



La cohesión social en América Latina y el Caribe

Análisis, acción
y coordinación



Departamento
de Desarrollo
Sostenible

La cohesión social en América Latina y el Caribe

Análisis, acción
y coordinación

**Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible**

Este documento fue preparado por el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, bajo la supervisión de Antonio Vives, Gerente a.i. Los autores son Marco Ferroni, Mercedes Mateo y Mark Payne. Se recibieron comentarios y contribuciones de César Bouillon, José Brakarz, Wanda Engel, César Falconi, Eduardo Lora, Elba Luna, Gustavo Márquez, Jacqueline Mazza, José-Antonio Mejía, Eduardo Rojas y Gabriela Vega.

La Oficina de Relaciones Externas del BID fue responsable de la producción editorial de la publicación.

Las opiniones expresadas en el documento son de los autores y no coinciden necesariamente con la posición oficial del BID o de su Directorio Ejecutivo.

Una versión en .pdf de este documento está disponible en nuestra página web:
www.iadb.org

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave, NW
Washington DC, 20577
Estados Unidos de América

Índice

- **Prólogo** v
- **Introducción** 1
- **Cohesión social y desarrollo en América Latina y el Caribe** 4
 - Pobreza, desigualdad, exclusión y fragmentación 4
 - Sectores en los que se cristaliza la fragmentación 7
 - Vínculos entre cohesión social y productos del desarrollo 12
- **Acción y coordinación en materia de cohesión social desde el BID** 19
 - Objetivos de Desarrollo del Milenio 21
 - Desigualdad y exclusión 23
 - Infraestructura básica económica y social 26
 - Empleo 26
 - Gobernabilidad 28
 - Financiamiento 29
- **Reflexiones finales** 31
- **Apéndice 1**
Estructura y metodología utilizada para la construcción del índice de cohesión social 35
- **Apéndice 2**
Definición de las variables y fuentes de información 39
- **Referencias** 47

Prólogo

Desde la primera Cumbre de Rio de Janeiro en 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea han ido reiterando, consolidando y ampliando sus compromisos de cooperación y desarrollo adoptados sucesivamente en Madrid (2002) y Guadalajara (2004). La Cumbre de Viena servirá de escenario y será de nuevo la ocasión de hacer avanzar la asociación estratégica birregional.

La Declaración de Guadalajara fijó a la cohesión social como responsabilidad primaria de los Gobiernos, afirmando su determinación de construir sociedades más justas, mediante la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social a través del fomento de la inversión social. Asimismo, la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron un Memorando de Entendimiento Mutuo que establece un programa de trabajo entre ambas instituciones e identifica a la integración regional y la cohesión social como áreas prioritarias.

Este documento quiere dejar constancia del compromiso del BID con los objetivos expresados en la Declaración de Guadalajara y en el Memorando de Entendimiento, así como del compromiso que se ha materializado tanto en los programas e instrumentos de financiación del Banco, como en los esfuerzos analíticos y de coordinación.

A pesar de los esfuerzos y avances obtenidos, existe todavía mucho camino por recorrer para alcanzar sociedades más cohesivas en América Latina y el Caribe. Entre los grandes desafíos en materia de intervención cabe mencionar el paso de buenos diseños a buenas ejecuciones; la necesidad de mejorar y ampliar los instrumentos de evaluación de impactos y resultados; y el fortalecimiento de la capacidad institucional de los países.

Sin embargo, los nuevos tiempos conllevan también nuevas oportunidades, y la Cumbre de Viena será una de ellas. Esperamos que este documento, con una propuesta concreta de definición y medición de la cohesión social y una amplia discusión sobre la situación en América Latina y el Caribe, contribuya a que esas oportunidades se materialicen en logros concretos de desarrollo para la Región.

Antonio Vives

Gerente a.i., Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo

Introducción

Este documento tiene como objetivo hacer avanzar la discusión generada alrededor del tema de cohesión social así como informar sobre las acciones emprendidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde que tuviese lugar la Cumbre de Guadalajara en mayo de 2004, que reunió a 58 Jefes de Estado y de Gobierno de países de América Latina y el Caribe (ALC) y de la Unión Europea (UE). El documento pretende igualmente orientar las reflexiones en el marco del esfuerzo conjunto que la Comisión Europea (CE) y el BID han emprendido con el propósito de intercambiar experiencias y aunar acciones en la cooperación al desarrollo y el aumento de la cohesión social en ALC.

A través del proceso de las Cumbres se consolida el reconocimiento de la importancia de las relaciones bi-regionales UE/ALC, así como la expresión de un mutuo interés en fortalecer los vínculos existentes, coordinando acciones tanto en el ámbito político y social como en el económico y comercial. La Cumbre celebrada en Río en 1999, constituyó el primer paso hacia la construcción de una asociación estratégica entre ambas Regiones. Las voluntades reunidas y expresadas en esta primera Cumbre se vieron posteriormente reiteradas y consolidadas en la Cumbre de Madrid de 2002, en la que, más concretamente, se identifican el fortalecimiento institucional, el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la promoción de la diversidad cultural, la igualdad y equidad social, y la integración regional y económica como objetivos prioritarios.

En ese mismo año, la CE y el BID firmaron un Memorando de Entendimiento Mutuo que sentó las bases para el establecimiento de un programa de trabajo y definió la *integración regional* y la *cohesión social* como las áreas prioritarias hacia las cuales dirigirían sus esfuerzos. Desde entonces se celebraron distintos eventos e iniciativas que culminaron en la Cumbre de Guadalajara, cuyo objetivo primordial fue el de fortalecer la asociación estratégica UE/ALC para alcanzar un crecimiento sostenible sin que por ello se viesen negativamente afectados los compromisos con respecto a la reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

En seguimiento de la Declaración de Guadalajara, en mayo de 2005 tuvo lugar una Reunión de Alto Nivel que convocó también al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial. Dicha reunión concluyó que para responder al reto de la desigualdad y la fragmentación y lograr mayores niveles de consenso y patrones de crecimiento y desarrollo incluyentes es imprescindible fomentar la cohesión social. La misma conclusión emergió de una conferencia sobre la cohesión social en los países andinos que se celebró en Lima también en mayo de 2005, auspiciada conjuntamente por el BID, la Comunidad Andina de Naciones y la CE. El tema de cohesión social fue retomado en la conferencia *Promo-*

ting Social Cohesion: The European Union (EU) and Latin American and Caribbean (LAC) Experiences, celebrada en Bruselas en marzo de 2006.

Usado por primera vez en Europa, el concepto de cohesión social es clave para entender ciertas facetas del proceso de integración de la Unión Europea. El acervo comunitario establece la implementación de acciones que resulten en el fortalecimiento de la cohesión económica y social para así promover un desarrollo armónico del espacio europeo en su conjunto.¹ De esta manera se consolida un compromiso para reducir las disparidades entre las distintas regiones.

La Estrategia Revisada para la Cohesión Social, aprobada por el Consejo de Europa² en marzo de 2004, plantea el concepto de cohesión social como una prioridad (Consejo de Europa, 2004). En el documento la cohesión social se define como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización. Según la Estrategia, una sociedad cohesionada es una comunidad de individuos libres que se apoyan mutuamente y persiguen ciertos objetivos comunes a través de medios democráticos. Al mismo tiempo que se enfatiza la importancia de la cohesión social para el desarrollo, se reconoce que así como toda sociedad tiene que vivir con las tensiones producidas por divisiones existentes y potenciales, tampoco existe sociedad que pueda decirse totalmente cohesionada.

En la Estrategia se insiste en el hecho de que la cohesión social no se limita a la lucha contra la exclusión y la pobreza. Se trata de generar los niveles de solidaridad que permitan que la exclusión sea minimizada. Eso no implica que no haya que tomar medidas específicas que ayuden a los miembros más vulnerables de la sociedad. Mientras la pobreza y la exclusión existan, toda estrategia de cohesión social tiene que tratar ambos temas.

En una línea de pensamiento bastante similar, el BID está manejando el tema de cohesión con definiciones que se acercan a las ya señaladas para el caso de la Unión Europea y el Consejo de Europa (véase, entre otros, Bouillon et al., 2004).

En términos generales, la cohesión social se puede definir como el conjunto de factores que contribuyen a establecer los equilibrios básicos entre los individuos de una sociedad, manifestándose a través del grado de integración³ económica, social, política y cultural.

Para el propósito de este documento se requiere una definición operativa, que traduzca la noción general de cohesión social en medidas observables que permitan analizar de

¹ Título 5, Artículo 130A, *Official Journal* L 169, 29-06-1987 p. 0009.

² El Consejo de Europa fue creado en 1949, está constituido por 46 países miembros y tiene la sede en Estrasburgo (Francia). El Consejo de Europa no forma parte de las instituciones de la Unión Europea (con 25 países miembros), a pesar de que ningún país ha ingresado en la Unión sin pertenecer antes al Consejo de Europa.

³ La noción de integración es utilizada como concepto analítico que se refiere al grado de funcionalidad que tiene un conjunto de factores para cumplir un objetivo, en este caso, mayor desarrollo. No implica por tanto asimilación, sino más bien la capacidad del sistema para llegar a conseguir ciertos equilibrios funcionales respecto de la diversidad.

forma empírica la relación que existe entre diferentes niveles de cohesión y los productos generados por el desarrollo. La noción de cohesión social nace en la del capital social, pero no es idéntica. El capital social es una norma informal que promueve cooperación entre dos o más individuos (Fukuyama, 2000). La norma tiene que concretarse o hacerse presente a través de una relación humana, y requiere siempre comportamientos cooperativos entre los individuos. El capital social puede generar externalidades positivas y negativas más allá de los individuos cooperantes. Más capital social no siempre es deseable debido a la posibilidad de externalidades negativas: el capital social no siempre contribuye de forma positiva al establecimiento de equilibrios sociales, dado que la solidaridad que se genera entre los miembros de un grupo puede ser excluyente, traduciéndose en comportamientos hostiles hacia los individuos que están fuera de él.

