

08

Colección de Estudios  
sobre Políticas Públicas  
Locales y Regionales  
de Cohesión Social

# Reflexiones en torno a la cohesión social



# Reflexiones en torno a la cohesión social

Las políticas locales de cohesión social y territorial en  
América Latina en un entorno de crisis internacional



## **Víctor Godínez**

es economista mexicano. Ha sido profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (México), de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid) y de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es socio director del Sistema de Información Regional de México y presidente de la Fundación para la Investigación y el Desarrollo de América Latina y Europa “Juan de la Cosa”.

Este documento ha sido elaborado en el marco de una subvención de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores y en modo alguno se debe considerar que refleja la posición de la Unión Europea.

Edita: Programa URB-AL III  
Travessera de les Corts 139-151.  
Pavelló Mestral, 4 08028 Barcelona  
Tel. +34 934 049 470  
Fax +34 934 022 473  
E-mail [info@urb-al3.eu](mailto:info@urb-al3.eu)  
[www.urb-al3.eu](http://www.urb-al3.eu)

© Edición: Diputación de Barcelona  
(Oficina de Coordinación y Orientación  
del Programa URB-AL III)

Consejo Editorial: Jordi Castells,  
Octavi de la Varga, Eduardo Feldman,  
Sara Sotillos, Carla Cors y Verónica Sanz  
Edición: Dirección de Comunicación  
de la Diputación de Barcelona  
Diseño: Estudi Josep Bagà  
DL: B. 18665-2013

08

Colección de Estudios  
sobre Políticas Públicas  
Locales y Regionales  
de Cohesión Social

# Reflexiones en torno a la cohesión social

Víctor Godínez



urb-al III  
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO



---

# Índice

<b>9</b>	<b>Prólogo</b>
<b>11</b>	<b>1. Objetivo y contenido del documento</b>
<b>13</b>	<b>2. El desarrollo local y la crisis económica global</b>
<b>21</b>	<b>3. Hacia un marco de referencia estructural de las políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina</b>
21	a) Una definición operativa de la cohesión social
26	b) Crecimiento, trabajo e inclusión social: el eslabón roto
30	c) Pobreza y desigualdad: entre la inercia y la rigidez
34	d) Reproducción y transmisión intergeneracional de la desigualdad: el ejemplo de la educación
38	e) Urbanización de las desigualdades y segmentación espacial
<b>41</b>	<b>4. Dialéctica de la cohesión y el despegó: ¿cómo interiorizan las sociedades latinoamericanas la desigualdad?</b>
51	a) Articulación y coordinación multinivel e intersectorial de las políticas públicas en función de objetivos explícitos de cohesión social y territorial
<b>51</b>	<b>5. Cohesión social y complementariedad: algunas pautas necesarias para la renovación de las agendas de desarrollo local en América Latina</b>
54	b) Compromisos de fortalecimiento fiscal para sustentar las políticas de cohesión social
58	c) Reforma del Estado y fortalecimiento político e institucional de los ámbitos locales en América Latina: las oportunidades abiertas por la crisis
<b>61</b>	<b>6. Las políticas públicas locales y regionales y la cohesión social: esferas de definición de metas estratégicas</b>
<b>69</b>	<b>Referencias bibliográficas</b>



---

## Prólogo

Desde la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III tenemos el placer de presentarles la última publicación de la colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social, cuya principal finalidad ha sido la de aportar conocimientos sobre una serie de temáticas que conforman la agenda birregional euro-latinoamericana.

El objetivo general del Programa URB-AL III de la Comisión Europea (2009-2013) ha sido el impulso de políticas públicas locales que contribuyan a incrementar el grado de cohesión social en las colectividades subnacionales de América Latina. Por ello, entre los mandatos de la OCO destaca el de aportar elementos de reflexión que faciliten la comprensión e interiorización de un concepto tan complejo como el de cohesión social.

El libro que ahora presentamos responde directamente a dicho mandato y recoge los esfuerzos realizados por la OCO al inicio del Programa con el fin de dotar de un marco teórico al concepto de cohesión social como paso previo al establecimiento de un rumbo común para las acciones de todos los proyectos URB-AL III en sus diferentes ámbitos de intervención. Con este documento base se pretendía brindar elementos para optimizar al máximo las potencialidades de las políticas públicas locales en la construcción de territorios y sociedades más cohesionadas.

La publicación parte de la base de que la cohesión social está muy lejos de ser un objetivo meramente económico con la

finalidad exclusiva de la reducción de la pobreza. La diferencia entre las políticas convencionales de combate a la pobreza y las de cohesión social promovidas desde URB-AL III es que las segundas tienden a crear y fortalecer las capacidades de los individuos y no sólo a atender necesidades puntuales.

En este sentido, el estudio defiende que la construcción de un clima favorable a la cohesión social supone el establecimiento de acuerdos y compromisos explícitos que permitan movilizar y disponer de los recursos económicos, políticos, sociales e institucionales necesarios para incidir en la mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos.

Por ello, se define a una comunidad socialmente cohesionada como aquella en la que los ciudadanos “comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce a plenitud”.

Al final del recorrido de URB-AL III es una gran satisfacción para la OCO comprobar cómo los elementos aportados en el presente estudio han sido interiorizados, enriquecidos y explorados por los gobiernos subnacionales participantes en el Programa para el

---

impulso de procesos en clave de cohesión social. Las 131 políticas públicas locales fortalecidas o generadas en el marco de URB-AL III, con claras estrategias de sostenibilidad, son un gratificante ejemplo de los avances en materia de cohesión social en América Latina desde un enfoque territorial.

Jordi Castells i Masanés  
Director de Relaciones Internacionales de la  
Diputació de Barcelona y coordinador general  
de la Oficina de Coordinación y Orientación del  
Programa URB-AL III.

---

# 1. Objetivo y contenido del documento

En el momento de su redacción, al inicio de URB-AL III, el objetivo general de este documento fue establecer pautas que ayuden a orientar los trabajos del Programa. El documento intenta trazar un horizonte de análisis que contribuya a ordenar hechos –con frecuencia dispersos– vinculados con el desarrollo local de América Latina, con la intención de identificar elementos clave de la realidad que ayuden a establecer un sentido de rumbo común a los diversos proyectos constitutivos de URB-AL III. Con ello se pretende avanzar hacia una concepción colectiva de articulación y convergencia en torno a objetivos de desarrollo con cohesión social y territorial. Este documento es un instrumento de orientación y reflexión sobre los alcances y el potencial de realizaciones del Programa. Por su naturaleza, se trata de un documento en construcción que debe ser enriquecido de manera permanente por las experiencias y las enseñanzas que generen la ejecución y los avances programáticos de URB-AL III.

El documento está estructurado a partir de un argumento básico: las políticas públicas locales no constituyen solamente un conjunto de decisiones que se convierten en determinadas formas de intervención en la vida económica, social y política de las comunidades. También son una narración –o si se prefiere, una interpretación–, implícita o explícita del contexto en el que se insertan dichas decisiones e intervenciones. Esto incluye ciertas visiones de futuro, por lo que es pertinente convenir que si bien la política pública es asunto de realidades también

lo es de propósitos. Convertir estos propósitos en acción pública y colectiva y hacer alcanzables aquellas visiones requiere de un horizonte sólido formado de diagnósticos y balances de problemas, pero al mismo tiempo ofertas de solución.

Uno de los propósitos centrales de URB-AL III es contribuir a la construcción de dicho horizonte. En este sentido, el documento parte de una consideración general acerca de los grandes desafíos que enfrenta en la actualidad el desarrollo local en América Latina. Dicha consideración se realiza en dos perspectivas complementarias. En la primera (sección II) se contempla factores relacionados con los efectos de la crisis global y las nuevas condiciones que ella supone para el desarrollo en general y el desarrollo local latinoamericano en particular. En la segunda (sección III) se hace una revisión del marco de referencia estructural de las políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina. Dicha revisión se organiza en torno a una definición operacional de la noción de cohesión social. Su objetivo es trazar un panorama lo más actualizado posible del estado que guardan en América Latina algunas dimensiones básicas de la cohesión social. En este mismo apartado también se identifican algunos elementos de diagnóstico (o “problemas críticos”) de la situación actual de dichas políticas a escala local y regional en el subcontinente. Posteriormente (sección IV) se examinan algunas evidencias sobre la forma en que la sociedad latinoamericana interioriza la desigualdad, además de analizar

---

las consecuencias o desafíos que ello representa para la cohesión social y la complementariedad de sus distintas dimensiones.

La siguiente parte del documento (sección V) hace una exploración preliminar de algunos de los grandes temas relacionados con la instrumentación de las políticas públicas, con especial atención en los problemas de coordinación multinivel e intra e intersectorial, que son de gran relevancia estratégica desde la perspectiva de los gobiernos subnacionales y locales. La finalidad es identificar los ejes generales y los condicionantes político-institucionales de una posible agenda de desarrollo local con cohesión social y territorial en América Latina ante la posible reconfiguración del modelo de crecimiento que está precipitando en el mundo la crisis global. La última parte (sección VI) hace una recapitulación en clave territorial, que resulta apropiada y pertinente en la perspectiva de URB-AL III, de algunos viejos y nuevos problemas de la agenda social latinoamericana a la luz de la necesidad de coordinación y complementariedad de la política pública.

---

## 2. El desarrollo local y la crisis económica global

El inicio del Programa URB-AL III coincide con la crisis del régimen internacional de crecimiento y desarrollo que perduró durante los últimos tres decenios. Se trata de una crisis que es a un tiempo sistémica, estructural y global. Es sistémica porque ha cimbrado el sistema de pagos de los principales centros financieros mundiales; estructural porque su irrupción y desarrollo supone el fin de un modalidad de crecimiento dominada por la innovación financiera; y es global porque su impacto recesivo se difundió al conjunto de la economía internacional por medio de una caída sin precedentes en más de medio de siglo del volumen del comercio. La crisis ha producido impactos en todos los países y en todos los territorios, aunque su intensidad y sus modalidades varían en cada caso de acuerdo con la estructura productiva, la dotación de recursos naturales y materiales, el grado de cohesión social, la arquitectura político institucional y las capacidades de gestión de la administración pública tanto a escala nacional como subnacional y local.<sup>1</sup>

Los efectos sociales de esta crisis se resienten en varios ámbitos. El incremento global del desempleo en 2008 y 2009,

muy particularmente en los grandes países industrializados, es una manifestación concreta de estos efectos.<sup>2</sup> En América Latina, los principales índices de desarrollo social ya registraron diversos retrocesos a consecuencia de la crisis internacional. Se estima (CEPAL, 2009) que en 2009 la pobreza y la indigencia en la región aumentaron 1,1% y 0,8% respectivamente. En solo una año, las personas en situación de pobreza pasaron de 180 a 189 millones (34,1% de la población) y las personas en situación de indigencia aumentaron de 71 a 76 millones (13,7% de la población). Estas cifras indican un cambio en la tendencia de reducción de la pobreza que venía registrando la región. Los nueve millones de personas equivalen a casi un cuarto de la población que había superado la pobreza entre 2002 y 2008 (41 millones de personas), gracias a la combinación de varios factores: mayor crecimiento económico, expansión del gasto social, la dinámica demográfica, las mejoras distributivas y la expansión de las remesas de los trabajadores emigrados.

No es posible saber cuando se consolidará una salida efectiva de la crisis. En tanto que durante 2010 persistirá una situación de bajo crecimiento en la economía internacional –especialmente en la occidental–, el momento de una

---

1 Esta caracterización de la naturaleza de la crisis internacional se sustenta en los análisis de organismos internacionales (CEPAL, 2008 y 2009; FMI, 2009; ONU, 2009), de instituciones de prospección económica independientes (EIU, 2010; CEPR, 2009; IFRI, 2009) y de investigadores y especialistas de los ámbitos académico y financiero (Skidelsky, 2009; Aglietta, 2008; Stiglitz, 2009 y 2010).

---

2 Al inicio de 2010, las tasas de desempleo ascendían a 9.7% en Estados Unidos, 8,3% en Canadá y 10% en la Euro zona (con picos de 19.5% en España, 12.1% en Bélgica).

---

recuperación es aún incierto.<sup>3</sup> Como quiera que sea, la superación efectiva de la crisis actual exige la instauración de un nuevo sistema de regulación de la economía internacional y de las economías nacionales. Tal exigencia supone una reformulación de los principales arreglos institucionales en que se sustentó el régimen de crecimiento del último cuarto de siglo, que, como se sabe, se sustentó en una amplia liberalización y desregulación de los mercados. Esto quiere decir que la crisis está precipitando una transición de conjunto cuyos resultados son impredecibles. Un especialista ha descrito este proceso como un momento histórico de gran importancia en el que innumerables cosas se desordenan y en el que, por definición, no se conoce cuál será el punto de reposo final de las “placas tectónicas” que han sido removidas.<sup>4</sup>

---

3 Esto depende en gran medida de la manera en que tal momento se defina. Si la recuperación es el momento en que el crecimiento agregado se torna positivo, la economía de Estados Unidos entró ya en ese proceso desde el tercer trimestre de 2009 y las de europeas lo harán desde el primer trimestre de 2010. En cambio, si se considera que la recuperación es el momento en que se restablece el nivel alcanzado por la producción antes de la crisis, el momento en cuestión se proyecta hacia 2011 y en algunos casos hasta 2012. Si la recuperación es el momento en el que la tasa de desempleo regresa a su “nivel natural”, este momento se encontrará hasta 2013-2014. Véase al respecto el diálogo de M. Aglietta y A. Lipietz con la Revista *Sprit*, nº 359, noviembre de 2009, “A la recherche d’un modèle de croissance”.

4 Francois Heisbourg, director del International Institute for Strategic Studies de Londres. Véase el debate entre éste y Thérèse Delpech, directora

El panorama inmediato es pues de incertidumbre. Como en otras grandes crisis, lo que hoy está en juego en el mundo y en la mayoría de los países es la redefinición del régimen de crecimiento sobre la base de nuevos arreglos institucionales. Dichos arreglos no tienen una configuración preconcebida y su forma final expresará los equilibrios que resulten de la confrontación de intereses y estrategias de una multiplicidad de agentes que actúan, con pesos diferenciados, en diversos planos institucionales y territoriales, a escala global, nacional, regional y local. En esencia, dichos intereses y estrategias se movilizarán en función de objetivos orientados al establecimiento de compromisos distributivos sobre los cuales sustentar plataformas de estabilidad y de coherencia que permitan reconducir de manera duradera el crecimiento. El resultado de este proceso será una construcción eminentemente social y política, y tendrá que dar lugar a un nuevo equilibrio entre el mercado y la arquitectura institucional de la sociedad en sus distintas escalas territoriales. La respuesta a la pregunta sobre qué forma específica asumirá este equilibrio está totalmente abierta, pero cabe recordar que el proceso no discurre en un vacío histórico; por el contrario, se da en un ambiente signado por una extensión sin precedentes de la sociedad de mercado y las formas democráticas de gobierno.

---

de Asuntos Estratégicos de la Comisión de la Energía Atómica de Francia, “Penser le monde de l’après-crise”. *Le Monde*, 16 de abril de 2009.

---

El tipo específico de interrelación que finalmente se construya entre estos dos mecanismos institucionales determinará en una medida importante las posibles formas de salida de la crisis.<sup>5</sup>

La crisis económica y sus efectos sociales y políticos se materializan y adquieren formas específicas en el ámbito territorial de las naciones. Esto tiene una variedad de significados a escala local. Por más que se reconozca que esta crisis es global y que las estrategias para enfrentarla rebasan con amplitud la esfera de responsabilidades y posibilidades de los gobiernos locales (y en algunos aspectos incluso de los nacionales), éstos no son ni pueden ser pasivos y están obligados a enfrentar y combatir las secuelas de la contracción económica, el desempleo, la disminución del ingreso, la caída del gasto y la inversión y las presiones que todo ello produce sobre la demanda de servicios y necesidades insatisfechas

---

5 Tal parece ser el sentido del naciente debate en torno a los posibles escenarios de reconstrucción de la economía política en el mundo de la postcrisis. Un ejemplo de los términos de este debate, entre otros, se encuentra en Attali (2008): "(...) si bien es el mejor mecanismo de distribución de los recursos escasos, el mercado es incapaz de crear por sí mismo el estado de derecho que él mismo requiere para su eficaz funcionamiento (...) Para que una sociedad de mercado funcione eficazmente se necesita, a la vez, un estado de derecho que garantice el derecho de propiedad, imponga el mantenimiento de la competencia y cree una demanda (solvente) por medio de salarios decentes y gasto público; todo esto supone una intervención política, si es posible democrática, en la distribución del ingreso y el patrimonio".

de la población. De esta manera, a los desafíos que enfrentan tradicionalmente las políticas públicas locales se añaden ahora los producidos directamente por la crisis global en curso. En muchos casos relevantes estos desafíos adicionales se presentan en la forma de restricciones materiales y financieras que limitan el campo de posibilidades con que cuentan efectivamente los gobiernos locales.

En la esfera local de los países latinoamericanos la crisis internacional supone, en el corto plazo y de manera general, un fuerte deterioro de los factores que impulsaron el crecimiento en los últimos años. Son varios los canales por medio de los cuales se transmiten directamente los efectos de la recesión global a los ámbitos territoriales. Dada la gran heterogeneidad de situaciones de desarrollo que existe en el ámbito territorial latinoamericano, la intensidad de estos efectos puede variar significativamente entre un caso y otro. Por otra parte, no debe perderse de vista que si bien los impactos de la crisis internacional tienen manifestaciones territoriales muy específicas, sus efectos acumulativos a escala nacional se revierten adicionalmente en detrimento de las localidades y las regiones en la forma de un menor nivel de los bienes y servicios públicos provistos por el gobierno central.

Un primer canal de transmisión es el del comercio exterior. La recesión internacional produjo en 2009 una disminución de 23,4% de la demanda de exportaciones latinoamericanas en

valores corrientes, que equivale a cerca de 10% en términos reales (gráfico 1). Esta contracción sin precedentes en varias décadas afectó de manera inmediata y muy específica a las localidades y regiones cuya base productiva está orientada al mercado internacional. Las ciudades y regiones latinoamericanas que en el marco del régimen de crecimiento internacional que hoy está en crisis se especializaron en la producción de manufacturas exportables al mundo industrializado, registran inevitablemente repercusiones negativas debido a que su oferta exportable difícilmente se puede reubicar en otros mercados; algo similar ocurre en las localidades especializadas en la proveeduría de servicios al turismo internacional, sector en el que la demanda es muy elástica con respecto al ingreso (variable que está en franco descenso en el mundo industrializado).

