

# Democracia y gobernabilidad en la región latinoamericana

**Rebeca Grynspan y Luis Felipe López Calva**

Oficina Regional para Latinoamérica y Caribe, PNUD

**Resumen:** El concepto de cohesión social ha sido ampliamente discutido en las ciencias sociales. La cohesión, en buena medida, es el resultado de procesos históricos, políticos y socioeconómicos. Es, por lo tanto, complicada su medición. Con el objeto de hacer un aporte en este debate, el siguiente artículo discute el concepto y la medición de la cohesión social, así como sus implicaciones para la gobernabilidad en América Latina. La perspectiva aquí desarrollada plantea que la cohesión social requiere de tres elementos: individuos, objetivos potencialmente compartidos y un sistema de incentivos e instituciones que permitan unir y alcanzar dichos objetivos. En este contexto, no sólo es importante la existencia de grupos sociales sino que también existan puentes de comunicación entre ellos. El entorno institucional, el contexto y la historia colectiva se constituyen en fuerzas de atracción o “distracción” con respecto a los anhelos de la colectividad, es decir, pueden facilitar u obstruir la cohesión social. La cohesión social es un aspecto de la dinámica colectiva que juega un papel central para el desempeño económico, de la institucionalidad y la ciudadanía. El gran reto de la región es pasar de ser sociedades divididas por la pobreza y la inequidad, a sociedades integradas por los derechos y las oportunidades.

**Palabras clave:** Cohesión social, gobernabilidad, polarización, democracia

**Abstract:** The concept of social cohesion has been extensively discussed over by social sciences. Cohesion is largely the result of historical, and political, and socioeconomics processes. Therefore, its measurement is quite complex. To contribute to the debate, this article is about social cohesion measurement and its impact on governance in Latin America. The thesis developed in this article is that three elements are necessary for social cohesion: individuals, potentially shared objectives and an incentives' system with institutions able to unite and reach those objectives. In this context, it is not only important to count with social groups but to ensure they are communicating with each other. The institutional environment, the context and collective history are attraction or distraction streams from the community's expectations, which means that they can foster or hinder social cohesion. Social cohesion is part of the collective dynamics that play a central role in economical, institutional and civil society development. The major challenge for the region is to move from a type of society divided by poverty and inequality to a type of society grounded on rights and opportunities.

**Keywords:** Social cohesion, governance, polarization, democracy.

**Resumo:** O conceito de coesão social foi amplamente discutido nas ciências sociais. A coesão é, em boa medida, o resultado de processos históricos, políticos e socioeconômicos. É, portanto, complicada sua medição. Com o objetivo de fazer uma contribuição neste debate, o seguinte artigo discute o conceito e a medição da coesão social, assim como suas implicações para a governabilidade na América Latina. A perspectiva aqui desenvolvida coloca que a coesão social requer de três elementos: indivíduos, objetivos potencialmente compartilhados e um sistema de incentivos e instituições que permitam unir e alcançar ditos objetivos. Neste contexto, não só é importante a existência de grupos sociais, mas também que existam pontes de comunicação entre eles. O ambiente institucional, o contexto e a história coletiva se constituem em forças de atração ou “distracção” com relação aos anelos da coletividade, isto é, podem facilitar ou obstruir a coesão social. A coesão social é um aspecto da dinâmica coletiva que joga um papel central para o desempenho econômico, da institucionalidade e a cidadania. O grande desafio da região é passar de ser sociedades divididas pela pobreza e a iniquidade, a sociedades integradas pelos direitos e as oportunidades.

**Palavras chave:** Coesão social, governabilidade, polarização, democracia

## Introducción

El concepto de cohesión social ha sido ampliamente discutido en las ciencias sociales. La literatura económica, por ejemplo, ha relacionado la idea de cohesión social con nociones de capital social, exclusión, desigualdad y polarización. En ciencia política, desde distintas perspectivas analíticas, se relaciona la cohesión con las categorías de ciudadanía y de legitimidad del contrato social. La literatura sociológica contiene una larga y rica tradición en donde la cohesión se liga a nociones de comunidad e identidad. En la disciplina antropológica este concepto se ha vinculado con trabajos clásicos sobre esquemas de reciprocidad en comunidades tradicionales. Todas estas ideas tienen que ver de manera directa o indirecta con la cohesión social, sin definirla de manera específica.

Por ejemplo, en un estudio reciente la CEPAL define a la cohesión social como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan (CEPAL, 2007). Este mismo estudio propone un sistema de más de treinta indicadores para medir las distintas dimensiones de la cohesión social, de manera análoga a lo que se ha propuesto en el sistema europeo de indicadores sociales para incorporar la cohesión como una característica de la "calidad de la sociedad" (Berger-Schmitt, 2000; Cecchini, 2006). Es un hecho indudable que la cohesión social estará relacionada con una muy amplia gama de indicadores y circunstancias, objetivas y subjetivas. Por ello, es importante trabajar a partir de esos indicadores para tener claro en qué sentido un indicador específico de rezago social contribuye a la falta.