La cohesión social como concepto acumulativo societal es el conjunto de externalidades positivas que genera el capital social más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos. Por tanto, la cohesión social no se limita al capital social, así como tampoco se limita solamente a cuestiones de desigualdad y exclusión. Requiere tanto de capital social con externalidades positivas como de un nivel razonable de igualdad e inclusión. La desigualdad se convierte en uno de los factores clave que van a determinar la trayectoria de una sociedad entre niveles de fragmentación y cohesión.

América Latina es la región menos igualitaria del mundo, y presenta enormes desigualdades en cuanto a distribución de la renta, activos y bienes y servicios tales como la tierra, la educación y el acceso al crédito, lo que compromete las perspectivas de desarrollo. Mientras que el coeficiente de Gini de América Latina fue de 0,51 en años recientes, el de Europa del Este es de 0,29 y el de los países desarrollados, el sudeste asiático y África es de 0,33, 0,37 y 0,46, respectivamente (ver más adelante). Las desigualdades se intensifican por la exclusión de determinados grupos de la población que son objeto de discriminación por razones de origen étnico o racial, género, condición física y/o edad, así como por el aislamiento de ciertas zonas geográficas. De esto se deduce que para poder lograr la cohesión social necesaria para el desarrollo sostenible, la Región tiene que vencer los grandes desafíos que presenta en materia de desigualdad.

En este documento la cohesión social es vista como un medio más que un fin, un medio que permitiría alcanzar logros en la Región tales como un mayor crecimiento económico. Los desafíos que plantea el crecimiento requieren de sociedades flexibles, con capacidad de adaptación e innovación, y con facultades para anticiparse a los cambios y no solamente limitarse a padecerlos. Sociedades cohesionadas estarán en principio en una mejor posición para hacer frente a estos retos, al dotarse de una mayor capacidad de respuesta a nivel de los individuos y en términos de organización.

Como uno de los dos componentes principales de la cohesión social, más adelante se presenta un diagnóstico de desigualdad en América Latina, que analiza las fuentes potenciales de fragmentación social y los sectores en los que se cristaliza. Estos análisis sientan las bases para la construcción de un índice de cohesión social que permite luego explorar la relación que diferentes niveles de cohesión social tienen con los productos

del desarrollo, a saber: el crecimiento y la competitividad, la capacidad de resistencia a los choques económicos, el potencial de innovación tecnológica y la gobernabilidad democrática.

El análisis es seguido por una presentación de la actividad del BID vinculada al fomento de la cohesión social. El BID está comprometido con las áreas de acción que emergen de la Declaración de Guadalajara, y la presentación se orienta en esa línea, incluyendo, entre otros, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la desigualdad y exclusión, la infraestructura económica y social, el empleo, y la gobernabilidad democrática.

En la sección de *Reflexiones finales* se están retomando los planteamientos principales del documento y se abordan las implicaciones para la elaboración de políticas públicas. A partir de estas reflexiones se pretende contribuir al esfuerzo iniciado entre la CE y el BID respecto a posibles acciones de cooperación al desarrollo y del aumento de la cohesión social.

Cohesión social y desarrollo en América Latina y el Caribe

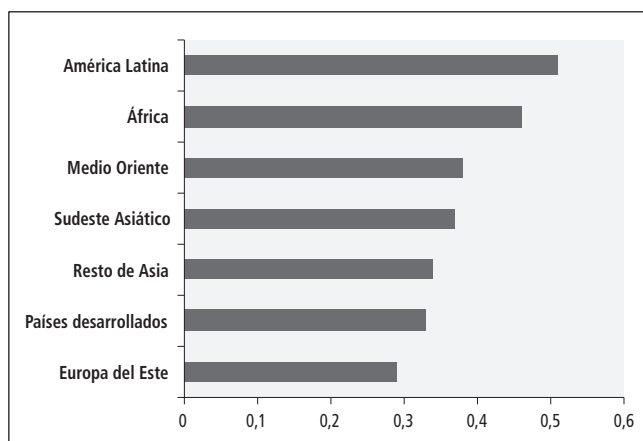
En las páginas precedentes, la cohesión social ha sido definida como la suma del conjunto de externalidades positivas que genera el capital social, más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos. Esta sección se concentra en el diagnóstico de los mecanismos a través de los cuales se produce la desigualdad y la distribución de oportunidades, y en el análisis de los beneficios de la cohesión social para distintos productos deseables del desarrollo.

Pobreza, desigualdad, exclusión y fragmentación

La condición de América Latina como la región más desigual del mundo (Gráfico 1) tiene consecuencias importantes para el posicionamiento de la Región en términos de la relación entre niveles de ingreso per cápita y pobreza. Por ejemplo, América Latina tuvo en 2004 un ingreso per cápita promedio de US\$3.763 en comparación con US\$2.730 en los países de Europa del Este. Sin embargo, en el mismo año tuvo una incidencia de pobreza de 42% de la población total a diferencia del 21% estimado para Europa del Este (BID, 2005).

En lo que respecta al cumplimiento de la primera meta establecida en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (a saber, reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la incidencia de la pobreza extrema), las estimaciones para 2004 (18,6%) correspondían a un

Gráfico 1. Comparación de la desigualdad entre grandes regiones del mundo
(Coeficiente de Gini, Años 90)



Fuente: Calculado con base en World Development Indicators.

avance de 34% respecto al objetivo de reducir a la mitad el 22,5% de la población de la Región que vivía en estas condiciones en 1990. La CEPAL nota que este progreso es alentador, pero insuficiente para alcanzar el objetivo, dado que 14 de los 25 años establecidos como plazo ya han transcurrido (CEPAL, 2005b).

El crecimiento del PIB per cápita pasó de una tasa de -0,2% entre 2000 y 2003 a una tasa de 3,5% entre 2004 y 2005 en la Región, y se espe-

ra que continúe creciendo: para cumplir la meta, la Región necesita crecer a una tasa anual del 4,3% per cápita hasta el año 2015 según estimaciones del BID (BID, 2005). Los cambios interanuales de la incidencia de la pobreza, que han sido mínimos durante la mayor parte de los últimos quince años, muestran poca capacidad de respuesta a los cambios experimentados en el crecimiento económico, que a su vez ha sido volátil y bajo con la excepción de 2004 y 2005. Estudios hechos en Brasil muestran que esta observación es particularmente cierta en lo tocante a la pobreza extrema, la cual responde poco a cambios en la tasa de crecimiento, pero sí a medidas de política pública capaces de generar oportunidades para los muy pobres y reducir así la desigualdad. La capacidad que tiene el crecimiento para reducir la pobreza es baja en un contexto de alta desigualdad como el de la Región.

El nivel de desigualdad en América Latina, que ha sido alto en comparación con otras partes del mundo durante mucho tiempo, no ha permanecido constante a lo largo del tiempo. En el caso de Brasil, el coeficiente de Gini que mide la distribución del ingreso per cápita en los hogares pasó de 0,574 en 1981 a 0,625 en 1989, para volver a descender después a 0,564 en 2004, lo que supone aproximadamente una caída de 10 puntos porcentuales (Ferreira et al., 2006). Dado que estos cambios no son menores, se ha generado un debate alrededor de los factores responsables de la reducción de la desigualdad en Brasil en el transcurso de los años hasta llegar a 2004: la nueva generación de programas de transferencias monetarias, una aparentemente pronunciada convergencia de los ingresos entre las zonas rurales y urbanas, y una eventual reducción de la desigualdad racial han sido discutidas entre otras causas posibles. Todo ello no quita que, todavía hoy, la desigualdad y la exclusión sigan siendo extremadamente altas en Brasil, y aun cuando lo anterior sea alentador, esta situación deja poco espacio para la complacencia si el objetivo último es el de alcanzar mayores niveles de cohesión social.

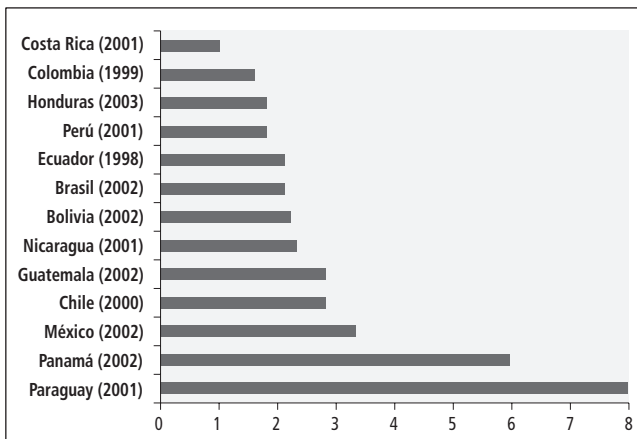
La exclusión en América Latina tiende a estar asociada con factores sobre los cuales los excluidos no tienen control: su origen étnico-racial, características como género, edad y capacidad física, y la ubicación geográfica, por ejemplo. Las dimensiones de género y la origen étnico-racial son las que afectan al mayor número de población excluida de la Región. Si bien en cuanto a género ha habido avances significativos en las últimas décadas, sobre todo en términos de acceso y logros educativos de la población femenina, la de género sigue siendo una variable importante de exclusión, particularmente con respecto a la participación política —que apenas llega a 15% en los parlamentos nacionales— y a las oportunidades económicas. La violencia doméstica, ella misma muchas veces producto de las patologías sociales de la exclusión, afecta de forma desproporcionada a mujeres y niños, con el agravante de que dicha violencia puede extenderse luego a la calle, transformándose de un fenómeno doméstico en un fenómeno social, y reproduciéndose intergeneracionalmente.