Es evidente el grave significado de todo ello para numerosas localidades centroamericanas, mexicanas y caribeñas donde la economía gira en torno a la industria maquiladora y cuya producción se dirige casi totalmente al mercado estadounidense. Las regiones productoras de bienes primarios de exportación, las más importantes de las cuales se ubican en el Cono Sur, también están experimentado efectos nocivos derivados de la recesión. La contracción de la demanda mundial está determinando una caída generalizada de los precios internacionales de este tipo de productos que se vaticina se extenderá al menos hasta 2010. Este hecho se traduce en un menor ingreso para los productores por el doble efecto de la reducción en valor y en volumen de sus exportaciones.

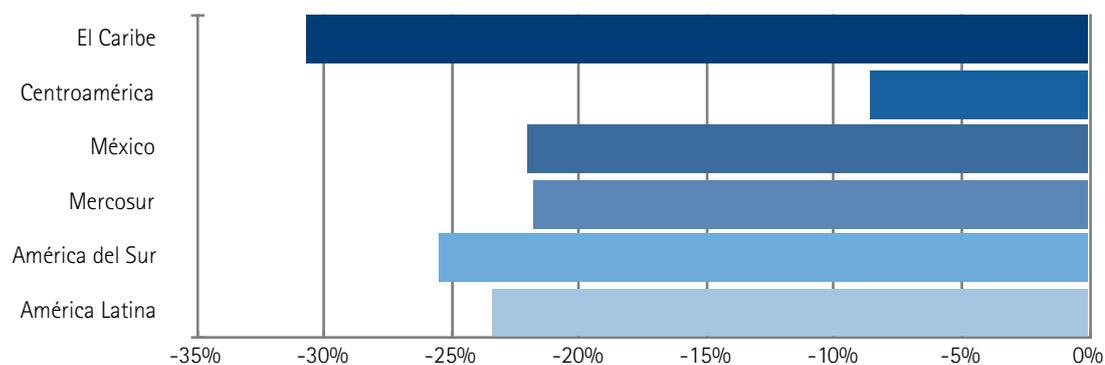


Gráfico 1.  
Contracción de las exportaciones de América Latina en 2009 (Porcentaje en valores corrientes)

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de CEPAL (2009).

---

Las remesas de los trabajadores emigrados constituyen otro canal de transmisión de los efectos de la recesión internacional hacia varias regiones y localidades latinoamericanas. La absorción laboral de estos trabajadores en países como Estados Unidos y España, dos de las economías más golpeadas por la crisis internacional, dejó de crecer y en algunos casos observó contracciones significativas. La emigración internacional de la mano obra ha sido una válvula de escape social en las localidades de origen de estos trabajadores, cuya salida no sólo ha reducido las presiones sobre los mercados de trabajo locales, sino sobre la demanda de servicios. Por otra parte, en el curso de los últimos dos o tres lustros sus remesas se constituyeron en una fuente de importancia creciente en la afluencia de recursos externos tanto de los países considerados en su conjunto, como de las regiones y localidades de procedencia. En los países donde este fenómeno es más acentuado (como los centroamericanos) las remesas representan montos que fluctúan entre el 15% y el 23% del PIB y han llegado a constituirse en un decisivo factor de estabilidad financiera. En algunos países centroamericanos, como El Salvador y Guatemala, el flujo anual de las remesas observó una reducción alrededor de 10% en 2009; en algunos países, como Colombia, México y Ecuador, este flujo de recursos fue incluso mayor.

Hay que subrayar que, además de su gran importancia macroeconómica, las remesas también desempeñan un papel de primer orden a escala microregional, constituyéndose en un rubro de ingreso

de gran impacto económico y social que mitiga múltiples carencias de consumo e incluso de inversión en la base territorial de los países. Basta considerar como ejemplo el caso de México. Este país recibe el mayor monto absoluto de remesas del subcontinente (25.000 millones de dólares en 2008); debido al tamaño de su economía —la segunda mayor después de Brasil— estos flujos representan 3% del PIB y son la tercera fuente de divisas del país. La dispersión territorial de las remesas (cuadro 1) muestra el potencial de desestabilización económica y social que tendría en varias regiones del país una reducción pronunciada y sostenida de las remesas. En 17 de los 32 estados mexicanos estas transferencias unilaterales desde el exterior, expresadas en proporción del PIB estatal, son mayores al promedio nacional. En cuatro estados (Michoacán, Oaxaca, Guerrero y Zacatecas, cuyos habitantes representan 12% de la población nacional) las remesas de los trabajadores emigrados a Estados Unidos oscilan entre 11% y 13% del valor del respectivo PIB estatal. En 18 de los 32 estados, la relación entre las remesas y la masa salarial del sector formal de la economía es mayor al promedio nacional. En Oaxaca, Guerrero y Michoacán su monto rebasa entre 30% a 54% a la masa salarial del sector formal de la economía estatal. En las 15 entidades federativas restantes, el valor de esta variable oscila entre una cuarta parte (Jalisco) y 99% de la masa salarial formal estatal (Hidalgo).

Remesas como proporción del PIB estatal		Porcentaje de hogares que reciben remesas		Porcentaje de la Masa Salarial del Sector Formal	
Michoacán	13,61	Zacatecas	13,03	Oaxaca	154
Oaxaca	11,20	Michoacán	11,37	Guerrero	138
Guerrero	10,85	Durango	9,70	Michoacán	130
Zacatecas	10,68	Nayarit	9,64	Hidalgo	99
Hidalgo	8,83	Guanajuato	9,20	Zacatecas	96
Guanajuato	8,03	San Luis Potosí	8,20	Chiapas	93
Nayarit	8,01	Guerrero	7,86	Tlaxcala	66
Tlaxcala	6,99	Jalisco	7,70	Guanajuato	62
Chiapas	5,82	Colima	7,34	Nayarit	61
Morelos	5,56	Aguascalientes	6,69	Puebla	55
Puebla	5,02	Morelos	6,44	Morelos	52
San Luis Potosí	4,57	Hidalgo	5,06	Durango	45
Veracruz	4,55	Sinaloa	4,60	Veracruz	40
Colima	4,42	<b>Nacional</b>	<b>4,35</b>	San Luis Potosí	38
Durango	4,20	Chihuahua	4,32	Colima	32
Jalisco	3,80	Oaxaca	4,13	Sinaloa	27
Sinaloa	3,11	Baja California	4,02	Aguascalientes	26
<b>Nacional</b>	<b>3,01</b>	Querétaro	3,71	Jalisco	25
Aguascalientes	2,95	Tamaulipas	3,64	México	24
Querétaro	2,85	Coahuila	3,38	<b>Nacional</b>	<b>24</b>
México	2,58	Puebla	3,28	Tabasco	19
Tamaulipas	1,95	Sonora	3,16	Querétaro	17
Tabasco	1,50	Veracruz	2,74	Sonora	13
Sonora	1,27	Nuevo León	2,46	Tamaulipas	13
Chihuahua	1,21	Tlaxcala	2,24	Chihuahua	10
Baja California	1,14	México	2,11	Yucatán	9
Yucatán	1,09	Distrito Federal	1,72	Coahuila	8

Cuadro 1  
México: Importancia  
relativa de las remesas  
familiares en los estados

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Banco de México y Consejo Nacional de Población.

Coahuila	1,07	Yucatán	1,41	Campeche	7
Quintana Roo	0,75	B.C.S.	1,08	Baja California	7
Campeche	0,72	Campeche	1,02	Quintana Roo	6
B.C.S.	0,66	Quintana Roo	0,99	Distrito Federal	6
Distrito Federal	0,63	Chiapas	0,76	Nuevo León	4
Nuevo León	0,53	Tabasco	0,64	B.C.S.	4

Un tercer canal de transmisión es de carácter financiero. El clima de incertidumbre global propio de la crisis en curso se acompaña de una generalizada aversión al riesgo que tiene como consecuencia el incremento de los costos del financiamiento (internacional y nacional) de empresas y gobiernos. A medida que los niveles de exposición del sistema financiero de un país son elevados, como en Brasil, Chile y Perú, la contracción del crédito canalizado por la banca comercial al resto de la economía es mayor. Una manifestación territorial de este factor tiende a presentarse en los países latinoamericanos bajo la forma de una restricción crediticia que se traduce en dificultades crecientes para cubrir las necesidades de financiamiento de las unidades económicas y de las instituciones de gobierno a escala regional y local.

Otra banda de transmisión de los efectos de la situación financiera internacional concierne a los flujos de inversión extranjera directa, que por definición tienen un destino territorial específico y suponen la creación de nuevas capacidades productivas o la

ampliación de las ya existentes para una serie de entidades locales y regionales latinoamericanas. La afluencia de este tipo de recursos, que en el marco del estilo de desarrollo local vigente juega un papel de primera importancia, observó en 2009 una contracción de 39% en el conjunto de América Latina. Se trata del mayor desplome anual de este indicador en más de treinta años, con la particularidad de que fue generalizado, pues afectó, si bien en grados diversos, prácticamente a todos los países de la región. Para la economía de varias regiones y localidades latinoamericanas este hecho ha sido un grave factor adicional de deterioro. En este punto cabe advertir, por último, que en algunos sectores productivos organizados industrialmente a escala global (por ejemplo, el automotriz de importancia decisiva en todos los estados del norte y algunos del centro de México), la crisis está acelerando un proceso de reestructuración que supondrá en los próximos años la reubicación geográfica de segmentos de su cadena de valor. Se trata de un proceso cuyo gobierno escapa casi por completo a los actores del desarrollo local de las regiones, ciudades y localidades donde están implantadas

---

dichas industrias, no obstante que sus potenciales consecuencias sobre estas últimas pueden ser de gran envergadura en el mediano y largo plazo.

El grado con que este conjunto de impactos de la crisis internacional están afectando –y afectarán en el corto y mediano plazos – el crecimiento económico, el empleo, el ingreso y el bienestar de los distintos ámbitos locales latinoamericanos dependerá, desde luego, de la profundidad y la duración de la recesión productiva, la desaceleración del comercio y la restricción crediticia globales. A mayor profundidad y duración de éstas, mayores serán los estragos. Es indudable que la contracción del ingreso y el deterioro del mercado de trabajo y de las remesas familiares producirán un retroceso inmediato en el plano distributivo, lo que ahondará los problemas inherentes a la desigualdad, la exclusión y la pobreza. En este cuadro, las políticas públicas locales de cohesión social enfrentan, junto a los problemas y rezagos seculares del complejo panorama social latinoamericano, desafíos adicionales que exigen acciones inmediatas: movilizar todos los recursos institucionales disponibles para contrarrestar el embate de las fuerzas recesivas internacionales y poner en acción estrategias que protejan a los grupos sociales más vulnerables. En términos generales, los recursos institucionales y financieros con que cuentan los gobiernos locales para emprender estas acciones tienen limitaciones estructurales tanto como las producidas por la coyuntura de crisis.

Incluso considerando la diversidad de situaciones específicas y de márgenes de movimiento existentes, el entorno configurado por la crisis económica y financiera ejerció en 2009 y seguirá ejerciendo en los años posteriores fuertes presiones sobre las finanzas públicas en todas las escalas de gobierno. Dada la caída de los ingresos tributarios producto de la recesión y luego del lento crecimiento, dichas presiones tenderán a agudizarse en los países con mayor fragilidad fiscal y a magnificarse en los gobiernos regionales y locales fiscalmente más precarios.

---

### 3. Hacia un marco de referencia estructural de las políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina

Los efectos reales y potenciales de la crisis global sobre los ámbitos regional y local latinoamericanos se superponen a una situación estructural en la que, a pesar de las reformas institucionales y el crecimiento económico de los lustros recientes, no se han reducido ni atenuado sustancialmente las escisiones sociales. La persistencia—y en algunos casos incluso la profundización— de este “déficit social” pone de manifiesto las debilidades de un estilo de desarrollo que no es sustentable debido a la falta de mecanismos universales que compensen el efecto de los diversos factores de exclusión y vulnerabilidad que él mismo genera. Este estilo de desarrollo entraña un elemento de negligencia en cuanto a la construcción de arreglos político-institucionales y a la ejecución de políticas activas tendientes a crear condiciones sociales de equidad que sean propicias para expandir las capacidades de todos los individuos, proyectándolas hacia el futuro. En un contexto estructural de redes de protección precarias, la acción corrosiva de los factores de exclusión magnifica el grado de vulnerabilidad económica y social de los individuos.

#### a) Una definición operativa de la cohesión social

La historia económica social de América Latina de las últimas dos décadas muestra una disparidad ascendente entre el crecimiento económico y la calidad

de sus resultados sociales. Más allá del variado arco regional de situaciones nacionales específicas, hay un patrón estructural según el cual los progresos que se observan en el plano de la producción material no se traducen con la misma intensidad a favor de una mejora equivalente en el plano del bienestar promedio de todos los habitantes. En algunos países esta brecha no muestra signos de reducción, sino que tiende a ser mayor a lo largo del tiempo. Desde el punto de vista de la política pública, la rigidez —más que la existencia misma— de esta brecha es un indicio general de cómo la política económica y la social han discurrido por separado (y es probable que, en muchos casos, lo hayan hecho hasta de manera conflictiva o contradictoria). La experiencia internacional del último medio siglo revela que este tipo de desempeño económico-social está lejos de asegurar el ascenso a un ciclo virtuoso de desarrollo (crecimiento económico dinámico con altas tasas de desarrollo humano), y a la larga más bien suele conducir a un “punto muerto”.<sup>6</sup> Por consiguiente, esta misma experiencia internacional también desmiente el enfoque secuencial del desarrollo, que se resume en la fórmula “primero crecer, luego distribuir”.

Es un hecho incontestable que en las décadas recientes no se han reducido ni atenuado las escisiones sociales en América Latina. Los grupos sociales

---

6 Véase Ranis (2004).

---

vulnerables –los que cargan el mayor costo de tales escisiones– lo son porque sus miembros están expuestos al efecto corrosivo de diversos factores de exclusión y se ubican al margen de las redes institucionales de protección y solidaridad. La económica es la más visible y extendida de las todas las formas de exclusión, pero siempre se acompaña de otras –sociales, culturales, políticas– que por sí mismas también generan inequidad y pueden ser poderosas fuentes de marginación de los individuos. Por consiguiente, la exclusión social tiene que ver tanto con carencias económico-materiales como con carencias simbólicas que pueden describirse sintéticamente como una participación parcial y hasta nula de los individuos en las instituciones sociales básicas. Es un concepto más amplio que el de pobreza. Esta última indica exclusión y es un indicador básico de la desigualdad; en esta medida la exclusión social será ilustrada en este documento, sobre todo, pero no únicamente, con parámetros relacionados con diversas formas de desigualdad social. La exclusión social, y sus consecuencias en términos de desigualdad, indican un debilitamiento de los vínculos sociales y una fragmentación de la sociedad en cuyo marco la condición de excluido conlleva una pesada carga de no reconocimiento y aislamiento de los grupos e individuos que la padecen. La exclusión social no es el resultado fallido de diversas estrategias individuales, sino de un proceso estructural que genera esta condición para diversos contingentes de la población. En este sentido, los

excluidos son la última fase de dicho proceso, por lo que es importante no sólo fijar la atención en ellos sino en los mecanismos subyacentes que producen tales resultados.<sup>7</sup>

La noción de cohesión social no hace referencia a una situación estática, sino a un proceso: a un proceso de puesta en valor y de calidad de las relaciones entre los individuos y entre éstos y formas específicas de organización de la sociedad y sus instituciones. Tanto en el mundo académico como en las esferas de formulación y ejecución de las políticas públicas es objeto de atención, dando lugar a un espectro relativamente amplio de definiciones. Fuera del ámbito académico, que es donde se ubica este documento, existen ciertos consensos–basados en la práctica y la operación de políticas– acerca del significado general de la cohesión social. Para el Consejo de Europa (2001) es “un concepto insignia que nos recuerda constantemente la necesidad colectiva de estar atentos y percatarnos de todo tipo de discriminación, desigualdad, marginación o exclusión”. Estudios monográficos (véase por ejemplo, Jeannotte 2000) han mostrado, sin embargo, que el término carece de una definición de trabajo que sea aceptada de manera amplia, lo que no impide que las definiciones operativas más usuales tengan como denominador común

---

7 Para un desarrollo más amplio, véase Godínez 2007 y 2009, en los que se basan estos planteamientos.

---

el diseño de estrategias y programas públicos que aseguren el acceso de todos los ciudadanos a bienestar material en un marco de *calidad social*.<sup>8</sup> En la práctica de la política pública, este denominador común constituye un “piso conceptual” sobre el que cada actor edifica su propia arquitectura institucional y operativa para la promoción de la cohesión social.

El enfoque de la cohesión social ofrece una posibilidad fructífera de analizar tanto las dinámicas de exclusión como los posibles mecanismos de inclusión en la perspectiva de la política pública. Dicho enfoque se sitúa en una esfera alternativa a la de los programas diseñados de manera especial para los “excluidos”. Se trata de un dispositivo conceptual a favor de los programas sociales universales, que por definición descartan la estigmatización social. La adopción de este enfoque por parte de quienes diseñan políticas públicas en diversos niveles de responsabilidad y en diferentes escalas territoriales ha permitido afrontar de manera activa y en ocasiones hasta innovadora los desequilibrios generados por el proceso global de reestructuración económica y

cambio social registrado en el mundo en las última dos o tres décadas.<sup>9</sup> Para fines analíticos e instrumentales suelen identificarse seis dimensiones básicas de la cohesión social:

- a. **Inclusión.** La cohesión social está fuertemente relacionada con las instituciones económicas, y de manera especial con el mercado; por ello, esta dimensión puede describirse como un puente entre “lo social” y “lo económico”. Las prácticas y situaciones de exclusión del mercado, en especial del mercado laboral, constituyen una clara amenaza a la cohesión social.
- b. **Igualdad.** La cohesión social supone un compromiso extendido y sistémico con la justicia distributiva y la equidad. Una sociedad que no garantiza igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos y ciudadanas genera dinámicas de distanciamiento social y de capacidades diferenciadas que erosionan e imposibilitan su cohesión.
- c. **Legitimidad.** La cohesión social es una construcción colectiva; no se reduce a una sumatoria de individuos yuxtapuestos. En esta dimensión se reconoce la acción estratégica de las instituciones (tanto públicas como

---

8 La “calidad social” se define como el grado en que los requerimientos y las provisiones de una sociedad determinada se ajustan a las necesidades y capacidades de sus ciudadanos. En este sentido, algunos expertos hablan de necesidades “fisiológicas” (alimentación, vivienda) y “psicológicas” (seguridad, confianza, identidad). Véase al respecto Veenhoven (1996).

