

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es el principal órgano de gestión de la Cooperación Española, orientada a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la promoción del desarrollo humano sostenible, la construcción de resiliencia de personas y comunidades y la lucha contra el cambio climático. Trabaja por la consecución de la Agenda 2030 en sus países socios, en coordinación con actores locales y globales del desarrollo.

Pueden obtener más información en www.aecid.es o seguirnos en @AECID

© PNUD / AECID 2021

Todos los derechos reservados

Producido en Panamá

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Av. Reyes Católicos 4 - 28040 Madrid, España

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

NIPO: 109-21-026-9

Supervisión: Renata Pardo (PNUD)

Coordinación: Rita Sciarra (PNUD) y Malena Vaca (AECID)

Autora: Chiara Brunetti

Revisión editorial: Malena Vaca (AECID) y Javier Blanco (PNUD)

Cita recomendada: PNUD y AECID (2021). *Reflexiones sobre cohesión social. Lo que hemos aprendido.*

Esta publicación es resultado del Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo “Construcción de un combo teórico sobre cohesión social en América Latina y el Caribe” desarrollado por el PNUD y el Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz, Bolivia, y financiada en el marco del Programa Interconecta de la AECID.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en esta publicación no reflejan necesariamente ni la postura oficial de la AECID, ni la del PNUD.

Reflexiones sobre cohesión social

Lo que hemos aprendido



La cohesión social, elemento fundamental para el logro de la Agenda 2030, adquiere particular relevancia en un contexto en el que, como resultado de la pandemia de la COVID-19, se han profundizado las desigualdades ya existentes en la región, debilitando la cohesión social y limitando el alcance del desarrollo sostenible. En este contexto se presenta este documento, que forma parte del Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo (PCD) “Construcción de un combo teórico sobre políticas de cohesión social en América Latina y el Caribe”, desarrollado colaborativamente por la AECID y el PNUD.

Esta publicación compila los principales hallazgos y reflexiones de los documentos *“Estrategia de políticas integrales para la cohesión social en América Latina y el Caribe. Documento base”* y *“Cohesión social en América Latina: una propuesta de medición y sus resultados”*. Incorpora, también, el aporte de distintos expertos en cohesión social que, tras revisar y comentar los productos del proyecto, plantean retos y líneas de trabajo, aún abiertas. Con esta publicación se espera contribuir a la promoción de políticas integrales que fomenten la cohesión social en los países de América Latina y el Caribe, con miras a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Resumen ejecutivo / 4

Introducción y exposición
de motivos / 7

Principales hallazgos sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe

Estrategia de políticas integrales sobre cohesión social: estudios de caso

Retos y líneas abiertas en la discusión sobre cohesión social en América Latina y el Caribe

Conclusiones / 52

Bibliografía / 57

Glosario / 59

Marco conceptual / 10

Medición del grado de cohesión social
en América Latina / 14

- Proceso metodológico para la construcción de la medida de cohesión social / 14
- Propuesta de medición / 19
- Resultados del grado de cohesión social en América Latina / 20

Vínculo entre la cohesión social
y los Objetivos de Desarrollo
Sostenible / 30

Metodología de combos / 32

Estudios de caso / 34

Retos en la consecución de la cohesión
social y la Agenda 2030 en el contexto
socioeconómico de América Latina y el
Caribe / 44

Retos frente a la conceptualización y
medición de la cohesión social / 46

Líneas abiertas de trabajo en materia de
cohesión social / 50



Resumen ejecutivo

El presente documento busca presentar los principales hallazgos sobre cohesión social que se han producido en el marco del Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo “Construcción de un combo teórico sobre políticas de cohesión social en América Latina y el Caribe” desarrollado por la AECID y el PNUD. Las reflexiones contenidas en este documento derivan, por un lado, del análisis de los otros dos documentos producidos en el marco de este proyecto, *“Estrategia de políticas integrales para la cohesión social en América Latina y el Caribe. Documento base”* y *“Cohesión social en América Latina y el Caribe. Una propuesta de medición y sus resultados”*, y, por otro lado, de las conclusiones obtenidas tras la realización de una serie de entrevistas a expertos y actores clave en la región en materia de cohesión social. Durante este proceso, la autora del presente documento consultó a reconocidos expertos regionales en la materia, como Ana Sojo y Gonzalo Hernández Licona, así como a profesionales del PNUD y los autores principales de los otros dos documentos del proyecto. Los aportes derivados de estas entrevistas permitieron enriquecer el análisis y

las reflexiones contenidas en este documento, incorporando múltiples perspectivas y enfoques.

El primer capítulo parte del análisis del marco conceptual de la cohesión social en América Latina y el Caribe (ALC), recorriendo las principales etapas desde el surgimiento del concepto en Europa en los años noventa, hasta su incorporación en el debate de la región de ALC a principios del siglo XXI y a la creación del programa EuroSocial en 2005. El documento toma como referencia para el análisis la definición de cohesión social de Ana Sojo, abarcando esta tanto los ámbitos de la política y de las políticas como la dimensión subjetiva de quienes integran la sociedad, además de considerar el vínculo social y el carácter contencioso de esta interacción. Esta tríada del concepto de cohesión social definido por Ana Sojo – los mecanismos institucionales de inclusión/exclusión, las respuestas de la ciudadanía y el vínculo social – bien se reflejan en las tres dimensiones de la cohesión social propuestas por PNUD y AECID (2021b) de inclusión social, gobernanza y pertenencia.

Es a partir de estas tres dimensiones que el PNUD y la AECID proponen un índice de cohesión social para América Latina y el Caribe compuesto por 13 indicadores que permite medir de manera empírica y comparable el grado de cohesión social en 17 países de la región. El primer capítulo se cierra presentando los principales resultados del grado de cohesión social en ALC. Destaca el bajo grado de cohesión social en la región, comparado con el de los países seleccionados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). A su vez, también es llamativa la marcada heterogeneidad de los logros relativos de cohesión social entre los países de la región, que lleva a una posible categorización de cuatro bloques de países. Uruguay y Costa Rica son los países más cohesionados; Chile, Argentina, Ecuador y Panamá están por encima del promedio regional; Colombia, México, Bolivia, Brasil, Perú y Paraguay están por debajo del promedio, pero con valores medio-bajos y, finalmente, el resto de los países de América Central –El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua– más República Dominicana, presentan valores muy bajos.

El segundo capítulo presenta los principales hallazgos de cinco estudios de caso –Bolivia, Chile, Honduras, México y República Dominicana– a partir de escenarios configurados a través de la estrategia de políticas integrales. Se parte del supuesto de que la cohesión social democrática es un elemento fundamental para avanzar hacia un desarrollo sostenible e inclusivo en todas sus dimensiones, económica, social y ambiental, y un instrumento esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. PNUD y AECID (2021, a) utilizan la metodología de combos, una herramienta diseñada por el PNUD para acelerar el logro de los ODS, con el objetivo de simular distintos escenarios y generar propuestas de políticas integrales de cohesión social que contribuyan al logro de los objetivos de la Agenda 2030. A través de estas simulaciones, se han identificado tres áreas de intervención de políticas o aceleradores para cada país por cada dimensión de cohesión social, interviniendo sobre los indicadores con menor desempeño. Estas simulaciones evidencian el efecto multiplicador que desencadenan estas políticas multidimensionales e integrales en las dimensiones de cohesión social y en el cumplimiento de los ODS.

El tercer capítulo presenta los principales retos identificados y las líneas abiertas de discusión sobre la cohesión social en ALC, incorporando los valiosos aportes de expertos de la región conseguidos a través de las entrevistas realizadas

para la realización de esta publicación. En efecto, para los países de América Latina y el Caribe, seguir el principio de “no dejar a nadie atrás”, enunciado en la Agenda 2030, implica resolver una serie de desafíos estructurales que obstaculizan el camino hacia el desarrollo sostenible e inclusivo. Entre los principales retos para la consecución de la cohesión social en la región se encuentran la falta de crecimiento económico (estancamiento o desaceleración), la migración, el deterioro del medio ambiente, y el aumento de la conflictividad social. Existe un quinto factor, la pandemia de la COVID-19, que ha afectado a todos los ámbitos del desarrollo y de forma transversal agudiza todas las problemáticas que se presentan en la región. También a nivel teórico-conceptual quedan varios retos y líneas abiertas. La cohesión social, estudiada desde perspectivas teóricas, empíricas y experimentales, es polisémica y su concepto es controvertido. Su definición evoluciona y se adapta según el contexto –histórico, político, social, cultural y territorial. La polisemia de la cohesión social se traduce, igualmente, en la definición de múltiples y distintas dimensiones e indicadores para su medición.

“ El índice, construido a través de una metodología robusta, es un valioso instrumento para orientar políticas públicas basadas en evidencia, alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. ”

En tal sentido, la propuesta de medición del grado de cohesión social en América Latina, sintetizada en este documento, no pretende ser ni exhaustiva, ni definitiva, sino que busca ofrecer un punto de partida empírico que permita la comparación, no solo entre países de América Latina, sino también con países de la OCDE. El índice, construido a través de una metodología robusta, es un valioso instrumento para orientar políticas públicas basadas en evidencias, alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. El documento concluye con unas recomendaciones que se basan en las principales lecciones aprendidas a lo largo de este camino y en las consideraciones que surgieron durante y a partir las entrevistas realizadas a los principales referentes de este tema en la región. Se espera que estas conclusiones sean de utilidad para enriquecer esta discusión, urgente en estos momentos de crisis.

Introducción y exposición de motivos

Desde hace más de una década, la cohesión social se ha convertido en uno de los temas centrales del diálogo regional en América Latina y el Caribe. A partir de su primer planteamiento como objetivo de política, durante la XVII Cumbre Iberoamericana en 2007, se han materializado varios programas regionales en busca de mejorar la cohesión social en América Latina y el Caribe, apoyando políticas públicas y fortaleciendo las instituciones que las llevan a cabo.

El proceso de diálogo y reflexión sobre cohesión social continúa en desarrollo, evoluciona y se ajusta a la realidad en la que se analiza. Como resultado, a lo largo de quince años, se han producido varias investigaciones, estudios, documentos e instrumentos para definir y medir la cohesión social. Esta tarea, que en la región ha sido principalmente impulsada por la CEPAL en el marco del programa EUROsociAL, y en colaboración con la SEGIB, la AECID y el PNUD ha permitido una aproximación a una noción más consensuada de cohesión social en ALC.

Lo anterior es importante, en primer lugar, porque una definición de cohesión social consensuada facilita el diálogo y la interacción entre los diferentes actores que deben promoverla. En segundo lugar, porque sirve para reconocer la relevancia de la cohesión social como guía de las políticas, así como legitimar las acciones institucionales clave para avanzar en ese sentido.

La discusión sobre la pertinencia de la cohesión social toma aún más fuerza en la región, a la luz de la necesidad de enfrentar una serie de desafíos estructurales que obstaculizan el camino hacia el desarrollo sostenible y el desarrollo social inclusivo, establecidos en la Agenda 2030, y hacia la consolidación de la democracia y el cumplimiento de los ODS. América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo. Esa desigualdad que persiste y se reproduce, deteriora la convivencia y los vínculos sociales. Al mismo tiempo, perjudica y limita el crecimiento económico y la productividad de los países, así como el funcionamiento de su sistema democrático¹.



1 Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, CEPAL (2020)

A estos desafíos estructurales se añade una serie de problemas como la desaceleración económica generalizada, las transiciones demográficas (envejecimiento y migraciones), la revolución tecnológica, mercados de trabajo fragmentados y excluyentes (informalidad y falta de protección y seguridad social), la vulnerabilidad ante el cambio climático, y el aumento de la conflictividad social en varios países de ALC, que suponen grandes retos para la cohesión social.

A todo esto se suma el impacto socioeconómico de la pandemia de la COVID-19, que ha supuesto un incremento de las desigualdades sociales y representa, en consecuencia, un reto para la cohesión social en los países de la región, particularmente en Centroamérica y el Caribe. Se hace así aún más urgente promover políticas públicas basadas en evidencias que pongan entre sus prioridades la promoción de la cohesión social desde una perspectiva multidimensional.