En cuanto a la participación económica, si bien ha habido una creciente incorporación de la mujer en el mercado laboral, debido en parte a los avances en educación, las condiciones de inserción laboral de las mujeres son muchas veces relativamente desfavorables: enfrentan tasas de desempleo más elevadas que los hombres, están concentradas en un reducido número de ocupaciones, están sobrerrepresentadas en el sector informal con bajos niveles de protección social, y continúan enfrentando brechas salariales importantes con respecto a los hombres. En muchos casos la legislación laboral que protege a la mujer en materia de derechos de maternidad y del acceso a ciertas ocupaciones de alto riesgo ha producido efectos indeseados, reduciendo sus oportunidades económicas. También ha habido un aumento de las brechas entre las mujeres, siendo particularmente las de

origen indígena y afrodescendiente las que enfrentan una situación peor.

La exclusión de origen étnico-racial afecta potencialmente a un vasto segmento de la población de la Región, incluidos más de 40 millones de indígenas y aproximadamente 150 millones de afrodescendientes. Como se observa en el Gráfico 2, en 12 de los 13 países para los cuales se presenta información, los grupos indígenas y afrodescendientes se encuentran sobrerrepresentados entre

Gráfico 2. América Latina: incidencia de la extrema pobreza de indígenas y afrodescendientes como múltiplo de la incidencia en el resto de la población (Línea de un dólar por día)



Fuente: CEPAL, 2004b.

la población que vive en condiciones de extrema pobreza. En siete de los países, la incidencia es más del doble.

La población afrodescendiente se encuentra sobrerrepresentada entre los pobres en países como Brasil, Ecuador y Colombia, por ejemplo. En Brasil, datos del Informe de Desarrollo Humano 2001 del PNUD muestran que entre 1992 y 2001, mientras el número total de pobres disminuyó en 5 millones, entre los afrodescendientes el mismo número aumentó en 500.000. En este grupo, el desempleo es mayor y los niveles salariales son inferiores a los del resto de la población. La participación política de los afrodescendientes, que representan el 45% de la población de Brasil, también es inferior en los tres poderes del Estado: por ejemplo, entre 1995 y 1999 había solamente quince diputados federales afrodescendientes, lo cual sin embargo es un avance en relación con la década anterior cuando había apenas cuatro.⁴

La falta de control sobre las condicionantes de la exclusión puede generar sentimientos de injusticia, violencia y conflictos, así como problemas de gobernabilidad. Grupos importantes de la sociedad se han desconectado, funcionando al margen de las instituciones y los mercados formales. Dichos grupos buscan refugio en nichos, creando a veces verdaderas “naciones independientes” con territorio, normas y sistemas de gobierno propios. Los segmentos correspondientes de la población se apoyan en redes sociales de confianza mutua en lugar de servirse del sistema judicial oficial y del sistema público de seguridad social como marcos de referencia. La informalidad se convierte en una característica intrínseca a estos grupos: son informales sus relaciones de trabajo, sus propiedades y viviendas, sus arreglos matrimoniales e incluso su propia existencia, como en el caso de los indocumentados.

Las consecuencias de la desigualdad en términos de acceso a los recursos productivos, a un trabajo digno y estable, a la infraestructura y los servicios básicos, y a la participación política son la desafección y la polarización entre grupos e individuos. Buenas escuelas, buenos empleos y buen cuidado médico, por ejemplo, parecen estar reservados sólo para algunos, lo que crea percepciones poco compatibles con el ideal de una mayor cohesión social.

Sectores en los que se cristaliza la fragmentación

América Latina manifiesta su alto nivel de fragmentación a través de una serie de sectores: el mercado de trabajo, el acceso a oportunidades de desarrollo humano e infraestructura

⁴ Datos del BID derivados del Congressional Research Service, Washington D.C. En general, y a diferencia de la situación de los pueblos indígenas, algunos grupos afrodescendientes están más integrados a la población general, pudiendo ser alcanzados a través de la utilización de criterios de focalización en las políticas más amplias de reducción de la pobreza, o ser beneficiarios directos de programas de acción positiva.

económica y social, y la participación en los procesos políticos. Un elemento adicional importante, no tratado aquí, es el acceso a recursos productivos. La distribución del acceso a activos tales como crédito, tierra, tecnología y otros está sesgada en América Latina, como una expresión más de los patrones de desigualdad analizados.

Mercado de trabajo

El mercado laboral de América Latina ha sufrido cambios considerables en los últimos 15 años, que trajeron consigo más fragmentación y desigualdad entre grupos de trabajadores y, significativamente, más desempleo, particularmente en el Cono Sur y la región andina. Las brechas salariales entre trabajadores aumentaron en función del nivel de educación al mismo tiempo que el salario promedio real tendía a bajar.⁵

La creación de empleos ha sido muy débil y se ha concentrado en actividades inestables y de baja productividad. El porcentaje de trabajadores que perciben “salarios de pobreza” (un dólar estadounidense por hora) varía desde 40% en Chile, Panamá, Costa Rica, México y Uruguay, hasta más de 70% en América Central y Bolivia (Duryea et al., 2003). La informalidad del trabajo ha aumentado en forma vertiginosa —siete de cada diez empleos creados en los últimos diez años han sido informales— con importantes rupturas en la protección social y laboral. Muchos desempleados o “mal empleados,” por ello, recurren a la emigración.

La desigualdad salarial, aunque varía en intensidad entre países, se ha exacerbado en la Región en el contexto de la liberalización de los mercados y del cambio tecnológico, al aumentar la brecha entre trabajadores calificados y no calificados. En comparación, en el Este Asiático las diferencias de salarios han tendido a reducirse en un contexto de crecimiento mucho más dinámico (Avalos y Savvides, 2003).

Acceso a oportunidades de desarrollo humano

Si se define el desarrollo humano (siguiendo a Amartya Sen) como la expansión de las capacidades y la libertad de las personas para elegir entre diferentes opciones, se entiende sin dificultad la importancia de acceder a niveles adecuados de educación, salud y protección social.

En *educación*, la Región ha registrado grandes avances en términos de la disminución de los índices de analfabetismo y del aumento de la escolaridad primaria, cuya cobertura supera hoy el 90% de la población en edad escolar. Sin embargo, sólo en 12 países de la Región más de 90% de los niños logran cumplir cinco años de escolaridad

⁵ Los salarios promedio (en paridad de poder adquisitivo en dólares estadounidenses) se mantuvieron constantes o declinaron en la mayoría de los países de la Región durante los años noventa, cayendo predominantemente en América Central y en la Región Andina y abruptamente en México (Duryea et al., 2003). Los países del Cono Sur en los que el salario promedio se incrementó también son los que registraron aumentos de desempleo.

básica, en tanto que en 10 países (de los 29 de la Región), las tasas son inferiores a 80%. El promedio de escolaridad del quintil más pobre es de cuatro años, mientras que el del quintil más rico asciende a diez.⁶ Más allá de estos datos, los logros educativos de los niños pobres se encuentran detrás de los de los niños que provienen de familias de mayores recursos.

Comparada con el resto del mundo, la Región se ve afectada por un problema de calidad educativa. Mientras que en los países de la OCDE el 50% de los alumnos alcanzan resultados en matemática y lectura por encima de los 500 puntos, en Brasil y México sólo 4,4% y 11%, respectivamente, alcanzan resultados similares.⁷ Un mecanismo relevante para el mejoramiento de los aprendizajes es la educación intercultural bilingüe que los países de la Región han adoptado como política pública, con pocas excepciones. En 2004 existían programas de educación intercultural bilingüe en 18 países.

El acceso y la permanencia de los hijos de las familias pobres en la educación secundaria, vocacional y terciaria siguen siendo bajos, como lo es la probabilidad de que estos niños terminen la escuela primaria e ingresen a la secundaria. Entre las personas de 25 a 30 años de edad en la Región, la diferencia promedio en escolaridad terminada entre el quintil más alto y los dos quintiles más bajos de la distribución de ingresos es de 5,5 años. En México, Honduras y Brasil, la diferencia excede los 6,5 años. Un importante factor de segmentación educacional es la localización espacial. En 2002, el porcentaje de cobertura de la educación secundaria para la población entre 15 y 19 años era de 37% en el área urbana y solamente de 12% en el área rural.

En cuanto a la situación de *salud*, la Región ha experimentado durante los últimos 30 años (de 1975 a 2005), una mejora significativa, aunque desigual. La esperanza de vida al nacer aumentó de 61 a 72 años y la mortalidad infantil promedio disminuyó de 86 a 27 muertes infantiles por cada 1.000 nacidos vivos. Este panorama alentador esconde diferencias importantes entre los países y entre distintos grupos dentro de los países. Por ejemplo, en 2002 la mortalidad infantil en Chile y Costa Rica se situó en torno a 8 por cada 1.000 nacidos vivos, cuando en Bolivia y Guyana fue de más de 50. La desnutrición crónica en menores de cinco años está alcanzando a cerca de la mitad de los niños en Guatemala cuando es de 2% en Chile y 6% en Costa Rica. La mortalidad materna es de 95 muertes por 100.000 nacidos vivos según los datos más recientes de la OPS, lo cual se considera alto dado el nivel promedio de ingreso per cápita de la Región. Las tasas varían notablemente de menos de 15 muertes por 100.000 nacimientos en Chile a más de 200 en Bolivia. Además, todas estas variables fluctúan en función de la distribución del ingreso de los hogares.

La Región está realizando importantes esfuerzos dirigidos a aumentar el acceso y la productividad de los servicios de salud, como el programa de acceso a medicamentos

⁶ Datos de la Unesco.