---

9 Son muy ilustrativas las experiencias al respecto de la Unión Europea, Canadá y otras naciones industrializadas.

---

privadas) en tanto que mecanismos o espacios de intermediación que aseguran las “conexiones” entre los individuos. La cohesión social depende en un alto grado de la legitimidad de estas instituciones, y se ve amenazada cuando éstas no son representativas.

- d. **Participación.** La cohesión social supone la implicación amplia de los ciudadanos en las cuestiones públicas (que en este enfoque no sólo son las gubernamentales). La falta de incentivos y de causas para la participación ciudadana suele considerarse una amenaza a la cohesión social.
- e. **Reconocimiento.** Esta dimensión atañe a la mediación positiva de las diferencias identitarias, religiosas, culturales, políticas, étnicas, de valores y de cualquier otro tipo por las que se caracteriza la sociedad. Los ciudadanos que perciben que los otros los aceptan y reconocen, contribuyen a la cohesión social; ésta se ve amenazada, por el contrario, por las diversas prácticas de rechazo e intolerancia, así como por esfuerzos excesivos por la unanimidad o la homogeneidad sociales.
- f. **Pertenencia.** Esta dimensión se relaciona con el despliegue de un sentido de “conectividad social” en cuyo marco los ciudadanos comparten valores y compromisos básicos. Una amenaza a la cohesión social se asocia con el sentimiento de aislamiento

que bajo ciertas circunstancias puede generarse entre algunos individuos y grupos sociales.<sup>10</sup>

Las relaciones entre estas seis dimensiones básicas de la cohesión social son complejas. La presencia de una o más de ellas no asegura de manera automática, en todas las circunstancias, la presencia de las otras. Como puede advertirse, las dos primeras dimensiones hacen referencia a la esfera económica, las dos siguientes a la política y las dos últimas a la sociocultural. En la esfera económica –y muy especialmente en materia laboral–, la cohesión social descarta de manera evidente la exclusión, pero un compromiso sistémico, profundo y sostenido supone paralelamente la prosecución de dinámicas de igualdad, es decir, de justicia social y de equidad. En la perspectiva de la cohesión social, la igualdad debería implicar, como mínimo, igualdad de oportunidades. Pero alcanzar la cohesión social requiere de algo más que de medidas económicas. En la esfera política implica por sí misma un reconocimiento amplio de la legitimidad

---

10 Se ha advertido que en algunos contextos específicos (como el micro-local, por ejemplo) el sentido de pertenencia puede generar dinámicas indeseable de exclusión social; por ello, los proponentes del enfoque de la cohesión social propugnan por un sentido de pertenencia “plural y múltiple”. Véase, al respecto, Consejo de Europa, “A Report on The Brainstorming Session Held in November 1999 on Education for Democratic Citizenship and Social Cohesion” ([http:// culture.coe.fr/postsummit /citizenship/concepts/ erap99\\_60.htm](http://culture.coe.fr/postsummit /citizenship/concepts/ erap99_60.htm)).

---

de las instituciones, pero también supone la existencia de condiciones para que la mayor participación de los ciudadanos propicie una injerencia más activa de éstos en los asuntos públicos. En la esfera sociocultural, en fin, la cohesión social se edifica sobre la base del reconocimiento —y por tanto de la tolerancia— de las diferencias; esto, a su vez, es condición indispensable para el desarrollo de un sentido de pertenencia de los individuos, que equivale a un compromiso con la construcción de comunidad (local, regional o nacional) y a compartir valores, no en aras de la unanimidad (que es un rasgo propio de sociedades cerradas o autoritarias), sino del diálogo activo y la interacción en torno a ellos.<sup>11</sup>

La cohesión social no resulta de ningún automatismo económico-social, como el mercado, y siempre es el resultado de la interrelación de procesos complejos. En este sentido, el papel de las instituciones tiene una gran relevancia en una democracia porque éstas proporcionan el espacio y definen las reglas que permiten a los integrantes de la comunidad crear y recrear, en cada circunstancia específica, condiciones de cohesión social. Por

---

11 Se advertirá la convergencia esencial en varios puntos de este planteamiento con el de Sen (2000), que entiende el “desarrollo humano” como un proceso de expansión de las capacidades y las libertades de los individuos en el que se remueven los principales obstáculos para ello: la pobreza y la exclusión política, la falta de oportunidades económicas y las asimetrías sociales, la escasez de infraestructuras públicas y las intolerancias.

consiguiente, la cohesión social es un objetivo fundamentalmente político y su prosecución responde a algo más que a imperativos meramente económicos. Como principio de la acción pública, queda claro que está estrechamente vinculada con la búsqueda de equidad en todas sus dimensiones, lo que implica necesariamente adoptar decisiones de gran calado con respecto a la distribución del ingreso, el empleo y el bienestar. Esto tiene varias implicaciones prácticas en términos de los arreglos sociales e institucionales vigentes. Por ejemplo, los interlocutores económicos y sociales desearán hacer oír su voz y tendrán evidente interés de intervenir en el diseño y ejecución (incluyendo la transparencia y la rendición de cuentas) de tales decisiones. Hay aquí una evidente vinculación con mecanismos de control económico-político cuya operación efectiva sólo pueden garantizar los regímenes democráticos.<sup>12</sup>

Lo anterior también se vincula con el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo del sentido de pertenencia: formar parte de la comunidad nacional comporta tanto el derecho de participar en los beneficios que en ella se generan como en las obligaciones que derivan de dicha pertenencia. La solidaridad es otra condición política de la cohesión social. Es necesaria para crear las estructuras requeridas para la igualación del ingreso y las oportunidades, pues las diferencias y las escisiones sociales no se mitigan ni se reducen por sí mismas, sino por

---

12 Véase, al respecto, Hirschman (1977).

---

medio de mecanismos redistributivos cuya instauración sólo es factible sobre la base de fuertes compromisos políticos. De esta manera, el despliegue de políticas públicas de cohesión social depende de manera crítica del apoyo efectivo de los diversos interlocutores sociales. El peso que se otorgue a la cohesión social en relación con otros objetivos políticos se define en gran medida en función de la solidez de tales compromisos y por tanto de su institucionalización.

La instauración de un clima favorable a la cohesión social supone el establecimiento de arreglos y compromisos explícitos que permitan movilizar y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan viable y por medio del cual poder aglutinar políticas públicas que incidan en las condiciones objetivas y subjetivas directamente relacionadas con el bienestar y la calidad de la vida de la población. Son numerosos los nexos funcionales entre las dimensiones básicas de la cohesión social y la calidad de la vida de los ciudadanos. Estos nexos se manifiestan en la dinámica colectiva y en la vida cotidiana de los individuos por medio de percepciones y constataciones sobre la equidad, la seguridad del empleo, las oportunidades de educación, el acceso a servicios básicos, la igualdad ante la ley, el ambiente social de la colectividad y otros factores más que están estrechamente vinculados entre sí. El examen de algunos ámbitos estructurales de América Latina que están directamente relacionados con la cohesión social permitirá trazar un panorama de la situación estructural de la región en esta materia.

## **b) Crecimiento, trabajo e inclusión social: el eslabón roto**

En el extremo opuesto de la cohesión social, la exclusión y la vulnerabilidad interactúan y suelen generar círculos viciosos que se refuerzan mutuamente. Esto ocurre especialmente en momentos críticos como el actual, en los que se destruyen, erosionan y agotan los activos humanos y materiales de los grupos marginados, reduciendo adicionalmente sus capacidades. En la mayoría de los países latinoamericanos la falta de recursos y capacidades impide a los excluidos resistir los embates provenientes de tales eventos críticos. También les impide cerrar las brechas de desigualdad preexistentes. Dado que la condición de los grupos vulnerables casi siempre es asimilable a la de quienes sobreviven dentro de los umbrales de la pobreza y la pobreza extrema, cada evento adverso acarrea por lo general una reducción de su ingreso que deteriora aun más sus circunstancias tanto en el corto como en el largo plazo. El despliegue de respuestas inmediatas a la caída del ingreso suele en efecto producir consecuencias negativas a futuro, en especial cuando se traduce en reducciones del gasto en salud y educación de niños y jóvenes, lo que tiende a perpetuar las condiciones de pobreza y exclusión.<sup>13</sup>

---

13 Estas respuestas suelen consistir, entre otros muchos mecanismos, en interrumpir la escolaridad de los hijos para que trabajen o en reducir el consumo de bienes de primera necesidad (como alimentos y medicinas) en consonancia con la contracción del ingreso familiar.

---

El crecimiento económico es un factor necesario pero que dista mucho de ser suficiente para asegurar el progreso social. Así lo muestra la experiencia del desarrollo latinoamericano en los dos últimos decenios: luego de las reformas económicas emprendidas en estos años bajo la consideración general de que las fuerzas primarias del crecimiento y el desarrollo son la globalización y la libre movilidad de los flujos comerciales y financieros, el panorama social del subcontinente no presenta modificaciones equivalentes a las observadas en el plano económico general.<sup>14</sup> Baste tomar como ejemplo lo ocurrido en torno al empleo, que es el más elemental pero también el más sólido mecanismo de inclusión social, además de ser el eslabonamiento básico entre el crecimiento y la reducción de la pobreza. La evidencia disponible muestra que en los decenios recientes no se lograron abatir los niveles de desempleo ni el porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en actividades de baja productividad. De manera implícita o explícita, se esperaba que la reforma económica de las décadas ochenta y noventa induciría una distribución más eficiente de los recursos (y en especial de la mano de obra menos calificada) hacia las nuevas actividades dinámicas

y en general hacia aquellas en que cada país cuenta con ventajas comparativas. Pero la reasignación efectiva del trabajo tuvo otras direcciones: el autoempleo, los servicios informales del sector urbano y en algunos casos la pequeña producción agropecuaria de bajo rendimiento. A estas opciones se añadió, como un recurso de última instancia, un flujo creciente de emigración de mano de obra hacia Estados Unidos y Europa.

---

14 Recuperación del crecimiento después de la crisis de deuda externa de principios de los años ochenta; constitución de un aparato exportador; estabilización macroeconómica y saneamiento de las finanzas públicas; acumulación de reservas internacionales, entre otros factores.

Variable	Ambos sexos			Mujeres			Hombres		
	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006
Tasa de desempleo*	6,2	10,5	8,6	6,9	12,5	10,4	5,8	9,1	7,1
Tasa de informalidad	48,5	47,2	44,9	54,5	52,6	50,7	45,0	43,2	40,5
Remuneración real sector formal**	100	123	130	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Remuneración real sector informal**	100	81	82	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Cuadro 2  
América Latina: evolución de algunas variables laborales 1990-2006

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de CEPAL (2008).

\*/ Promedio Ponderado; \*\*/ Índice 1990=100.

En efecto, el nivel del desempleo continuaba siendo muy elevado antes de que la actual crisis estallara.<sup>15</sup> En 2006, la tasa de desempleo era mayor que en 1990 en el conjunto de América Latina (cuadro 2). Los problemas de equidad en el mercado de trabajo tampoco han menguado, pues el desempleo es más elevado entre los pobres, las mujeres y los jóvenes. En el último cuarto de siglo el empleo no ha ganado calidad en el subcontinente: así lo deja ver la tasa de informalidad laboral, que permanece muy elevada (45%). Los trabajadores que pertenecen a esta categoría padecen inestabilidad laboral, bajas remuneraciones (en alto porcentaje por debajo de los mínimos legales) y carecen

por completo de prestaciones y seguridad social. Es evidente que el mercado laboral latinoamericano está lejos de cumplir con la función institucional de ser un puente de acceso universal a los sistemas de protección social. Por otra parte, y dados las fuertes diferencias de productividad y en la formación y capacitación de la mano de obra, la operación de los mercado de trabajo del subcontinente se ha tornado durante estos años en un mecanismo difusor y reproductor de la desigualdad: mientras que las remuneraciones de los trabajadores urbanos del sector formal observaron un incremento real de 30% entre 1990 y 2006, las del sector informal disminuyeron 18%. La crisis en curso ha destruido los muy precarios equilibrios del mercado de trabajo latinoamericano, profundizando este conjunto de tendencias en la mayoría de los países, acelerando en primer lugar la expulsión de mano de obra del sector formal (en un momento en el que se cierra

15 Salvo indicación expresa, los datos y las cifras que se emplean en este párrafo y los siguientes para ilustrar las tendencias sociales de América Latina, provienen de la CEPAL (2008).

---

drásticamente la válvula de escape que la migración internacional significó en los años anteriores para varios millones de desempleados). Las huellas del impacto de la crisis internacional en el mercado de trabajo latinoamericano en 2009 se resumen en el destacado 1.

Destacado 1  
América Latina:  
el empleo en 2009

El fin de la fase de crecimiento relativamente elevado del quinquenio anterior dejó huellas en el mercado laboral de América Latina en 2009. La tasa de ocupación sufrió una disminución de 0,6 puntos porcentuales, lo que incidió en un aumento de la tasa de desempleo de casi un punto porcentual (del 7,4% al 8,3%). Este incremento habría sido mayor si la tasa de participación no se hubiera estancado. Además del impacto en la cantidad de empleo, también se interrumpió la tendencia de los años anteriores de mejora de la calidad del empleo. Se registró una baja abrupta de la demanda laboral que en muchos países se expresó en una reducción del empleo asalariado privado y una pérdida de dinamismo en la generación de empleo formal, compensadas parcialmente por el crecimiento del empleo (informal) por cuenta propia y del empleo público. La caída de la tasa de empleo fue bastante generalizada. De 14 países con información disponible, se estima que en el año en su conjunto 10 sufrieron este descenso que, en algunos casos, llegó a ser de un punto porcentual o más (Chile, Costa Rica, Ecuador, México y República Dominicana). Cabe señalar que esta menor tasa de ocupación no implica una reducción absoluta del número de ocupados, pues la ausencia de redes de protección obliga a muchas personas a emplearse aún en condiciones que distan de sus preferencias.

Fuente. CEPAL (2009)

---

### c) Pobreza y desigualdad: entre la inercia y la rigidez

Es de sobra conocido que los beneficios del crecimiento económico se reparten de manera muy desigual en América Latina. Prácticamente en todo el subcontinente prevalecen grados de concentración excesivamente elevados que además se caracterizan —debido a diversas razones histórico-institucionales— por su fuerte rigidez. Esta rigidez se manifiesta no sólo en la reducida flexibilidad a la baja mostrada por los diversos índices de desigualdad a lo largo del tiempo, sino en los retrocesos que éstos observan ante las variaciones a la baja de la economía, como la que está en curso a raíz de la crisis global. Algunos datos ilustran de manera simple pero contundente la gran desigualdad distributiva que prevalece en el subcontinente. El 40% de los hogares latinoamericanos ubicados en la parte inferior de la escala captaba en 2007 una porción promedio equivalente a 15% del ingreso total,<sup>16</sup> en tanto que el 10% más rico de los hogares concentraba el 35%.<sup>17</sup> En el mismo año, el ingreso promedio per capita de los hogares ubicados en el decil superior de la distribución era 17% superior al del grupo de 40% de hogares más pobres.

El análisis comparativo de los recursos captados por los integrantes de los hogares situados en los extremos del ingreso puede complementarse con el de la información relacionada con la distribución del ingreso de la población considerada en su conjunto. De acuerdo con los resultados del índice de Gini —el indicador más utilizado en las mediciones de la desigualdad—, entre 1990 y 2007 el promedio simple de los distintos índices nacionales muestra una ligera reducción de 3% (de un promedio de 0,532 a otro de 0,515). Manifiestamente, tal resultado no puede ser considerado satisfactorio, y menos aún si se considera que en este periodo se observó, en términos generales, un ciclo de crecimiento alto y relativamente prolongado en casi todos los países. La evolución de las últimas dos décadas indica claramente el estado inercial de los patrones distributivos prevalecientes en América Latina. En este punto, lo “inercial” debe entenderse como una incapacidad inherente al actual estilo de desarrollo para alterar la inequidad histórica del sistema distributivo del subcontinente. Como todo estado inercial, esta tendencia no podrá cambiarse sin la aplicación o intervención de una fuerza exógena al automatismo económico.

Un crecimiento elevado y sostenido es un factor esencial para lograr mejoras relativas de la distribución; pero la experiencia latinoamericana muestra fehacientemente que dichas mejoras se tornan insostenibles a falta de cambios sustantivos en los factores estructurales que determinan de manera directa la conformación de la estructura distributiva (acceso al empleo remunerativo, mayores

---

16 Uruguay es el único país en donde este grupo socioeconómico capta más de 20% del ingreso total.

17 La situación de cada país es variada: en Brasil y Colombia el decil más rico de los hogares concentra más del 40% del ingreso, mientras que, en el otro extremo, en Uruguay y Venezuela su participación era ligeramente inferior a 28%.

rendimientos del trabajo, remuneración de los activos, transferencias, educación y otros más). Todos los giros a la baja del ciclo económico registrados en los países de América Latina en el transcurso del último medio siglo muestran de manera manifiesta este ángulo de la vulnerabilidad socioeconómica propia de un estilo de desarrollo excluyente. No hay ninguna razón para suponer que vaya a producirse una excepción a esta regla en el curso de la crisis actual.