La cohesión es, en buena medida, el resultado de procesos históricos, políticos, y socioeconómicos. Su medición es, por lo tanto, complicada su medición. Estos aspectos, concepto y medición, así como sus implicaciones para la gobernabilidad en América Latina, se discuten en este artículo.

Para cumplir este objetivo, el siguiente artículo se dividirá en dos partes. En la primera de ellas, se presentará una definición de cohesión social describiendo los elementos que la componen; junto con esto, se complementará esta perspectiva considerando algunas premisas del concepto de desarrollo humano que sirven para vincular ciudadanía y cohesión social. Después se analizará la importancia de los objetivos y los derechos que hagan posible la existencia de una "fuerza de atracción" hacia fines comunes.

En la segunda parte se analizará un indicador -la polarización- para medir la cohesión social en base al marco conceptual presentado en la parte anterior. Finalmente se aplicará este indicador a la situación económica y social de América Latina y sus implicaciones para la cohesión social.

### I. Definición de cohesión social

Para adentrarse en el debate desde un punto de vista conceptual y práctico, es posible empezar de una manera simple, partiendo del significado original aceptado del término cohesión. La etimología nos dice que deriva del concepto de unión en torno a algo específico [2]2. "Acción y efecto de reunirse o adherirse de las cosas entre sí o la materia de que están formadas", nos dice la Real Academia de la Lengua. Asimismo, cohesión se refiere a la "fuerza que mantiene unidas a las moléculas de un cuerpo". Así, la cohesión se define por dos elementos: los componentes que potencialmente conforman un mismo cuerpo y la fuerza de atracción que los hace unirse. La diferencia específica la caracteriza el calificativo de lo social. Al ser social, la cohesión involucra a individuos potencialmente miembros de una comunidad políticamente constituida, requiriendo "fuerzas de atracción" en torno a un objetivo común. Partiendo de esta caracterización convencional del concepto, la cohesión social requiere: I) individuos; II) la existencia de objetivos potencialmente compartidos y, III) un sistema de incentivos, e instituciones que los hacen creíbles, que se constituyan en fuerzas de atracción en torno a dichos objetivos.

Dado lo anterior, existe una inagotable gama de indicadores que pueden interpretarse, desde esta perspectiva, como ilustrativos de que un sistema social carece de objetivo común definido o bien de que la estructura institucional y el contexto son fuerzas de "distracción" y no de atracción en torno al ideal colectivo. Como se ha señalado en trabajos recientes, como el de CEPAL o el más reciente reporte regional de Banco Mundial sobre informalidad en Latinoamérica (Banco Mundial, 2007), la idea Hirschmaniana de "Salida y Voz" está vigente. La migración, la informalidad y otros fenómenos sociales son formas de "salida Hirschmaniana" para grupos que han sentido ausencia de voz y representación, en condiciones en las que el

contrato social se ha deslegitimado<sup>3</sup>. Los individuos responden con acciones concretas ante entornos institucionales y dinámicas sociales que distraen de los objetivos comunes<sup>4</sup>. Ahí su relación inicial con la noción de gobernabilidad. De acuerdo a encuestas de opinión, en 2004 en América Latina el 14% de los entrevistados declararon que la mejor manera de obtener cambios era protestar en la calle, mientras que solamente 36% declararon tener confianza en el sistema judicial, 27% en el congreso y solamente 22% en los partidos políticos. Asimismo, mientras que el 74% opinaron que la democracia es el mejor sistema de gobierno solamente 38% están satisfechos con su funcionamiento<sup>5</sup>.

### **I. La noción valorativa y la noción instrumental**

La definición de objetivos comunes centrales, en torno a los cuales se legitima un contrato social específico es una condición primera, que permite posteriormente evaluar si el contexto institucional y social se constituye en "fuerza de atracción" o de "distracción". No se puede hablar de cohesión social en ausencia de objetivos o ideales concretos que vinculen a los grupos sociales. La situación actual en la región, su déficit de gobernabilidad, impone retos no solamente en términos del perfeccionamiento del contexto socioeconómico e institucional, sino incluso en términos de la definición de los objetivos centrales.

De allí la necesidad de un contrato social que, como se mencionará más adelante, debe tener tres propiedades básicas: debe ser estable, eficiente y justo (Binmore, 2005). La primera característica, la estabilidad, tiene como condición necesaria la cohesión, en el sentido de la definición del objetivo y la existencia de mecanismos centrípetos.

En muchos casos no existe una clara noción que establezca en torno a qué objetivos se pretende lograr cohesión. Este primer problema puede llamarse la noción valorativa del grupo social. La discusión en torno a los mecanismos institucionales y de contexto, objetivos y subjetivos, que constituyan fuerzas de atracción hacia el objetivo definido, puede llamarse la noción instrumental. Desde el enfoque de Sen (1999), sobre el que se elabora más adelante, son relevantes las preferencias sobre resultados, pero también las preferencias sobre procesos.