⁷ Datos del BID y de la OCDE. En adelante, si no se cita de manera expresa la fuente de los datos, se da por sentado que se trata de datos del BID.

esenciales en Argentina y el uso de fondos rotatorios para la compra de medicamentos básicos en Bolivia. También se han introducido modelos mixtos público-privados de suministro de servicios de salud, tanto para brindar atención directa como para administrar la provisión de servicios por redes públicas. La demanda de los grupos más pobres está siendo incentivada a través de fondos y programas públicos como el Seguro Popular en México, el Régimen Subsidiado de Colombia, los Seguros Materno-Infantil de Bolivia y Perú, y las prestaciones de los programas de transferencias condicionadas de recursos en efectivo.

Los sistemas de *protección social* de la Región están dejando en la actualidad sin cobertura a los trabajadores informales y a los desocupados, quienes representan la mayoría de la población económicamente activa.⁸ Frente a ello, en la última década, los países han avanzado en la expansión de redes de protección social que incluyen beneficios asistenciales y transferencias monetarias. Más recientemente se han empezado a multiplicar los programas de transferencias condicionadas de recursos en efectivo como Oportunidades (México), Familias en Acción (Colombia), Bolsa Familia (Brasil), Programa de Asignación Familiar (Honduras), Programa de Avance hacia la Educación y la Salud (Jamaica), Red de Protección Social (Nicaragua), y Chile Solidario. De acuerdo con las evaluaciones existentes, estos programas son promisorios, y generan un impacto positivo en el aumento de capital humano de las familias pobres beneficiadas.

Acceso a infraestructura económica y social

Combatir la pobreza también significa fomentar el acceso de los pobres a infraestructura y servicios básicos, especialmente agua, saneamiento, electricidad, vivienda y el mejoramiento del hábitat urbano. Las grandes ciudades latinoamericanas presentan situaciones de extrema desigualdad en la provisión de infraestructura y servicios urbanos y sociales. Conviven áreas residenciales formales con asentamientos habitacionales informales, desprovistos de condiciones de vida aceptables y marginados de la sociedad. Estas áreas, donde tienden a concentrarse los más pobres y las minorías sociales son expresiones geográficas visibles de la situación de exclusión y segregación social.

En lo que respecta al agua potable, el acceso aumentó de 82% de la población en 1990 a 89% en 2002. De la misma manera, el acceso a mejores instalaciones sanitarias aumentó de 68% en 1990 a 74% en 2002, pero la situación es mucho más favorable en las áreas urbanas que rurales, y en las capas de ingreso alto. Por ejemplo, en Brasil, el acceso a sistemas de saneamiento es actualmente de 83% en áreas urbanas, alcanzando sólo a 35% en las zonas rurales. En México los niveles son de 90% y 39%, respectivamente.

⁸ Las remesas de familiares emigrados representan importantes mecanismos de protección de ingreso informal.

Participación en los procesos políticos

La escala regional y la estabilidad de los regímenes democráticos en América Latina a lo largo de las dos últimas décadas no tiene precedentes en su historia. El hecho de que varias democracias de la Región hayan sufrido severas crisis económicas y/o conflictos internos hace de esta realización algo particularmente notable. Sin embargo, algunas preguntas continúan imponiéndose teniendo en cuenta el grado de institucionalización y su calidad en términos de inclusión, eficiencia de la representación política, imparcialidad, acceso a la justicia, y efectividad y neutralidad del Estado. Otros signos observables de dificultad incluyen transferencias irregulares de la autoridad presidencial en algunos casos, el bajo grado de confianza ciudadana en las instituciones democráticas y de satisfacción con la democracia, el poder de las protestas callejeras en vetar decisiones llevadas a cabo a través de instituciones representativas formales, y un cierto grado de volatilidad electoral para apoyar a los partidos políticos.

Los elevados niveles de desigualdad y exclusión social que se encuentran en los países de la Región representan una seria traba para el buen funcionamiento de la democracia. La democracia está fundada en la noción de la toma de decisiones a través del consenso y del compromiso y está basada en la presunción de la igualdad política entre los ciudadanos. De esta forma, la construcción de una democracia efectiva requiere de un pueblo que sea capaz de participar libre y plenamente y que trabaje con los desacuerdos y conflictos en forma pacífica a través de los canales institucionales democráticos. Esto aún no se da en forma consolidada en la Región. Ha habido un progreso significativo en remover las inequidades formales y legales existentes entre los diferentes grupos sociales, sin embargo, todavía subsisten importantes deficiencias para asegurar la protección igualitaria de los derechos de los ciudadanos.

Una manifestación de las inequidades es la todavía baja capacidad de recaudación fiscal y de gasto de los ingresos generados, de manera tal que los países tengan el mayor grado de retorno social. Comparando los países de América Latina con las economías industrializadas, se observa la enorme fragilidad de la base fiscal de la Región (Cuadro 1). Mientras que en una muestra de los países de la OCDE los ingresos fiscales representan 37% del PIB, en América Latina escasamente alcanzan el 20%. Asimismo, los países de la

CUADRO 1

Recaudación impositiva comparada (como porcentaje del PIB)

	Ingresos fiscales totales	Impuesto sobre la renta	Impuestos sobre servicios y productos	Impuestos sobre el comercio exterior	Aportes al sistema de previsión social
Promedio ALC	19,78	4,78	8,82	1,79	4,39
Promedio G-7	36,99	13,54	9,51	0,08	10,54

Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2001.

Región poseen grandes dificultades en la recaudación de ingresos a través de impuestos a la propiedad y al ingreso, los cuales tienden a ser más progresivos que los impuestos indirectos o en bienes y servicios.

Entre 1990 y 1999, el gasto social en la Región pasó de 10,4% del PIB a 13,1%. Sin embargo, las acciones encaminadas a mejorar la progresividad del gasto tuvieron resultados mixtos. En general el gasto en seguridad social, que tiende a ser menos progresivo, creció más rápidamente en los países con más ingresos, que cuentan con un sector formal mayor y de más edad que absorbe por tanto beneficios del sistema de pensiones, saturando el gasto en otras áreas. Durante el período señalado, el gasto público fue más progresivo en salud y educación en los países de menores ingresos.

La progresividad del gasto social está mejorando en algunos países debido a los avances en el diseño y la implantación de sistemas de transferencias monetarias en efectivo, que buscan mejorar la equidad entre grupos y regiones, mediante el uso de diversos sistemas de focalización de beneficiarios.

Vínculos entre cohesión social y productos del desarrollo

El escenario de desigualdad presentado hasta aquí sirve como telón de fondo para lo que se va a elaborar a continuación. El análisis de niveles de cohesión social y desarrollo gira esencialmente alrededor del argumento de que la Región necesita profundizar la cohesión social como estrategia para enfrentar los desafíos tanto internos como externos en un contexto de globalización que requiere de sociedades flexibles y capaces de adaptarse.

Para proceder al análisis, y una vez hechas las reservas conceptuales y metodológicas pertinentes, se ha construido un índice que permite examinar cómo incluso medidas imperfectas de la cohesión social tienen un correlato significativo con aspectos tan importantes del desarrollo como el crecimiento, la competitividad, la capacidad de innovación tecnológica de los países y la gobernabilidad democrática.

El índice que se introduce a continuación está construido como una agregación de indicadores alrededor de dos componentes conceptuales: a) factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos, y b) externalidades que genera el capital social. Del primero de estos componentes salen dos factores: la estructura socioeconómica y la estructura política.⁹ El segundo de los componentes abarca las externalidades positivas y negativas del capital social. Cada subcomponente es medido por un conjunto de variables según lo indicado en el cuadro 2.¹⁰

⁹ La cohesión social implica que ciertos equilibrios estructurales han sido establecidos de forma que todo individuo pueda tener acceso a los recursos generados por el sistema económico, social y político.

¹⁰ Para la descripción del índice, su discusión metodológica y conceptual, y la descripción de los indicadores véanse los Apéndices.

CUADRO 2**Componentes del índice de cohesión social**

Cohesión social	Distribución de oportunidades	Estructura socioeconómica	Incidencia de pobreza GINI Tamaño de la clase media GINI Educativo Movilidad intergeneracional
		Estructura política	Igualdad ante la ley Sesgos en participación política
	Capital social	Externalidades positivas	Actividad en organizaciones Confianza interpersonal Confianza en las instituciones públicas Confianza en los políticos Capacidad fiscal
		Externalidades negativas	Conflicto en las relaciones trabajadores-empleadores Víctimas de delitos Tasa de homicidios

Un índice de cohesión social válido requiere una clara definición del concepto, una teoría que justifique cómo los componentes se vinculan con éste, e indicadores para cada dimensión que sean conceptualmente válidos y confiables. El segundo y el tercero de estos requerimientos se cumplen sólo parcialmente a la luz de las limitaciones en los datos disponibles y en la ausencia de investigaciones cuantitativas sobre la interacción entre distintos elementos. Cualquier esfuerzo en la construcción de un índice debe ser por lo tanto considerado como exploratorio y tratado con precaución.

Utilizando el índice discutido en el Apéndice 1, examinaremos a continuación en qué medida la cohesión social está vinculada con la capacidad de los países para emprender políticas de desarrollo efectivas que les permitan innovar, resistir a los choques y adaptarse a los cambios de forma satisfactoria.

Los resultados de las relaciones bivariadas que se presentan a continuación no implican relaciones causales, sino que apuntan a que ciertos resultados deseables del desarrollo parecen estar presentes en aquellos países que disponen de sociedades más cohesionadas.