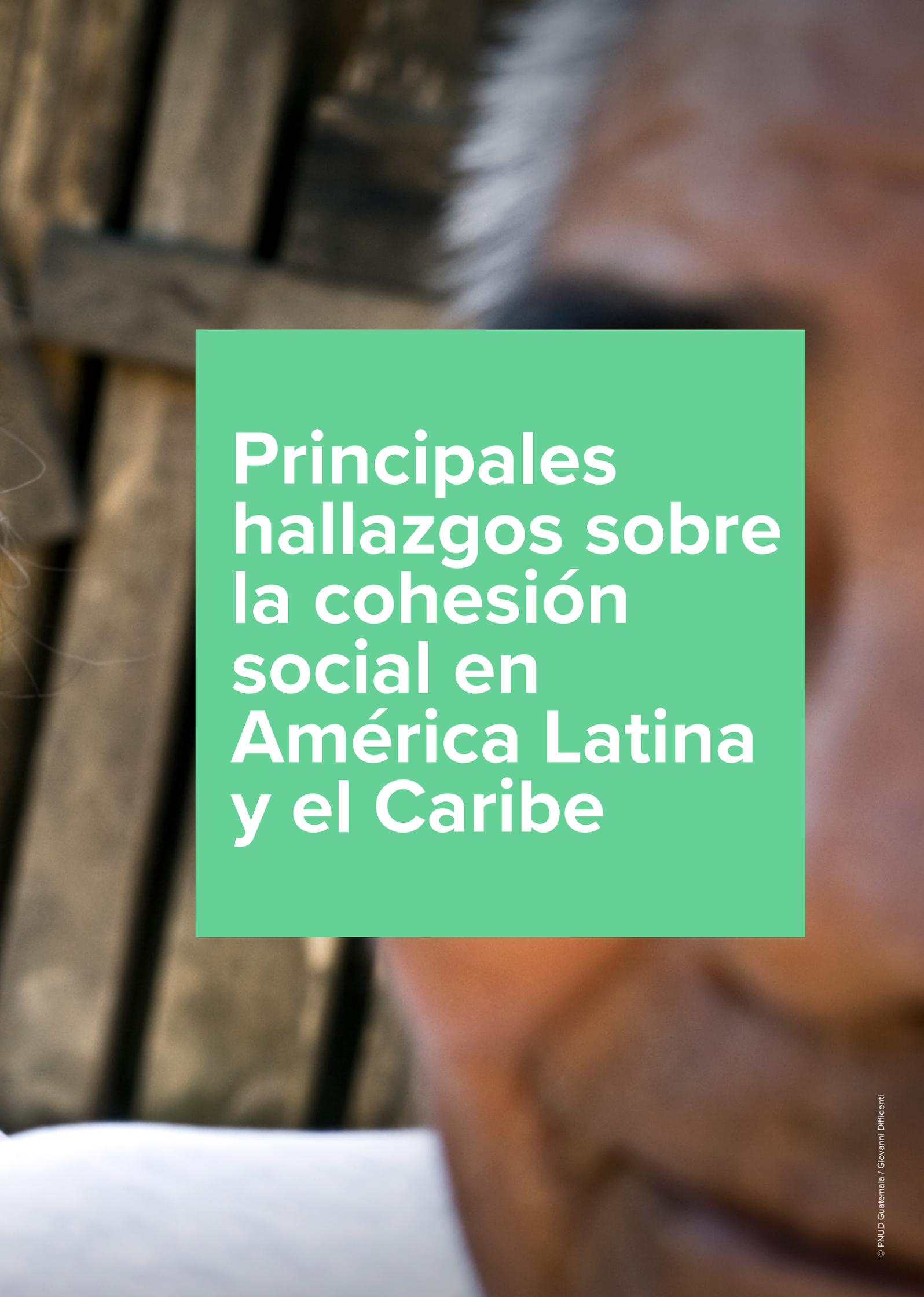
En este contexto se produce este documento, que forma parte del Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo (PCD) “Construcción de un combo teórico sobre políticas de cohesión social en América Latina y el Caribe”, realizado colaborativamente entre la AECID y el PNUD. Aquí se presentan los principales hallazgos, retos y recomendaciones que surgen de los documentos principales del proyecto, *“Estrategia de políticas integrales para la cohesión social en América Latina y el Caribe. Documento base”* y *“Cohesión social en América Latina y el Caribe. Una propuesta de medición y sus resultados”*.

Asimismo, esta publicación se complementa con otros estudios y proyectos que promueven la generación de información y la profundización del diálogo sobre cohesión social, para orientar las políticas dirigidas a su promoción (ver cuadro a continuación/lado).

Estudios y proyectos complementarios desarrollados por el Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia

- ✓ Publicación del estudio “La Cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto”, de autoría de Ana Sojo, resultado de un proceso de discusiones de expertos.
- ✓ El PCD “Análisis de situación de la inclusión / cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar extendido de la Agenda 2030”, implementado por la CEPAL, que enfatiza los vínculos e interrelaciones del pilar social con los componentes económicos y medioambientales, configurando un diagnóstico regional, a través de la realización de casos de estudio/ país en alianza con diferentes instituciones.
- ✓ El PCD “Exclusión y cohesión sociales en Centroamérica y el Caribe: un análisis de las necesidades en materia de políticas públicas de lucha contra las desigualdades en el contexto de la pandemia Covid-19”, ejecutado por la red de Centros de Formación de la Cooperación Española (CFCE) en Latinoamérica, cuyo objetivo es desarrollar un estudio destinado a evaluar el impacto de la pandemia de la COVID-19 en las desigualdades sociales en la región y analizar el papel de las políticas públicas, para obtener insumos clave para el diseño de protocolos de mitigación de impactos.





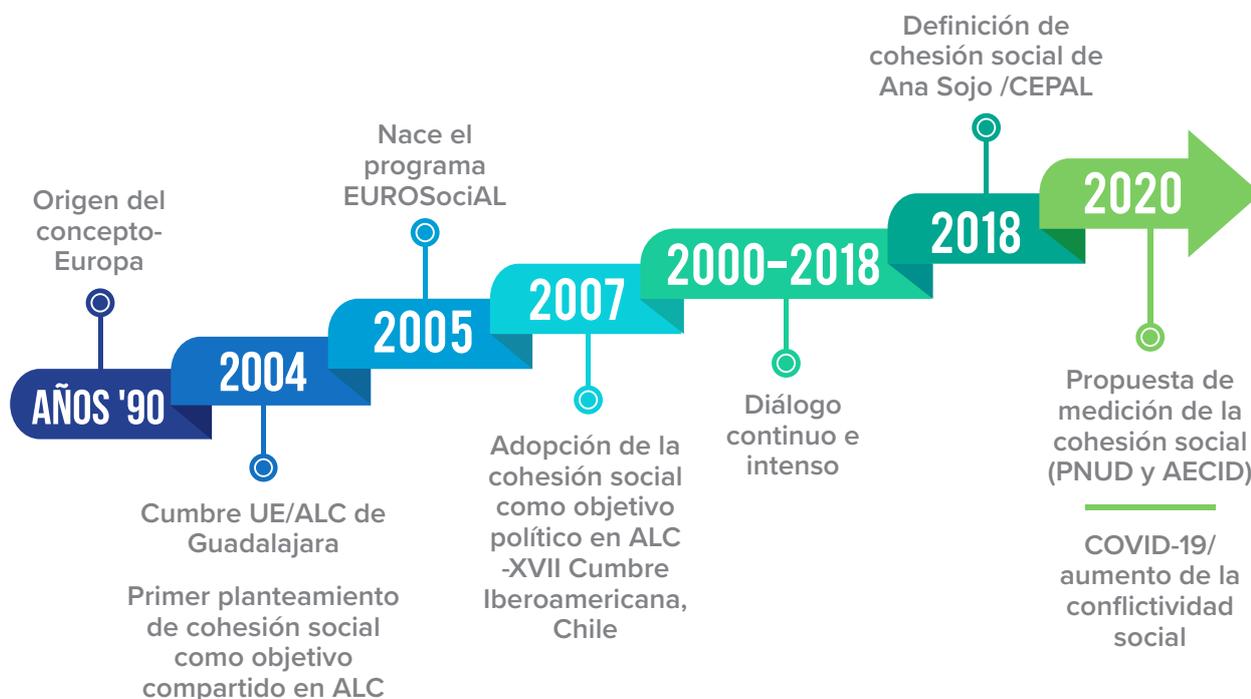
Principales hallazgos sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe

Marco conceptual

El concepto de cohesión social como un referente central en el terreno de las políticas públicas, aparece en Europa a finales de la década de los noventa con el propósito de reducir las desigualdades territoriales entre los países de la Unión Europea, promover el grado de consenso interno, la integración de los diferentes grupos poblacionales y regiones, y el fortalecimiento de la estabilidad política y económica. En América Latina y el Caribe, la incorporación de la cohesión social como tema de debate acontece a principios del siglo XXI y se posiciona en la agenda de política regional por la necesidad de enfrentar los retos relacionados con la profundización de las brechas sociales y culturales, la corrosión de la gobernabilidad y la desconfianza ciudadana en las instituciones.

El primer planteamiento de cohesión social como objetivo compartido entre los países de América Latina y el Caribe surge en el marco

de la Cumbre entre la Unión Europea y ALC, celebrada en Guadalajara (México) en 2004, para luego visibilizarse como objetivo político en la XVII Cumbre Iberoamericana celebrada en Chile en 2007. En particular, la adopción de la cohesión social como un tema central en el marco de los foros de diálogo euro-latinoamericanos, a partir del año 2003, ha supuesto un proceso trascendental de reflexión y diálogo a lo largo de 15 años en el análisis y comprensión de la complejidad social y de las desigualdades prevalecientes en la región. El programa EUROsociAL, iniciativa de la Comisión Europea que nace a finales de 2005, ha sido la instancia encargada de impulsar el diálogo, el fortalecimiento institucional y el diseño de políticas públicas en torno a la cohesión social (FIIAPP, 2008). La continuidad de estos procesos se vuelve aún más crítica en aquellos países con democracias más frágiles y en el contexto actual de la COVID-19, que ha ocasionado una profundización de las desigualdades en la región.



COHESIÓN SOCIAL

Más recientemente, la discusión sobre cohesión social se ha introducido en el ámbito de las políticas públicas como un elemento esencial para avanzar hacia la gobernabilidad democrática, la inclusión social, la igualdad de género y el logro de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible. Esta discusión teórica y conceptual reciente en América Latina, es recogida de manera precisa por el trabajo de **Ana Sojo**, del cual se toma la definición de cohesión social de referencia para este análisis. Este concepto, que abarca una **dimensión subjetiva** “compuesta por percepciones, valoraciones y disposiciones de quienes integran la sociedad”, enunciada como el “sentido de pertenencia”, fue definido por CEPAL (2007) como:

“...la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan...”

La conceptualización de cohesión social abarca tanto los ámbitos de la política y de las políticas como el espacio “microsocial” en el cual se construye la cohesión social. Por tanto, el concepto ampliado en Sojo (2017 y 2018), considera y abarca, también, el vínculo social “que establecen y desarrollan las personas entre sí al convivir en una determinada sociedad o comunidad, su trato mutuo en términos de reciprocidad y de reconocimiento, o de negación del otro.” En suma, este concepto ampliado se compone de una tríada -los mecanismos, más las respuestas, más el vínculo social- además de acentuar el carácter contencioso de esta interacción (Sojo, 2018). Así, la definición de Sojo refleja de manera adecuada “el dinamismo de su construcción como regla de convivencia (la política) y de los medios mediante los cuales se logra (las políticas) y ...el papel de los actores y de su interacción: incluidos/excluidos... visibilizados/invisibilizados... (entre) otras categorías...”



Otra definición que ha alimentado la discusión conceptual es la de Gynspan y López-Calva (2007). Ésta considera, por un lado, una noción valorativa del grupo social bajo la que se establecen los objetivos sociales potencialmente compartidos. Es decir, aquellos objetivos universales, aunque también particulares, que vinculan a los distintos grupos sociales en torno a los cuales se legitima un contrato social específico, como primera condición. Por otro lado, la noción instrumental referida a un sistema de incentivos e instituciones –de gobernanza– y al sentido de pertenencia².

Evidentemente, la discusión sobre la conceptualización de la cohesión social ha sido bastante amplia en las últimas dos décadas y todavía sigue abierta. Así, a pesar de no haber acuerdo respecto de una definición única, sí existe un consenso sobre su **esencia abstracta y multidimensional**. Asimismo, en torno al debate, y como se desprende del análisis de marco conceptual, aparecen elementos que sistemáticamente responden a su conceptualización.

El PNUD y la AECID (2020) han realizado un ejercicio de análisis de texto (text-mining) de la literatura sobre cohesión social en América Latina para visibilizar los aspectos más importantes y recurrentes en el debate. Los resultados de dicho ejercicio permiten agrupar los elementos comunes del mismo en tres pilares (dimensiones):



Inclusión social

Refiere al logro de los objetivos universales de la sociedad. Es decir los logros absolutos en materia de bienes y servicios básicos para alcanzar un nivel digno de bienestar de toda la ciudadanía en condiciones de igualdad. Esta dimensión comprende aspectos como pobreza, desigualdad, brechas sociales, salud, educación y empleo.



Gobernanza

Aborda las reglas y mecanismos del Estado para acercar a los individuos a tales objetivos universales compartidos. Esta dimensión involucra aspectos relacionados con la democracia, la formulación y aplicación de leyes y políticas públicas, la política y la corrupción, entre otros.