### **2. Desarrollo humano, cohesión y ciudadanía**

El Informe sobre el estado de la democracia en América Latina del PNUD plantea el concepto de ciudadanía integral, estableciendo las dimensiones de ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social. La primera se refiere fundamentalmente a los procedimientos democráticos y derechos de participación, la segunda a aspectos relacionados con la protección personal y del patrimonio, así como de libertades de asociación y expresión, y finalmente la ciudadanía social se refiere a cuestiones de igualdad, reducción de la pobreza y acceso a servicios sociales básicos. El informe hace énfasis en que la democracia se ha establecido como régimen político predominante en toda la región latinoamericana. Después de repasar la noción de "desarrollo como libertad", se cita a O'Donnell, que afirma:

"[En la formulación rigurosa de Guillermo O'Donnell] la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser elegido ("democracia electoral"); también es una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de las personas ("democracia de ciudadanía"). Esta visión más amplia de la democracia se basa en cuatro ideas principales: a) El ser humano como sujeto portador de derechos; b) La sociedad organizada de modo que garantice el ejercicio y promueva la expansión de la ciudadanía; c) Las elecciones libres y competitivas, junto con la vigencia del estado de derecho, como condición necesaria, aunque no suficiente, de la democracia, y d) La especificidad histórica de los pueblos latinoamericanos en sus procesos de construcción de la nación. Si la ciudadanía es el fundamento de la democracia, la discusión sobre el estado de la democracia y el debate sobre las reformas democráticas debe abarcar las distintas dimensiones de la misma: la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social." De alguna manera, asumiendo el riesgo de pecar de excesiva simplificación, la visión del Informe puede relacionarse con un sistema de ejercicio de derechos. Por un lado, los derechos civiles y políticos y por otro, los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien el documento hace énfasis en la construcción de una ciudadanía integral y es, en ese sentido, una visión desde los individuos, tiene una discusión también que parte de un enfoque "de arriba hacia abajo". La sociedad organizada (i.e., el Estado) de modo que garantiza y promueve la expansión de la ciudadanía. Los ciudadanos tienen derechos y el ejercicio de los mismos les otorga ciudadanía y el garante de sus derechos es el Estado. Los "déficit de ciudadanía" son, en esencia, deudas de los Estados con sus ciudadanos.

Intentando complementar el debate ahí planteado, desde un enfoque de desarrollo humano se puede intentar vincular más rigurosamente la lógica de la ciudadanía con la de la cohesión social. Ello nos lleva necesariamente a una perspectiva más amplia que comprende algunas de las premisas claves del desarrollo humano, como son: la libertad positiva, cuya referencia central como punto de partida es Berlin (1969); el concepto de agencia, que Sen ha retomado de la discusión medieval entre individuos que son "pacientes" con necesidades que requieren atención, versus aquellos que son "agentes" y actúan más allá de la satisfacción de sus necesidades básicas, transformando el entorno; el énfasis en los procesos de generación de bienestar y satisfacción, trascendiendo los resultados en la evaluación individual.

Para ser consistentes con la visión original, si asumimos que el concepto de desarrollo humano se alimenta de la teoría de los funcionamientos y las capacidades, tenemos que partir de los individuos y el ejercicio real de su libertad. No hay ciudadanía sin ejercicio de la libertad individual. Asimismo, ese ejercicio de libertad individual debe darse en un contexto de capacidad para distinguir opciones, valorarlas, y asumir la responsabilidad de la elección. Los ciudadanos son agentes. Pero, ¿en qué contexto se dan estos procesos de elección responsable individual?, es ahí en donde los procesos importan y no solamente los resultados. No solamente es relevante el "aspecto oportunidad de la libertad" sino también el "aspecto proceso de la libertad", como discute ampliamente Sen en sus Arrow Lectures (Sen, 2002).

De esta manera, las nociones planteadas anteriormente con respecto a la noción valorativa y la noción instrumental de la cohesión social son consustanciales a la noción de ciudadanía desde una perspectiva de desarrollo humano. Ello es además consistente con la noción de "external capabilities" desarrollada recientemente (Foster, 2007). La ciudadanía es una capacidad individual que, sin embargo, únicamente es efectiva en un contexto social. Robinson Crusoe puede ser un agente representativo, pero no un ciudadano.

El individuo no elige, ni aprende, ni valora, ni ejerce su libertad en el vacío. El contexto específico importa. La diferenciación que es pertinente aquí para la discusión sobre gobernabilidad y cohesión es aquella entre las dos dimensiones de proceso a que nos debemos referir (Sen, 2002): la relevancia del proceso individual y la del proceso sistémico, ya que las preferencias individuales se reflejarán sobre ambos tipos de procesos.

En el caso del proceso individual se valoran las formas en que los individuos toman sus decisiones y eligen sus sendas de vida. Pero los procesos sistémicos se refieren a la valoración del entorno institucional y las reglas de convivencia social y ejercicio de las normas. El contexto está dado de manera formal por el contrato social vigente. En toda interacción social cotidiana, la percepción y valoración de los procesos en términos de sus características será fundamental para que los individuos se apeguen a las reglas y valoren los resultados de manera comprensiva.