Relación de la cohesión social con innovación, competitividad y crecimiento económico

Los trabajos que intentan capturar la relación entre cohesión social e innovación, competitividad y, como corolario de las anteriores, el crecimiento no son numerosos, entre otras razones ciertamente por el estado aún relativamente embrionario del concepto de cohesión social. Existen evidencias empíricas en la literatura sobre las relaciones

aisladas entre medidas parciales de cohesión social y el crecimiento económico. Por ejemplo, la violencia considerada como externalidad negativa del capital social puede ser una traba al crecimiento. La violencia produce costos directos e indirectos enormes en la Región. Estos incluyen el valor de bienes y servicios utilizados para prevenirla, los tratamientos para las víctimas, y perseguir y procesar a los perpetradores. Los costos de la violencia también incluyen los efectos negativos en el clima de negocios e inversión, además de afectar el capital humano (por ejemplo, el abuso infantil tiene efectos negativos en el rendimiento y la asistencia escolar), y la participación en el mercado laboral y la productividad.

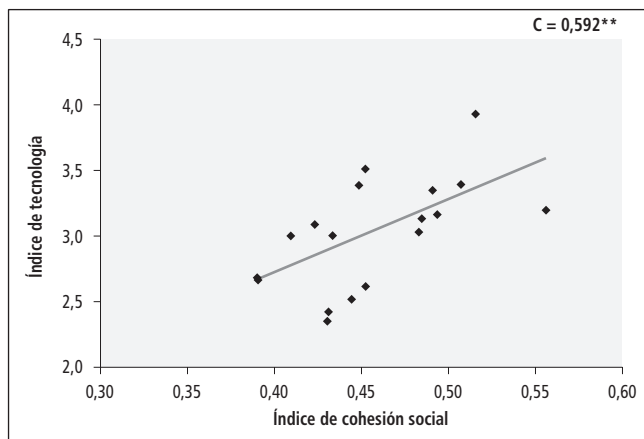
Entre los estudios con los que cuenta la literatura económica reciente cabe destacar Easterly et al. (2005), Rodrik (1999), y Knack y Keefer (1997). Con base en evidencia empírica de varios países del mundo, el primero de estos estudios muestra que existe una relación entre cohesión social¹¹ y la calidad institucional, que a su vez incide en el crecimiento económico. El argumento de base es que la cohesión social contribuye a producir economías más innovadoras, más competitivas y más capaces de crecer porque descansan en instituciones y consensos políticos relativamente fuertes, contribuyendo a generar capacidad de adaptación a los cambios y demandas que impone el mercado, y ayudando a fortalecer la capacidad de resistencia a posibles cambios desestabilizadores y a los choques.

Sólo economías altamente competitivas pueden funcionar bien en un contexto de mercados cada vez más exigentes. La competitividad implica ser eficiente y productivo, así como tener una gran habilidad para innovar y cambiar cuando sea necesario al ritmo que imponga el mercado, por lo que la competitividad está íntimamente ligada a la capacidad de innovación tecnológica. Entre otros aspectos, la capacidad de innovación depende del capital humano acumulado. Aquellos países que han invertido sistemáticamente en desarrollar dicho capital, logrando a raíz de ello crear y conservar ciertas ventajas comparativas en un contexto de estabilidad macroeconómica y de un tipo de cambio real adecuado, son también los que mejor podrán posicionarse en términos de competitividad.

La capacidad de innovación tecnológica en los países de la Región con más alto nivel de cohesión social muestra una tendencia mayor a la de aquellos países que están más fragmentados (Gráfico 3). En este sentido, parecería que cuanto mayores son los niveles de cohesión social, mayor es el capital humano y social generado, y mayores son los logros en términos de producción científica y tecnológica —*ceteris paribus*— lo que a su vez aumenta la capacidad de respuesta de los países a las demandas y oportunidades de la globalización.

En general, la proporción de investigadores en el total de la fuerza de trabajo es significativamente menor en América Latina que en los países avanzados, y los datos

¹¹ En este trabajo la cohesión social se mide a través de la desigualdad del ingreso y la fragmentación etnolingüística.

Gráfico 3. Capacidad de innovación tecnológica vs. cohesión social

** Correlación significativa a nivel de 0,01.

disponibles muestran que la brecha está aumentando. El número de investigadores por cada 1.000 individuos de la población económicamente activa aumentó entre los años 1995 y 2003, a una tasa menor de 10%. En el mismo período el crecimiento fue de más de 20% para los países desarrollados. En China, el número de investigadores está creciendo a una tasa que triplica la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo (BID, 2006).

También en contraste con los países más avanzados, donde la mayoría de los investigadores son empleados por el sector privado comercial, en los países de la Región los investigadores son mayoritariamente empleados por las universidades e institutos gubernamentales. Sin embargo, en países como Brasil y México se está incrementando de manera significativa el porcentaje de investigadores empleados por el sector privado comercial. Estos mismos países han incrementado también la intensidad de la inversión en Investigación y Desarrollo (I&D) como porcentaje del PIB. En Brasil, por ejemplo, la inversión en I&D se encuentra próxima al 1% del PIB. En contraste, la mayoría de los países de la Región muestran una tendencia decreciente.

La virtud de la cohesión social es que no sólo genera crecimiento¹², sino que repercute en la calidad y solidez del mismo al permitir que se renueve y sostenga en el tiempo, incluso ante cambios contextuales importantes. Para ello, además de la importancia del capital humano, capturado en el primer componente del índice de cohesión social, el capital social es fundamental —y de ahí el papel de la sociedad civil. Como muestra el ejemplo de Argentina (Recuadro 1), en momentos de crisis, la capacidad de la sociedad de organizarse como resultado de niveles elevados de capital social produce externalidades positivas que pueden ser determinantes para responder y asistir a las necesidades básicas de la población y favorecer la recuperación.¹³

¹² Para nuestra muestra de 18 países, las correlaciones entre crecimiento y competitividad e innovación son respectivamente de 0,527 y 0,575, con un nivel de significación de 0,05.

¹³ Para un análisis del papel del voluntariado en América Latina véase Kliksberg, 2006.

RECUADRO 1**La sociedad civil en Argentina**

El BID y el PNUD realizaron durante la primera década del año 2000 un esfuerzo conjunto dirigido a dimensionar y analizar el desarrollo del fenómeno del asociacionismo en Argentina. El estudio se basó en una encuesta administrada a una muestra de más de 8.000 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), de un total identificado de más de 100.000 organizaciones, incluidas cooperadoras escolares y hospitalarias, clubes de madres, clubes barriales, clubes sociales y deportivos, centros de jubilados, gremios y sindicatos, asociaciones profesionales, asociaciones de colectividades, asociaciones de empresarios y microempresarios, comedores comunitarios, asociaciones de estudiantes, mutuales, bibliotecas populares, organizaciones ambientalistas, movimientos de mujeres, redes y foros, entre otras. El estudio muestra que existían en Argentina 2,9 OSC por cada 1.000 habitantes (en Chile la proporción es 2,8 y en Brasil 0,7. En Estados Unidos asciende a 4,3, en España a 3,8, en Gran Bretaña a 5,1 y en Francia a 12,1). La proporción de OSC por habitante superaba ampliamente la de los establecimientos educativos estatales de todos los niveles (un establecimiento por cada 1.000 habitantes). Predominan en Argentina las organizaciones creadas bajo la lógica de la ayuda mutua, herencia de la inmigración europea que llegó al país masivamente a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Entre las organizaciones predominan las cooperadoras escolares (24%), cuya presencia es sobresaliente en las provincias más pobres. Las cooperadoras escolares tuvieron un rol relevante en el esfuerzo que el Estado desarrolló entre 1880 y 1914 por la expansión de la educación pública. Las OSC reunían en Argentina un total aproximado de colaboradores —entre voluntarios y rentados— que alcanzaba a 1.800.000 personas, de las cuales 75% eran voluntarios. Ello equivalía a 10,3% de la población económicamente activa (PEA). Estas organizaciones movilizaban un volumen total anual de recursos financieros equivalente a 2,6% del PIB, provenientes principalmente de cuotas sociales y prestación de servicios (29% y 27%, respectivamente). Educación era el área privilegiada de actuación, aun cuando más de 60% de las organizaciones dedicaba sus esfuerzos a combatir la pobreza y asistir a grupos vulnerables.

El importante capital social con que cuenta Argentina mostró su potencial cuando, como señalan numerosos análisis y producto de la crisis de los años noventa, el país vivió una explosión de pobreza inédita que a finales de 2002 llevó a 60% de la población a vivir por debajo de la línea de pobreza. En esos años críticos, se triplicó el número de personas que hacían trabajo voluntario, superando el 30% de la población. Millones de voluntarios se integraron a las principales ONG como Caritas, la AMIA, la Red Social y otras, y generaron sus propias organizaciones o proyectos voluntarios. Caritas, organización líder en trabajo voluntario, con 150.000 voluntarios cubrió con su protección a 3 millones de personas pobres.

Fuente: BID/PNUD (2004).

Relación de la cohesión social con la gobernabilidad democrática

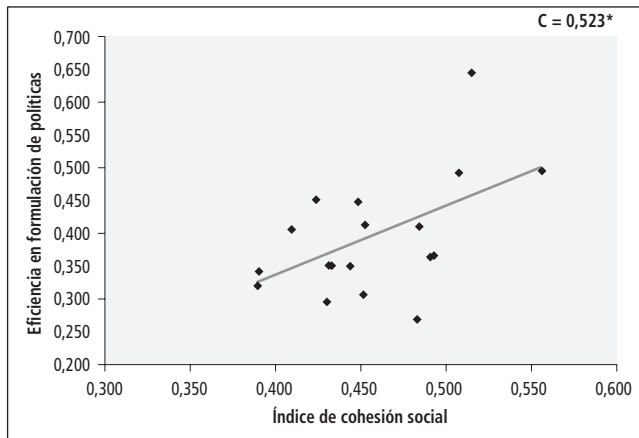
Como muestran trabajos anteriores,¹⁴ altos niveles de cohesión social deberían verse reflejados en un funcionamiento más eficiente de los principales componentes del sistema político institucional: eficiencia en los procesos de formulación de políticas; calidad de las políticas de desarrollo, y capacidad de blindaje contra eventuales choques políticos.