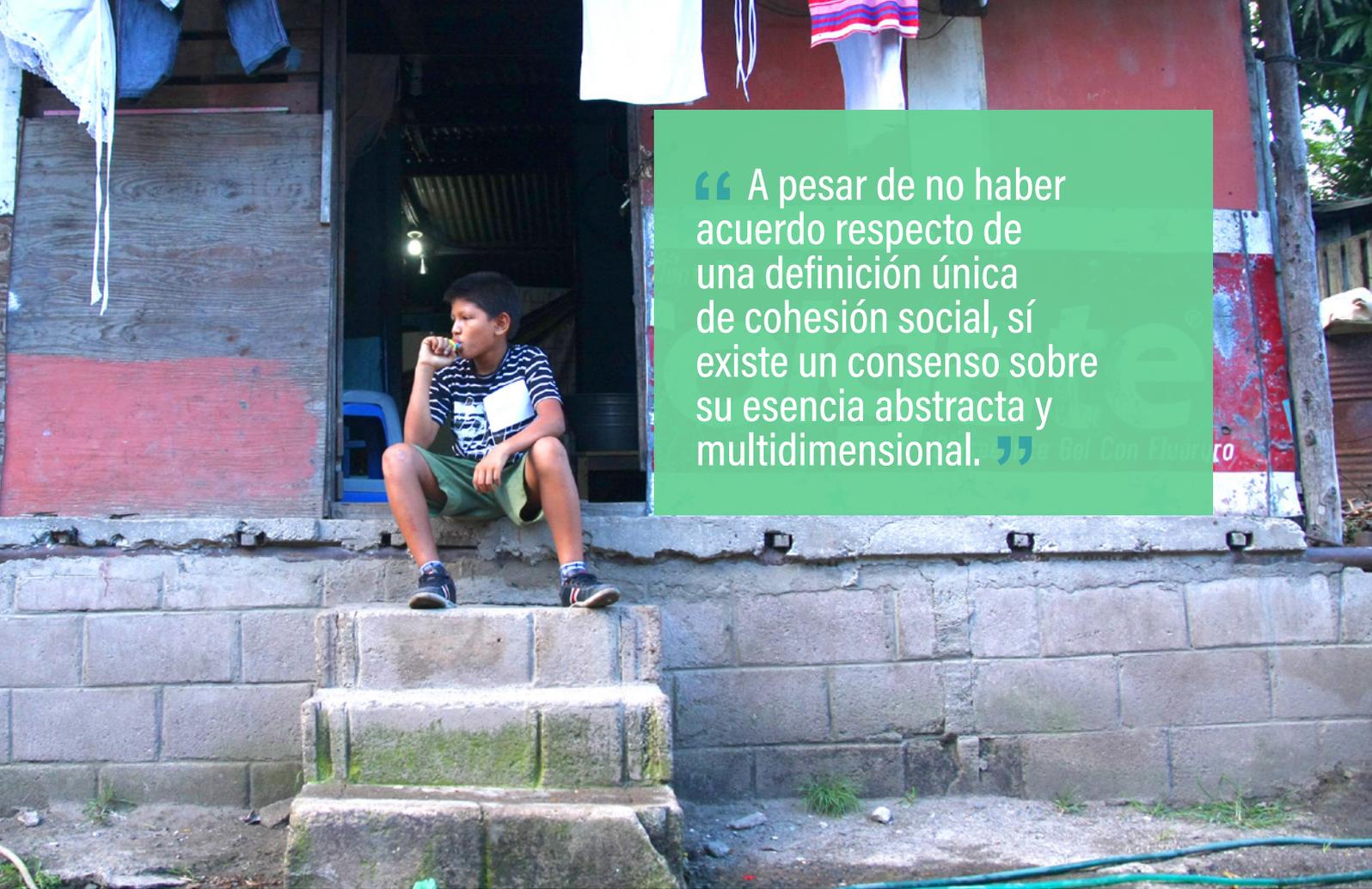


Pertenencia

Relacionada con la percepción, el involucramiento y respuesta de los individuos frente a las reglas y mecanismos. De esta forma aborda aspectos relacionados con la confianza, la percepción, la participación y los valores.

Como se ve en la figura 1, la definición de Sojo (2018) mencionada más arriba se refleja con las dimensiones de inclusión social, gobernanza y pertenencia, propuestas en PNUD y AECID (2021b).

2 PNUD y AECID (2021a)



“ A pesar de no haber acuerdo respecto de una definición única de cohesión social, sí existe un consenso sobre su esencia abstracta y multidimensional. ”

Figura 1. Complementariedad entre las definiciones de cohesión social de Ana Sojo (2018) y las dimensiones propuestas en PNUD y AECID (2021b)



Elaboración propia

Un último aspecto relevante para mencionar, en el marco conceptual de la cohesión social, es la dimensión instrumental que se le otorga. La cohesión social se plantea no solo como un fin -objeto de las políticas públicas-, sino también como

un medio. De esta forma, la cohesión social opera como brújula para orientar el diseño de políticas públicas hacia la consecución de objetivos como, por ejemplo, los de la Agenda 2030.

Medición del grado de cohesión social en América Latina

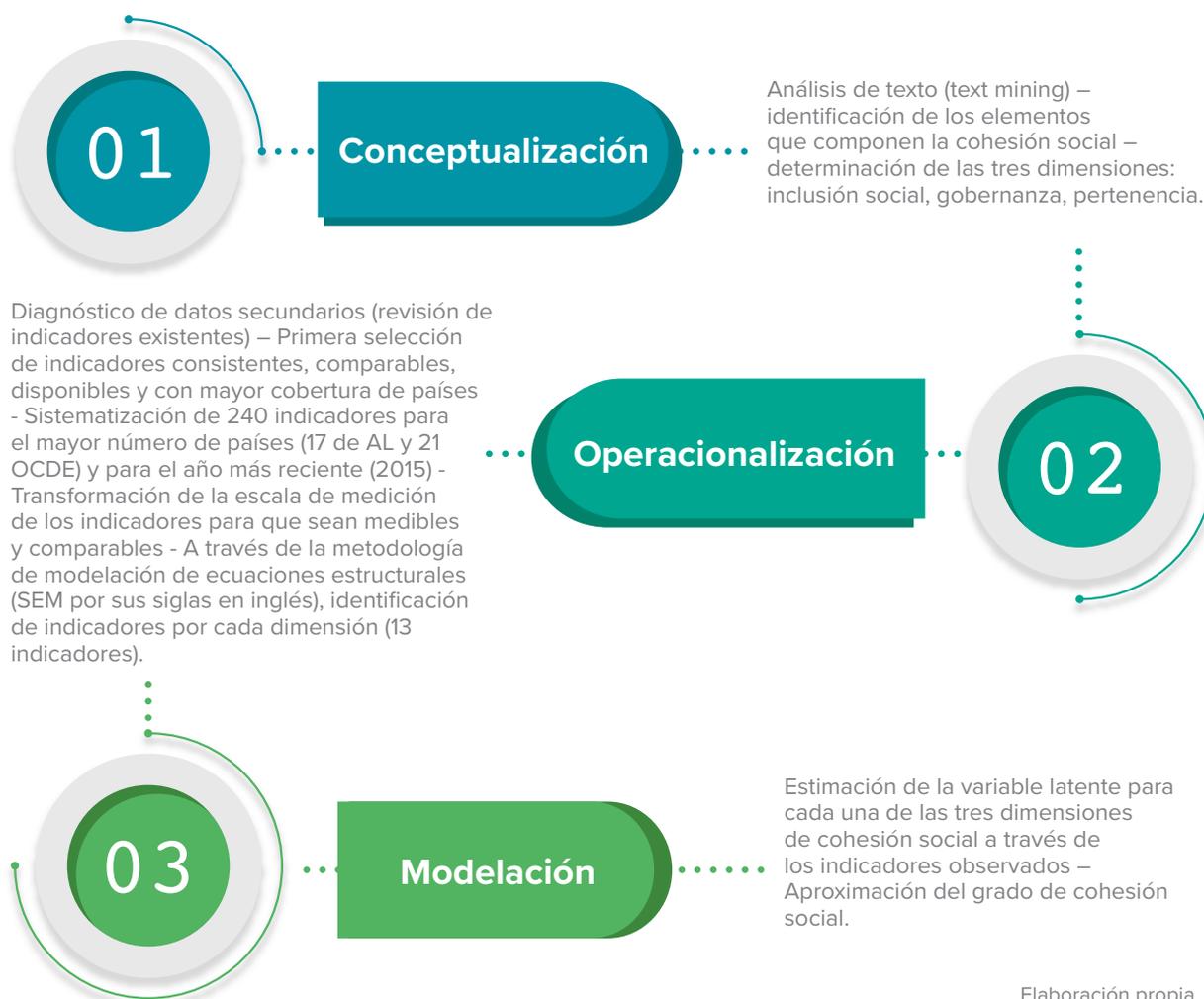
➤ Proceso metodológico para la construcción de la medida de cohesión social

Como se presenta en la sección anterior, el trabajo de PNUD y AECID (2021b) plantea tres dimensiones de la cohesión social que agrupan los factores relevantes asociados a su conceptualización: inclusión social, gobernanza y pertenencia. En este marco de referencia se construye la propuesta

de medición de cohesión social en América Latina. La construcción de la medida de cohesión social se desarrolló en tres etapas metodológicas: conceptualización, operacionalización y modelación, tal y como se muestra en la figura a continuación.

Figura 2

Etapas metodológicas para la construcción de la medida de cohesión social





© PNUD Guatemala / Giovanni Diffident

01

Conceptualización: En esta etapa se explota la rica discusión teórica y normativa del concepto en ALC para resolver la falta de consenso respecto a la definición unívoca de cohesión social. A partir del análisis de texto – text mining – se identifica la existencia de un consenso respecto al carácter multidimensional de la cohesión social, así como de un importante espacio de intersección entre los elementos que la componen. Estos elementos se traducen en la identificación de las tres dimensiones de cohesión social mencionadas más arriba: la inclusión social, la gobernanza y la pertenencia. En el cuadro de la siguiente página se muestran otras medidas de cohesión social desarrolladas en ALC y en otras regiones del mundo.

02

Operacionalización: Esta etapa define la estrategia para representar empíricamente el grado de cohesión social. Esta etapa comprende, a su vez, los pasos que se indican a continuación:

→ **Diagnóstico de datos secundarios.** En este paso se realizó un diagnóstico exploratorio a partir de datos secundarios. Se hizo una revisión y búsqueda de indicadores en publicaciones de centros de investigación y de organismos internacionales reconocidos a nivel mundial y de América Latina como el Banco Mundial, el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la European Social Survey del Centro Noruego de Datos de Investigación (NSD por sus siglas en noruego), Latinobarómetro, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP, por sus siglas en inglés), y el Proyecto Varieties of Democracy (V-Dem) de la Universidad de Gothenburg. A partir de esta revisión se seleccionaron los indicadores que cumplieran con las siguientes características:

- Consistentes desde el punto de vista teórico con cada dimensión
- Comparables entre países
- Disponibles a través de fuentes de relativa alta calidad y libre acceso para facilitar la replicabilidad del estudio
- Que tuvieran la mayor cobertura posible de países a fin de lograr robustez en la estimación de la medida agregada



© Mafer Benítez

→ **Sistematización de la información.** En el segundo paso se sistematizó la información estadística recabada de alrededor de 240 indicadores encontrados para el mayor número de países durante 2013-2017, a fin de elaborar un análisis para el año más reciente, que resultó ser el 2015. Los países de América Latina para los cuales se encontró información comparable son 17: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Esta muestra se complementó con información comparable de 21 países europeos miembros de la OCDE, para lograr suficiente variabilidad y robustez en la estimación y para posicionar el grado relativo de cohesión social en los países latinoamericanos frente a umbrales de logro demandantes. Previo a su uso en la modelación, algunos de los indicadores requirieron de transformaciones en su escala de medición original para expresarse en el rango coherente y sólido en el marco de la medida agregada³.

→ **Identificación estadística y agregación.** El tercer paso consistió en determinar estadísticamente qué combinación de indicadores conformaría cada una de las tres dimensiones de la cohesión social. Para este proceso se siguió el marco de modelación de ecuaciones estructurales (SEM por sus siglas en inglés). Esta metodología permitió analizar y reducir el número de indicadores que conformarían el índice en cada una de las tres dimensiones: inclusión social, gobernanza y pertenencia.

03

Modelación: Esta etapa selecciona y diseña el modelo para estimar el grado relativo de cohesión social. Para ello, se utiliza un análisis factorial confirmatorio en dos niveles: el primero estima cada una de las tres dimensiones (latentes) de cohesión social a partir de los indicadores observables x . Posteriormente, el segundo nivel estima la variable latente que refleja el grado de cohesión social.

3 Los detalles sobre los criterios de transformación y definiciones de los indicadores que comprende el índice de cohesión social y sus dimensiones se presentan en el anexo A4 de PNUD y AECID (2021b).

Medidas de cohesión social en el mundo: una perspectiva global

En **México** existe una medida con sus propios indicadores que forma parte de la metodología oficial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), enmarcada en la medición de la pobreza. Se destaca que dentro de estos indicadores se ha establecido uno sobre cohesión social, compuesto por cinco dimensiones consensuadas con instituciones públicas y con universidades:

- Desigualdad económica
- Redes Sociales
- No discriminación
- Participación social
- Confianza en las instituciones

En la **Región Árabe** se ha desarrollado un Índice que adopta un enfoque de tres niveles:

- Indicadores periféricos (percepción de amenazas, contacto, percepción de la justicia, seguridad humana)
- Indicadores mediales (dinámica de la identidad, emociones, percepción de la confianza social e institucional)
- Indicadores básicos (actitudes horizontales y verticales, acción colectiva horizontal y vertical)

En **Chile** se realizó el Estudio longitudinal social de Chile (encuesta ELSOC), que aborda tres dominios:

- Redes sociales, confianza en las personas, aceptación de la diversidad
- Identificación, confianza en las instituciones, percepción de la justicia
- Solidaridad, respeto de las normas sociales y participación cívica

El **Índice de Cohesión Social y Conciliación** (SCORE Index por sus siglas en inglés) es un método de evaluación cualitativo de la cohesión social que se basa en la medición de los siguientes elementos:

- Confianza en las instituciones
- Sentimiento de representación por las instituciones
- Seguridad humana
- Satisfacción con la vida cívica
- Ausencia de corrupción
- Satisfacción con la vida personal
- Identificación con el grupo étnico
- Compromiso cívico

Se ha utilizado en Chipre, Bosnia, Liberia y Nepal.



➤ Propuesta de medición

A partir de los resultados de las anteriores etapas metodológicas, PNUD y AECID (2021b) proponen un modelo para estimar el grado relativo de cohesión social a través de 13 indicadores. En la dimensión de inclusión social se han recopilado indicadores sensibles a diferencias por género; relacionados con el rezago social, la pobreza y, por supuesto, las desigualdades. En la dimensión de gobernanza se han integrado factores relacionados con corrupción, efectividad del gobierno, estabilidad política y ausencia de violencia, entre otros. En la dimensión de pertenencia se han integrado factores vinculados a migración y pertenencia a grupos discriminados, entre otros.