Para proponer una ciudadanía consistente con la noción de desarrollo humano, de "abajo hacia arriba", se requiere que los escalones en los que se apoye dicho ascenso estén garantizados por una infraestructura institucional creíble y compartida. Que dichos mecanismos sean fuerzas de atracción hacia el objetivo común. Dicha infraestructura solamente la puede proporcionar un Estado que cumple con sus funciones básicas de manera cabal y eficiente: garantizar el cumplimiento de las reglas acordadas en un contrato social. Sin Estado no puede haber ciudadanos. Ciudadanos que ejerzan su libertad de manera efectiva y que, al buscar sus objetivos de manera legítima, se apeguen a las reglas de interacción estructuradas mediante contratos previamente acordados. Es necesario, para que el contrato sea legítimo, que la libertad en el sentido negativo y la libertad en el sentido positivo estén garantizadas mediante reglas formales (proceso sistémico, noción instrumental) y mediante comportamientos consistentes con la lógica social como respuesta a la estructura de premios, castigos y compensaciones determinados por el contrato social básico (proceso individual, noción valorativa compartida).

La noción de "contrato social" es fundamental en la relación entre cohesión social y gobernabilidad. Es importante, sin embargo, establecer que dicha noción describe un arreglo social y no intenta tener una noción normativa. El arreglo en un contexto específico podría ser considerado, por ejemplo, injusto. Dicho arreglo representa relaciones horizontales entre ciudadanos y relaciones verticales entre los ciudadanos y el poder constituido. Adicionalmente, el término refleja un equilibrio social determinado por historia, percepciones y acciones de individuos, así como patrones de poder relativo entre actores. Esta noción comparte el enfoque planteado en trabajos relacionados (CEPAL, 2006; Saavedra y Tommasi, 2007). El contrato social concreto establece las reglas básicas de comportamiento, organización y convivencia entre individuos de una sociedad. Siguiendo a Binmore (2005) el contrato social debe cumplir con tres

propiedades básicas: estabilidad, eficiencia y justicia. Para ser estable, el contrato social debe fundamentar comportamientos que son un equilibrio en la interacción social. Si no es eficiente, el contrato social generará una sociedad que no podrá sobrevivir a la competencia con los contratos sociales de otras sociedades. Si el contrato no se percibe como justo, se destruirán incentivos y se generará conflicto que afectará la eficiencia y la estabilidad del grupo.

### 3. La cohesión social, objetivos y derechos

Hay elementos que impiden la cohesión social, es decir, que no permiten a los individuos en su actuar libre y racional colaborar en dirección del objetivo común, pero que son independientes del contexto o grupo específico. La falta de acceso a derechos sociales básicos, por ejemplo, puede ser un elemento que no permite instrumentalizar la cohesión en torno a un objetivo común porque deslegitima el acuerdo político entre individuos. Sin embargo, ese aspecto es independiente del grupo específico y sus objetivos particulares. Existe entonces un grupo de elementos que constituyen derechos universales cuya provisión es condición necesaria para la integración de un grupo social con capacidad de organización política y económica. Estos, en realidad, son parte de los objetivos de toda sociedad y, por lo tanto, constituyen un elemento de cualquier noción valorativa. Existe un componente universal en esta noción valorativa. La provisión de estos servicios básicos, sin embargo, no nos dicen nada respecto a la definición de los objetivos de un grupo específico. No resuelven el componente relativo de la noción valorativa, es decir, aquello que un grupo decide como identidad y como visión de futuro colectivo.

Veamos un ejemplo en la relación entre pobreza y desigualdad. Ambas, pobreza y desigualdad, tendrán un componente universal y uno relativo y la discusión al respecto puede tornarse confusa al no distinguir entre estas dimensiones.

La eliminación de la pobreza extrema es un componente universal de la noción valorativa. La eliminación de la pobreza extrema, como en el caso de algunos países avanzados, no implica más que una condición necesaria. Ninguna sociedad deberá permitirse que algunos de sus miembros no puedan subsistir debido a la falta de alimentación, nutrición o salud elemental. Sin embargo, incluso los países avanzados consideran una definición de pobreza en su dimensión relativa; por ejemplo para la Unión Europea aquellos individuos cuyos ingresos o niveles de consumo se encuentren por debajo del 50% de la mediana de la distribución, son considerados pobres. Esta última definición es un acuerdo social; define un objetivo colectivo y un principio de equidad.

La noción relativa es de gran importancia, como lo muestran estudios cualitativos concretos y nociones normativas del desarrollo. Adam Smith, por ejemplo, habló de la importancia de poder "aparecer en público sin vergüenza" y Rawls incorpora en la noción de "bienes primarios" las "bases del auto-respeto"<sup>7</sup>. Estos últimos necesariamente implican una noción relativa. Córdoba, et al. (2007) refieren a una participante en grupos de mujeres ahorradoras en una región cafetalera de México que manifiesta que su participación en grupos de ahorro y crédito le permite, precisamente, aparecer en público y socializar sin vergüenza, en el sentido de Adam Smith. "Iba yo a la casa y me decía mi hermana "...otra vez con los mismos zapatos"...yo veía que eso a él [su marido], como a mí también, le hacía sentir mal. "No vengas con chanclas, qué van a decir". Después era "mejor ya no vamos", y yo, "pues si quieres ya no vamos". Y nos fuimos haciendo a la idea".