Una mayor eficiencia en los procesos de formulación de políticas implica que las instancias de decisión son capaces de adoptar, a bajo costo, políticas de calidad que reúnan niveles altos de consenso social, que se inserten dentro de una línea de proyección temporal para el país de corto, mediano o largo plazo, y que sean factibles a la hora de la instrumentación. Un país altamente fragmentado supone la existencia de divisiones internas grandes. La fragmentación se traduce en una multiplicidad de grupos con intereses no armonizados y con bajos niveles de compatibilidad entre ellos, que buscan influenciar el proceso de elaboración de políticas públicas para que éstas les sean beneficiosas. Ello supone un aumento

considerable de los costos de transacción para cada una de las políticas negociadas, tanto en materia de tiempo como de concesiones. Por el contrario, un país altamente cohesionado reducirá dichos costos de forma significativa (Gráfico 4).

Las ineficiencias en el proceso de toma de decisión muchas veces acaban traduciéndose en políticas de desarrollo de baja calidad. Independientemente del contenido, para que una política pública sea de calidad tiene que reunir una serie de

Gráfico 4. Eficiencia en los procesos de formulación de políticas vs. cohesión social



* Correlación significativa a nivel de 0,05.

requisitos (Stein et al., 2006): a) tiene que ser estable, lo que equivale a decir que tiene que tener una cierta proyección temporal; b) tiene que tener un cierto grado de adaptabilidad, lo que implica poseer la capacidad de ajustarse a contextos mudables; c) tiene que responder a un cierto grado de coordinación entre las etapas de diseño e implantación, y ser coherente con el resto de las políticas generadas en el mismo área; d) tiene que atender a

¹⁴ Como se señaló anteriormente, Easterly et al. (2005) encuentran evidencia empírica que muestra la existencia de una relación entre cohesión social y calidad institucional, que a su vez va a incidir en el crecimiento económico.

ciertos criterios de calidad a la hora de la instrumentación y puesta en marcha; e) tiene que servir al interés general; y f) tiene que perseguir la eficiencia en el proceso de asignación de recursos: muchas veces no importa tanto lo que se gasta, sino cómo se gasta.

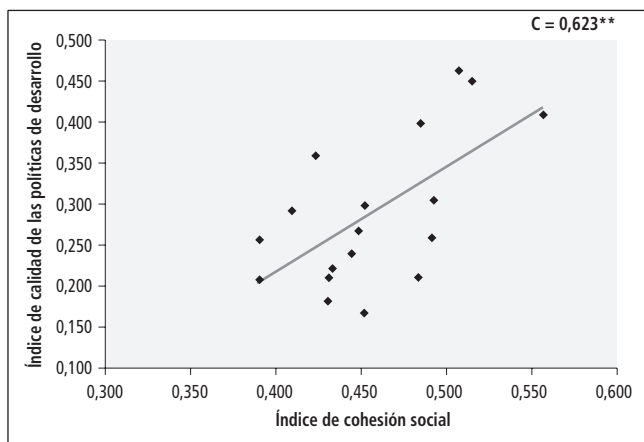
Todo lo anterior supone que los actores involucrados en los procesos de decisión son capaces de llegar a acuerdos intertemporales sobre lo que será el núcleo duro de las políticas de Estado. La intertemporalidad implica bajos niveles de volatilidad en la identificación de los objetivos de desarrollo del país, al dejar estos de estar determinados por los cambios en la composición de gobierno y congreso. Estos acuerdos también requieren una gran capacidad para generar consensos, los cuales son más fáciles de alcanzar cuando todas las partes se sienten unidas alrededor de un mismo propósito, es decir: cuando la sociedad está cohesionada.

Ejecutar proyectos y conseguir que un país se mueva hacia mayores niveles de bienestar implica necesariamente ser capaz de generar recursos, pero también saber gastarlos. Una de las principales limitaciones de los países de bajos y medianos ingresos son precisamente las que tienen que ver con el presupuesto. Los Estados recaudan poco, y parte de estas entradas se pierden por ineficiencias en el gasto, en unos casos consecuencia de un mal diseño o mala instrumentación de las políticas, y en otros porque los recursos son desviados hacia otros usos. A esto se puede añadir el hecho de que en sociedades altamente fragmentadas, el Estado no consigue llegar a ciertos sectores poblacionales. Altos

niveles de cohesión implican por tanto una mayor eficiencia en el contacto entre las instituciones del Estado y el ciudadano: el impacto de las políticas será mayor con un uso menor de los recursos (Gráfico 5).

Vinculado con lo anterior, el grado de disposición para contribuir depende altamente de los beneficios que uno espera recibir a cambio. El ciudadano en un país cohesionado estará más dispuesto a contribuir a ese fondo común dado que los

Gráfico 5. Calidad de las políticas de desarrollo vs. cohesión social



** Correlación significativa a nivel de 0,01.

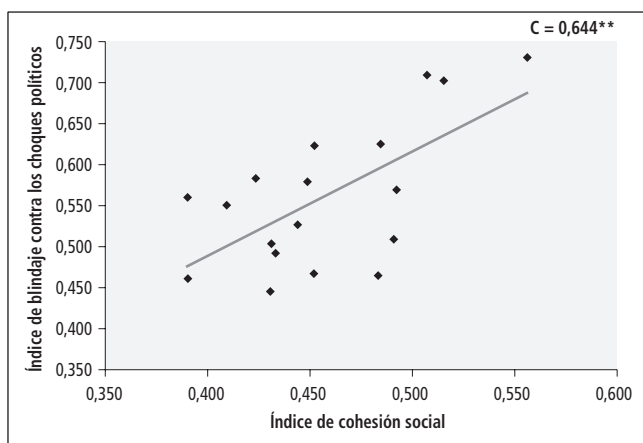
beneficios se redistribuirán de manera menos localizada que en sociedades fragmentadas. Además, los incentivos para incurrir en un mal uso de los recursos a través de fenómenos de clientelismo y corrupción serán menores, primero porque en una sociedad cohesionada los mecanismos de control funcionan mejor y por tanto el riesgo para el que abusa del tesoro público es mayor, y segundo porque la probabilidad de beneficiarse de los productos que emanan directamente desde el Estado es mayor.

Finalmente, políticas públicas de calidad también suponen que los órganos técnicos serán capaces de interpretar e implantar de forma adecuada las decisiones políticas tomadas. Ello implica un servicio civil de calidad, con funcionarios públicos independientes, y por tanto no sujetos a las vicisitudes de los cambios políticos, para que puedan asegurar la permanencia y estabilidad institucional necesarias para la buena administración del Estado.

Mayor eficiencia en los procesos de formulación de políticas así como un aumento de la calidad de las políticas de desarrollo van a contribuir a la capacidad de resistencia del sistema contra cualquier tipo de crisis, o lo que hemos llamado la capacidad de blindaje contra los choques políticos (Gráfico 6). Si bien la relación entre las dos dimensiones que acabamos de discutir y el nivel de cohesión social parece bastante evidente, cabría esperar una relación aún mayor entre esta última dimensión y el índice. Mientras que mejoras significativas tanto en los procesos de elaboración como en las propias políticas

se pueden considerar como resultados intermedios, la capacidad de blindaje del sistema es un resultado final. La cohesión social indica hasta qué punto se han conseguido establecer ciertos equilibrios dentro de las estructuras económicas, políticas y sociales. La capacidad de resistencia del sistema contra los choques indica la probabilidad de que esos equilibrios se mantengan en el tiempo.

Gráfico 6. Blindaje contra los choques políticos vs. cohesión social



** Correlación significativa a nivel de 0,01.

Acción y coordinación en materia de cohesión social desde el BID

Como ya se mencionó, la cohesión social es un elemento de la Declaración de la Cumbre de Guadalajara, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea afirman su compromiso para construir sociedades más justas a través del fortalecimiento de la cohesión social. El BID comparte este compromiso con su presencia operacional en el ámbito económico y social, la equidad y el desarrollo hu-

mano, la reducción de la pobreza y el fomento de la gobernabilidad democrática en los países miembros prestatarios de la Región.

La Declaración de Guadalajara¹⁵ articula compromisos de los Estados y Gobiernos firmantes en distintas áreas, incluyendo el compromiso para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015; de dirigir procesos y reformas orientadas a aumentar la cohesión social a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social; de fomentar el acceso a infraestructura básica económica y social; y de dedicar un nivel adecuado de gasto público para los sectores sociales, entre otros aspectos. La Declaración indica que la Declaración del Milenio (suscrita por 189 Jefes de Estado y Gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000) y los ODM deberían ser utilizados como un marco integral para el diálogo político y la formulación de objetivos y metas medibles. La Declaración hace referencia al papel esencial del financiamiento para el desarrollo, los mecanismos financieros innovadores de carácter multilateral y el rol de las instituciones internacionales, entre ellas el BID, en el desafío de alcanzar el objetivo de un nivel de cohesión social cada vez mayor.

El objetivo de esta sección es resumir el aporte estratégico del BID a esta agenda, con referencia especial a lo iniciado y logrado desde Guadalajara de cara a la Cumbre de Viena de mayo de 2006. Para ello se distinguen cinco áreas de acción interdependiente: el apoyo a los ODM, los programas sociales y la reducción de la desigualdad y exclusión, el fomento del acceso a infraestructura básica económica y social, el fomento del empleo, y la mejora de la gobernabilidad democrática. Estos temas emanan de la Declaración y constituyen además los puntos críticos que condicionan la problemática de la cohesión social, como se ha discutido anteriormente.