En la figura a continuación se presenta el modelo de estimación del grado relativo de cohesión social en América Latina⁴.

Figura 3

Propuesta de índice de cohesión social e indicadores observables para cada una de sus dimensiones



Fuente: PNUD y AECID (2021,b)

4 La información completa de variables latentes, errores y cargas factoriales se puede consultar en PNUD y AECID (2021b).

> Resultados del grado de cohesión social en América Latina

Los principales resultados de las estimaciones del modelo se pueden dividir en tres categorías: **resultados generales de desempeño, resultados por países de América Latina y resultados por dimensión.**



Resultados de desempeño

El grado relativo de cohesión social en la región es bajo comparado con el de sociedades más cohesionadas.⁵ Como se puede observar en la gráfica 1, el valor promedio del índice de cohesión social para América Latina es de 28.1 comparado con uno de 78.6 para el grupo de países seleccionados de la OCDE.

Uruguay y Costa Rica son los países más cohesionados de la región. Se ubican en la parte baja de la distribución de los países de la OCDE, por arriba de Polonia y cercano a Hungría.

La brecha entre los países más cohesionados de ambos grupos, Noruega y Uruguay, alcanza 40 puntos. Distancia similar a la que separa a los países menos cohesionados de ambos grupos, Polonia y Nicaragua.

El logro relativo de Uruguay es apenas el 60 por ciento del de Noruega (99.9%). En esta misma lógica, se puede decir que el logro relativo de Costa Rica y Nicaragua con relación a Noruega es del 55 por ciento y 11 por ciento, respectivamente.

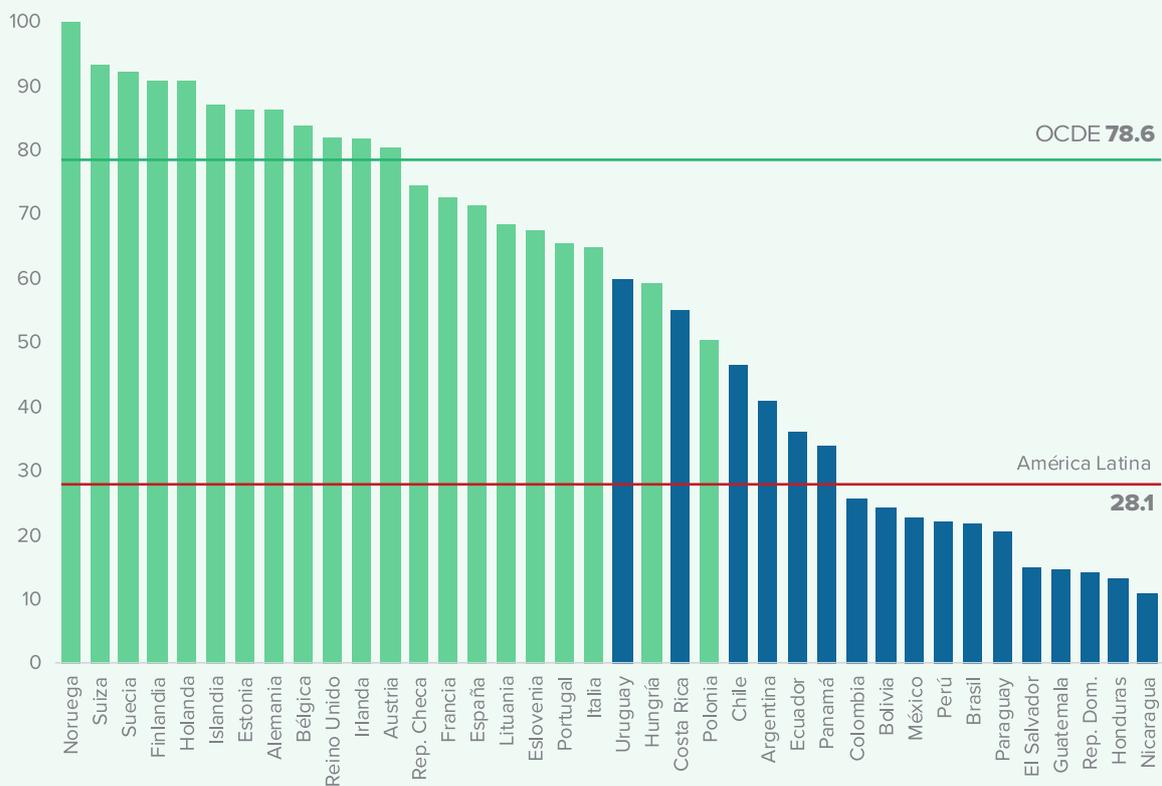
5 Los resultados estimados por el modelo están expresados en el rango [0,100], esto facilita su interpretación como logro relativo en el grado de cohesión social y sus dimensiones. Dado que Noruega alcanza un valor de 100 (99.9) en esta medida, se podría decir que el logro relativo de América Latina es con relación a dicho país.



© Pixabay

Gráfica 1

Grado de cohesión social de 17 países de América Latina y 21 países de la OCDE (año 2015)



Fuente: PNUD y AECID (2021b)



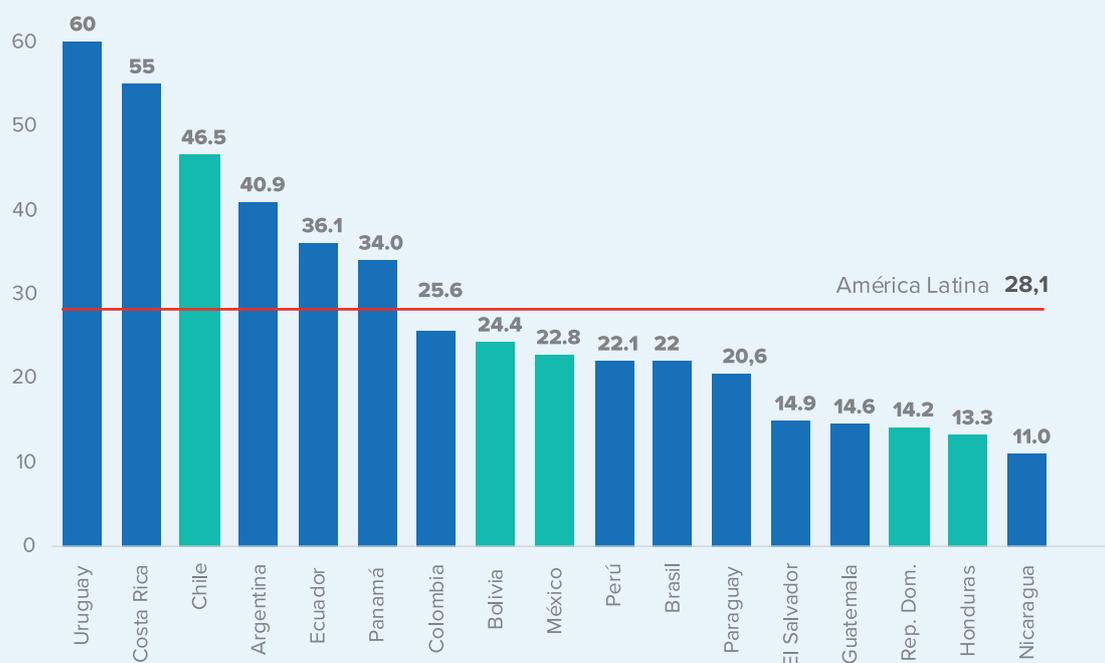
Una mirada a los países de América Latina

Los resultados estimados por el modelo de los logros relativos de cohesión social y sus tres dimensiones para los países de América Latina muestran la **marcada heterogeneidad entre los países de la región**.

Como se ve en la siguiente gráfica, **se pueden identificar cuatro bloques de países**. El primer bloque tiene a Uruguay y Costa Rica como los únicos países cuyo logro relativo de cohesión social supera un valor de 50. El segundo bloque abarca los países cuyos valores están por arriba del promedio de la región y por debajo de 50, que son Chile, Argentina, Ecuador y Panamá. El tercer bloque concentra países bastante homogéneos en cuanto a sus logros relativos de cohesión social, con valores por debajo del promedio de la región y superior o igual a 15, en las que se encuentran Colombia, México, Bolivia, Brasil, Perú y Paraguay. Finalmente, un cuarto bloque con cierta homogeneidad entre sí, con valores inferiores a 15, que agrupa el resto de los países de América Central –El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua– más República Dominicana.

Gráfica 2

Grado de cohesión social en América Latina (17 países), circa 2015

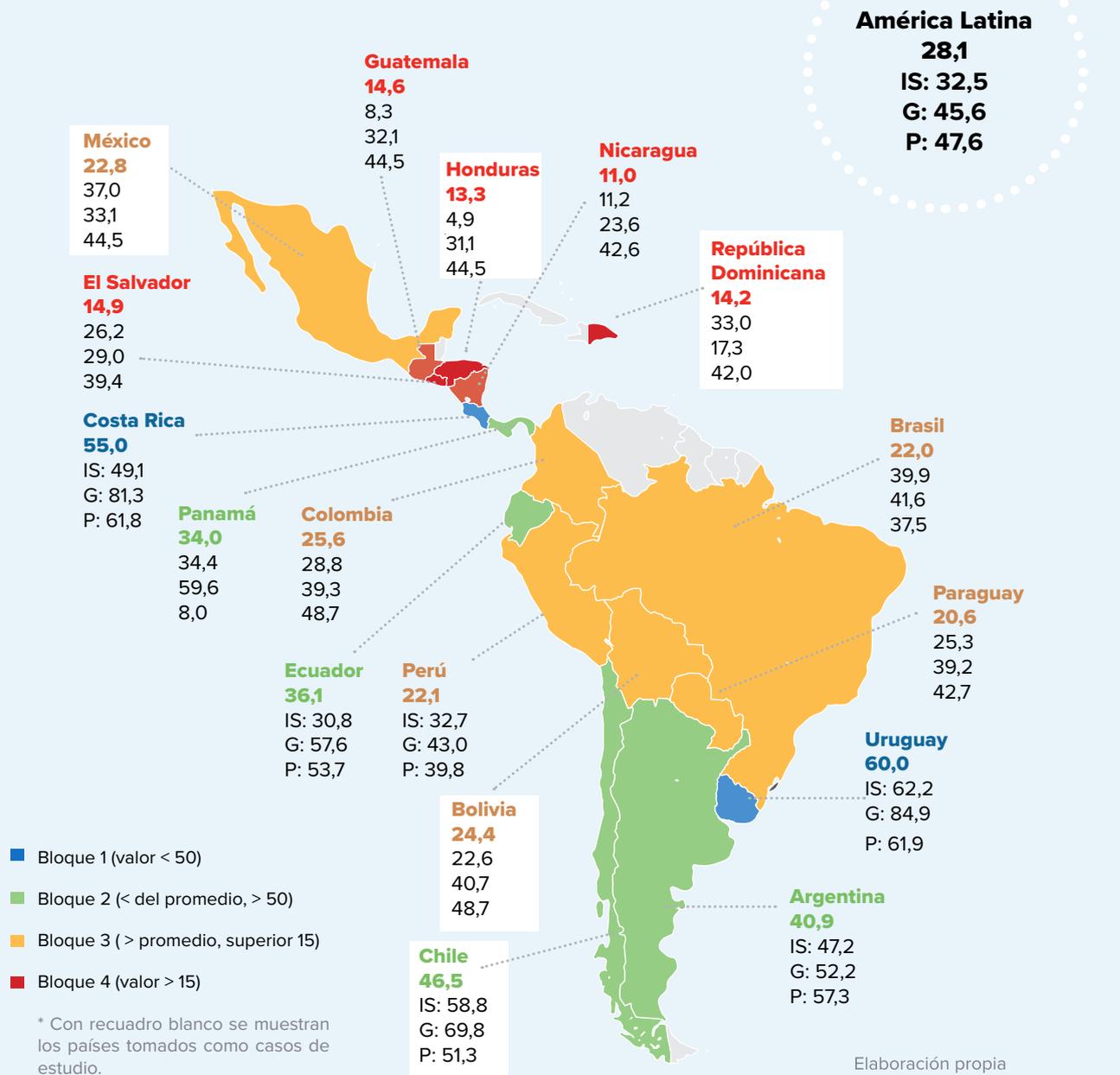


Fuente: PNUD y AECID (2021b)

Entre las tres dimensiones de la cohesión social, la de **inclusión social (32.5)** muestra **los peores resultados promedio de la región** comparado al de gobernanza (45.6) y pertenencia (47.6). Esto se debe principalmente al menor desempeño en promedio de los indicadores relacionados con la fecundidad en adolescentes y al empleo formal, que reflejan dos problemas importantes de la región.

Figura 4

Grado de cohesión social y sus dimensiones en América Latina (17 países), circa 2015





Resultados por dimensión



Inclusión social

El logro relativo de inclusión social de América Latina (32.5 en promedio) es significativamente menor que el de los países de la OCDE (90.8)

Uruguay (62.2) con el mayor logro relativo de inclusión social de la región está por debajo de Polonia (75.3), el país con menor logro de los países de la OCDE.