La sociedad debe decidir qué niveles de desigualdad, qué niveles de pobreza relativa y qué tipo de definición de sociedad es compartida a partir del logro de los objetivos universales. La desigualdad contiene un elemento relativo, más allá de su importancia normativa universal, sobre todo en su carácter "ex ante", como desigualdad de oportunidad<sup>8</sup>. La intolerancia social a la desigualdad y los niveles de movilidad social legítima, por ejemplo, son elementos que cada grupo social debe definir con base en su contexto y esquema de valores compartidos. La definición de estas nociones de aspiración comunitaria requiere de mecanismos de agregación de preferencias sociales y de mecanismos de representación. Estos mecanismos de representación permiten a distintos actores y grupos interactuar y llegar a acuerdos, en donde todos deciden qué están dispuestos a ceder para el logro del objetivo colectivo.

El concepto de capital social, por ejemplo, se refiere al conjunto "redes" y canales de interacción entre individuos y grupos que permite, desde lo económico, reducir costos de transacción mediante la interacción basada en la confianza de la interacción repetida. Mayor capital social, o una red de conexión más densa y

eficiente, facilita la definición y el logro de objetivos colectivos. Se requiere, sin embargo, que existan "puentes" de conectividad social entre grupos, lo que la literatura llama "bridging" social capital, más allá del "bonding" social capital (Woolcock y Narayan, 2001). Una sociedad atomizada, formada por grupos compactos, pero sin comunicación entre sí, es propensa al conflicto. La relación entre "bonding" y "bridging" social capital nos indicará si este es una fuerza de atracción o distracción hacia objetivos colectivos, es decir, si en dicha sociedad existe un mayor o menor grado de cohesión social, de acuerdo a nuestra definición. Medidas operacionalizables del concepto de "polarización", como veremos más adelante, aproximan esta noción de la cercanía entre iguales y distancia social entre grupos.

Resumiendo, el entorno institucional, el contexto y la historia colectiva se constituyen así en fuerzas de atracción o de "distracción" con respecto a las aspiraciones de la colectividad. Es aquí en donde la cohesión social adquiere, además de las nociones universales, elementos relativos o específicos a grupos sociales concretos. Esto, siempre de un contexto específico en donde los procesos y resultados manifiestan también equilibrios basados en relaciones de poder.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son un ejemplo de lo anterior. La sociedad de naciones establece la noción normativa en términos de un grupo de mínimos elementales a los que la comunidad mundial debe comprometerse. Establece estándares de logro social mínimo. Si el contexto institucional y el contexto objetivo mundial permiten acercarse o nos alejan del logro de dichos objetivos, es un resultado del grado de cohesión en dicha sociedad, la de las naciones.

## II. Algunos aspectos de los retos de medición

A pesar del valor conceptual del concepto de cohesión social, existen problemas de medición que inciden en su aplicación práctica. Los trabajos de CEPAL (2007) y Cechini (2006) constituyen un excelente punto de partida para nuestra discusión empírica sobre cohesión social en la región. El marco conceptual anterior puede servir para ordenar y eventualmente agregar a la amplia gama de indicadores que presentan estas publicaciones, de manera que se tenga claro cuáles nociones valorativas -universales y relativas-, cuáles nociones instrumentales y en qué manera un indicador instrumental indica una fuerza de atracción o de distracción respecto a la noción valorativa concreta<sup>9</sup>.

Los indicadores sociales básicos que la CEPAL presenta como ingreso, empleo, pensiones, vivienda, educación y salud se refieren de manera inicial a logros absolutos de la sociedad -noción valorativa de carácter universal- para después incorporar indicadores de logro relativo. Los aspectos de instituciones y pertenencia incorporan nociones instrumentales, que pueden ser fuerzas de atracción o distracción observación previa sobre aclaración en nuestro esquema. Falta, sin embargo, el esfuerzo para clasificar, afinar y, en su caso, agregar indicadores con nociones axiomáticamente simples pero explícitas. Por ejemplo, el sentido de "pertenencia" en la noción de multiculturalismo requeriría definir un indicador específico y su efecto sobre la medición agregada de cohesión: ¿la existencia de un mayor número de grupos étnicos en una sociedad disminuye, ceteris paribus, la cohesión?, ¿la proporción de diputados de distintas etnias en el congreso nacional es una fuerza de atracción hacia objetivos comunes y, por lo tanto, incrementa la cohesión social? Este tipo de debate está aún pendiente.

Un indicador de propiedades interesantes es el de polarización. Esteban y Ray (1994) y Wolfson (1994) representan trabajos seminales de los que han derivado diversas medidas de polarización. A los anteriores se añaden los trabajos de Foster y Wolfson (2007) y Zhang y Kanbur (2001). La idea central en Esteban y Ray (1994) consiste en que a mayor masa poblacional en torno a cada una de dos características que difieren, por ejemplo el ingreso de dos grupos, la polarización se incrementa, mientras que la mayor distancia entre dichas características aumenta también la polarización. Esta idea recoge la noción de "distancia social" y de identidad al interior de un grupo [10]10. Supongamos que tenemos dos niveles de ingreso, 10 y 20. Mientras mayor masa de población exista en torno a estos dos niveles, mayor será la polarización, siendo que si estos niveles de ingreso fueran 10 y 30 en vez de 10 y 20, con la misma masa poblacional, la polarización sería mayor. Sin embargo, si se introduce un nivel de ingreso de 15 y se toma masa poblacional de ambos extremos en torno a esta nueva característica, la polarización disminuye. A la cercanía respecto a una característica específica, Esteban y Ray le han llamado identificación. A la distancia social entre grupos, alienación. La medida de polarización propuesta por ellos cumple las propiedades axiomáticas deseables con respecto a la identificación y la alienación (Esteban y Ray, 1994).