Los más de US\$13.000 millones en préstamos y garantías aprobados por el BID en 2004 y 2005 (todos los sectores incluidos) ayudarán a financiar programas y proyectos que representan una inversión total de más del doble de esta suma. El financiamiento del BID cubre solo una parte del costo total de los proyectos ejecutados por los países prestatarios. El resto es aportado principalmente por los propios países de la Región. Casi la mitad (48%) del total de las aprobaciones de 2005 está dirigida a la reforma e inversión del sector social, y casi el 15% a la capacitación institucional y modernización del Estado —ambos temas centrales de la cohesión social según el análisis presentado en este documento. Aproximadamente 36% de los préstamos fueron dirigidos en 2005 a fortalecer la competitividad de los países a través de programas en energía, transporte, crédito, y ciencia y tecnología, entre otros. La actividad del Banco en áreas como el desarrollo de la empresariedad, el microcrédito y el fomento del sector privado como instrumento para la reducción de la pobreza no forma parte de lo presentado aquí, consistente con el enfoque “social” de esta sección.

¹⁵ Disponible en http://europa.eu.int/comm./world/lac-guadal/00_index.htm

Objetivos de Desarrollo del Milenio

El BID tiene un compromiso institucional con el desarrollo social y los ODM. Los mandatos del Banco de contribuir a la aceleración del desarrollo económico y social y a la reducción de la pobreza concuerdan con la agenda de los ODM, por lo que, desde la presentación inicial de los Objetivos, se adoptaron los procesos institucionales pertinentes para dar un mejor apoyo a las políticas relacionadas con estos. Teniendo como uno de sus objetivos prioritarios el logro de los ODM, el Banco ha fortalecido en este sentido sus estrategias y programas de país en 2004 y 2005, ha promovido esfuerzos de capacitación, ha otorgado préstamos para ampliar programas en esas áreas, insistiendo en los aspectos de monitoreo y evaluación para asegurar su efectividad, y ha promovido investigaciones con el fin de extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas para mejorar sus políticas y programas.

El Banco dispone de estrategias sectoriales de crecimiento económico sostenible, desarrollo social, reducción de la pobreza y fomento de la equidad, modernización del Estado, e integración regional y competitividad, y está elaborando otras en áreas que son importantes para los ODM, entre las que se incluyen educación, salud, y desarrollo rural. A principios de 2006 se aprobaron la *Política Operacional sobre Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardas*, así como la *Estrategia y Política Operacional sobre los Pueblos Indígenas*. El objetivo de esta última es potenciar la contribución del BID al desarrollo de los pueblos indígenas, apoyando el *desarrollo con identidad* de ellos y salvaguardando a los pueblos indígenas y sus derechos de impactos adversos posibles y de la exclusión en los proyectos financiados por el BID.

Para implementar su nuevo marco estratégico y mejorar su capacidad de apoyo a los ODM, el Banco ha reforzado sus arreglos institucionales y, entre otros aspectos, ha creado un *Grupo Interdepartamental de ODM* para asegurar que los Objetivos se incorporen a las actividades del BID. Además, los planes de trabajo y presupuestos departamentales han sido adaptados para que incluyan de manera explícita los ODM.

Como parte de sus esfuerzos por asegurar una contribución efectiva al desarrollo económico y social de los países miembros prestatarios, así como el logro de los ODM en la Región, en 2004 el Banco desarrolló un *Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo*. El plan detalla una serie de actividades ambiciosas que tienen el fin de establecer un sistema de efectividad en el desarrollo, e incluye objetivos a largo plazo y acciones para el corto plazo para el período 2004–2006. Dicho plan consta de tres pilares interrelacionados que tratan asuntos externos, internos relacionados a la actividad operacional del Banco, e institucionales.

Como resultado de este plan, en 2005 el Banco creó un *Departamento de Efectividad en el Desarrollo y Planificación Estratégica* para fortalecer el apoyo que se brinda a los ODM, para lo cual, más concretamente, se asegurará una mayor efectividad en operaciones, monitoreo, adquisiciones, evaluación del riesgo fiduciario y gestión de proyectos, entre otras actividades.

El Banco ha apoyado en 2004 y 2005 la creación de consenso a los más altos niveles políticos, así como el diálogo en los países, para identificar y definir programas de país

relacionados con los ODM. También dio apoyo a actividades de disseminación de información sobre la importancia de los ODM para los países de América Latina y el Caribe. En noviembre de 2003 el BID copatrocinó la *Conferencia Internacional de Brasilia sobre los ODM en América Latina y el Caribe*, en la que participaron presidentes, legisladores, autoridades gubernamentales, representantes del sector privado y la sociedad civil, y donantes. Esta conferencia permitió avanzar en la definición del papel que juegan las distintas partes (gobiernos, parlamentos, sociedad civil, sector privado y comunidad de donantes) en los esfuerzos conjuntos dirigidos hacia el cumplimiento de los ODM. Las conclusiones de esta reunión de alto nivel quedaron expresadas en la Declaración de Brasilia, que constituye una propuesta para la implementación de los ODM en la Región.¹⁶

Como seguimiento a la Conferencia de Brasilia, el BID, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Gobierno del Estado de Bahía en Brasil y la Fundación Luis Eduardo Magalhães patrocinaron (en mayo de 2005) un seminario sobre los ODM en el que se reunieron 42 representantes de 16 estados brasileros. El objetivo de este seminario fue renovar y fortalecer la apropiación de los ODM a nivel local y explorar vínculos efectivos entre los proyectos, los programas y la planificación de los gobiernos locales con el gobierno central, para atender mejor la agenda social. Un objetivo adicional fue el de demostrar la necesidad de *adaptar los ODM a las características y el perfil social de cada país*.¹⁷

El BID ha alineado muchos de sus programas de inversión social y asistencia técnica con las estrategias y los planes nacionales que han sido diseñados para cumplir los ODM, y está dando prioridad a esas inversiones. Entre 2000 y 2004, un 51% de los préstamos del BID estuvo dirigido a sectores directamente relacionados con el cumplimiento de los ODM.

Como se estableció en la conferencia sobre Financiamiento del Desarrollo de Monterrey de 2002, la *medición y monitoreo de la efectividad de las acciones* que buscan apoyar el desarrollo, y especialmente los ODM, requieren atención especial. A este efecto es necesario establecer mecanismos para hacer un seguimiento de los avances logrados en la implementación de las estrategias y actividades dirigidas a reducir la pobreza, contando además con indicadores y sistemas de monitoreo y evaluación para hacer seguimiento de las políticas, los programas y las metas de desarrollo. El BID, a través de programas de cooperación técnica, apoya el desarrollo de la capacidad de monitoreo y evaluación, incluidos elementos participativos, para poder mejorar, ajustar y adaptar las políticas de reducción de la pobreza con base en la fortaleza de las lecciones aprendidas.

El BID ha aumentado en los últimos dos años el énfasis prestado al apoyo para la creación de capacidad de monitoreo y evaluación del progreso en el cumplimiento de los

¹⁶ Disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/LibroODMConfBrasilia.pdf>.

¹⁷ La adaptación de la agenda de los ODM a la Región requiere mayor énfasis en la desigualdad y la exclusión, sobre todo en los ODM de salud y educación, objetivos educativos más ambiciosos, objetivos de salud más adaptados al perfil epidemiológico de la Región, la inclusión de la vulnerabilidad a los desastres naturales en los ODM de medio ambiente, y la adaptación del ODM sobre género para fortalecer la equidad de género y el empoderamiento de la mujer.

ODM, tanto internamente como en los países miembros prestatarios. Las actividades del Banco en esta área incluyen nuevos arreglos institucionales para fortalecer el monitoreo y evaluación de las operaciones del Banco, la realización de encuestas sobre condiciones de vida (tales como el programa MECOVI), y el fortalecimiento de los institutos nacionales de estadística. El *Sistema de Equidad e Indicadores Sociales (EQxIS)* es una herramienta de información basada en la web del Banco que permite a los usuarios monitorear objetivos de desarrollo social equitativo (centrados en los ODM), identificar los principales retos asociados con cada sector, y proporcionar mediciones desglosadas.¹⁸

Desigualdad y exclusión

La Cumbre de Guadalajara impulsó los temas de inclusión social y de la reducción de la desigualdad de la Región a través del énfasis puesto en la necesidad de promover un aumento de la cohesión social. El compromiso del Banco con esta agenda se refleja en sus políticas y estrategias, que confirman los mandatos de la Octava Reposición de Recursos de la institución en la que se incluye la meta acumulativa de dedicar 40% del financiamiento del Banco y la mitad del número de operaciones a la promoción de la equidad social. En términos financieros se está superando esta meta, lo que refleja el posicionamiento del Banco como promotor de políticas y programas sociales con la orientación de reducir la desigualdad (el cuadro 3 reproduce la distribución de préstamos en el sector de desarrollo social en 2004 y 2005).

CUADRO 3

Distribución de préstamos en desarrollo social, 2004–2005 (En millones de US\$)

	2005	%	2004	%
Inversión social	2.505,6	72,9	2.545,3	83,9
Agua y saneamiento	340,0	9,9	61,8	2,0
Desarrollo urbano	96,5	2,8	164,7	5,4
Educación	250,0	7,3	91,0	3,0
Salud	123,6	3,6	136,5	4,5
Medio ambiente	123,4	3,6	34,0	1,1
Total	3.439,0	100,0	3.033,3	100,0

Como se puede ver, los programas de inversión social, incluyendo las *transferencias condicionadas en efectivo*, que focalizan a familias en condiciones de pobreza a través de una prueba para verificar su situación de ingreso y que están diseñados con el objetivo

¹⁸ Para más información y acceso a EQxIS consultar <http://www.iadb.org/xindicadors/>

de romper el círculo vicioso de pobreza por medio de sinergias entre nutrición, educación y salud, son el elemento más importante de esta cartera. Así, por ejemplo, el BID aprobó en 2004 un préstamo de US\$1.000 millones para el programa *Bolsa Familia* de Brasil y en 2005 un apoyo de US\$700 millones al *Plan familias* de Argentina. Los subsidios monetarios condicionados proporcionados como parte de este último programa ayudarán a alrededor de 500.000 familias pobres a mantener a sus hijos en la escuela y a tener acceso a servicios básicos de salud.