Los resultados muestran una importante heterogeneidad dentro de la región. Por un lado, se tiene a Uruguay (62.2) y Chile (58.8) con los logros más altos de la región y por otro lado se tiene a Nicaragua (11.2), Guatemala (8.3) y Honduras (4.9) con los valores más bajos, reflejando una brecha de más de 50 puntos entre estos grupos de países.

Chile (58.8), que se ubica en la parte alta de la distribución, tiene un logro relativo 1.6 veces mayor que México (37.0), 1.8 veces mayor que República Dominicana (33.0), 2.6 veces mayor que Bolivia (22.6) y 12 veces mayor que Honduras (4.9). Este último país muestra el logro relativo de inclusión social más bajo de la región.

Gráfica 3

Resultados por país para la dimensión de inclusión social



Fuente: PNUD y AECID (2021b)



Gobernanza

En cuanto a la dimensión de **gobernanza**, el logro relativo de los países de la OCDE (**83.6 en promedio**) es cerca del doble que el de América Latina (**45.6**).

Países como Uruguay (84.9) y Costa Rica (81.3) se ubican alrededor del promedio de la OCDE con altos niveles de logro relativo en gobernanza.

Dentro de la región coexisten países con logros relativamente altos y otros con desempeños muy bajos.

En países como Chile (69.8), Panamá (59.6), Ecuador (57.6), y Argentina (52.2) sus logros relativos en esta dimensión superan la media de la región.

En cuanto a los casos nacionales seleccionados, Chile está muy por encima de los cuatro restantes países, con una brecha absoluta de más de 29 puntos: Bolivia (40.7), México (33.1), Honduras (31.1) y República Dominicana (17.3), esta última con el logro relativo más bajo de la región.

Gráfica 4

Resultados por país para la dimensión de gobernanza



Fuente: PNUD y AECID (2021b)



Pertenencia

En la dimensión de **pertenencia**, los países de **América Latina son relativamente más homogéneos entre sí**.

Uruguay (61.9) y Costa Rica (61.8) se ubican en la parte alta de la distribución, por encima de Polonia (60.3), que se sitúa en la parte baja de la distribución de los países de la OCDE.

En esta dimensión Chile (51.3) y Bolivia (48.7) se ubican por encima del logro relativo promedio de la región (47.6) y México (44.5), Honduras (44.5) y República Dominicana (42.0), por debajo.

Gráfica 5

Resultados por país para la dimensión de pertenencia



Fuente: PNUD y AECID (2021b)





**Estrategia
de políticas
integrales sobre
cohesión social:
estudios de
caso**

Vínculo entre la cohesión social y los ODS

La cohesión social democrática se considera un **elemento fundamental para avanzar hacia un desarrollo sostenible e inclusivo** en todas sus dimensiones, económica, social y ambiental, y un instrumento esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la **Agenda 2030** y avanzar hacia la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho. Para los países de América Latina y el Caribe, seguir el principio de “no dejar a nadie atrás”, enunciado en la Agenda 2030, implica resolver una serie de desafíos estructurales que obstaculizan el camino hacia el desarrollo sostenible e inclusivo.

La cohesión social, desde su enfoque multidimensional (inclusión social, gobernanza y pertenencia), está vinculada con los 17 ODS y 61 de las 169 metas ODS. La dimensión de inclusión social se vincula con 9 ODS en tres ámbitos del desarrollo: la reducción de las desigualdades, la movilidad social, la protección social, la reducción de la pobreza y la resiliencia. La dimensión de gobernanza se vincula con 9 ODS relacionados con el Estado de Derecho, ciudades y comunidades inclusivas y sostenibles, políticas públicas eficaces y gobernanza ambiental. Finalmente, la dimensión de pertenencia se vincula con 5 ODS en dos áreas del desarrollo: capital social y sentido de integración. De manera transversal, la cohesión social se vincula con la promoción de la equidad de género y con las alianzas para el desarrollo, multi-actor (sector público, privado y social) y multi-nivel (global, regional, nacional, local).

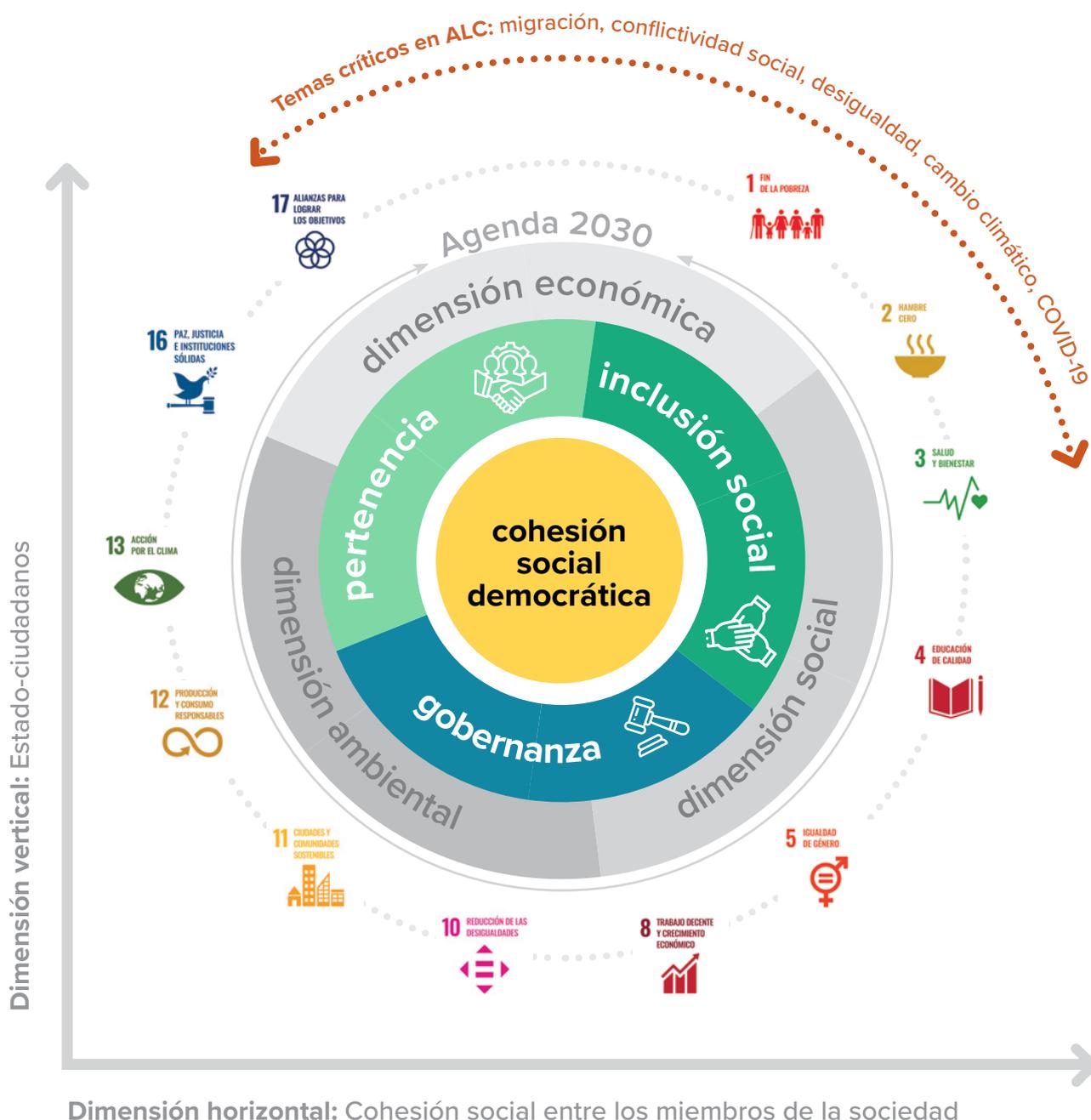
“ La cohesión social democrática se considera un elemento fundamental para avanzar hacia un desarrollo sostenible e inclusivo. ”



Este último punto se ve reflejado en el planteamiento del PNUD (2020), que describe la cohesión social desde dos dimensiones, una horizontal, centrada en la sociedad, y una vertical, entre los ciudadanos y el Estado.

Figura 5

Interrelación entre la cohesión social, la Agenda 2030 y los ODS



Elaboración propia

Metodología de combos

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un marco global de desarrollo que tiene un enfoque holístico y multidimensional que comprende 17 ODS y 169 metas. Por eso, el abordaje de la Agenda y de los ODS requiere la aplicación de un enfoque integral, de un esfuerzo coordinado de todos los actores de la sociedad y de respuestas multidimensionales a las prioridades nacionales y locales de cada país. PNUD y AECID (2021a) analizan cinco estudios de caso –Bolivia, Chile, Honduras, México y República Dominicana– con el propósito de generar políticas integrales sobre cohesión social para acelerar el logro de los ODS, a través de la metodología de combos.

La estrategia de políticas integrales o combos, es una metodología desarrollada por el PNUD para abordar la Agenda 2030 en los países de la región, a través de respuestas multidimensionales y en base a las prioridades de desarrollo de cada país. Para ello, se consideran cuatro enfoques:

- ✓ **El enfoque integral.** Contempla las sinergias entre los ODS para dar respuestas inclusivas, participativas y sostenibles
- ✓ **Las estrategias de políticas integrales.** Identifican áreas de intervención d políticas (“aceleradores”) que desencadenan efectos multiplicadores entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales
- ✓ **Las intervenciones basadas en evidencia.** Tienen en consideración a las poblaciones más vulnerables bajo el principio de “no dejar a nadie atrás”, así como el monitoreo y evaluación
- ✓ **La promoción de alianzas** entre múltiples actores y sectores para lograr impactos significativos en el desarrollo sostenible

La figura a continuación resume los pasos a seguir en la utilización de la metodología de combos e indica cómo se ha aplicado el enfoque en el caso de las estrategias integrales de cohesión social propuestas por PNUD y AECID (2021a).



Figura 6

Metodología de combos



En el paso 0 se ha adoptado un enfoque de Políticas Integrales sobre Cohesión Social en ALC basándose sobre el concepto de cohesión social definido por Sojo (2017). En el paso 1, se han revisado los marcos de prioridades nacionales de los cinco países seleccionados, analizándose los datos disponibles en todos los ámbitos de desarrollo y los ejes estratégicos definidos en los marcos de planificación y en los planes de gobierno existentes. En el paso 2, no existiendo una medida para realizar el análisis cuantitativo, se ha construido, en primer lugar, una propuesta de medición de cohesión social en la región de ALC. En segundo lugar, se han analizado los resultados del grado de cohesión social en dichos contextos tomando en consideración,

en la medida de lo posible, el nuevo marco que supone la crisis de la COVID-19. Finalmente, en el paso 3, una vez identificado el deterioro (o menor grado) de cohesión social, así como su abordaje multidimensional, se han identificado los elementos básicos para el planteamiento de intervenciones "aceleradoras" en el marco de políticas integrales que respondan a las diferentes dimensiones de cohesión social de cada país. A partir de la simulación de distintos escenarios, se han estimado las ganancias en el logro relativo de cohesión social que se obtendrían al mejorar los indicadores de menor desempeño de cada una de las tres dimensiones consideradas en dicho índice: inclusión social, gobernanza y pertenencia.

Estudios de caso

Los resultados por país derivados del trabajo de PNUD y AECID (2021a) se resumen en las fichas presentadas a continuación. Cada ficha presenta los datos principales del contexto socio-económicos del país, las prioridades nacionales según los marcos de planificación existentes, el grado de cohesión social del país, con una indicación de su posicionamiento en ALC, y los indicadores con mayor rezago de cada dimensión: inclusión social, gobernanza y pertenencia. En el lado derecho se indican los aceleradores o áreas de intervención identificadas y su relación con los ODS relacionados, mostrando, así, cómo la integralidad de las políticas propuestas, a partir de centrarse en el mejoramiento del indicador, llevaría al aumento general de la cohesión social.