**Cuadro 3**  
América Latina: Evolución de la pobreza y la indigencia 1980-2008

Años	Población pobre e indigente		Distribución en millones de personas		Porcentajes de la población total	
	Millones de personas	Porcentaje de la población total	Pobres no indigentes	Indigentes	Pobres no indigentes	Indigentes
1980	136	40,5	74	62	21,9	18,6
1990	200	48,3	107	93	25,8	22,5
1999	211	43,8	122	89	24,8	19,0
2002	221	44,0	124	97	24,6	19,4
2006	193	36,3	122	71	23,0	13,3
2007	184	34,1	116	68	21,5	12,6
2008*	182	33,2	111	71	20,3	12,9

Fuente. Elaborado sobre la base de CEPAL (2008)

\*/ Proyección

---

La persistencia de la desigualdad económica y social es un factor que ha impedido disminuir de manera más amplia y firme los niveles de pobreza y exclusión, que siguen siendo un importante problema en todos los países y en consecuencia uno de los principales obstáculos de la cohesión social. Es verdad que la pobreza general se ha reducido con respecto a 1990, año en el que este indicador alcanzó su máximo nivel relativo en el conjunto de América Latina (cuadro 3). En efecto, luego de la llamada década perdida, la situación de cerca de la mitad de la población clasificaba en esta categoría. En el correr del último decenio del siglo XX— un periodo de crecimiento económico generalizado— esta proporción disminuyó en casi cinco puntos porcentuales, aunque debido a la expansión demográfica el número absoluto de población pobre siguió aumentando, hasta llegar a un máximo histórico de 221 millones de personas en 2002. Es después de este año cuando se observa una reducción más firme de los números de la pobreza absoluta (se estima que 2008 hubo 39 millones de pobres menos que en 2002, lo que equivale a una disminución de casi once puntos porcentuales en la proporción que representan de la población total). De los dos grupos que componen esta categoría, es decir, pobres no indigentes e indigentes, el último es el que registra las mayores reducciones durante el último quinquenio (cerca de 26 millones de personas). Esta tendencia ha sido frenada por la crisis y, como ha ocurrido en otros episodios recesivos, en 2009 registró, como ya se señaló, un

retroceso en los indicadores de pobreza en América Latina. La desaceleración económica asociada al cambio de ciclo de la economía estadounidense en 2001-2002 produjo en su momento un rebote de los índices regionales de pobreza e indigencia. La crisis actual, que es de una intensidad mayor y cuya superación presumiblemente tomará más tiempo, ha disparado nuevamente al alza dichos índices. Sea de ello lo que fuera, en 2008 uno de cada tres latinoamericanos era pobre, una categoría que en ese mismo año ascendía a un total de 182 millones de personas en América Latina (el equivalente a la suma de las poblaciones de Alemania, Francia e Italia). Dos de cada cinco de estos pobres eran indigentes (una porción similar a la de un decenio atrás), categoría que ese año alcanzó un total de 71 millones de personas.

Cuadro 4  
Brecha de pobreza en América Latina (16 países)

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1999	8,6	60,6	17,0	21,7	25,6	8,1	30,1	22,9	27,3	47,4	18,4	39,4	9,9	30,2	2,7	22,6
2005	10,4	63,9	15,9	18,7	20,7	7,9	20,9	21,1	27,0	44,5	12,9	36,9	14,8	29,5	6,0	16,6

1. Argentina; 2. Bolivia (1999 y 2004); Brasil; 4. Chile (1998 y 2003); 5. Colombia; 6. Costa Rica; 7. Ecuador; 8. El Salvador (1999 y 2004); 9. Guatemala (1998 y 2002); 10. Honduras (1999 y 2003); 11.

México (1998 y 2005); 12. Nicaragua (1998 y 2001); 13. Panamá; 14. Paraguay; 15. Uruguay; 16. Venezuela.

Fuente: CEPAL (2007).

Por otra parte, la llamada brecha de pobreza muestra en un gran número de países cierta rigidez, manteniendo a través del tiempo valores relativamente uniformes o bien cambios menos significativos que los observados en el número de personas en situación de pobreza. A diferencia del denominado índice de recuento (que contabiliza la proporción de personas o de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia), el índice de brecha de pobreza mide “qué tan pobres son los pobres”: no sólo toma en cuenta la proporción de pobres e indigentes sino la diferencia entre sus ingresos y la línea de pobreza o indigencia. De acuerdo con la información disponible (cuadro 4), puede decirse que en la mayoría de las sociedades latinoamericanas la “profundidad” de la pobreza y de la indigencia no ha registrado transformaciones sustanciales en lo que va recorrido del siglo XXI. Es

una expresión manifiesta de exclusión que debe combatirse. Un objetivo prioritario de la política de cohesión social en los años venideros deberá ser, por consiguiente, reducir en forma progresiva, pero a la vez de manera sostenida y sostenible, la brecha de pobreza. Aquí también, los efectos de la crisis económica supondrán un duro obstáculo.

---

#### **d) Reproducción y transmisión intergeneracional de la desigualdad: el ejemplo de la educación**

La experiencia latinoamericana muestra que el nexo entre crecimiento económico y disminución de la pobreza tiene limitaciones y que con el tiempo se ha debilitado. Es ilusorio pretender disminuir la pobreza por medio del método de “derrame” del crecimiento, es decir, sin introducir reformas sociales que aseguren equidad. Persistir en este método exigiría tasas de aumento del producto desproporcionadamente elevadas cuyo mantenimiento (en el improbable caso de que llegasen a verificarse, y ahora menos que en cualquier otro momento reciente) sería insostenible. Además de un crecimiento estable y sostenido, lo que se requiere es la instauración de mecanismos básicos de inclusión que contrarresten y reduzcan a largo plazo y por medio de mecanismos institucionalizados la exposición de los ciudadanos a las desventajas acumulativas que supone la exclusión social en sus diversas dimensiones materiales y simbólicas. Este enfoque implica por tanto cambios mayores en la política de desarrollo, y en primera instancia, en su componente social. Medidas como los programas focalizados en los grupos vulnerables pueden eventualmente prevenir que éstos caigan debajo de la línea de pobreza, o en su caso ayudar a ubicarlos estadísticamente por encima de ésta, como sucedió en los últimos años, pero raramente remueven y desmontan

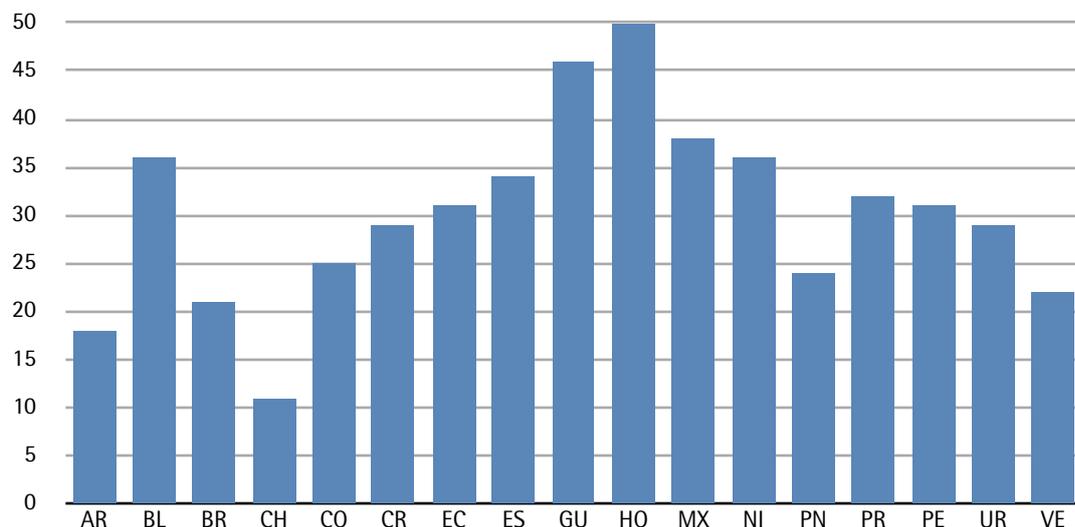
los problemas estructurales que debilitan las relaciones sociales y conducen progresivamente a la fragmentación de la sociedad. La diferencia entre las políticas convencionales de combate a la pobreza y las de cohesión social es que éstas tienden a crear y fortalecer las capacidades de los individuos y no solo a asistir necesidades puntuales.

En la mayoría de los países latinoamericanos no está garantizada la participación productiva de los pobres en la actividad económica y social. Los dos principales mecanismos de inclusión social y económica —el empleo y la educación— recorren caminos bifurcados y operan de manera inconsistente desde el punto de vista de la reducción de los factores de riesgo y exclusión a los que está expuesta la población. Ya se hizo mención a algunas de las características estructurales del mercado de trabajo y las principales dificultades de inserción laboral que enfrentan los latinoamericanos. En el lado de la educación el panorama es igualmente complejo. Todos los países han alcanzado altos niveles de matriculación escolar, con valores que fluctúan entre 99% (Argentina en 2005) y 93% (Nicaragua en 2001) entre la población de 7 a 12 años de edad, y entre 85% (Chile en 2003) y 67% (Honduras en 2003) entre la población de 13 a 19 años. En todos los países se han hecho esfuerzos para extender la cobertura a los miembros de familias pobres y ricas, urbanas y rurales, así como a mujeres y varones. No obstante, en la mayoría de ellos persisten fuertes los problemas de calidad, rendimiento

y repetición que se expresan en bajos estándares de habilitación laboral de la fuerza de trabajo. Este conjunto de desajustes es un factor mayor detrás

de la pobreza y la desigualdad que siguen dominando el panorama social latinoamericano.

Gráfico 2  
Países de América Latina:  
tasa de deserción escolar  
alrededor de 2005  
(Desertores al final del  
ciclo secundario/total de  
alumnos que iniciaron el  
ciclo primario)



Fuente: Elaborado con base en cifras de CEPAL (2007).

Una alta proporción de los niños latinoamericanos en edad escolar abandonan la escuela primaria o secundaria. Con excepción de Chile, en donde sólo 11 de cada cien alumnos que ingresan a la escuela primaria no completan este ciclo y el secundario (y hasta cierto punto de Argentina, con una tasa de 18,5%), en todos los países se observa una alta tasa de deserción escolar (gráfico 2). En Honduras (50%) y Guatemala (47%) este problema es particularmente agudo. En el resto de los países la situación no es sustancialmente mejor, fluctuando sus tasas respectivas entre el 38% de México y el 22% de Brasil

(estando la mayoría más cerca del primer país que del segundo). Este dato muestra una incapacidad sistémica de la “fábrica social” latinoamericana para asegurar una educación básica completa a un amplio segmento de la población en edad escolar, lo cual tiene múltiples implicaciones.<sup>18</sup>

18 Un especialista apunta que estos jóvenes, “ubicados fuera de los marcos de la educación formal, y con dificultades importantes para insertarse laboralmente, constituyen un extenso grupo social que está de hecho excluido de aspectos básicos de la vida de la sociedad” Klikberg (2002).

---

Los sistemas educativos latinoamericanos padecen fuertes deficiencias. Uno de sus problemas sustanciales es la repetición, que algunos expertos califican entre los más agudos fuera del mundo industrializado. Una amplia franja de la población en edad escolar enfrenta dificultades para transformar los años de asistencia escolar en años efectivos de escolaridad. A fines de los años noventa un alumno latinoamericano promedio asistía siete años a la escuela, pero solo completaba cuatro grados. La tasa de repetición promedio se calculó entonces en 30% en cada año de estudios de los ciclos primario y secundario.<sup>19</sup> Salvo en casos muy puntuales, este panorama no ha sufrido cambios sustanciales ulteriormente. Estas deficiencias en la calidad de los sistemas educativos de América Latina conllevan un acentuado problema de desigualdad de los logros en función de los grupos socioeconómicos de pertenencia. La evidencia disponible muestra, en relación con los años de escolaridad completados, que las diferencias se acentúan entre diversas categorías: los residentes de las zonas urbanas obtienen mejores resultados que los de las rurales y la brecha de escolaridad entre los estudiantes de las familias más pobres y las más ricas se amplía más a favor de estas últimas. Las diferencias se extienden a otros ámbitos, como los índices de deserción escolar.

Todo lo anterior ya establece claramente un patrón de inequidad, al que se añade otro: la calidad diferenciada de la oferta educativa. La calidad deficiente de la educación no afecta por igual a todos los segmentos de las sociedades latinoamericanas. Existen fuertes disparidades en este aspecto, y se relacionan con el grupo socioeconómico al que pertenezcan los alumnos. En todos los países hay evidencias que documentan cómo los rendimientos generales de los alumnos de las llamadas escuelas privadas de elite—a las que asiste una proporción muy reducida de la población escolar—son muy superiores a los de los alumnos de las escuelas públicas.<sup>20</sup> En todos los aspectos clave de la educación este tipo de escuelas privadas superan a las públicas: más horas de clase, profesorado con mejor formación y salarios superiores, más y mejor infraestructura y equipamiento. El resultado de todo ello es la existencia de un sistema educativo muy segmentado en el que los pobres reciben una educación inferior a la que reciben los ricos. Un porcentaje considerablemente mayor de los alumnos que repiten y desertan son pobres, pero incluso cuando éstos

---

19 Puryear (1997).

---

20 En las últimas dos o tres décadas se expandió en todos los países un sector de educación privada que es muy amplio y en el que la calidad de la oferta educativa es muy heterogénea. En numerosos casos este segmento en expansión es deficientemente regulado y supervisado por la autoridad. Existe, sin embargo, un núcleo de “elite” o de “excelencia” educativa privada que asegura los más altos estándares promedio. Véase al respecto el estudio pionero de Schiefelbein (1995), que analiza cuatro casos nacionales.

---

permanecen dentro del sistema educativo, su aprendizaje promedio tiende a ser de menor calidad al de aquéllos en una serie de rubros clave.

En la mayoría de los países de América Latina el sistema educativo no cumple con las expectativas de igualdad de oportunidades y de movilización social que se espera. En varios sentidos fundamentales opera incluso como un sistema reproductor de situaciones de inequidad: de él surgen niveles de preparación altamente estratificados en torno a los que ulteriormente se establecen diferencias aun más acentuadas en el plano laboral y, de manera más amplia, en materia de inclusión social. Sus deficiencias y carencias dan lugar en muchos casos a la puesta en marcha de un mecanismo de perpetuación de los niveles de inequidad y de las brechas de ingreso entre los distintos grupos constitutivos de la sociedad. Con las diferencias educativas se amplían las brechas sociales de conocimiento y de acceso al empleo de calidad, que a su vez influyen en distintas formas e intensidades en el acceso diferenciado de los grupos socioeconómicos a activos tales como la tierra, el capital y el financiamiento, o a servicios básicos de sanidad, transporte, seguridad pública, así como a todo un conjunto de bienes y servicios “simbólicos” vinculados con el ejercicio pleno de la ciudadanía.

El proceso de reproducción de las desigualdades que se ha detectado en el campo educativo está presente —con las características propias de cada caso— en

otros ámbitos de rango e importancia social similares, como la salud. Este proceso pone en marcha una mecánica de transmisión intergeneracional de la inequidad y por tanto de las diversas dimensiones de la exclusión, cuyos resultados se materializan en la forma de brechas laborales, de ingreso, educativas, de salud y en general de acceso a los servicios básicos y a las oportunidades. Se trata de una dinámica social que no sólo impide la cohesión social, sino que con el tiempo también es un obstáculo para el crecimiento de la economía. De acuerdo con la llamada nueva teoría del desarrollo, la transmisión intergeneracional de capital humano tiene una importancia decisiva en el crecimiento económico. Según este enfoque, los países con poblaciones más instruidas y acceso generalizado a servicios de salud y sanidad cuentan con más posibilidades de impulsar ciclos de crecimiento alto y sostenido. Debido a su elevado promedio educativo y a sus mejores estándares de bienestar —factores que traducen una elevada tasa de inversión en capital humano—, estos países están en posibilidades de legar a las futuras generaciones un mayor acervo de conocimientos y capacidades que son necesarios para impulsar el proceso productivo, lo que además crea entre la población condiciones generales de equidad de ingreso y oportunidades. Estructuras de distribución más equitativas permiten que un mayor número de familias mantengan un alto gasto en la formación capital humano (salud y buena educación para los hijos), lo que a su vez contribuye a mantener el dinamismo del crecimiento económico.

---

El reverso de la moneda es más o menos evidente: a menor inversión en capital humano, mayores posibilidades de una transmisión intergeneracional de la pobreza y la marginación, y a mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza, menor inversión en capital humano y menores posibilidades de sostener ciclos de alto crecimiento.

### **e) Urbanización de las desigualdades y segmentación espacial**

Las sociedades latinoamericanas son eminentemente urbanas. La porción mayoritaria de la población está asentada en las ciudades, y en éstas se genera la mayor parte de la actividad económica. Se estima que hacia 2025, 8 de cada diez latinoamericanos vivirán en el medio urbano (recuadro 2). Dadas las características estructurales del modelo de desarrollo económico y social latinoamericano, este proceso ha generado una auténtica “urbanización de la pobreza”: de cada 100 personas pobres 46 vivían en una zona urbana en 1980; en los años posteriores esa

relación creció progresivamente y hoy es de 66 por cada 100. La gran mayoría de los pobres urbanos obtiene sus ingresos de actividades informales. Los hogares pobres son generalmente extendidos (en ellos conviven individuos de varias generaciones), con frecuencia son compuestos (incluyen miembros no pertenecientes al núcleo familiar) y tiende a crecer la proporción en los que el liderazgo es femenino. Más de la mitad de los jefes de familia de los hogares pobres posee un nivel cultural muy inferior a los diez años de educación que se consideran necesarios para minimizar el riesgo de transmisión intergeneracional de la pobreza.<sup>21</sup> Un hogar urbano pobre latinoamericano se caracteriza típicamente por tener un abanico extremadamente limitado de oportunidades, un escaso acervo de activos (tierra, capital humano) y una gran vulnerabilidad frente a eventos críticos (recesiones, catástrofes naturales).<sup>22</sup>

---

21 Los datos y cifras sobre la urbanización de la pobreza y las segmentación espacial de las ciudades provienen, salvo indicación expresa, de Rojas et al. (2005).

22 Véase el estudio comparado de los casos de Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago, México,

---

Destacado 2  
Tendencias de la  
urbanización en América  
Latina

Una característica de América Latina en el siglo XXI es el alto grado de urbanización de su población y la existencia de un gran número de áreas metropolitanas. La importancia demográfica y económica de sus ciudades es creciente: en el año 2000 concentraban el 75% de sus 523 millones de habitantes y generaban el 80% del crecimiento económico. En 1900 sólo uno de cada cuatro habitantes vivía en centros urbanos; hoy, tres de cada cuatro habitantes residen en ellas. En el año 2000 existían 49 ciudades cuya población era mayor a un millón de habitantes; cuatro de ellas figuraban entre las diez urbes más grandes del mundo. Hay toda una miríada adicional de ciudades intermedias con poblaciones que flutúan entre 100.000 y un millón de habitantes.

Se estima que en 2025 el 80% de los latinoamericanos viva en zonas urbanas y que se agreguen otros nueve núcleos urbanos al grupo de los que tienen más de un millón de habitantes.

La mayor parte de estas aglomeraciones urbanas se asientan en territorios que superan el ámbito jurisdiccional de una autoridad local, con mercados de trabajo y servicios que cubren varios municipios, a veces en distintas provincias. En ellas se concentra una gran proporción de la capacidad productiva de los países y están interconectadas con otras aglomeraciones nacionales e internacionales.