La polarización, en resumen, se relaciona con el número de modas de la distribución de una característica. Si la distribución es unimodal, la polarización es reducida -en el caso del ingreso, dicha moda sería considerada la "clase media"- . La distribución típica y más intuitiva para entender el concepto de polarización es la bimodal. Cuando la clase media se ve afectada por algún choque económico, la masa poblacional en torno al ingreso correspondiente se reduce, mientras que la distribución se vuelve bimodal, aumentando la polarización. Por ello, la medida de polarización de Foster y Wolfson se centra en medir la densidad de la clase media. Es fundamental señalar que la polarización y la desigualdad no son equivalentes, si bien están relacionadas. Una transferencia a la Pigou-Dalton que no cruce la mediana de una distribución tendría un efecto opuesto entre polarización y desigualdad.

#### Polarización y gobernabilidad

Empíricamente, las medidas de polarización han mostrado estar correlacionadas de manera robusta con medidas vinculadas con problemas de gobernabilidad, concretamente medidas de conflicto, como crimen, agitación política y huelgas. Estas últimas, son medidas relacionadas con imposibilidad de establecer acuerdos sociales específicos o con la existencia de rupturas del capital social.

Por ejemplo, Fajnzylber, et al. (2002) investigan algunos de los principales hallazgos en términos de la relación entre desigualdad en el ingreso y crimen violento en un grupo de 45 países. Las más importantes conclusiones son: i) la robustez de esta relación para distintas medidas de desigualdad; ii) la influencia de la pobreza y el crecimiento económico sobre la relación desigualdad/ crimen; iii) el papel de la desigualdad educativa detrás de las tasas de crimen y la disparidad en el ingreso; iv) el efecto de la polarización en el ingreso y la división étnica sobre tensiones sociales que pueden llevar al crimen violento; y iv) la desigual asignación de protección judicial a través de los distintos grupos de ingreso. Este trabajo empírico emplea una muestra para el periodo 1965-1995 I I.

Si bien la principal conclusión del documento es que la desigualdad en el ingreso, medida por el coeficiente de Gini, tiene un efecto significativo y positivo sobre la incidencia de crímenes violentos, la polarización tiene un efecto significativo en el margen, aún controlando por aquellos otros factores. Un estudio similar mostró la robustez de este efecto al interior de los estados en México (Andalón, et al., 2006). En particular, ambos trabajos encuentran que la polarización tiende a incrementar la incidencia de crímenes violentos aunque esta relación parece no ser lineal.

Estos y otros estudios recientes intentan vincular la distribución de las diversas características de "agrupamiento" (como etnicidad) con conflicto. En economía, el análisis de este vínculo ha estado inspirado por el estudio de la desigualdad y el crecimiento, pero los resultados son ambiguos, dado que mucha de esta literatura no encuentra evidencia significativa de que la fragmentación étnica, por ejemplo, sea un determinante del conflicto. Es altamente probable que la evidencia empírica esté recogiendo el efecto de la inexistencia de mecanismos institucionales efectivos de solución de conflicto, variable difícil de incorporar empíricamente.

Esteban y Ray (2006) han desarrollado un innovador marco analítico en este sentido. El propósito de los autores es establecer un marco teórico que pueda proveer algunas explicaciones a la evidencia empírica aún confusa. Para ello, parten de la modelación del comportamiento de los agentes en presencia de conflicto potencial. El status quo contra el cual éstos se oponen está caracterizado por un conjunto de instituciones políticas que canalizan los diferentes intereses de la oposición a una decisión colectiva. Así, los grupos se revelarán contra las instituciones existentes siempre que el resultado de hacerlo resulta en mayor beneficio que el que pueden obtener a través de una solución institucional.

Los autores distinguen entre la intensidad del conflicto y la probabilidad de que éste realmente ocurra. El punto es que cuando una sociedad está altamente polarizada puede haber un amplio rango de asignaciones dentro del status quo que los grupos están dispuestos a aceptar porque el costo de la rebelión es extremadamente alto. Así, resulta sencillo encontrar un acuerdo que sea Pareto-superior al régimen de conflicto. Al mismo tiempo, si el conflicto ocurriera por alguna razón, su intensidad podría ser más alta en sociedades polarizadas. En general, la intensidad del conflicto (condicionada en su ocurrencia) y su probabilidad de ocurrencia pueden moverse en direcciones opuestas con respecto al cambio en la polarización.