Bolivia



Contexto

Desarrollo Humano alto (0.700)

- Profundas desigualdades de género, generacionales y étnicas
- Transición demográfica y expansión urbana
- Fragmentación de los mercados laborales
- Segmentos más afectados: mujeres y jóvenes

Prioridades

- 1 Educación y empleo para jóvenes
- 2 Participación laboral de las mujeres y corresponsabilidad de los cuidados
- 3 Ciudades inclusivas y seguras, resilientes y sostenibles
- 4 Diversificación productiva

Grado de CS

CS: 24.4

(por debajo del promedio en ALC: 28.1)

Indicadores con mayor rezago

Inclusión social

Tasa de informalidad laboral



Reducir los niveles de informalidad laboral

Gobernanza

Administración pública rigurosa



Fortalecer la administración pública

Pertenencia

Desigual calidad educativa en el nivel básico



Mejorar la calidad educativa en el nivel básico como vehículo para el ejercicio de derechos como ciudadanos adultos

TRANSVERSAL:

- Mayor equidad de género
- Fortalecer las alianzas para el desarrollo

Aceleradores/ áreas de intervención



Aumento de la CS en Bolivia



Chile

© Alisha Lubben

Contexto

Desarrollo Humano muy alto (0.847)

- Profundas desigualdades
- Importantes brechas de género
- Descontento social generalizado
- Aumento de la conflictividad social

Prioridades

- 1 Progreso con oportunidades para todos
- 2 Justicia y solidaridad
- 3 Seguridad y paz para progresar y vivir
- 4 Vida más plena y feliz para todos

Grado de CS

CS: 46.5

(por encima del promedio en ALC: 28.1)

Indicadores con mayor rezago

Inclusión social

Coefficiente de Gini



Reducir los niveles de desigualdad de ingreso e informalidad laboral

Gobernanza

Acceso a la justicia para las mujeres



Acceso igualitario, seguro y efectivo de las mujeres al sistema de justicia

Pertenencia

Confianza interpersonal



Mayores niveles de confianza interpersonal

TRANSVERSAL:

- Mayor equidad de género
- Fortalecer las alianzas para el desarrollo

Aceleradores/ áreas de intervención



Aumento de la CS en Chile



México

Contexto

Desarrollo Humano alto (0.767)

- Desigualdad territorial entre las zonas urbanas y rurales
- Altos niveles de violencia e inseguridad
- Aumento de la migración irregular y desplazamiento forzado
- Narcotráfico

Prioridades

- 1 Política y gobierno
- 2 Política social
- 3 Economía

Grado de CS

CS: 22.8

(por debajo del promedio en ALC: 28.1)

Indicadores con mayor rezago

Inclusión social

Porcentaje de población bajo la línea de pobreza de \$5.50 al día y Coeficiente de GINI

➤ Reducir los niveles de pobreza e desigualdad

Gobernanza

Administración pública rigurosa e imparcial

➤ Fortalecer la administración pública

Pertenencia

Satisfacción con la democracia

➤ Mejorar los niveles de satisfacción con la democracia

Aceleradores/ áreas de intervención



Aumento de la CS en México

TRANSVERSAL:

- Mayor equidad de género
- Fortalecer las alianzas para el desarrollo



Honduras

Contexto

Desarrollo Humano medio (0.623)

- Altos niveles de pobreza y desigualdad de ingreso
- Altos niveles de violencia
- Aumento de la migración irregular
- Aumento vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes

Prioridades

- 1 Eliminación de la pobreza extrema, educación y salud y sistemas consolidados de previsión social
- 2 Desarrollo en democracia, con seguridad y sin violencia
- 3 Desarrollo productivo y sostenible, generación de oportunidades y empleos
- 4 Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo

Grado de CS

CS: 13.3

(segundo logro más bajo en ALC: 28.1)

Indicadores con mayor rezago

Inclusión social

Porcentaje de población bajo la línea de pobreza de \$5.50 al día



Reducir los niveles de pobreza

Gobernanza

Leyes transparentes con aplicación previsible



Leyes transparentes con aplicación previsible

Pertenencia

Pertenencia: Igualdad educativa



Mayor calidad educativa en el nivel básico como vehículo para el ejercicio de derechos como ciudadanos adultos

TRANSVERSAL:

- Mayor equidad de género
- Fortalecer las alianzas para el desarrollo

Aceleradores/ áreas de intervención



Aumento de la CS en Honduras



República Dominicana



Contexto

Desarrollo Humano alto (0.745)

- Crecimiento económico acelerado
- Persistencia de las desigualdades
- Baja calidad educativa
- Baja coherencia en las políticas

Prioridades

- 1 Estado social y democrático de derecho
- 2 Sociedad con igualdad de derechos y oportunidades
- 3 Economía territorial y sectorialmente integrada
- 4 Sociedad con cultura de producción y consumo sostenible

Grado de CS

CS: 14.4

(por debajo del promedio en ALC)

Indicadores con mayor rezago

Inclusión social

Tasa de fecundidad adolescente



Reducir el embarazo en adolescentes

Gobernanza

Actividades de corrupción entre legisladores



Frenar las actividades de corrupción entre legisladores

Pertenencia

La distribución del poder político según preferencia sexual



Mejorar la distribución del poder político según preferencia sexual

Aceleradores/
áreas de intervención



TRANSVERSAL:

- Mayor equidad de género
- Fortalecer las alianzas para el desarrollo

Aumento de la CS en República Dominicana

En este ejercicio teórico, para aplicar la metodología de combos, por cada país se han identificado tres áreas de intervención de políticas o aceleradores por cada dimensión de cohesión social y dos áreas transversales: mejorar la equidad de género y fortalecer las alianzas para el desarrollo. Estas políticas multidimensionales e integrales desencadenan efectos multiplicadores dentro y entre las dimensiones de cohesión social y en el cumplimiento de los ODS.

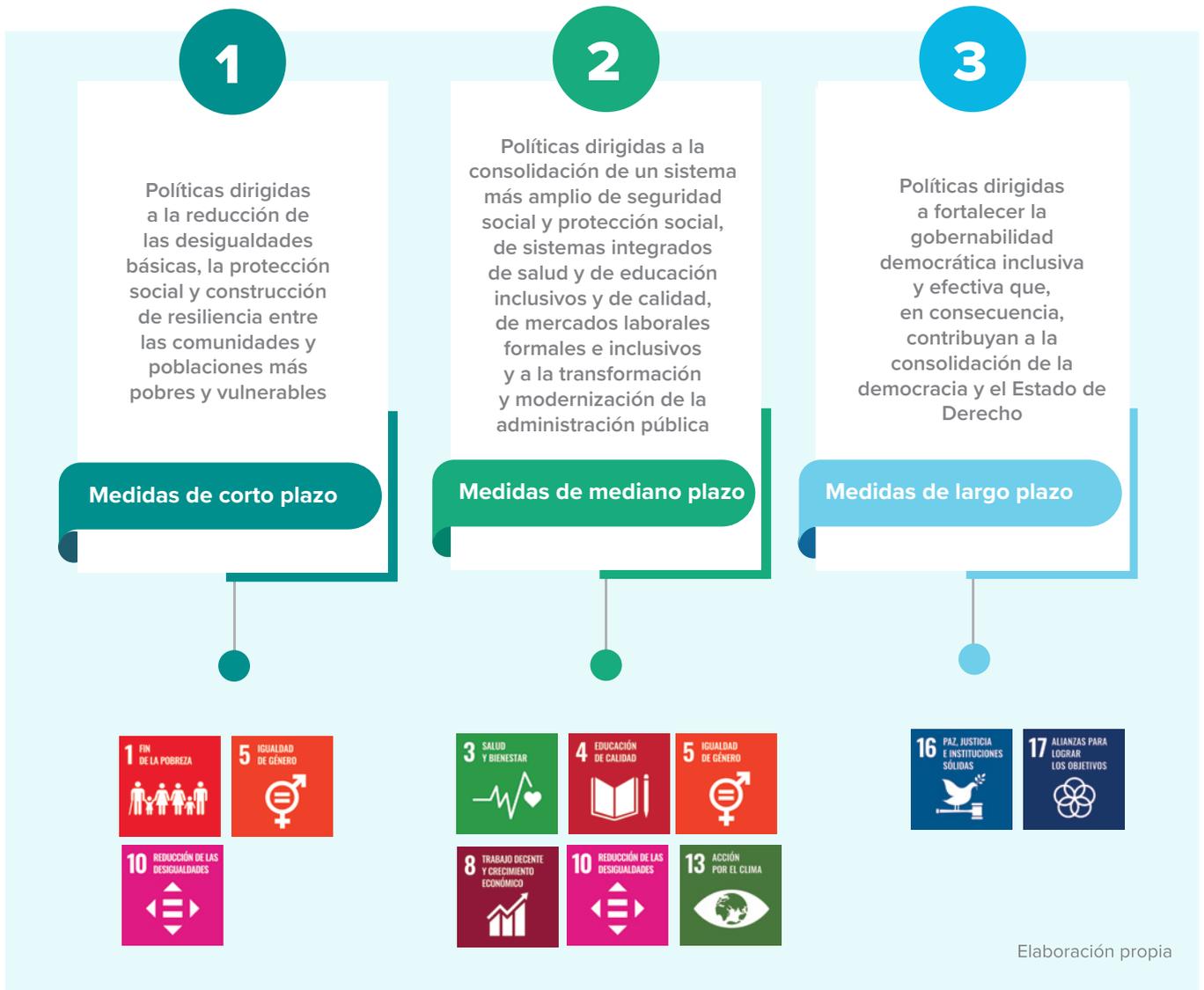
“ Estas políticas multidimensionales e integrales desencadenan efectos multiplicadores dentro y entre las dimensiones de cohesión social y en el cumplimiento de los ODS. ”



A partir de los cinco casos nacionales analizados, se pueden identificar tres tipos de conjuntos de políticas que son transversales a las dimensiones de la cohesión social⁶:

Figura 7

Conjunto de políticas transversales a las dimensiones de la cohesión social



Estas propuestas de combo de políticas de cohesión social son solamente un primer ejercicio para demostrar el vínculo entre la cohesión social y la Agenda 2030. Deben considerarse como un marco de referencia para estos países sobre el cual habría que profundizar y adaptar las intervenciones propuestas a cada caso específico, en el marco de un diálogo amplio e inclusivo con todos los actores involucrados. Esto permitiría construir colectivamente estrategias multisectoriales, multidimensionales y multinivel que respondan de manera eficaz a las prioridades locales y nacionales, generando un impacto real en el cumplimiento de los ODS.

6 PNUD y AECID (2021a)



A photograph of a weathered brick building with a teal door and a concrete block with graffiti. The text is overlaid on a blue rectangular background.

Retos y líneas abiertas de trabajo sobre cohesión social en América Latina y el Caribe

FLO... 20/8

Retos en la consecución de la cohesión social y la Agenda 2030 en el contexto socioeconómico de ALC

Cinco factores se identifican como principales generadores de tensión, que imponen retos sobre la cohesión social de la región: la falta de crecimiento económico (estancamiento o desaceleración), la migración, el deterioro del medio ambiente y el aumento de la conflictividad social. El quinto factor, la pandemia de la COVID-19, que ha afectado todos los ámbitos del desarrollo de forma transversal, agudiza todos los anteriores problemas que se presentan en la región.

Aunque las **perspectivas de crecimiento de las economías** de la región esperaban un repunte después de la desaceleración, con las nuevas proyecciones ajustadas por el impacto de la COVID-19, se ha verificado una nueva contracción económica en la región de América Latina. El aumento de la **conflictividad social** en muchos países de la región se ha profundizado y extendido a toda América Latina y el Caribe como una expresión de descontento social generalizado. “El debate económico en torno a estos acontecimientos abre una oportunidad, en el marco de la Agenda 2030, para dirigir los esfuerzos nacionales hacia la recuperación económica en un marco de desarrollo sostenible que considere la equidad intergeneracional, el bienestar social (una distribución más amplia y equitativa de los recursos económicos), la gobernanza, y la resiliencia ante choques internos y externos como respuesta a las necesidades reales y actuales de las sociedades latinoamericanas” (PNUD, 2019; CEPAL, 2020).

América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo y con la propagación de la COVID-19 las **desigualdades** se han profundizado

“ El aumento de la conflictividad social en muchos países de la región se ha profundizado y extendido a toda América Latina como una expresión de descontento social generalizado. ”

y ha aumentado la tasa de pobreza. Por tanto, se ha dado un cierto retroceso en los logros sociales alcanzados en las últimas décadas en la región, afectando principalmente a los segmentos más pobres y a las clases medias emergentes que se encuentran más expuestas y vulnerables ante choques externos. La reducción de la desigualdad, que se aborda de manera explícita en el ODS 10, es fundamental para la cohesión social democrática, y para lograr el desarrollo sostenible de los países de ALC.

A pesar de que hasta 2014 la **pobreza total y extrema** en ALC disminuyó en más de un tercio y un cuarto, en años recientes esta tendencia comienza a revertirse, lo que se convierte en uno de los retos fundamentales para los países de la región en el marco de la Agenda 2030. Particularmente cuando se observa que la pobreza y la pobreza extrema siguen afectando de manera especial a las poblaciones en situaciones de



© PNUD

mayor vulnerabilidad como son las que residen en el área rural, los niños, niñas, adolescentes, mujeres, población indígena y afrodescendientes, entre otros (CEPAL, 2019).

La **migración** es otro de los temas centrales que ha ocupado la agenda a nivel regional, especialmente ante la creciente crisis de la migración irregular y el desplazamiento forzado por la violencia, así como la migración de retorno, resultado del endurecimiento de las políticas migratorias de los países receptores, principalmente Estados Unidos y México. El reto de los países de la región está estrechamente vinculado con la cohesión social. Este reside en avanzar hacia políticas migratorias bien gestionadas que faciliten la migración segura, regular y ordenada.

Entre los impactos de la COVID-19, se hace evidente la profundización de las **desigualdades de género** que prevalecen en la región. Por un lado, se han visto afectadas de manera particular las pequeñas y medianas empresas -que representan cerca de la mitad del empleo formal en la región-. Por otro lado, los trabajadores del sector informal, con una alta representación de mujeres y jóvenes. Estos, adicionalmente, son altamente vulnerables por la falta de protección y seguridad social, y se encuentran entre los sectores más afectados por la crisis. Por otra parte, las medidas tomadas ante la emergencia sanitaria como son el cierre

de las escuelas y el confinamiento social, han incrementado la carga del trabajo no remunerado para las mujeres.

Con relación al tema de gobernanza e institucionalidad, aunque, según el Índice de Democracia 2019, ALC se posiciona como la región más democrática entre los mercados emergentes del mundo, ante el impacto de la COVID-19, los modestos logros en gobernanza alcanzados en la región están en riesgo. El avance de la COVID-19 puede enfrentar tropiezos que podrían cambiar de rumbo el proceso de consolidación de la democracia, particularmente, en aquellos países con democracias menos maduras. En la última década, la medición de la satisfacción con la democracia ha tenido una disminución constante y en general, la mayoría de la población de ALC tiene una mala percepción del uso del poder político en sus respectivos países.