Fuente: Adaptado de Rojas et al. (2005).

Otra dimensión del patrón de desarrollo urbano latinoamericano con impacto directo en las tendencias de la cohesión social y territorial es la segregación espacial. Las dimensiones y las modalidades asumidas por la segregación espacial en los ámbitos urbanos de América Latina forman parte de una lógica económico-social que se concreta en un modo específico de operación de los mercados del suelo urbano y las correspondientes políticas que lo

sancionan.<sup>23</sup> El modo de operación de los mercados de suelo urbano promueve el aumento de los precios y genera la exclusión de los pobres de las áreas de la ciudad mejor ubicadas y con mejores dotaciones de infraestructura y servicios. Uno de sus resultados es la formación de aglomeraciones de pobres en las zonas menos favorecidas de las ciudades.

Se ha demostrado (Rojas et al. 2005) que este proceso produce una concentración

---

Lima y Montevideo coordinado por Portes et al. (2008).

---

23 Véase el estudio de Smolka y Mullahy (2007).

---

espacial del equipamiento urbano y de la infraestructura en las áreas donde se ubican los hogares con mayor solvencia económica, lo que amplía las brechas de calidad de vida en detrimento de los habitantes de las áreas pobres (en las que se asienta la mayor parte de la población y se tiene déficit de servicios, ubicándose por lo general lejos de los centros de trabajo). Se ha establecido así una dualidad polarizante en todos los grandes núcleos urbanos de América Latina. Con frecuencia, las zonas urbanas pobres son las que padecen los mayores problemas ambientales. Las consecuencias de todo esto son múltiples. Así se resumen en la misma fuente: “Se sabe que la concentración geográfica de los hogares pobres favorece la reproducción intergeneracional de la pobreza, tiene influencias negativas sobre la integración social (mayor inactividad juvenil) y aumenta el riesgo de empobrecimiento (mayores tasas de desempleo). La acumulación de hogares con escasos recursos en una misma zona influye asimismo en sus perspectivas de generación de capital por medio de actividades informales, basadas en la vivienda, y que refuerzan la tendencia a perpetuar la pobreza”.

Las aglomeraciones urbanas latinoamericanas se caracterizan por un rezago histórico de sus infraestructuras y servicios básicos en función de los requerimientos que impone el crecimiento económico y demográfico. Con pocas excepciones, en todas ellas prevalecen deficiencias en materia de transporte, comunicaciones e infraestructuras viales.

En las grandes aglomeraciones urbanas, como Sao Paulo y México D. F., los tiempos promedio de transportación entre las zonas habitacionales de los trabajadores y los centros laborales (dos horas o más) han aumentado en consonancia con la expansión urbana de las dos últimas décadas. Los déficit de servicios y las deficiencias de capacidad instalada y calidad incluyen una amplia gama de infraestructuras y servicios urbanos, con grados de saturación e ineficiencia que como es obvio cambia entre una ciudad y otra: sistemas de comunicación y movilidad, sanidad, electricidad, telefonía. Estas carencias impactan directamente en la vida de la población, sino en la eficiencia económica de la ciudad –lo que a su vez influye en las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades, y en particular de los más pobres.

---

## 4. Dialéctica de la cohesión y el despego: ¿cómo interiorizan las sociedades latinoamericanas la desigualdad?

Las restricciones y barreras que limitan las oportunidades de movilidad social y las expectativas de mejora de las condiciones de vida de los más pobres son un obstáculo objetivo para la cohesión social y territorial en América Latina en todas las escalas territoriales. Se ha planteado (CEPAL, 2007) que las experiencias reiteradas de fracaso y la acumulación de desventajas configuran percepciones negativas y de inseguridad entre (y sobre) los grupos más expuestos a los diversos factores de exclusión social. En los hechos, estas visiones son reforzadas por los variados mecanismos de exclusión que operan en la sociedad, profundizando la tendencia a que los pobres y los marginados no sean objetivamente considerados como iguales —porque en la práctica no lo son en una serie de rubros fundamentales— ni como miembros plenos de la comunidad. Cuando una parte de la sociedad percibe que la estructura de oportunidades es cerrada y excluyente, decaen las expectativas de futuro o de movilidad intergeneracional. Ello afecta fuertemente los sentidos de pertenencia y de participación social de los individuos, creando nuevas modalidades de exclusión en el plano cultural y valorativo que también erosionan la cohesión social. Aunque estas dimensiones “no materiales” de la desigualdad y la pobreza tienden a cobrar una importancia creciente en el diseño de las políticas sociales y en los dispositivos analíticos en los que éstas se fundamentan, lo cierto es que no se cuenta con suficiente evidencia empírica que permita dimensionarlas cuantitativa y cualitativamente, como sería conveniente en el proceso de formación de estrategias

públicas de inclusión y cohesión que no se enfoquen solamente en los aspectos materiales del desarrollo.

Hay algunos indicios que permiten sin embargo percibir cómo la pobreza y las marcadas diferencias de ingreso, patrimonio, oportunidades y calidad de vida moldean en algunos segmentos de la sociedad latinoamericana sentimientos de desapego de los individuos (o de grupos de ellos) con respecto a la organización económica, social, política, institucional, cultural, que en su conjunto asegura y determina la integración social y comunitaria. Este tipo de percepciones de la dinámica económica y social llegan incluso a ser compartidas por quienes no están directamente afectados por los factores de exclusión. Dichos indicios —procedentes en lo fundamental de encuestas de opinión aplicadas sistemáticamente en varios países de la región— ponen de manifiesto tendencias generales de la percepción que guardan los latinoamericanos acerca de las relaciones entre los individuos, la comunidad y la sociedad. Específicamente, permiten captar algunas valoraciones sobre el grado de solidaridad que las personas y los grupos a los que pertenecen perciben desde la sociedad y de ellos hacia los demás. Para decirlo en los términos de la CEPAL (2007 b), esta “dimensión intersubjetiva” de la relación entre individuos y sociedad permite ilustrar algunas de las dimensiones básicas de la cohesión social que ya fueron señaladas.<sup>24</sup>

---

24 Cf. acápite 20.

La creación de situaciones de cohesión social está fuertemente correlacionada con la generación de expectativas de ascenso y movilidad intergeneracional en los grupos expuestos a los factores de exclusión. En la medida en que los miembros de dichos grupos enfrenten abanicos de oportunidades rígidos y estrechos, sus posibilidades y esperanzas de mejora en el futuro tienden a declinar constantemente. La tabulación que ha realizado la CEPAL (2007, 2007 y 2008) de los micro datos de las encuestas del *Latinobarómetro* permite aproximarse a este aspecto de la realidad social latinoamericana (cuadro 5). De acuerdo con esta información, las expectativas de los latinoamericanos están directamente determinadas por el nivel socio-económico de las unidades familiares. Las expectativas relacionadas con el futuro de los hijos mejoran en la medida en

que el nivel de bienestar familiar es más elevado. Es cierto que en los hogares de toda condición socio-económica se estima que el bienestar futuro de los hijos será mejor que el actual, pero las expectativas del grupo de los hogares más pobres son sistemáticamente menores a la media. Este resultado es muy revelador: aun cuando se crea que el bienestar de los hijos mejorará con respecto al presente, no se espera que den un “salto” en términos de movilidad intergeneracional y se considera que seguirán ubicándose en posiciones inferiores al promedio social. La desagregación por países de estos datos presenta una tendencia que es prácticamente idéntica. Sin embargo, es interesante mencionar que las diferencias acerca de la percepción promedio de bienestar futuro de los hijos entre los hogares más pobres y el resto alcanza sus mayores márgenes en Honduras (3,7 a

#### Cuadro 5

América Latina (18 países): Bienestar personal actual, bienestar futuro de los hijos y disponibilidad de bienes y servicios básicos en los hogares, 2006

(Valores expresados en promedios, escala de autoevaluación de 1 a 10 donde 1 = personas más pobres y 10 = personas más ricas)

	0 bienes	1 bien	2 bienes	3 bienes	4 bienes	5 bienes	6 bienes	7 bienes	8 bienes
Bienestar personal actual	2,9	3,4	3,8	4,1	4,4	4,6	4,8	5,0	5,4
Bienestar futuro de los hijos	3,8	4,4	4,8	5,2	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5

Fuente: CEPAL (2007a), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2006.

Nota: La evaluación del bienestar personal actual y de las expectativas sobre el futuro de los hijos se basó en una escala de autoevaluación, en que se pidió a las personas que calificaran su situación actual y la que, según pensaban, tendrían sus hijos en el futuro. En el indicador de tenencia de bienes durables y servicios básicos en el hogar se incluyó la posesión de: i) heladera/refrigerador; ii) lavarropas; iii) teléfono de red fija; iv) computador; v) agua caliente de cañería; vi) automóvil; viii) alcantarillado y viii) teléfono celular.

6,5), El Salvador (3,1 a 5,5), Colombia (4,3 a 6,7), México (4,2 a 6,6) y Costa Rica (3,8 a 6). Por su parte, en Argentina (6,6 a 5,7), Brasil (6,1 a 6,9) y Guatemala (4,7 a 5,7) se observan las distancias más bajas del subcontinente entre ambas percepciones.

Cuadro 6  
América Latina: Algunos indicadores de confianza en las instituciones, 2008

País	Confianza en 1/			Logro en el cumplimiento de las leyes 2/	Corrupción de los políticos 3/
	Gobierno	Congreso	Partidos políticos		
Paraguay	84	41	23		74
Uruguay	60	50	36	6,4	27
Colombia	60	29	20	5,7	68
Chile	53	32	16	5,6	40
Ecuador	52	36	15	5,8	61
El Salvador	51	48	39	5,5	34
Bolivia	50	25	12	5,2	51
Venezuela	47	41	32	5,5	59
Brasil	42	34	20	4,8	66
México	36	31	17	5,2	54
Costa Rica	35	27	20	5,3	54
Nicaragua	35	23	24	5,1	54
Argentina	31	31	17	4,9	58
Guatemala	28	22	23	4,7	41
Honduras	25	26	20	4,6	55
Panamá	25	18	16	4,7	55
Perú	15	12	11	4,4	63
América Latina	44	32	21	5,2	54

Fuente: Elaborado con base en cifras de Corporación Latinobarómetro (2008).

1/ Pregunta: "¿Cuánta confianza tiene usted en...?" Aquí solo "mucha" más "algo".

2/ Pregunta: "En una escala de 1 a 10, donde 1 es 'El Estado no logra que se cumpla ninguna ley' y 10 es 'El Estado logra que se cumplan todas las leyes', ¿dónde pondría Ud. a (país)?" Aquí solo "Promedio".

3/ Pregunta: "¿Piensa Ud. que entre los políticos hay más, igual o menos corrupción que en el resto de la sociedad?" Aquí solo "más".

---

En la práctica, la cohesión social es el resultado de la interrelación de procesos complejos. En este sentido, el papel de las instituciones públicas tiene una gran relevancia: ya se dijo que ellas proporcionan el espacio y definen las reglas que permiten a los integrantes de la comunidad crear y recrear, en cada circunstancia específica, condiciones de cohesión social. En consecuencia, la confianza en las instituciones públicas es otro factor clave en la configuración de situaciones de cohesión social. Es difícil concebir un proceso sostenible de inclusión social en un contexto de pérdida generalizada de confianza en el orden institucional. Los datos al respecto en América Latina (cuadro 6) muestran, al menos desde un punto de vista general, una situación mixta. Las encuestas de opinión muestran una valoración al alza del gobierno entre la población, llegando a 44% la porción promedio de ciudadanos que en 2008 manifiestan tener “mucho” o “algo” de confianza en esta institución. Aunque también muestran cierta mejoría relativa con respecto a principios de la presente década, el congreso y los partidos políticos merecen un menor grado de confianza entre los ciudadanos latinoamericanos (32% y 21% del total respectivamente). Por otro lado, contempladas desde la otra cara de la moneda, estas mismas cifras indican que más de la mitad (56%), dos terceras partes (68%) y cuatro quintas partes (79%) de los ciudadanos latinoamericanos tiene “poca” o “nada” de confianza en el gobierno, el congreso y los partidos políticos, respectivamente. Como es natural, tras estos promedios se

encuentra toda una miríada de situaciones nacionales que, a pesar de las diferencias, no parecen descalificar estas tendencias generales, sobre todo si en el examen de cada caso particular se contemplan de manera conjunta las tres variables examinadas. Esta conclusión es de alguna forma avalada por la percepción ciudadana en cuanto al (bajo) grado de cumplimiento de las leyes y la (elevada) corrupción atribuida a la clase política, que tanto a escala general como nacional deja ver una frágil base sobre la cual edificar una confianza amplia en las principales instituciones públicas. Si se parte del principio de que el propósito de las instituciones públicas es “servir al bien común” –como se expresa de manera explícita en los mandatos legales y constitucionales de los países democráticos–, la desconfianza ciudadana acerca de la correcta aplicación de la ley y la probidad de los responsables políticos no puede ser considerada más que como una manifestación expresa de que las prácticas de gobierno se desvían de las normas, lo cual, sin duda, da lugar a suspicacia, sospecha y desconfianza de la población.

---

Cuando se considera la condición socioeconómica de los ciudadanos y el ingreso por habitante de los países se detectan mayores grados de confianza en las instituciones públicas entre los latinoamericanos pertenecientes a las unidades familiares mejor colocadas en la escala distributiva y entre los que residen en los países con una mejor posición en términos del ingreso promedio, y viceversa. Un índice compuesto de confianza en el conjunto de las instituciones del Estado (cuadro 7) así lo comprueba.<sup>25</sup> El análisis por país de este indicador permite apreciar que en América Latina (con la sola excepción de Bolivia) las brechas de confianza en los organismos del Estado son manifiestas en función de la situación socioeconómica de los ciudadanos. De acuerdo con la CEPAL (2007a), esto tiene en cada caso una diferente explicación: en Venezuela la brecha es más pronunciada debido al grado de confianza relativamente alto de las personas que viven en los hogares más acomodados. En tanto que en Paraguay, donde la brecha también es amplia, la diferencia proviene de la escasísima confianza de las personas más pobres. En México, en cambio, el bajo valor de la brecha se origina en la poca confianza relativa en las instituciones estatales

de los individuos con mejor posición socioeconómica. Llama la atención, por último, que en Paraguay, Ecuador y tres países centroamericanos (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) los niveles de confianza de todos los grupos de ingreso considerados en la muestra sean comparativamente tan bajos.

---

25 Nótese que este índice compuesto de confianza no es comparable, por su mayor cobertura de instituciones y las ponderaciones implícitas en él, con los índices particulares del cuadro 6, que además se refiere a 2008. En todo caso, el índice compuesto del cuadro 7 confirma un bajo grado de confianza general de los ciudadanos en las instituciones oficiales.

País	Hogares con ingresos	
	Suficientes y posibilidad de ahorro	Insuficientes y grandes dificultades
Argentina	16,2	13,8
Bolivia	15,7	15,7
Brasil	16,7	16,0
Chile	17,9	15,0
Colombia	16,3	15,4
Costa Rica	16,8	13,5
Ecuador	12,1	10,4
El Salvador	14,3	12,4
Guatemala	14,5	12,7
Honduras	15,5	14,7
México	16,6	14,9
Nicaragua	14,7	13,0
Panamá	17,8	16,5
Paraguay	14,4	10,9
Perú	15,6	13,3
Uruguay	18,9	17,4
Venezuela	20,8	16,7

**Cuadro 7**  
**América Latina:**  
**Confianza en las**  
**instituciones del Estado y**  
**suficiencia del ingreso de**  
**los hogares, 2006**  
 (Valores expresados en promedios. A mayor puntaje, mejor promedio)

Fuente: CEPAL (2007 a) con base en tabulaciones especiales de la encuesta Latinbarómetro 2006.

Nota: La clasificación de los hogares se basó en una autoevaluación de suficiencia del ingreso para satisfacer las necesidades básicas.

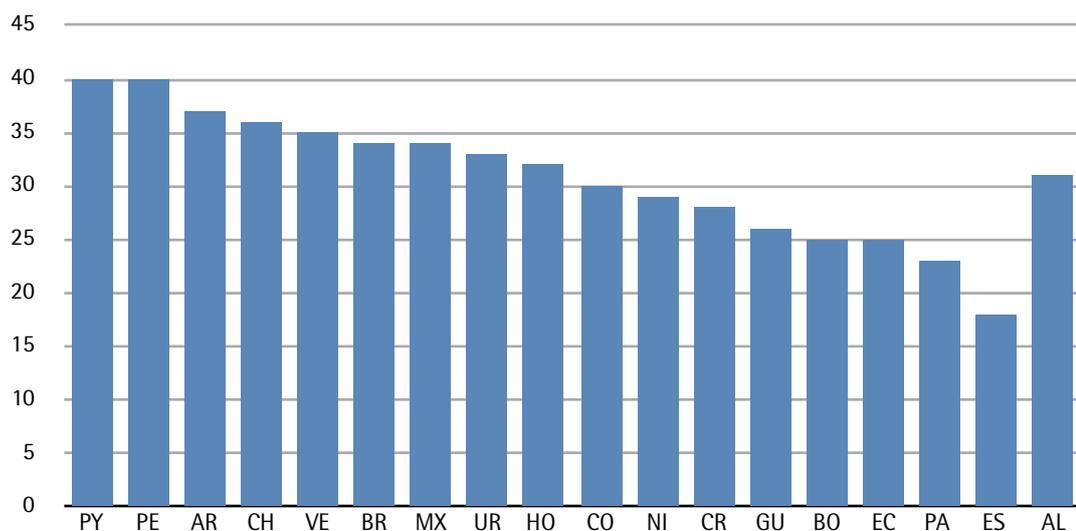
---

En los estudios especializados sobre este tema es común relacionar las tendencias del grado de confianza ciudadana con las de la participación en organizaciones políticas y sociales. La información empírica disponible<sup>26</sup> muestra dos grandes tendencias. La primera es la existencia de un bajo grado de movilización ciudadana en todo el subcontinente.<sup>27</sup> La segunda indica que, en todos los países, los grupos más pobres de la sociedad tienen un nivel de participación más bajo en comparación con el de los grupos sociales más acomodados. Se considera que esta brecha denota una capacidad diferenciada del ejercicio de la ciudadanía que opera en detrimento de los más pobres, dado que una mayor participación política y social suele ampliar el espectro de recursos a los cuales un determinado grupo social puede tener acceso. Hay aquí elementos suficientes para alimentar la agenda de la política pública, a fin de crear las oportunidades que requieren los grupos socialmente más vulnerables para desencadenar el ejercicio ciudadano de una manera efectiva.