Consistente con este marco, cuando el costo del conflicto es bajo, los grupos prefieren rechazar ofertas a sabiendas que pueden conseguir una situación más favorable a través del conflicto. En el espíritu de la controversia entre fragmentación y polarización este argumento puede resumirse de la siguiente manera: sociedades altamente fragmentadas pueden ser más propensas al conflicto que sociedades homogéneas. La intensidad del conflicto, sin embargo, será mucho más severa en sociedades altamente polarizadas, aún cuando la ocurrencia del conflicto sea menos frecuente.

Los autores desarrollan este argumento y muestran que el inicio del conflicto depende del sistema político - existencia de instituciones eficaces que faciliten la solución sin conflicto. Asimismo, muestran que la relación entre polarización o fragmentación y conflicto no es monótona y que la intensidad del conflicto depende positivamente del grado de polarización.

## 2. La situación económica y social de la región, la polarización y sus implicaciones para la cohesión social

Si analizamos el desarrollo de la región en las últimas cuatro décadas, si bien no podemos hablar de un avance lineal, sí observamos importantes logros en términos de incremento en nivel de vida, reducción de la mortalidad infantil, mejoras en el índice de desarrollo humano y modernización económica, sin embargo estos avances no son homogéneos entre países ni al interior de los mismos, por lo que un objetivo central del diseño de políticas públicas sigue siendo el combate a la pobreza y las desigualdades. En el caso de Latinoamérica el análisis académico muestra que las desigualdades territoriales, socioeconómicas, de raza, de etnia y de género constituyen un freno al desarrollo humano integral.

Como se ha mencionado anteriormente, al no existir una contraparte empírica de la "cohesión social" universalmente aceptada, los indicadores de polarización presentan características conceptuales y metodológicas adecuadas para aproximar por lo menos desde el lado económico el concepto de cohesión social<sup>12</sup>. Esto nos permite aproximar empíricamente los niveles y la dinámica de la cohesión social en América Latina.

La evidencia indica claramente que América Latina es, en promedio, una región con sociedades altamente polarizadas (de baja cohesión social). Los niveles latinoamericanos están a un 44 % con respecto a los de los países europeos<sup>13</sup>. Además, la conclusión general a la que se llega utilizando diferentes metodologías para la medición de la polarización económica es que entre 1990 y 2004 la polarización ha aumentado, aunque levemente, en la región. Otro resultado de interés se obtiene mirando a la situación y la dinámica de la polarización entre países, al notar una tendencia de convergencia: los que tenían niveles de polarización alta vieron una reducción en esos niveles (como en el caso de Chile y Brasil), mientras que los que empezaron desde niveles bajos acabaron con niveles más altos (Costa Rica, Uruguay y Venezuela). Las excepciones a estas tendencias son Bolivia y Colombia que vieron alzas en niveles de polarización que inicialmente eran altos.

La polarización se puede también medir al examinar agrupaciones discretas de la población construidas según características sociodemográficas predefinidas. Los resultados de este ejercicio empírico sugieren que la característica que genera mayor polarización económica (de ingresos) es la educación. En otras palabras, dividiendo la población según varios criterios y características sociodemográficas, los niveles más altos de polarización se registran entre agrupaciones educacionales (como resultado de la interacción entre la identificación de individuos adentro de los grupos y la alineación entre los grupos). Una posible interpretación de este resultado es la importancia de la educación -quizás en comparación a cualquier otra variable medible- en la determinación de los niveles de ingreso.

Otras características que también han resultado significativas como factores de polarización económica son el estatus laboral (formal/ informal), y la región (urbano/rural). En Paraguay, Bolivia y Brasil, la variable de "raza" o grupo étnico también dio resultados de alta polarización, lo cual confirma que no solamente existe homogeneidad económica relativa adentro de grupos étnicos, sino que también hay grandes brechas entre grupos de origen étnico diferente (lo cual sugiere discriminación económica por origen étnico).

Finalmente, la evidencia empírica sobre la relación entre la distribución de los ingresos, las instituciones y el conflicto social indica que existe por un lado una correlación inversa entre indicadores de desigualdad económica y los de la calidad de las instituciones. Por el otro, los países más polarizados son, en promedio, los que registran mayores niveles de conflicto social en la región<sup>14</sup>.



La noción de "clase media" es relevante en el debate alrededor de la cohesión social, siendo tal grupo social un factor posiblemente determinante para generar mayor estabilidad social, fortalecer la legitimidad política, y dar continuidad a las políticas públicas. Resultados empíricos recientes para el periodo 1990-2004 en la región indican como los sectores medios de ingresos han ido contrayéndose en la mayor parte de América del Sur, con las excepciones de Brasil y Chile.<sup>15</sup> Los cambios respectivos en América Central y en México han sido menores, sin señales claras de una reducción significativa en los sectores medios. El estremecimiento de los sectores de ingresos medios se puede interpretar como un ulterior paso hacia atrás de la cohesión social en la región.

### III. Comentarios finales

La cohesión social es un concepto complejo desde el punto de vista conceptual, por lo cual su medición es también una tarea que requiere un gran esfuerzo analítico y disponibilidad de información específica. En ambos casos, tanto en lo conceptual como en la medición, se ha avanzado de manera importante en trabajos recientes.