Todos los factores mencionados suponen grandes retos para la cohesión social, por lo que profundizar sobre su interrelación resulta esencial. Cobra particular importancia incluir el tema de la cohesión social en la agenda de políticas públicas de los países de la región y analizar sus dinámicas como aspectos clave para un desarrollo sostenible e inclusivo, a la luz de los desafíos que caracterizan la época actual y en el marco de la Agenda 2030.

Retos frente a la conceptualización y medición de la cohesión social

1

No hay una definición unívoca de cohesión social. Existe una amplia diversidad en la manera de entender la cohesión social. Esto no quiere decir que sea imposible definir un núcleo o un conjunto de elementos esenciales, pero la tarea se torna a veces problemática, sobre todo cuando algunos enfoques de la definición no destacan la diferencia entre el núcleo teórico, los procesos que la originan y condicionan y los fenómenos que se derivan de su existencia/ ausencia. La polisemia de la cohesión social se traduce, igualmente, en la definición de múltiples y distintas dimensiones e indicadores para su medición.

2

La polisemia de la cohesión social se traduce en **múltiples maneras de interpretar dimensiones e indicadores** para su medición. El espectro conceptual de cohesión social es muy amplio, y se cuenta con una batería de información y de insumos extremadamente valiosos. Sin embargo, para efectos de medición, no necesariamente todas las variables aparentemente relevantes van a aportar información específica de cohesión social. Por el contrario, puede que algunas otras variables no consideradas estén capturando información relevante.

3

La **disponibilidad de datos** representa un gran reto para la medición de la cohesión social. Los datos no están siempre disponibles para hacer comparaciones entre todos los países. Por ejemplo, en el caso del trabajo informal, basado en relaciones personales en el sector campesino, no se realizan mediciones basadas en indicadores cuantitativos oficiales, a pesar del gran peso que tiene la economía informal en la mayoría de países de ALC.

4

Los elementos que definen la cohesión social son dinámicos. La noción de cohesión social es dinámica, evoluciona y varía según el contexto –histórico, político, social, cultural y territorial. La interacción entre las distintas dimensiones y su impacto sobre la cohesión social pueden variar según el contexto en el que ocurren. Además de la variable cultural y territorial, con gran influencia en la cohesión social, algunos autores sugieren la incorporación del factor psicoemocional, ya que éste condiciona el accionar y reaccionar de las personas.

5

Un gran reto es cómo **incorporar aspectos cualitativos en la medición** que permitan incluir los efectos sobre la cohesión social de estos temas relevantes que no se consideran en la medición: la variable cultural, la migración, la conflictividad social, las diferencias entre territorios, las influencias externas del mundo globalizado y el factor psicológico-emocional, que toma aún más importancia ahora con la pandemia.

6

Es indispensable adjetivar la noción de cohesión social. La cohesión social no se puede definir *per se*, como positiva, sino que se deben identificar cuáles son los valores en los que se sustenta la convivencia promovida por uno u otro modelo de cohesión social (Sojo, 2017). En este contexto, resulta muy importante lo que advierte Amartya Sen sobre la identidad en torno al vínculo social, la convivencia y las políticas que inciden en el sentido de pertenencia.



“La construcción del sentido de pertenencia implica el libre ejercicio de las elecciones en que se sustenta la diversidad de las identidades sociales. Hoy, en muchas partes del planeta se está manifestando justamente este vínculo entre violencia e identidad y, en el caso de América Latina y Europa, es particularmente importante evitar la polarización de los referentes de pertenencia. En esos términos, si se tiene como brújula que la cohesión social sea una regla de convivencia o una cohesión social democrática, un reto central es evitar la polarización de los referentes de pertenencia” (Sojo, 2018).

Se requiere un posicionamiento explícito de la cohesión social en la agenda de América Latina y el Caribe. Uno de los principales desafíos en el campo de la cohesión social es avanzar en la instalación del tema en un lugar central en las agendas de los países de ALC. Esta labor no está exenta de complejidades, en un contexto regional caracterizado por una amplia heterogeneidad de realidades y de capacidades institucionales. Para acelerar el proceso de instalación de la cohesión social en las agendas de los países, se requieren mecanismos para que los actores implicados en las políticas nacionales pasen a desempeñar un papel más protagónico.

Regionalización del concepto de cohesión social. La importancia del tema de cohesión social en ALC proviene de la incorporación de un debate originalmente planteado en la Unión Europea. América Latina y el Caribe necesita encontrar su propio modelo de cohesión social que se ajuste a su realidad e idiosincrasia. “Se debe sustituir la cultura del privilegio, tan nociva y fuertemente instalada en la región, por una cultura de la igualdad en consonancia posiblemente con la necesidad de favorecer la consolidación de instituciones inclusivas frente a las excluyentes”⁷. Tiene que haber una reducción de las brechas estructurales y hay que renovar el papel del Estado, fortaleciéndolo.

7

8

7 Peraza Darias, Rodrigo A. (2012)

9

El impacto global de la COVID-19 implica una redefinición del concepto. Uno de los grandes retos que nos aporta la crisis de la COVID-19 es cómo esta y su impacto económico negativo, la consiguiente desaceleración económica en la región y los menguantes márgenes fiscales, van a impactar en la cohesión social. En cualquier caso, dicho impacto será profundo y de cierta duración, con un efecto en las futuras políticas públicas destinadas a fortalecer la cohesión social en la región, así como en sus prioridades. El reto por delante es diseñar acciones para una recuperación que conjugue las dimensiones económica, medioambiental y social de la Agenda 2030.⁸

10

Influencias transnacionales. Los estados nacionales han sido expropiados de parte sustancial de su poder y de su capacidad de acción y de control por fuerzas supranacionales globales y extraterritoriales. Lo anterior merma la capacidad de regular o de limitar ciertos actores, como las empresas transnacionales, con el fin de promover el bien común en el marco de un proyecto democrático de cohesión social.

11

Posverdad. El fenómeno de la posverdad que circula en las redes sociales se ha convertido en una entidad que no es fácil de regular para los estados nacionales. Según Sojo (2019), “la posverdad es una amenaza para la cohesión social democrática en la medida en que cada vez hay menos contención ética para usar la mentira para crear sentidos de pertenencia antidemocráticos. Esto flanquea y pone en jaque a la cohesión social democrática de una manera que reverbera muy negativamente sobre un vínculo social fundado en el respeto y reconocimiento mutuos”.

12

Revolución tecnológica. Se presencia una revolución tecnológica de tal rapidez y magnitud que causa a los seres humanos una sensación de indefensión y soledad⁹. Esta transitoriedad e inestabilidad que los seres humanos están experimentando tiene efectos políticos y sociales que van a influir en la cohesión social. Estos cambios plantean dificultades para la convivencia social. Al sentirse la gente vulnerable y experimentar una transitoriedad y/o precariedad de su inserción social, laboral y en general, ante el futuro, se pueden originar reacciones que justamente refuerzan la incapacidad de empatía o reconocimiento del otro; en particular ante los flujos migratorios o fenómenos semejantes¹⁰.

13

Un gran reto es, también, **cómo considerar la compleja relación que existe entre la medición de los fenómenos sociales, incluyendo la cohesión social y la política.** Cobra importancia en este sentido la relevancia y calidad de los indicadores a la hora de incorporarlos al proceso de diseño de políticas públicas.

8 Esto va en línea con las prioridades establecidas en la cooperación entre la Unión Europea y América Latina, reflejado en el programa de EUROsociAL+, FIIAPP, entre otras instancias.

9 Urteaga, Eguzki Bauman, Z. y Bordoni, C. (2016)

10 Beck, U. (2009)



© Albert Chavez



Uno de los grandes retos a futuro es cómo operativizar la cohesión social a través de políticas públicas. El desafío actual del debate se orienta a desarrollar la capacidad de traducir el concepto y utilizar la medición para formular políticas públicas. La operacionalización de la cohesión social constituye un campo abierto al debate y se da en un contexto donde coexisten diferentes visiones, todas avanzando en la medición de la cohesión social y en la instalación del tema en las agendas.

14

Líneas de trabajo abiertas en materia de cohesión social

Las líneas abiertas que se desprenden de estas discusiones y desafíos sobre la metodología de medición de la cohesión social son las siguientes:

¿Qué tipo de indicadores es mejor usar para medir la cohesión social? ¿Indicadores de resultados, de proceso o de percepciones? ¿Indicadores de tipo cuantitativo o cualitativo? ¿O una combinación de estos?

¿Existe una relación directa entre la mejora de los indicadores y el aumento de la cohesión social?

A la hora de comparar el indicador entre países, ¿Cómo se puede tomar en cuenta el contexto específico de cada país?

¿Cómo se seleccionan indicadores, donde no existen? ¿Cómo se recolectan datos? ¿Quién debería medir la cohesión social, los ministerios de planificación, las universidades u otros?

¿Cómo se define el espacio territorial de medición de la cohesión social (local, nacional, regional)? Además de medir al interior de los países/territorios, ¿Se debería medir la percepción de esa sociedad hacia el exterior?

¿Cómo se pueden medir las complejidades que influyen de manera directa en la cohesión social?

¿Cómo se operativiza la cohesión social? ¿Qué instrumentos, actores y estrategias se deben poner en práctica para su aplicación?





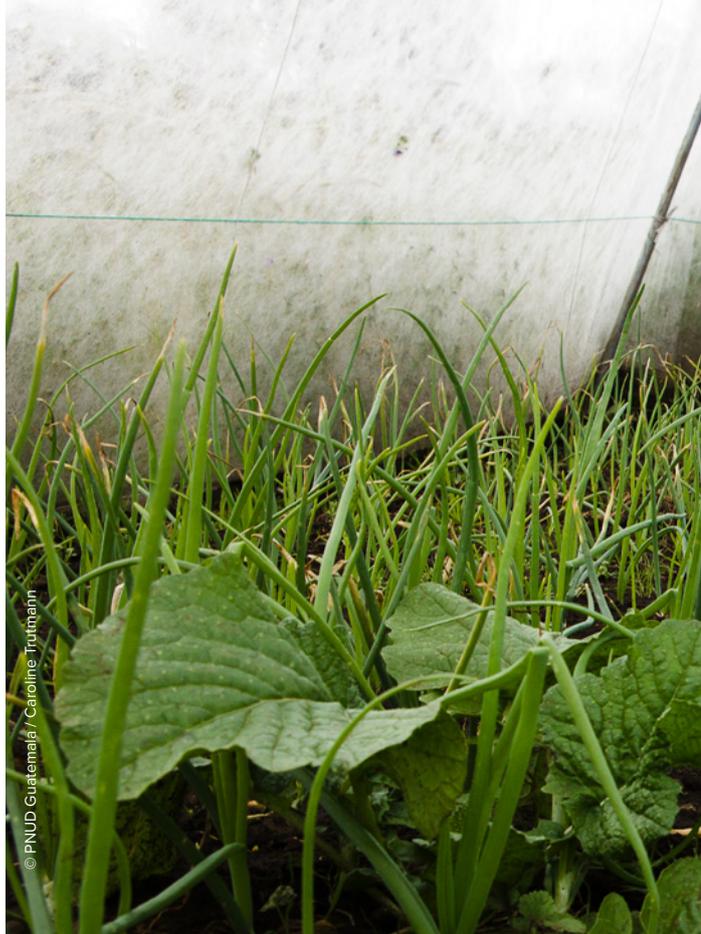
Conclusiones

Como hemos visto a lo largo del documento, el diálogo sobre cohesión social es un proceso continuo y en evolución. Más aun en un contexto global tan dinámico e incierto, en el que los países deben enfrentar no solamente unos cambios siempre más rápidos y la profundización de las desigualdades existentes, sino también los riesgos globales relacionados con el cambio climático y las epidemias mundiales.

La pandemia global de la COVID-19 que estamos atravesando ha evidenciado la vulnerabilidad de los sistemas sociales en el mundo y en la región y la debilidad institucional en la respuesta ante situaciones extremas. Igualmente, se ha destacado la necesidad de impulsar políticas para fomentar la cohesión social, algo necesario para el desarrollo integral de los países y para cumplir con la Agenda 2030. Por eso se requiere abordar los retos estructurales que arrastra la región; y para ello se necesita tanto cohesión social, como la construcción de un consenso que permita reconstruir con igualdad.

Las reflexiones contenidas en este documento derivan de los dos documentos producidos en el marco del Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo “Construcción de un combo teórico sobre políticas de cohesión social en América Latina y el Caribe”, desarrollado colaborativamente por la AECID y el PNUD. Los retos y líneas abiertas mencionadas al final del documento incorporan los valiosos aportes de reconocidos expertos de la región y profesionales de PNUD en materia de cohesión social, obtenidos a través de entrevistas realizadas por la autora del presente documento. Este trabajo busca dar un paso más para avanzar en el proceso de promoción de la cohesión social en la región de América Latina y el Caribe.

La propuesta de medición de cohesión social permite llegar a una aproximación del grado relativo de cohesión social y de sus tres dimensiones recurrentes en la literatura: inclusión social, gobernanza, y pertenencia, a través de indicadores que teóricamente y empíricamente representan cada dimensión. Dada la naturaleza abstracta y multidimensional del concepto y la disponibilidad de información estadística que sea comparable entre países y consistente con la definición conceptual, si bien las medidas generadas capturan aspectos clave de la cohesión social, no tienen la pretensión de ser medidas definitivas. No obstante, aún reconociendo estas limitaciones, esta propuesta constituye un primer esfuerzo por trascender el plano conceptual y abordar empíricamente la noción de cohesión social en América Latina y el Caribe, ofreciendo evidencia comparable entre países.