---

26 Además de los trabajos de la CEPAL y de las encuestas anuales de la Corporación Latino-barómetro que se han citado ampliamente en este documento, pueden consultarse, entre otras fuentes especializadas, los estudios monográficos y los resultados de las encuestas del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de Vanderbilt University, [www.americasbarometer.com](http://www.americasbarometer.com)

27 De acuerdo con los resultados de la encuesta de Latinbarómetro (2008), la tasa de participación política en América Latina es de 11%, con una dispersión por países que varía entre 20% en Panamá y 3% en Chile.



**Gráfico 3**  
América Latina:  
Percepción sobre  
prácticas discriminatorias  
a los pobres, 2008

(Porcentajes de respuesta afirmativa a la pregunta "Por lo que Ud. sabe o ha oído ¿cuáles cree que son las personas más discriminadas que hay en su país o cree Ud. que no hay grupos o personas discriminadas?"). Respuesta se refiere sólo a "pobres"

Fuente: Elaborado con base en resultados de la encuesta de Latinobarómetro (2008).

Detrás de la desconfianza en las instituciones del Estado y el precario ejercicio de la ciudadanía que denota el bajo nivel de participación social y político, operan ciertos mecanismos discriminatorios que es indispensable considerar en la perspectiva de las políticas de inclusión y cohesión social. Son profundamente negativas las repercusiones sobre la calidad de la vida de los individuos y grupos sociales en detrimento de los cuales operan estos mecanismos. Las encuestas de opinión de Latinobarómetro (2008) muestran una tendencia al alza de la percepción general de los ciudadanos sobre la existencia de prácticas discriminatorias en contra de personas o grupos sociales específicos —y concretamente los pobres, grupo identificado por la población como el más discriminado (así lo creía en 2001 el 28% de los encuestados, promedio que en 2008 subió a 31%). Por país, la

proporción de individuos que perciben que la principal razón de discriminación social es la pobreza (gráfico 3) presenta el siguiente panorama: en Perú y Paraguay el 40% de la población cree que los pobres son el grupo más discriminado; poco más de un tercio de la población tiene la misma percepción en el resto de los países del Mercosur, Chile, Venezuela y México; en los otros países andinos y en los centroamericanos (salvo El Salvador, que en este rubro tiene el valor más bajo de toda la muestra) esta creencia involucra a porciones superiores a un cuarto de la población. Otros factores de discriminación se relacionan con razones étnicas: dos quintas partes de la población de Bolivia y Guatemala piensan que los indígenas son discriminados (en Panamá, México, Paraguay y Ecuador esta percepción también está fuertemente arraigada); la gente de Brasil (32%), Panamá (16%), Colombia

---

y Ecuador (14%) considera que en sus países hay discriminación contra los negros. En Costa Rica (22%), Colombia (14%), Argentina (13%) y Chile (8%) los ciudadanos perciben discriminación hacia los inmigrantes. En todos los países, por último, hay registro de prácticas discriminatorias relacionadas con el género y la edad.

El análisis por factor de residencia realizado por la CEPAL (2007 a) muestra que los mayores valores de discriminación percibida se registran en los grupos más vulnerables de la población y habitan en zonas de más de 100.000 habitantes. En lo que se refiere a las causas percibidas de discriminación, la más importante, como ya se vio, es pertenecer la categoría social “pobre” (36,5%), seguida de “ser viejo” (16,1%), falta de educación (12,4%) y falta de contactos (7,2%). Según la misma fuente, los factores que están directa o indirectamente ligados con la pobreza y las restricciones de movilidad social explican 60% de las causas de discriminación percibida por las personas más vulnerables en la sociedad latinoamericana. Todos estos datos sugieren claramente que los núcleos pobres de la población están expuestos a varios factores de discriminación: aparte de la condición socioeconómica, los individuos pertenecientes a esta categoría pueden ser objeto de discriminación por la edad (“ser joven” o “ser viejo”), por la falta de capital humano o social (carecer de educación o “ser nadie”), por adscripción étnica (raza o color de piel), por el género (“ser mujer”, “ser homosexual”). Este conjunto de razones

son la fuente de 31% de la discriminación percibida por los pobres latinoamericanos. Además del estigma social que conlleva, las prácticas discriminatorias acarrear a quienes las padecen una negación de oportunidades de integración social. Todo ello pone de manifiesto que se trata de uno de los problemas más importantes a considerar en el diseño y aplicación de políticas comprometidas con la cohesión social.



---

## 5. Cohesión social y complementariedad: algunas pautas necesarias para la renovación de las agendas de desarrollo local en América Latina

La experiencia latinoamericana de desarrollo muestra en términos generales que los diversos rezagos que registra el subcontinente en materia de cohesión social tienden a mantenerse incluso en el marco de situaciones de expansión económica, como las sostenidas en los años que precedieron a la recesión global de 2009. Esa experiencia también muestra que dichos rezagos son casi irreductibles a falta de políticas públicas consistentes, coordinadas y dotadas de recursos financieros, institucionales y de organización. Combatir esta situación de conjunto con ánimo de superarla supone enfrentar una serie de desafíos en materia de complementariedad tanto en lo referente a las distintas dimensiones de la cohesión social (coordinación intra e intersectorial) como en lo que hace a las políticas e intervenciones de los distintos niveles gobierno (coordinación multinivel). En la base de tales desafíos está la necesidad de reconocer la naturaleza transversal de las políticas públicas que inciden en la promoción de la cohesión social. Esto significa, en términos prácticos, que las políticas públicas nacionales, subnacionales y locales deberían considerar explícitamente su contribución al progreso social y la equidad, cada una en su ámbito específico de acción pero de manera complementaria. En este sentido, el diseño institucional es un factor clave para lograr una eficaz formulación y ejecución de políticas y programas, y sobre todo para asegurar una articulación adecuada que potencie sus resultados. En la perspectiva de los gobiernos subnacionales y locales latinoamericanos hay al menos tres

grandes pautas de trabajo<sup>28</sup> a seguir en esta dirección, y su concreción podría producir una renovación de las agendas de desarrollo local a favor de la cohesión social. Más allá de las múltiples situaciones específicas de cada ámbito subnacional y local latinoamericano, y de las definiciones específicas que cada caso particular reclame, estas tres grandes pautas de trabajo hacen referencia a problemas comunes o compartidos por todos ellos, así como a la necesidad de anudar compromisos y arreglos que permitan colocar de manera duradera la perspectiva territorial en el proceso de reestructuración del modelo vigente de desarrollo.

### a) Articulación y coordinación multinivel e intersectorial de las políticas públicas en función de objetivos explícitos de cohesión social y territorial

Una de las mayores restricciones que afronta América Latina para elevar el nivel de desarrollo social es en gran parte de índole institucional y de organización.

---

28 Se utiliza la expresión en el sentido figurado que la Real Academia Española atribuye al vocablo pauta: “instrumento o norma que sirve para gobernarse en la ejecución de una cosa” (en este caso, renovar las agendas de desarrollo local y enfrentar los diversos desafíos de complementariedad que exige la promoción activa de la cohesión social).

---

Las políticas sociales han sido ineficaces o en el mejor de los casos insuficientes para lograr que los indicadores sociales mejoraran como consecuencia de y en consonancia con el dinamismo económico de los últimos tres lustros. La hipótesis de la “derrama por goteo del progreso”, que ya había sido ampliamente desacreditada por la realidad, se desmoronó con los primeros embates de la crisis global. Una de las mayores enseñanzas de la reciente experiencia de desarrollo en América Latina es que la falta de políticas públicas integradas constituye, en los hechos, una forma de política pública que atenta contra la cohesión social.<sup>29</sup> Ésta es una entre otras causas de la creciente disparidad, ya señalada, entre el crecimiento económico y la baja calidad de sus resultados sociales en América Latina.

Una expresión del bajo grado de integración de las políticas públicas –y de la utilización escasamente productiva de los recursos financieros y materiales que movilizan– se encuentra en la deficiente coordinación, cuando la hay, de los programas del gobierno central y de los gobiernos locales. Lo deseable es que ambos operen con altos grados de coordinación (“coordinación multinivel”), pero es raro que ello ocurra en los países latinoamericanos. En el ámbito de las políticas sociales, por ejemplo, los programas de los gobiernos centrales suelen ser concebidos y ejecutados para combatir focos de pobreza extrema por

medio de transferencias, sin articulación con programas integrales de desarrollo económico y social de largo plazo. El resultado es que su impacto neto en los vectores fundamentales de cohesión social suele ser reducido y por regla general poco sostenible. Por su parte, la agenda social de las localidades y los programas en que ellas se concretan responde con mayor frecuencia a prioridades fijadas por la propia comunidad y hasta suele incorporar un fuerte contenido idiosincrásico.<sup>30</sup> En la mayoría de los casos ambos tipos de programas discurren de manera paralela y desarticulada, sin producir las complementariedades operativas y funcionales que son necesarias para optimizar el uso de recursos escasos y a la vez promover objetivos sustentables de desarrollo.

En la experiencia de desarrollo reciente de los países latinoamericanos, la falta de integración y coordinación de las políticas públicas configuró entornos sectoriales y produjo resultados que no contribuyeron a la cohesión social –y en algunos casos fueron incluso contradictorios-. El análisis de Palma Irrizábal (2008) muestra cómo las políticas macroeconómicas, de apertura comercial y liberalización de mercado, de organización industrial y fomento de la competencia, de uso del suelo, de seguridad ciudadana, de combate al narcotráfico, de focalización del gasto público, de trabajo y protección social ocasionaron diversas pérdidas de

---

29 Según la sintética y a la vez contundente formulación de Palma Irrizábal (2008).

30 Véase Godínez (2007 a).

---

cohesión social en el curso de las últimas dos décadas. Lo irónico de esta situación es que todas estas políticas, en sí mismas, tenían objetivos comprometidos directa e indirectamente con el bienestar social. Ninguna de ellas era necesariamente contraria a este objetivo general, pero su instrumentación generó diversas pérdidas de cohesión social. Los efectos más importantes de cada una de ellas en sus respectivos ámbitos sectoriales fueron contraproducentes con respecto a dicho objetivo, ya sea por pretender “neutralidad” (como a menudo suponen ser las políticas macroeconómicas) o porque en su diseño e implementación sólo aceptaban o contemplaban uno o algunos aspectos aislados de la cohesión social y no el conjunto de ellos y sus interacciones funcionales. Es muy probable que el resultado de conjunto hubiese promovido la cohesión social si las distintas políticas sectoriales se hubieran articulado en torno a aquel objetivo y no a logros sectoriales jerarquizados en función de su relevancia económico-financiera.

Tanto la falta de integración de las políticas públicas, en particular las de los gobiernos centrales, como la no armonización de las políticas locales y nacionales restan eficacia y eficiencia a los recursos económicos e institucionales que se movilizan. A esta utilización sub-óptima de recursos de por sí escasos se añaden las restricciones estructurales derivadas de las distintas situaciones nacionales de desarrollo, que inevitablemente enmarcan y delimitan las posibilidades y los alcances efectivos

de las políticas públicas. En este marco, una prioridad de las agendas locales de desarrollo debería ser promover la asunción, por parte de todas las instancias de gobierno (incluyendo al central), de compromisos orientados a una progresiva integración de las políticas públicas (incluyendo la política macroeconómica), teniendo como pivote compromisos explícitos de equidad y cohesión social y territorial. Solamente los órganos constitutivos del Estado, con base en un consenso político y social amplio que permita trazar una estrategia de largo plazo, pueden llevar a cabo un esfuerzo de esta naturaleza, en la que los gobiernos locales deberían tener un papel de primera importancia. Hay al menos tres condiciones que parecen necesarias en esta dirección: i) *la transversalidad de las políticas públicas*, lo que implica que en cada caso se deberá considerar explícitamente el impacto y la contribución específica en términos de cohesión social y territorial; ii) *la coordinación de políticas y programas*, para lo que es muy importante rediseñar el proceso de formulación y ejecución de la política pública, a fin de potenciar sus resultados por medio de la complementariedad, la articulación y el seguimiento en términos globales, sectoriales y territoriales, para todo lo cual es imprescindible contar con sistemas de información adecuado; y iii) *modificaciones del marco legislativo y normativo* que hagan posible institucionalizar, y por tanto aseguren la continuidad, de los programas públicos que garantizan el ejercicio pleno de la ciudadanía por medio de la universalidad

y la exigibilidad de derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales. El imperativo de coordinación de las políticas públicas será retomado en la parte final de este documento a la luz de las prioridades nuevas y tradicionales de la agenda local de la región.

## b) Compromisos de fortalecimiento fiscal para sustentar las políticas de cohesión social

La interrelación entre cohesión social y finanzas públicas es un factor estratégico en la política de la política pública. Entre algunas de sus dimensiones relevantes está ser un referente indispensable de todo esfuerzo de construcción de compromisos a favor de la cohesión social. El núcleo de esta interrelación es el régimen tributario. El financiamiento del gasto público, y

en especial del gasto social, depende básicamente de dos aspectos: la estructura del mercado de trabajo y la carga impositiva. En América Latina cerca de la mitad de los ocupados son informales, es decir, lo están en empleos no protegidos y por ello carecen de servicios sociales en tanto que contribuyentes. Para cubrir las brechas de protección que implica lo anterior—más el resto de las implicaciones en términos de exclusión social derivadas de esta precaria integración laboral de masas— la única fuente sostenible de financiamiento a la que puede acudir el Estado es la tributación. En América Latina, la recaudación tributaria promedio (excluyendo las contribuciones a la seguridad social) continúa muy baja: 16.3% del PIB; después de numerosas reformas, este valor apenas varió en más de veinte años (15.4% a mediados del decenio 1980) y está casi 7 puntos porcentuales por debajo del promedio mundial (cuadro 8). Este bajo nivel recaudatorio pone de manifiesto

Variable fiscal	Promedio de América Latina	Diferencia con el patrón mundial */
<b>Tributación</b>		
Ingresos totales (gobierno general, % PIB)	19,9	-8,6
Ingresos tributarios (gobierno general, % PIB)	16,3	-6,8
Recaudación de impuestos directos (% PIB)	4,2	-3,5
Recaudación de impuestos indirectos (% PIB)	7,9	-0,1
Tasa de impuesto sobre la renta (personas)	26,4	-7,8
Tasa de impuesto sobre la renta (empresas)	28,3	-0,4

Cuadro 8  
Estructura fiscal de América Latina

Fuente: Lora (2008).

\*/ Coeficiente de una variable Dummy para los países de América Latina en una regresión entre cada variable y el nivel de ingreso por habitante.

---

algunos de los principales problemas del sistema impositivo latinoamericano: fuerte sesgo hacia las cargas indirectas, bases tributarias reducidas, beneficios, exoneraciones, tratamientos especiales a favor de sectores de ingreso alto o con capacidad política de veto, bajo grado de descentralización tributaria. En términos generales se trata de una organización tributaria carente de dispositivos y propósitos encaminados a lograr la equidad distributiva.

El problema tributario de América Latina no es reductible a un asunto meramente técnico-administrativo. Es el resultado de una compleja maraña de restricciones políticas e institucionales históricamente anudadas en torno a la estructura de poder; dadas la gran concentración del poder económico y su influencia política, los grupos de poder ejercen una “resistencia de elite”<sup>31</sup> que tradicionalmente ha dificultado las reformas tributarias. En la perspectiva de la configuración de nuevos arreglos compatibles con la promoción de políticas activas de cohesión social, es imprescindible fortalecer fiscalmente al Estado. Ésta es otra condición estratégica de la agenda de desarrollo de los próximos años. Es imprescindible en todos los países aumentar las contribuciones, sobre todo las que provienen del impuesto a la renta, que debe convertirse en un gravamen más progresivo de lo que ha sido históricamente en el subcontinente. Una acción de esta naturaleza no es viable

sin la concertación de un sólido acuerdo entre los principales interlocutores sociales. Tal acuerdo debe cimentarse en una voluntad política expresa que incluya la reestructuración del proceso presupuestal considerado en su conjunto: desde su diseño a su evaluación y rendición de cuentas, pasando por la instauración de mecanismos de control de calidad en su asignación y ejecución.

Una contraparte fundamental de dicho acuerdo deberán ser los gobiernos subnacionales y locales, cuyos desequilibrios fiscales son de carácter secular en casi todos los países. Teóricamente, la descentralización no será efectiva si gobiernos locales no cuentan con los recursos financieros necesarios para decidir una asignación del gasto acorde con las preferencias locales. A su vez, los ciudadanos, bajo ese esquema, pueden exigir rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos. Pero es bien sabido que la región no se ha caracterizado históricamente por la fortaleza tributaria de las esferas locales de gobierno. Paradójicamente, en las últimas décadas del siglo pasado, al mismo tiempo que se impulsaba la descentralización, se mantuvo una tendencia a mantener centralizada la recaudación. De acuerdo con un estudio especializado (Cetrangolo et. al 2009), Chile, Perú, Uruguay y los países centroamericanos de los que se dispone de información (Guatemala, Honduras y Nicaragua) centralizan más de 90% de la recaudación tributaria total. Por su parte, los países federales, con la sola excepción de Venezuela,

---

31 Véase una descripción documentada sobre estas prácticas en Melo (2004).

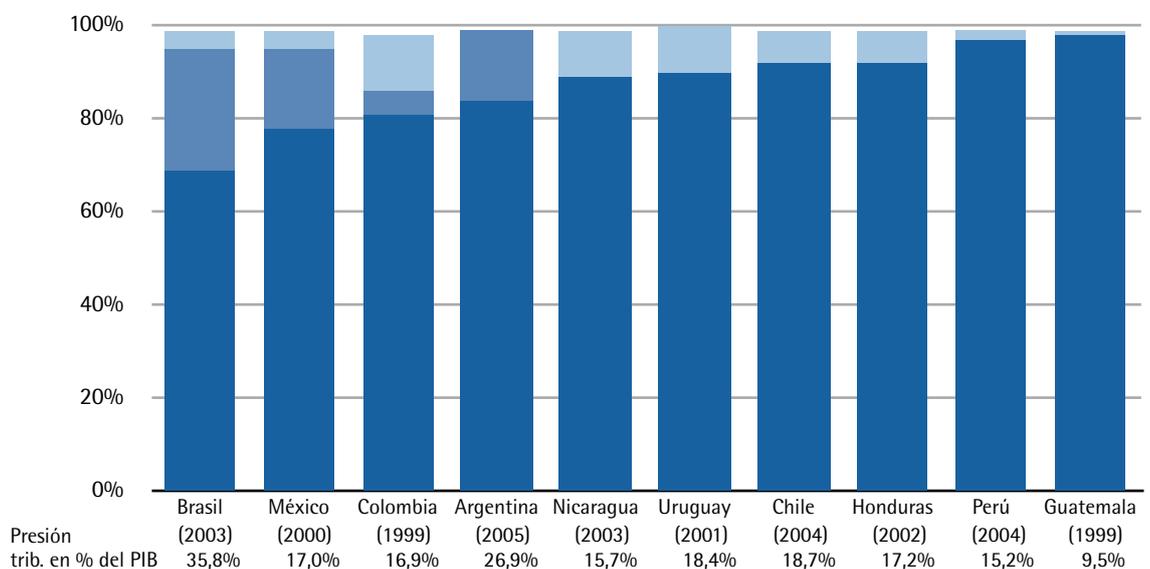
---

presentan una mayor descentralización de la recaudación aunque sin alcanzar una participación preponderante (gráfico 4). El caso de mayor descentralización tributaria es Brasil, donde más de 30% de la recaudación es responsabilidad de los gobiernos subnacionales, debido básicamente a la existencia de un impuesto al valor agregado cobrado por los estados (el Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios, que genera ingresos fiscales por el equivalente de 8% del PIB). Está también el caso de Colombia, país unitario que presenta una participación de recaudación subnacional elevada, aunque en esta nación la autonomía local es muy relativa ya que el gobierno nacional cuenta con la facultad de definir los impuestos que corresponden a cada nivel de gobierno.