En este documento se ha planteado que la manera más simple de abordar el tema consiste en identificar si el contexto institucional, social y económico se constituye en fuerzas de atracción hacia objetivos colectivos. Esto requiere, sin embargo, la existencia de dichos objetivos colectivos y de su legitimidad, que dependen también de la existencia de canales de comunicación y acuerdo entre grupos e individuos. Esta compleja relación se refleja en mayor o menor estabilidad y propensión al conflicto en una sociedad. Así, la cohesión social y la gobernabilidad están fuertemente vinculadas.

Una medida posible de cohesión es la solidez de la clase media, o bien la existencia de distribuciones de características, como el ingreso, que sean unipolares. Algunas medidas empíricas de polarización muestran, primero, que polarización e inequidad no necesariamente se mueven en el mismo sentido y, segundo, que la polarización se correlaciona de manera robusta con indicadores de conflicto social. Explorar la relevancia de estas medidas para simplificar enfoques empíricos de cohesión social es un camino promisorio.

La cohesión social, sin embargo, es un aspecto de la dinámica colectiva que juega un papel central para el desempeño económico y para el desempeño de la institucionalidad y la ciudadanía. El gran reto de la región consiste en cómo pasamos de sociedades divididas por la pobreza y la inequidad a sociedades integradas por los derechos y las oportunidades. Para ello se requiere de un Estado estratégico que promueva mercados incluyentes, instituciones democráticas con credibilidad y una política social de nueva generación (universal, solidaria, eficiente e integral). La región podría construir así una ciudadanía activa. Políticas públicas específicas pueden contribuir a la generación de dinámicas favorables a la cohesión, por lo que los efectos de políticas concretas sobre esta variable deben ser un componente central de la planeación.

### Referencias bibliográficas

- Akerlof, G. y R. Kranton (2000) "Economics and Identity", *Quarterly Journal of Economics* 105(3).
- Akerlof, G. (1997), "Social Distance and Social Decisions", *Econometrica*, vol. 65(5).
- Andalón, M., L.F. Lopez-Calva, and H. Sandoval (2007), "Polarization and Violent Crime in Mexico", Cornell University, Unpublished.
- Banco Mundial (2007), "Informalidad: Escape y Exclusión", Washington, DC: Banco Mundial.
- Basu, K. y L. F. López-Calva (2004), "Functionings and Capabilities", en Arrow, Sen, and Suzumura, *Handbook of Social Choice and Welfare*, Elsevier-North Holland.
- Berger-Schmitt, R. (2000), "Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement", EU Reporting Paper No. 14.
- Berlin, I. (1969), "Two Concepts of Liberty", en *Four Essays on Liberty*, London: Oxford University Press.
- Binmore, K. (2005), "Natural Justice", New York: Oxford University Press.

Birdsall, N., C. Graham y S. Pettinato. (2000). "Stuck In The Tunnel: Is Globalization Muddling The Middle Class?" Center on Social and Economic Dynamics. Working Paper No. 14. Brookings Institution.

Cechini, S. (2006), "La medición de la cohesión social en la Unión Europea (indicadores Laeken ) y su aplicación en América Latina", inédito. Dar algún detalle al respecto aunque sea "literatura gris

CEPAL (2006) Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing, and Solidarity. New York: United Nations.

CEPAL (2007), "Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Córdoba, et al. (2007), "Análisis Cualitativo de Impacto de los Grupos de Mujeres en Ahorro Solidario", CIESAS, Jalapa, Veracruz., México. Corporación Latinobarómetro (2006) "Informe Latinobarómetro".

Esteban, J. y D. Ray (2007), "Polarization, Fractionalization and Conflict," UFAE and IAE Working Papers 703.07, Unitat de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica (UAB) and Institut d'Anàlisi Econòmica (CSIC).

Esteban, J. y Ray, D. (1994), "On the Measurement of Polarization," *Econometrica*, vol. 62(4).

Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza (2002), "Inequality and Violent Crime", *Journal of Laws and Economics*, 14.

Foster, J. (2007), "External Capabilities", Vanderbilt University, Mimeo.

Foster, J. y R. Wolfson (2007), "Polarization and the Decline of the Middle Class: Canada and the United States," Forthcoming in *The Journal of Economic Inequality*.

Gasparini, L, M. Horenstein y S. Olivieri. (2006) "Economic Polarization In Latin America and the Caribbean: What do household surveys tell us?". Gasparini, L. y E. Molina (2006). "Income Distribution, Institutions and Conflicts: An Exploratory Analysis for Latin America and the Caribbean".

Hirschman, A. (1970), "Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States", Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

PNUD (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª. ed., Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

Saavedra, J. y M. Tommasi (2007), "Informality, the Social Contract, and the State in Latin America, Preliminary Exploration", mimeo, The World Bank.

Sen, A. (1980), "Equality of What?", *Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Knopf, New York.

Sen, A. (2002), "Freedom and Social Choice: The

EXTRAÍDO DE Pensamiento Iberoamericano N° 1 [en línea]

<http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/42/0/democracia-y-gobernabilidad-en-la-region-latinoamericana.html>