Valor añadido de la medición de cohesión social

-  **Es una metodología técnicamente muy robusta**
-  **Es transparente**
-  **Permite hacer comparaciones, no solo entre países ALC sino con la OCDE**
-  **Capacidad de orientar las políticas públicas basadas en evidencias**
-  **Es una línea de base de la situación pre-COVID**



El producto de conocimiento de PNUD y AECID (2021a), *“Estrategia de políticas integrales para la cohesión social en América Latina y el Caribe. Documento base”*, busca hacer un planteamiento articulado de las políticas relacionadas con la Agenda 2030 que tienen un impacto en las diferentes expresiones de la cohesión social. Para ello, se ha implementado la metodología de combos en cinco países de la región –Bolivia, Chile, Honduras, México y República Dominicana– analizando su grado de cohesión social e identificando aceleradores que permitan diseñar políticas integrales alineadas con los ODS, las prioridades nacionales y los contextos específicos de cada país. Este ejercicio ha demostrado, por un lado, la utilidad del indicador de cohesión social como evidencia para orientar políticas y, por otro lado, la eficacia de la implementación de combos en contextos específicos y bajo un enfoque multidimensional. Asimismo, se demuestra cómo la cohesión social contribuye a impulsar dinámicas virtuosas de desarrollo sostenible. “Los escenarios o simulaciones de políticas adoptadas desde una perspectiva integral y multidimensional del desarrollo humano desencadenan efectos multiplicadores entre las dimensiones económica social y ambiental, generando sinergias dentro, y entre las tres dimensiones de la cohesión social (la inclusión social, la gobernanza y la pertenencia)” (PNUD y AECID, 2021a).

“ El diálogo sobre cohesión social democrática es un proceso continuo y en evolución. ”

Con todo ello, este combo teórico sobre cohesión social representa una estrategia eficaz para la aceleración en el cumplimiento de los ODS y el abordaje de las problemáticas de cohesión social en ALC desde una perspectiva multidimensional. Sin duda, este trabajo ha contribuido a la generación de conocimiento e información para la toma de decisiones, facilitando la conceptualización de la cohesión social en ALC.

Todavía quedan muchos retos por delante. Si bien hay convergencias sobre cuáles son las dimensiones relevantes, falta un poco de consistencia sobre cuáles son los indicadores. Se necesita un espacio de diálogo multisectorial para precisar que este es un primer ejercicio en ALC de utilidad para medir la cohesión social de manera comparable. A partir de entonces, se deben buscar mejores formas de abordar el concepto de manera empírica. Actualmente en la región hay una agenda interesante donde se puede insertar este tema, pero hay que perfeccionarlo. La cohesión

social probablemente requiere para su medición, una combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos debido a su alcance conceptual. Esto supone una gran dificultad a la hora de medir sus dimensiones cualitativas y subjetivas con los instrumentos estadísticos disponibles. De aquí surge, a su vez, otro gran reto. Este es, mejorar los datos disponibles. Para conseguirlo, se requiere un esfuerzo paralelo en el fortalecimiento de las instituciones y la generación de información confiable a nivel regional.

Considerando las profundas desigualdades que persisten en ALC, se destaca, también, la necesidad de crear un cierto consenso social y político sobre la importancia de la cohesión social democrática, tal y como afirma Sojo, como parte de lo que debe ser una sociedad democrática. La cohesión social debe formar parte de los valores socialmente compartidos y, al mismo tiempo, de los objetivos políticos compartidos por quienes son responsables de la gobernanza. Es decir, de las fuerzas políticas.

Este consenso se debe construir mediante soluciones inclusivas. En el ámbito político se necesita afianzar la legitimidad democrática mediante el desarrollo de los derechos ciudadanos y la eliminación de todo tipo de barreras (sociales, culturales, étnicas, etc.), que impidan la plena participación e integración de todas y todos. En el ámbito económico se trata de orientar la economía para incluir a todos y todas en el mercado laboral y facilitar la integración, teniendo en cuenta que la redistribución tiene efectos importantes en el crecimiento de la demanda y, por tanto, en la producción y en el empleo. En este sentido, la cohesión social es parte de una espiral virtuosa, en la que actúa como condición necesaria para el desarrollo económico que, a su vez, revierte sobre el proceso, reforzando la cohesión.

El desarrollo y profundización de este consenso es un asunto que compete muy directamente a la agenda política de la región y a la sociedad civil organizada. La incorporación de la cohesión social en el debate académico de los últimos 15 años y en las cumbres Iberoamericanas demuestra que este proceso está en marcha. También hay que reconocer que estos procesos son lentos y que lo importante es tener claro el objetivo, modular la progresión hacia ello en función de las circunstancias y no abandonar ante los obstáculos coyunturales.

Todas las iniciativas y programas que se han desarrollado en estos años para promover la cohesión social han permitido avanzar en su conceptualización y medición. Se hace necesario promover un debate público sobre el tema que tenga por objetivo crear consenso entre líderes políticos y sociales, partidos, organizaciones civiles y otras instituciones, y también el de captar la atención de la opinión pública. Este debate público debe aspirar a alcanzar un compromiso entre todos los actores y sus diferentes concepciones, sin el cual no es posible fijar una hoja de ruta de cohesión social. Las mesas de diálogo sobre cohesión social que se están experimentando en el marco del Programa Eurosocial son un mecanismo muy interesante que hay que aprovechar. También la metodología de combos puede ser un instrumento útil, ya que es suficientemente versátil para abordar el tema desde un enfoque multidimensional y flexible para adaptarse a cada contexto.

“ Se destaca la necesidad de crear un cierto consenso social y político sobre la importancia de la cohesión social democrática. ”

A modo de resumen, y a partir de lo aprendido en el marco de este proceso, se destacan a continuación algunas recomendaciones de cohesión social a futuro:

- Se necesita organizar un espacio de diálogo multisectorial para avanzar en la conceptualización y en la medición y llegar a un compromiso entre todos los actores y sus diferentes concepciones. Esto serviría de base para plantear una hoja de ruta concreta y consensuada que permita avanzar en cohesión social en la región.
- Es crucial contar con información transparente, comparable y de buena calidad. Disponer de información confiable es clave para mejorar la coordinación de políticas, la identificación de buenas prácticas y para generar conocimiento para el aprendizaje mutuo y mejorías de los indicadores.
- Para fomentar este proceso es clave el papel de los promotores a nivel político y de los expertos. Estos últimos deben demostrar a los responsables del diseño de políticas públicas, la relevancia y calidad de los indicadores clave. A su vez, se debe defender la inclusión de estos indicadores en el proceso de elaboración de políticas.
- Se requiere crear un consenso social y político sobre la importancia de la cohesión social democrática mediante soluciones inclusivas, fomentando una justicia redistributiva e integrando a todas y todos en el circuito económico a través de empleo decente.
- Es preciso avanzar en el posicionamiento explícito de la cohesión social en las agendas de los países de ALC. Para esto se requieren mecanismos a través de los cuales los actores implicados en las políticas nacionales desempeñen un papel más protagónico.
- Se requiere fortalecer las capacidades institucionales de los países, promover alianzas y construir redes para avanzar en cohesión social. Sería recomendable implementar un programa orientado a desarrollar las capacidades básicas necesarias para el monitoreo de la cohesión social dentro de los países.





- La metodología de combos contribuye a la aceleración del cumplimiento de los ODS y el abordaje de las problemáticas de cohesión social en ALC desde una perspectiva multidimensional. Se debe encontrar la forma de incluir en el análisis los temas emergentes y otros elementos con fuerte impacto en la cohesión social: el factor cultural y el factor psicológico, las migraciones, la conflictividad social, las especificidades territoriales, las influencias transnacionales y la revolución tecnológica.
- Sería recomendable aplicar una medición y unas respuestas multidimensionales y multinivel, construyendo capacidades, instrumentos y estrategias integradas en el nivel local, nacional y regional, que puedan captar el grado de cohesión social al interior de la sociedad y hacia el exterior.
- Sería interesante sistematizar y profundizar las dinámicas internas a los países con mayor logro en cohesión social. Esto permitiría identificar tanto los factores causales subyacentes como aquellos que resulten determinantes para fortalecer la cohesión social.
- Se requiere una adecuación de los conceptos y de la medición de cohesión social a la luz de los impactos de la pandemia en la estructura de las relaciones y dinámicas esenciales de los individuos y de las sociedades. Los planes de reconstrucción ante este enorme desafío deben apostar por la cohesión social, situándola como un objetivo fundamental y principio orientador de las políticas de desarrollo integral e inclusivo.

Bibliografía

Beck, U. (2009). *World at risk*. Cambridge, UK.

CEPAL. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas LC/G.2335. Santiago de Chile.

CEPAL. (2010). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Publicación de las Naciones Unidas LC/G.2420. Santiago de Chile.

CEPAL. (2016). *Panorama social de América Latina. 2016. La desigualdad en América Latina: un desafío estructural para el desarrollo sostenible*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-elevada-desigualdad-america-latina-constituye-un-obstaculo-desarrollo>

CEPAL. (2019). *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago, 2019.

CEPAL. (2020). *Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina*. C. Maldonado Valera, M. L. Marinho y C. Robles (eds.), Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/59), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Committee for the Coordination of Statistical Activities (CCSA). (2020). *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective* Volume II. https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa_vol2.pdf

CONEVAL. (2015). *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*. México, Distrito Federal.

FIIAPP. (2008). *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*. <https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2015/04/1849f1012fc3791d61a799602eef19c4.pdf>

FIIAPP. (2010). *Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe*.

Gentilini et al. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures* “Living paper”. https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/05/Country-SP-COVID-responses_May15.pdf

Gynspan, R., y López-Calva, L.F. (2007). *Democracia, gobernabilidad y cohesión social en la región latinoamericana*. Pensamiento Iberoamericano (1), 85-104.

López-Calva, L.F. (2019). *Elusive Development in Latin America: Structural Challenges and the way forward*. (Conferencia).

Peraza Darias, Rodrigo A. (2017). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40353171009>

PNUD. (2017). *Bienestar más allá del ingreso. Herramienta de Combos + evaluación rápida integrada (RIA)*. Unidad I. Un Enfoque Multidimensional para Abordar la Agenda 2030. Curso Virtual del Campo Virtual PNUD para LAC.

PNUD. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York, 2019.

PNUD. (2020). *Strengthening Social Cohesion. Conceptual framing and programming implications*.

PNUD y AECID. (2021a). *Estrategia de políticas integrales para la cohesión social en América Latina y el Caribe. Documento base*.

PNUD y AECID. (2021b). *Cohesión social en América Latina. Una propuesta de medición y sus resultados*.

Sojo, A. (2017). *La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto*. Colección Documentos Interconecta N° 1.

Sojo, A. (2018). *La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada. Serie aprendizajes en Cohesión Social*. Colección EUROSOCIAL No 1, Madrid, agosto 2018. <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/04/01-la-cohesion-social-democratica-como-guia-de-las-politicas-publicas.pdf>

Sojo, A. (2019). *La conceptualización y análisis de la cohesión social democrática en la región: avances y desafíos*. Exposición en reunión de lanzamiento del Proyecto “Construcción de un combo teórico sobre cohesión social en América Latina y el Caribe” realizado en el Centro de Formación de la AECID, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 14 y 15 de octubre de 2019.

Sojo, A. (2020). *Pandemia y/o pandemónium. Encrucijadas de la salud pública latinoamericana en un mundo global*. Documentos de Trabajo, Fundación Carolina.

Urteaga, Eguzki Bauman, Z. y Bordoni, C. (2016). *Estado de crisis. Reflexión Política*. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11054032013>

Glosario

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFCE	Centros de Formación de la Cooperación Española
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CS	Cohesión Social
ELSOC	Estudio Longitudinal Social de Chile
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
GOB	Gobernanza
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IS	Inclusión Social
LAPOP	Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública
NSD	Centro Noruego de Datos de Investigación
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCD	Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SCORE	Índice de Cohesión Social y Reconciliación
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEM	Modelación de ecuaciones estructurales
V-Dem	Proyecto Varieties of Democracy





Throughout the pandemic and beyond, we need to invest in social cohesion, recognizing that diversity is a richness, not a threat. Each community must feel that its identity is respected, while playing a full part in society as a whole.

Durante la pandemia y después de ella, debemos invertir en la cohesión social, reconociendo que la diversidad es una riqueza, no una amenaza. Cada comunidad debe sentir que se respeta su identidad, mientras desempeña un papel pleno en la sociedad en su conjunto.

António Guterres
Secretario General de las Naciones Unidas
10 de septiembre de 2020

La cohesión social, elemento fundamental para el logro de la Agenda 2030, adquiere particular relevancia en un contexto en el que, como resultado de la pandemia de la COVID-19, se han profundizado las desigualdades ya existentes en la región, debilitando la cohesión social y limitando el alcance del desarrollo sostenible. En este contexto se presenta este documento, que forma parte del Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo (PCD) “Construcción de un combo teórico sobre políticas de cohesión social en América Latina y el Caribe”, desarrollado colaborativamente por la AECID y el PNUD.

Esta publicación compila los principales hallazgos y reflexiones de los documentos *“Estrategia de políticas integrales para la cohesión social en América Latina y el Caribe. Documento base”* y *“Cohesión social en América Latina: una propuesta de medición y sus resultados”*. Incorpora, también, el aporte de distintos expertos en cohesión social que, tras revisar y comentar los productos del proyecto, plantean retos y líneas de trabajo, aún abiertas. Con esta publicación se espera contribuir a la promoción de políticas integrales que fomenten la cohesión social en los países de América Latina y el Caribe, con miras a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.