Y, en efecto, la descentralización puesta en marcha en las últimas dos décadas no sólo no redujo, sino que incrementó estos desequilibrios. Por lo general, los gobiernos subnacionales cobran impuestos sobre la propiedad (inmobiliarios o prediales), algunos también cobran tributos sobre patentes automotores (en Argentina, Chile, Nicaragua, Perú y Uruguay, entre otros) o sobre los consumos (en Argentina, Brasil, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay). Estas potestades locales se superponen con frecuencia a impuestos similares cobrados por los gobiernos centrales y subnacionales, como en algunos países federales y varios países unitarios con procesos de descentralización (Cetrangolo et al. 2009). Conviene señalar, por último, que la tendencia creciente registrada

en años recientes en la recolección de impuestos a nivel nacional no tiene unos correlatos en la recaudación subnacional. Estos recursos han permanecido constantes, observándose aumentos únicamente en aquellos ligados a la explotación de recursos naturales, como en Bolivia. La fragilidad fiscal de los gobiernos subnacionales y locales profundizó su dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales. De esta forma, el cumplimiento de algunas de funciones básicas de estos gobiernos que están directamente vinculadas con la promoción de la cohesión social está subordinado al sistema de transferencias y sus condicionamientos. El establecimiento de nuevas reglas de operación del sistema de transferencias, el fortalecimiento de funciones y la consolidación del proceso de descentralización en una perspectiva de sustentabilidad fiscal deberán ser parte fundamental de los compromisos políticos para sustentar las políticas de cohesión social y territorial.

Gráfico 4.  
Estructura de la recaudación tributaria por nivel del gobierno. Algunos países seleccionados.



Fuente: Cetrangolo et al. (2009).

¿Cómo construir un nuevo compromiso en torno a este conjunto de objetivos? Según la CEPAL (2007 b) un compromiso de este tipo es factible en la medida en que se comprenda cuál es el papel y cuáles los deberes del Estado y de los distintos grupos constitutivos de la sociedad cuando ésta se decide por su propia conveniencia a perseguir objetivos de cohesión social. Sobre esta base es posible establecer los términos de un nuevo contrato social, noción fundada en principios de cooperación y que, en el sentido metafórico en que la utiliza esta institución, carece de sentido jurídico aunque puede llegar a poseer una gran fuerza política y una gran legitimidad entre los agentes sociales. En la perspectiva de la cohesión social, un

arreglo de esta naturaleza cobra mucha pertinencia, pues implica participación, cooperación, reconocimiento y legitimidad de las acciones a emprender. Implica en especial una dimensión de inclusión: un contrato social como el que se está proponiendo carece de sentido si en él no intervienen y hacen oír su voz y valer sus intereses los actores que tradicionalmente son objeto de exclusión social. Esta perspectiva contempla la introducción de garantías político-institucionales de exigibilidad, como la instauración de partidas presupuestarias adecuadas para garantizar la observancia de los derechos económicos y sociales y la implementación de las obligaciones asumidas por el Estado en estas materias. Parte integrante de este nuevo contrato

---

social deberán ser los gobiernos regionales y subnacionales, cuya contribución sería estratégica en la delimitación de los contornos y contenidos específicos de cada contexto nacional. En todo caso, de no transformarse a fondo el entorno fiscal que enmarca sus acciones, las administraciones locales de América Latina seguirán enfrentando limitaciones crecientes para emprender programas sustentables comprometidos con la cohesión social y territorial.

### **c) Reforma del Estado y fortalecimiento político e institucional de los ámbitos locales en América Latina: las oportunidades abiertas por la crisis**

Dada su naturaleza, la crisis económica está revigorizando en todos los países el papel del Estado, que de esta manera también está recuperando una importancia que, en el marco del estilo de desarrollo del último cuarto de siglo, algunos creyeron que había perdido casi definitivamente.<sup>32</sup> Este resurgimiento ocurre en un contexto general de predominio de los regímenes democráticos de gobierno, lo que en principio dota

al proceso de un enorme potencial para ampliar los espacios de participación de los diversos actores políticos y sociales –incluyendo, desde luego, los que actúan en la base territorial de los países-. En este sentido, la crisis global parece estar abriendo algunas ventanas de oportunidad para profundizar algunas reformas necesarias, como lo es, en el caso de los países latinoamericanos, la del Estado. En esta dirección, será imprescindible volver a traer a la escena de la negociación política las funciones y responsabilidades del Estado en materia de desarrollo local y regional.<sup>33</sup> El nuevo escenario creado por la crisis obliga (también posibilita) a revisar en cada país los esquemas de intervención del Estado en el marco de compromisos institucionalizados en torno a la descentralización, la gestión municipal participativa, la cohesión territorial y otros tantos temas que los gobiernos subnacionales y locales reivindican y defienden con acentos y matices diferentes en concordancia con sus circunstancias.

La reforma del Estado debe incorporar el territorio como un factor fundamental de su configuración orgánica y operativa. En el actual proceso de (re)fortalecimiento del papel del Estado, es necesario considerar explícitamente cómo habrán de situarse las regiones, las ciudades y las localidades en el nuevo equilibrio de poder que de ello resulte. Es necesario

---

32 Esta hipótesis fue desarrollada en el plano de la discusión ideológica por autores como Ohmae (1995), que proclamó el advenimiento del fin del Estado. Aunque dicho planteamiento siempre fue controvertible, el nuevo protagonismo del Estado lo desmiente de manera fehaciente.

---

33 Véase sobre este punto el documento elaborado por Fernández (2009) para la Conferencia de Lanzamiento de URB-AL III.

---

introducir la perspectiva territorial en el debate en curso sobre la agenda de desarrollo latinoamericana ante la actual crisis global en curso y sus secuelas. Esto significa entender claramente que el reforzamiento en curso de Estado no tiene que ser contrario a los intereses locales y regionales. La premisa de esta convergencia es que la reforma del Estado profundice y amplíe los espacios de la gobernabilidad democrática. Los gobiernos subnacionales y locales latinoamericanos deben desempeñar un papel muy activo en el proceso de refuerzo del ámbito público de la sociedad (que no se agota en la esfera gubernamental). En la configuración de un Estado fuerte y más democrático será muy fructífero recoger las enseñanzas y las innovaciones de ciertas experiencias de gobernabilidad democrática que han aparecido en los últimos años en la base territorial de América Latina.

Los gobiernos locales tienen mucho que aportar a la reforma del Estado. En varios casos han sido un factor central en la configuración de nuevas formas de relación entre el poder público y la sociedad en la búsqueda de soluciones innovadoras a problemas directamente vinculados con vectores básicos de la cohesión social a escala territorial.<sup>34</sup>

---

34 Los gobiernos locales latinoamericanos han sido protagonistas de experiencias innovadoras de gestión pública como el Presupuesto Participativo, la Planificación Urbana Participativa, los Consejos de Gestión, Conferencias de Ciudad, entre otros.

Estas prácticas —a menudo identificadas bajo el paraguas de la “democracia participativa”— expresan formas innovadoras de gobernar en las que se incentiva la cooperación y se ofrecen alternativas viables y asequibles a las estructuras jerárquicas o la excesiva burocratización e ineficiencia de algunas instituciones tradicionales de gobierno. Hay aquí un auténtico “arcón de experiencias” con que retroalimentar, desde la base territorial de los países, el proceso de reforma del Estado en dos sentidos que pueden y deben ser complementarios: fortaleciéndolo y descentralizándolo. Una clave de éxito de este proceso debe ser la extensión de espacios de gobernabilidad democrática y participación.

En la perspectiva de las políticas públicas locales de cohesión social y territorial está el interés de los actores territoriales de influir en una reforma del Estado que, junto con las prácticas de gobernabilidad democrática, institucionalice la articulación y coordinación de las acciones de las diversas esferas de gobierno (central, regional, local). El objetivo es establecer un paradigma de política pública que además del gobierno central involucre a otros actores sociales y territoriales. Este modelo de política pública abriría su diseño y en algunos casos su ejecución a actores que, sin ser los responsables jurídico-administrativos de las políticas que influyen en la cohesión social y territorial, son los directamente afectados por las mismas. El replanteamiento del modelo económico y social que la crisis

---

global está precipitando en muchos países, ha abierto una oportunidad histórica para que los actores locales contribuyan de manera activa e innovadora en la reconfiguración del estilo de desarrollo y la instauración de nuevos arreglos institucionales que sean favorables a la promoción de políticas integrales e integradas de cohesión social y territorial. En esta dirección, es necesario asumir, desde la perspectiva territorial, que es por competencia compatible con la de URB-AL III, un conjunto de prioridades de nuevo cuño que se suman a todas las mencionadas a lo largo de este documento.

---

## 6. Las políticas públicas locales y regionales y la cohesión social: esferas de definición de metas estratégicas

En este documento se han esbozado un conjunto de consideraciones encaminadas a construir desde URB-AL III una visión general de los grandes problemas y las grandes prioridades de una posible agenda de políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina. Si bien en varios casos estos problemas y estas prioridades fueron identificados y abordados en términos agregados, el análisis se ha planteado desde la perspectiva del territorio y sus especificidades. Con ello se pretende poner de manifiesto que, en el ámbito territorial, la política pública, para garantizar su eficiencia, puede ser considerada en términos de conjuntos de políticas que están irremediamente entrelazadas, cruzadas de afinidades e inmersas en procesos inseparables, que exigen mecanismos e instrumentos que las hagan funcionar de manera coherente y sinérgica. Otra cosa es que la práctica política e institucional haya instaurado una plataforma más o menos amplia de acciones sectoriales relativamente especializadas que operan por separado y casi siempre de manera dispersa. Ante esta realidad, interesa rescatar y subrayar la gran posibilidad que tiene un programa como URB-AL III de construir modos de intervención diferentes y más eficaces que contribuyan a la articulación de las políticas públicas locales de cohesión social y territorial. La atomización de estas políticas puede ser superada, pero ello requiere previamente la instauración de un campo de reflexión e iniciativas volcado a trascender los límites de la especialización sectorial y funcional para obtener mejores resultados y un uso más óptimo de los recursos.

Es el caso específico de la necesidad – ya abordada en líneas generales– de coordinación multinivel y multisectorial de las políticas públicas. En los países latinoamericanos está en curso una discusión muy amplia y muy viva en círculos vinculados con la formulación de políticas de “desarrollo regional” sobre las insuficiencias de la coordinación de las acciones sectoriales con las territoriales.

Es creciente el convencimiento de que la ausencia de coordinación constituye un serio obstáculo para mejorar los rendimientos de la política pública en materia de cohesión social y territorial. Se considera que el activismo creciente de los gobiernos subnacionales y locales en esta materia, siendo indispensable, no es suficiente y debe ser complementado con mecanismos institucionalizados de coordinación entre niveles de gobierno.

A pesar de su heterogeneidad y sus particularidades, las políticas sectoriales enfrentan desafíos comunes en el ámbito territorial. Tanto en su diseño como en su ejecución todas necesitan adoptar alguna forma de regionalización y, en función de ello, introducir adecuaciones; con frecuencia –y como lo saben muy bien los gobiernos subnacionales y locales– sus operadores deben enfrentar el reto de trascender los límites de la especialización sectorial y funcional para obtener mejores resultados y optimizar el uso de recursos, desarrollando distintas formas de trabajo en común con instituciones y agentes económicos y sociales directamente involucrados en cada realidad territorial.

---

Lo anterior puede ejemplificarse trayendo a colación las políticas relacionadas con la promoción de la “competitividad territorial”. Sus principales componentes sectoriales son las políticas de fomento productivo, el desarrollo empresarial, la formación y capacitación de la fuerza de trabajo, el apoyo a las PYMES y el resto de instrumentos y sus respectivos referentes institucionales que proliferaron en la región desde la década pasada como parte y a veces en sustitución de la política industrial, y como complemento obligado de la liberalización económica y comercial. Este enfoque de política pública fue diseñado originalmente en los gobiernos centrales. Paulatinamente fue adoptado en la búsqueda de diversas estrategias locales y regionales que dieron lugar a intervenciones particulares y especializadas, pero que en la gran mayoría de los casos no forman parte de un enfoque coherente e integral de cambio productivo. Aun cuando estas políticas no incorporan una perspectiva territorial, lo relevante es que hoy forman parte del repertorio obligado de las distintas iniciativas locales orientadas a la construcción de ventajas competitivas en cualquiera de sus vertientes posibles. Este enfoque de la competitividad casi siempre se tradujo en esfuerzos por aumentar la base exportadora y, salvo en contadísimas excepciones, esto no se manifestó en mejores sustanciales de desarrollo ni contribuyó a reducir los factores de exclusión social y de desigualdad territorial. Así lo documentan numerosos informes de la CEPAL, el BID y el Banco Mundial, cuyos diagnósticos coinciden en

la necesidad de articulación institucional entre los mundos local, subnacional y nacional a fin asegurar que estos esfuerzos sean más fructíferos económica y socialmente. En estos diagnósticos hay otra coincidencia, referida a la situación específica del subcontinente latinoamericano, acerca de que el activismo local y regional, siendo un componente indispensable de las políticas de competitividad territorial, no es suficiente en la perspectiva del desarrollo con equidad (es decir, del desarrollo con cohesión social y territorial). Las acciones de política nacional en campos tales como el la financiación de la inversión, la creación de infraestructuras y equipamientos básicos, innovación y tecnología, regulación económica, encadenamientos productivos, etcétera, son referentes y parámetros que no se pueden ignorar: constituyen el contexto donde se pueden producir, o frustrar y restringir, las condiciones apropiadas para una distribución más equitativa de las oportunidades de desarrollo económico y progreso social. Coordinar los diferentes niveles en que se despliegan las políticas públicas es un imperativo de las agendas locales de desarrollo.

La buena gestión política e institucional de las relaciones entre los niveles locales, intermedios y nacionales es un factor crucial para hacer más productivos los esfuerzos locales de mejora en el plano de la cohesión social y territorial. Para ser fructífero, este enfoque debe introducir un hecho adicional de la realidad latinoamericana: la marcada

---

heterogeneidad territorial de la región y de cada uno de los países que la integran. Recordar algunos datos básicos ayuda a esclarecer este punto: el 4,1% de los municipios brasileños y de los municipios mexicanos concentra al 50% de la población nacional respectiva; esta misma porción de la población nacional se concentra en el 4,8% de los municipios colombianos, en el 3,6% de argentinos, en el 4,6% de los peruanos, 10,5% de los chilenos, 10,5% de los uruguayos. La escala demográfica y económica de los territorios cuenta a la hora de diseñar y ejecutar una intervención de política pública. ¿Cuál es la escala territorial más adecuada para intervenir con un tipo específico de instrumentos de política pública en favor del fomento económico de los territorios? Es evidente que las grandes ciudades y sus conglomerados metropolitanos cuentan con una mayor escala económica, humana, institucional que les permite mantener una interlocución más influyente con los otros niveles de gobierno y decisión, gozando quizá de mayores grados de autonomía, eficiencia y funcionalidad operativa. Sus necesidades son muy diferentes a las de las unidades territoriales de menor escala que, por el contrario, requieren de mayor asistencia técnica y financiera y hasta probablemente de asociaciones con otros territorios y localidades para impulsar con éxito sus iniciativas. ¿Qué se conoce en la experiencia territorial latinoamericana acerca de las consecuencias de estas diferencias en el diseño y las opciones de política pública en la perspectiva del desarrollo y la cohesión social y

territorial? ¿Son importantes estas diferencias de escala cuando se habla de coordinación multinivel?

La dimensión de las relaciones intergubernamentales e intersectoriales para la promoción de la cohesión social y territorial emerge como una prioridad operativa de la política pública local en América Latina. En contextos territoriales dominados por un cúmulo de expectativas de desarrollo y progreso no cumplidas, y ahora además afectados por la crisis global y sus secuelas, ¿cómo pensar seriamente en la reducción de los factores de exclusión y de las brechas de desigualdad sin acudir a alguna fórmula eficaz de articulación y coordinación de esfuerzos que eviten duplicidades, contradicciones y hasta conflictos de programas y políticas que conducen al desperdicio de recursos y de sinergias potenciales? Este enfoque de política pública es requerido prácticamente en toda la gama temática de la agenda del desarrollo local, desde la descentralización hasta la gestión del combate de los efectos del cambio climático, el manejo de recursos naturales compartidos, la detección de nuevas oportunidades de desarrollo del territorio o el aprovechamiento y explotación de nuevas fuentes de energía. Por tanto, es clara la necesidad de identificar y comprender las condiciones que, desde la perspectiva de los territorios, posibilitan la coordinación multinivel e intersectorial de las políticas públicas, pero también de los factores que frenan esta posibilidad. La finalidad es de orden práctico: identificar líneas de

---

actuación que faciliten la configuración de mejores contextos institucionales para la prosecución de políticas locales a favor de la cohesión social y territorial en América Latina. En este objetivo general URB-AL III puede y debe hacer valiosas contribuciones.

En dicha dirección conviene, a manera de una mínima recapitulación, enumerar algunas grandes prioridades identificadas en este documento. Es necesario que la política pública se encamine a restablecer la vinculación funcional entre el crecimiento económico y empleo productivo de la población, vinculación que en este documento ha sido identificada como el mecanismo más elemental pero también más firme de la inclusión social. Paralelamente, es menester reactivar políticas sostenibles de redistribución del ingreso y la riqueza que incidan en una reducción duradera de los niveles de pobreza, acompañadas de acciones programáticas en otro ámbito crucial como es el de frenar y revertir la operación de los mecanismos de reproducción y transmisión intergeneracional de la desigualdad social. En este sentido, se impone el diseño y la ejecución de acciones innovadoras en dos terrenos estratégicos: la educación y la sanidad. Otra área sustancial de prioridades en materia de cohesión social que fue identificada es la reducción de las desigualdades territoriales, y en primer lugar, de la segmentación socio-espacial de las ciudades, que es el hábitat de una porción crecientemente mayoritaria de la población latinoamericana.

Dada la naturaleza de los problemas existentes en estas áreas, las acciones que los actores sociales de cada país y cada territorio sean capaces de adoptar frente a estas prioridades en materia de cohesión social exigen la concertación de nuevos acuerdos y consensos. En la perspectiva propia de este documento, que se sitúa en el ámbito territorial, se identificó la necesidad general de actuar desde lo local en torno a tres grandes pautas de trabajo a fin de generar compromisos y arreglos de nuevo tipo que permitan generar una renovación de la agenda de desarrollo por medio de: i) la articulación y coordinación multinivel e intersectorial de las políticas públicas en función de objetivos explícitos de cohesión social y territorial; ii) un fortalecimiento fiscal que dé sustento a las políticas de cohesión social en todos los niveles de gobierno; y iii) una reforma del Estado que abra espacios para el fortalecimiento político e institucional de los ámbitos locales de América Latina.

El diseño de las políticas regionales y locales de cohesión social y territorial tienen frente a sí un doble desafío en América Latina: atender las necesidades de los grupos y regiones más rezagados y, al mismo tiempo, crear condiciones que contribuyan a la instauración de un estilo de desarrollo más incluyente. La envergadura de este desafío es acaso mayor si se considera el endurecimiento del entorno económico que produjo la crisis tanto en el plano nacional como internacional. Para enfrentarlo, las propuestas de política social que los agentes locales y regionales diseñen en cada contexto particular deberán

---

sustentarse en tres esferas básicas que aseguren su sostenibilidad y además contribuyan de manera efectiva, desde el territorio, a la consolidación de una estrategia integral, que mejore los indicadores básicos del bienestar, la gobernabilidad democrática y a la competitividad económica. En el largo plazo, el éxito de la estrategia radicará en la creación un círculo virtuoso entre sus esferas política, económica y social que genere procesos sostenibles de desarrollo con cohesión social sobre bases más competitivas de cara a las transformaciones que están teniendo lugar en la economía mundial.

La esfera política de las propuestas tiene como objetivo principal fortalecer la institucionalidad democrática. Las acciones que se adopten en función de cada realidad y circunstancia local y regional deberán incidir en la consolidación de un proceso de construcción de ciudadanía que garantice, desde la base territorial de la sociedad, el pleno ejercicio de los derechos sociales. Un objetivo relacionado es el fortalecimiento de vínculos sociales y comunitarios, basados en un principio de equidad que contribuya a reforzar redes de solidaridad. En el diseño de propuestas y líneas de acción en este terreno es conveniente considerar que el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos fundamentales es una condición sin la cual los avances en materia de derechos sociales universales y exigibles –que son un fundamento de la cohesión social– pierden solidez y corren el peligro de no consolidarse. Las redes de solidaridad

constituyen una de las principales formas de capital social que deben promoverse. Los programas sociales de desarrollo regional y aquellos que estén orientados a mejorar indicadores de educación y salud, deben trascender el sesgo individualista de los programas focalizados, para generar espacios de convivencia, contraloría social y discusión de prioridades entre los beneficiarios de los programas.

Una propuesta plausible desde el punto de vista territorial es que se definan mecanismos que garanticen que el gasto social no se vea afectado o que se afecte lo menos posible cuando se presenten choques económicos. Está en el interés de los gobiernos locales y regionales promover un compromiso político en torno al gasto social que pueda traducirse en una política de Estado en cuyo diseño la visión de los territorios está presente, y que lleve a blindar –hasta donde lo permitan el marco jurídico y las restricciones fiscales de cada país– los montos destinados a los principales programas sociales. Es evidente que a mayores ingresos fiscales mayor capacidad de sostener el crecimiento del gasto social y de aislarlo de los choques que afecten el desempeño económico general del país. En un contexto de restricciones fiscales como es el latinoamericano, los derechos sociales deben jerarquizarse en torno a prioridades, estableciendo mecanismos de selectividad y prelación que aseguren a los gobiernos locales la continuidad y una capacidad de gestión contra cíclica del gasto, a fin de liberar las tensiones por la exigibilidad de dichos derechos en las fases críticas de

---

ciclo económico. Dada la estructura fiscal de la mayoría de los países, una tarea política prioritaria de los gobiernos locales y regionales latinoamericanos es afianzar el papel central del presupuesto del Estado como la arena para la concertación política y social. El presupuesto y su descentralización deben entenderse como un mecanismo fundamental para acercar las prioridades de la sociedad a las decisiones políticas y a la asignación y distribución de los recursos.

En la esfera económica de las propuestas de políticas públicas locales y regionales de cohesión social y territorial es necesario considerar que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para combatir la pobreza y reducir la desigualdad. En este sentido, es pertinente volcar la acción económica de los gobiernos subnacionales y locales al desarrollo de factores susceptibles de incrementar la productividad del trabajo –que idealmente debería ser la principal fuente de la competitividad territorial en el futuro-. Al mismo tiempo, dicha acción debe también dirigirse al aumento sostenible del empleo remunerativo, a una mayor calificación de la fuerza de trabajo y al acceso de la población a servicios básicos que inciden positivamente en la productividad de la fuerza laboral. Impulsar un estilo de crecimiento económico que sea compatible con la generación de empleo bien remunerado es un objetivo prioritario de los gobiernos locales y regionales. Para poder generar este tipo de empleos, la inversión en capital humano debe incrementarse, pero esta acción debe estar

acompañada de una estrategia territorial encaminada al fomento de proyectos de desarrollo de actividades que puedan ocupar esa fuerza de trabajo con mayores calificaciones. El impulso sostenido de un desarrollo económico con progreso social implica una continua diversificación de la economía y la estructura productiva, y en consecuencia el abandono de visiones elementales o ingenuas sobre una especialización lineal que solo propicia modernizaciones epidémicas de la estructura productiva y social –como lo muestra la experiencia territorial de América Latina en el último cuarto de siglo-.

Con proporciones que varían de un país a otro, el dinamismo de la economía en América Latina se traduce en un crecimiento mucho más lento del empleo formal. En consecuencia, en la mayoría de los casos la población económicamente activa sigue creciendo a una tasa muy superior a la generación de empleos. Este desajuste se manifiesta en primer lugar en el ámbito territorial: es ahí donde tiene lugar el desencuentro entre la oferta y la demanda de empleo remunerativo, y es ahí donde se materializan sus múltiples consecuencias económicas y sociales. En los próximos años, el gran desafío de la política económica, tanto de los gobiernos centrales como de los regionales y locales, será identificar las actividades económicas con mayor potencial en la generación de empleo en un contexto de redefinición productiva a escala global. A más largo plazo, la competitividad de la economía territorial deberá descansar en el crecimiento de

---

la inversión y de la productividad del trabajo. La competitividad basada en bajas remuneraciones al trabajo muestra claros signos de agotamiento en toda la región latinoamericana como mecanismo sostenible de integración económica y social de los individuos. De aquí la importancia de que las propuesta de política económica de los gobiernos locales y regionales asuman una dimensión estratégica comprometida con la generación de ventajas competitivas dinámicas.

La esfera social de las propuestas de políticas locales y regionales de cohesión social y territorial tiene como núcleo la prosecución de objetivos vinculados con una distribución más equitativa de la riqueza y de las oportunidades. La mala distribución de la riqueza que prevalece en toda la región sólo se corregirá mejorando las oportunidades de acceso a los mercados laborales, que como se ha sostenido en este documento es la manera más directa de inclusión social y de incentivar la participación. En ese sentido, las políticas encaminadas a incrementar la inversión en capital humano, principalmente en materia de educación, salud y alimentación deben ser componentes fundamentales de una estrategia más amplia, que privilegie la creación de empleos mejor remunerados, lo que a su vez solamente se logrará mediante incrementos sostenidos en la productividad. Las estrategias de desarrollo local y regional deben tomar en cuenta las tendencias recientes de los mercados laborales, que señalan crecientes dificultades para la generación de empleos en el sector formal de la

economía. También se requiere combatir la desigualdad horizontal, como la discriminación por razones de género, edad, raza o cualquier otra.

Un objetivo ideal de la política social a escala territorial es que la educación y la salud sean garantizadas mediante programas de cobertura universal, combinados con programas focalizados de reducción de la pobreza extrema y con programas de desarrollo regional que permitan superar los rezagos de las regiones más pobres y atrasadas, e impulsen una inserción más dinámica de las mismas en los mercados nacionales e internacionales. En la prosecución de estos objetivos sociales la coordinación inter e intrasectorial y multinivel de la política pública se torna estratégica e indispensable, y por tanto emerge como una prioridad de las administraciones locales. Es evidente, por ejemplo, que la política de combate a la pobreza debe inscribirse en el marco de una política social más amplia, que combine programas focalizados, dirigidos a la población en situación de pobreza y a los grupos más vulnerables, con programas universales, que permitan construir un sistema de protección social para todos. Esta dimensión rebasa con amplitud las capacidades y en algunos casos hasta las competencias de las administraciones locales y regionales. Las políticas y los programas sociales públicos deben ampliar su mira y su alcance para que contribuyan efectivamente al fortalecimiento de la cohesión social y a la superación de los problemas derivados de las múltiples formas de exclusión que padecen las sociedades latinoamericanas. En la

---

necesidad de construir mecanismos institucionales y políticos destinados a ampliar y profundizar la solidaridad social coinciden numerosos observadores, analistas y activistas de la sociedad civil. Dotar de una centralidad política clara al objetivo de fortalecer la cohesión social es también un propósito que anima a importantes actores políticos en la base territorial de los países.

Un campo en el que la acción de los gobiernos locales y regionales latinoamericanos puede realizar una aportación de enorme importancia, tanto en la perspectiva territorial como en la nacional, se refiere a la evaluación de programas y acciones de política pública. Es indispensable que estos programas y acciones generen la información relevante para su evaluación y seguimiento, y que se pongan en operación sistemas de monitoreo y evaluación que permitan tener estimaciones confiables de impacto y aporten elementos para mejorar el funcionamiento de los programas. La política social debe dejar de ser un tema especializado y convertirse en un tema debatible por la opinión pública, que involucre a los beneficiarios y que constantemente sea motivo de reflexión en diversos medios, y no solamente en el político o el académico. El ámbito territorial –en el que América Latina cuenta con algunas experiencias valiosas en esta materia– es un medio cuya escala y cuya naturaleza se prestan para impulsar en el corto plazo estas prácticas, tan necesarias en la perspectiva de la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana. Solamente

mediante una cultura política que entienda la prestación de determinados bienes y servicios sociales como un derecho exigible, podrá la ciudadanía involucrarse y demandar una rendición de cuentas acorde con la consolidación de una cultura democrática. Se trata de un desafío que trasciende la esfera asistencial e involucra una nueva manera de concebir la política pública y las relaciones de la sociedad y los individuos con las instituciones del Estado –del que las administraciones locales y regionales son la instancia más inmediata para los ciudadanos-. En esta perspectiva, los propósitos de desarrollo con cohesión y equidad sociales implican un vasto y sostenido esfuerzo cultural, tanto en la dimensión político democrática y del servicio público, como en la que se determina cada día más intensamente en las relaciones multidimensionales que produce y reproduce la globalización de la economía y la sociedad latinoamericanas.

---

## Referencias bibliográficas

- Aglietta, M., 2008, *La crise, Pourquoi en est-arrivé là?*, Paris, Michalon,
- Attali, J., 2008, *La crise et après?* Paris, Fayard.
- CEPAL, 2007a, *Panorama Social de América Latina 2006*, Santiago, LC/G.2326-P.  
[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE\\_2006.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE_2006.pdf)
- , 2007b, *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago, LC/G.  
[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007\\_VersionCompleta.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_VersionCompleta.pdf)
- , 2007c, *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, LC/G.2335.
- , 2008a, *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago, LC/G.2402-P/E.  
[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008\\_VersionCompleta.PDF](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_VersionCompleta.PDF)
- , 2008b, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008*, Santiago de Chile, LC/G.2401-P  
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/34845/LCG2401e.pdf>
- , 2009a, *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009*, Santiago.  
<http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/38062/P38062.xml&txsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- , 2009b, *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago  
<http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/37839/P37839.xml&txsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- CEPR, 2009, *The First Global Financial Crisis of the 21st Century*, Center for Economic Policy Research/ Londres, A VoxEU.org Publication.  
<http://www.voxeu.org/reports/subprime/report.pdf>
- Cetrangolo, O., A. Goldschmit y J. P. Jiménez, 2009, “El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina”, Documento preparado para la Conferencia del Programa URB-AL III, San José, 5-7 de mayo.
- Consejo de Europa (2001), *Promoting the Policy Debate on Social Cohesion from Policy Perspective*, Trends in Social Cohesion nº 1, Estrasburgo, Council of Europe Publishing.
- Corporación Latinbarómetro, 2008, *Informe 2008*, [www.latinbarometro.org](http://www.latinbarometro.org)
- EIU, 2010, *Global Outlook*, Londres, The Economist Intelligence Unit, febrero.
- Fernández, V. R., (2009), “Contexto, teorías y políticas para el desarrollo local. Lineamiento para una agenda

---

latinoamericana del presente decenio”, Documento preparado para la Conferencia del Programa URB-AL III, San José, 5-7 de mayo.

FMI, 2009, “From Recession to Recovery: How Soon and How Strong?” *World Economic Outlook*, [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/index.htm)

Godínez, V., 2007a, *Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana*, Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Colección de Estudios de Investigación n° 2.  
[http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Estudio2\\_es.pdf](http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Estudio2_es.pdf)

-----, 2007b, “Las políticas sociales de cohesión social y las limitaciones del entorno: notas para una discusión del caso latinoamericano”, *Anuario de la cooperación descentralizada 2007*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-204.pdf>

-----, 2009, “Desarrollo y cohesión social”, en V. Godínez y J. Mättar (coordinadores), *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*, México, CEPAL

Hirschman, A. O., 1977, *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica

IFRI, 2009, 2010. *Crise mondiale et gouvernance globale*, Rapport annuel

del Institut français des relations internationales, bajo la dirección de Th. de Montbrial y Ph. Moreau Defarges, París, Dunod.

Jeannotte, M. S. (2000), *Social Cohesion around the World: An International Comparison and Issues*, Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage, Québec.

Kliksberg, B., 2002, *Hacia una economía con rostro humano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Lora, E., “El futuro de los pactos fiscales en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Documento de Trabajo n° 650.  
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1876586>

Ohmae, K., 1995, *The End of the Nation State*, Nueva York, The Free Press.

ONU, 2009, *World Economic Situation and Prospects 2009*, Nueva York. United Nations.  
<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2009files/wesp09update.pdf>

Palma Irrázaval, A., 2008, *Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social*, Documentos de Cohesión Social, Madrid, FIIAPP.  
<http://www.programaeurosocial.eu/datos/documentos/publicaciones/1216801838.pdf>

- Portes, A., B. R. Roberts y A. Grimson (coordinadores), 2008, *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, México, Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Puryear, J. (1997), *La educación en América Latina: problemas y desafíos*, Washington. DC, PREAL.
- Ranis, G., (2004), "Human Development and Economic Growth", *Center Discussion Paper*, N°887, Economic Growth Center, Yale University.  
[http://www.econ.yale.edu/growth\\_pdf/cdp887.pdf](http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp887.pdf)
- Rojas, E., J. R. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández Güell (editores), 2005, *Gobernar las metrópolis*, Washington.DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schiefelbein, E. 1995, "La reforma educativa en América Latina y el Caribe: un programa de acción" *Boletín DREALC*, n° 37, Santiago, CEPAL:
- Sen, A., (2000), *Development as freedom*, Nueva York, Anchor Books.
- Smolka, M. O. y L. Mullahy (editores), 2007, *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.  
[http://www.lincolninst.edu/pubs/1180\\_Perspectivas-urbanas](http://www.lincolninst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas)
- Skidelsky, R, 2009, Keynes. *The Return of the Master*, Nueva York, PublicAffairs.
- Stiglitz, J, 2009, "Too Big to Fail or Too Big to Save? Examining the Systemic Threats of Large Financial Institutions", Testimonio ante The Joint Economic Committee, 21 de abril 21 de 2009.  
<http://www.netrootsmass.net/2009/04/stiglitz-the-too-big-to-fail-institutions-have-succeeded-in-managing-their-risk/>
- , 2010, "Incentives and the Performance of America's Financial Sector", Testimonio ante The House Financial Services Committee, 22 de enero de 2010.  
[http://www.house.gov/apps/list/hearing/financialsvcs\\_dem/stiglitz.pdf](http://www.house.gov/apps/list/hearing/financialsvcs_dem/stiglitz.pdf)
- The Economist Intelligence Unit, 2009, *Global Outlook*, abril.  
[www.store.eiu.com](http://www.store.eiu.com)
- Veenhoven, R. (1996), "Happy Life-Expectance: A Comprehensive Measure of Quality-of-life in Nations", *Social Indicators Research*, n° 39.  
<http://www2.eur.nl/fsw/research/veenhoven/Pub1990s/96b-full.pdf>

# 08

Colección de Estudios  
sobre Políticas Públicas  
Locales y Regionales  
de Cohesión Social

URB-AL III es un programa de cooperación regional descentralizada de la Comisión Europea cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina.

Liderada por la Diputación de Barcelona, la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III tiene la misión de apoyar la ejecución del programa prestando asistencia técnica y acompañamiento a los diferentes proyectos para contribuir a hacer realidad sus objetivos.