El Banco tiene procesos e instrumentos como los *Planes de Acción para Combatir la Exclusión Social por Motivos Raciales o Étnicos* para guiar: las actividades en cuanto al fortalecimiento de la capacidad para responder a los desafíos que implica la inclusión social; la expansión de los esfuerzos de investigación y recolección de información como base de la programación y del diseño de operaciones; y la ampliación de la cartera de proyectos de inversión e inclusión social. Esta cartera incluye proyectos que intentan mejorar la integración de las poblaciones excluidas (por ejemplo, en educación, salud, infraestructura básica y desarrollo regional) y apoyar el desarrollo de legislación contra la discriminación, entre otros aspectos. A manera de ilustración, la cartera fomenta la diversidad en educación en Brasil, el desarrollo regional de comunidades indígenas y afrodescendientes (Chile, Panamá, Honduras), y la adaptación del transporte urbano a las necesidades de personas con discapacidad en varios países.

El Banco fomenta la coordinación interagencial en materia de políticas de inclusión: es uno de los miembros fundadores de la *Consulta Interagencial sobre Raza y Pobreza en América Latina y el Caribe y del Grupo de Trabajo Interagencial sobre Desarrollo Indígena*, que reúnen a las principales agencias multilaterales y regionales.

Para la implementación y expansión de sus actividades de inclusión social, el Banco creó en 2004 un fondo específicamente dedicado a promover la inclusión de grupos indígenas, afrodescendientes, personas afectadas por VIH/SIDA, personas con discapacidad y mujeres pobres. El *Fondo de Inclusión Social* cuenta con el apoyo del gobierno noruego como fundador, quien aceptó recientemente expandir su apoyo a la luz de los resultados obtenidos hasta la fecha. La configuración de donantes del fondo ha incluido a la agencia británica DFID y, ahora, a Canadá. (Paralelamente, DFID ha aportado recursos a través del denominado *Fondo Enlace* para apoyar la agenda de inclusión social en Centroamérica.) El *Fondo de Inclusión Social* apoya la preparación de nuevos proyectos y la gestión del conocimiento.¹⁹ Tiene en ejecución más de 25 programas de cooperación técnica que han preparado: una estrategia de sensibilización masiva en temas de discriminación (esto incluye videos transmitidos en cadenas como CNN y MTV); el diseño de una metodología de participación de grupos étnicos en el censo nacional de Nicaragua 2005; la recolección y análisis de datos sobre discapacidad en 12 países de la Región;

¹⁹ Una base de datos sobre discapacidad (una condición que aflige entre el 10% y el 15% de la población de la Región) ha sido desarrollada recientemente y está disponible en www.iadb.org/sds/discapacidad. La incidencia de pobreza y exclusión es más alta entre los discapacitados que en el resto de la población.

insumos al diseño de políticas afirmativas para afrocolombianos; y la creación de un observatorio para recolectar, organizar y diseminar información sobre afrobrasileños, entre otros aspectos.

A finales de 2005, se aprobó la creación del *Fondo Multidonante de Integración de Género* con una contribución inicial del gobierno de Noruega. El Fondo apoya el financiamiento de recursos técnicos dirigidos a la incorporación de elementos de género en los proyectos de préstamo financiados por el Banco. En ese área, el BID cuenta con una política sobre Mujer en el Desarrollo desde 1987 que compromete al Banco a apoyar a los países miembros en sus esfuerzos para lograr una mayor integración de la mujer en todas las etapas del proceso de desarrollo y a mejorar su situación económica.

El progreso en la integración de temas de la mujer y de género en los programas y proyectos ha sido sostenido en los últimos años. Entre 2004–2005 se adoptaron algunas medidas institucionales dirigidas a reforzar la perspectiva de género y a fortalecer la contribución del Banco a la igualdad entre hombres y mujeres: se aprobó el primer *Plan de Acción del BID para la Integración de Género* para el período 2003–05; la Unidad de la Mujer en el Desarrollo cambió de nombre por el de Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo; y se inició la elaboración de un *Marco Estratégico para la Igualdad de Género* que orientará la acción del Banco para reforzar su contribución a la igualdad de género en América Latina y el Caribe. Entre 2004 y 2005 el *Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer* (PROLID) aprobó actividades por un monto de US\$1,63 millones que apoyan la mayor efectividad y acceso de las mujeres a posiciones de decisión política. Las actividades desarrolladas incluyeron la creación de redes entre mujeres en el poder ejecutivo gubernamental, el entrenamiento de mujeres jóvenes y el financiamiento de proyectos dirigidos a líderes indígenas y a la mayor participación de mujeres en los partidos políticos.

El BID, como lo demuestra este resumen de actividades, está *ampliando la escala de programas de inversión y de cooperación técnica y concertación de actores* en materia de desigualdad. Los préstamos en sectores prioritarios se han diversificado hacia una serie de áreas innovadoras con el fin de ampliar las intervenciones exitosas. Los enfoques en salud y educación, por ejemplo, han cambiado en los últimos diez años desde la concentración primordial en infraestructura a la priorización del fomento institucional, la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad de los servicios brindados a la población de bajos recursos. La cartera de cooperación técnica y las coaliciones con países y entidades donantes también se ha diversificado. El programa EUROsociAL es un ejemplo: fue establecido conjuntamente por la UE y el BID como resultado de los acuerdos establecidos en Guadalajara. El programa se inició con un presupuesto de 30 millones de euros, con el objetivo de contribuir al intercambio de experiencias y buenas prácticas entre la UE y los países de ALC. Se establecieron cinco sectores prioritarios (salud, educación, justicia, fiscalidad y empleo). Los proyectos son ejecutados por consorcios integrados por entidades públicas de la UE y socios de ALC. El BID apoya el desarrollo del programa, contribuyendo experiencia y capacidad analítica en la identificación de buenas prácticas en las áreas de salud, educación, justicia y fiscalidad.

Infraestructura básica económica y social

El BID está orientando su acción en el sector urbano y de infraestructura básica a la *reducción de las barreras en el acceso a servicios y fuentes de empleo*. Las operaciones desarrolladas en los últimos años siguieron una orientación “territorial” o espacial, lo que implica canalizar las inversiones hacia las áreas de las ciudades donde se concentran los barrios pobres y los mayores déficits de servicios. Esto conduce a la necesidad de abordar los problemas en forma multisectorial para estimular sinergias entre componentes complementarios y lograr efectividad en las respuestas ofrecidas a la población. El Banco busca implementar este enfoque en la acción sectorial en infraestructura básica, que comprende las áreas de saneamiento (agua y alcantarillado), transporte urbano, vivienda y mejoramiento de barrios. La actividad crediticia del BID en estos sectores (aprobaciones) se elevó a US\$ 751 millones en 2004 y 2005.

La concentración de la población en asentamientos precarios, generalmente ubicados en la periferia de las ciudades y con dificultades de acceso a centros de empleo y servicios urbanos básicos, es una de las manifestaciones palpables de la fragmentación social. Con el objetivo de fomentar el mejoramiento de la situación habitacional de las capas pobres de la población, el BID apoya activamente los esfuerzos de los países de la Región para ofrecer soluciones eficaces. Este apoyo se basa en una concepción del papel del gobierno como facilitador de los mercados de vivienda de forma que estimule la producción y financiamiento de viviendas accesibles a todos los estratos de ingreso. Las operaciones del Banco que apoyan el *enfoque facilitador* son más complejas que los antiguos préstamos para vivienda, que se concentraban en la construcción de viviendas o la producción de lotes con servicios para familias de bajos ingresos. Los programas más recientes, que incluyen distintos componentes como mecanismos de financiamiento y la regularización de la propiedad del suelo, requieren de un proceso de implementación bien coordinado e involucran a una variedad de agencias ejecutoras y reguladoras.

La inversión en transporte público para fomentar la accesibilidad de los barrios donde viven los pobres es fundamental como elemento de una estrategia de fomento de empleo. Asimismo, los servicios que facilitan el acceso de los pobres a los centros laborales—en particular el transporte público—son vitales para permitirles acceder a oportunidades de trabajo, de educación y otros servicios, reducir tiempos de locomoción, y mejorar su productividad e ingreso.

Empleo

Las políticas y programas del mercado laboral pueden servir para complementar y apoyar la inversión privada y el clima de negocios para promover el crecimiento del empleo. Los programas que ayudan a adecuar más eficientemente a los trabajadores con potenciales empleos y aumentar su productividad son elementos clave de los aportes del BID en materia de flexibilización de los mercados de trabajo y la creación de empleo.

En los últimos diez años, el apoyo crediticio del BID a las políticas y programas para el mercado laboral se ha elevado a US\$5.000 millones (contando las contrapartidas nacionales). En línea con su agenda de políticas laborales, el apoyo del BID en 2004 y 2005 se ha dirigido hacia la creación de programas piloto para poner a prueba nuevos enfoques hacia los programas de mercado laboral, incluyendo el mejoramiento de los vínculos con la demanda del sector privado, el fortalecimiento de los ministerios de trabajo, y el ensayo de modelos adaptados a grupos excluidos (como jóvenes, mujeres, personas con discapacidad) que tienen dificultades específicas en el mercado laboral. El BID y los gobiernos de la Región fueron pioneros en el uso del modelo de capacitación para jóvenes, a fin de ayudar a grandes grupos de jóvenes en desventaja para que se inserten en el mercado laboral. El modelo combina una capacitación con clases presenciales con pasantías en empresas. Las evaluaciones de impacto de programas correspondientes en Chile y Argentina demuestran que los jóvenes (particularmente las mujeres) participantes han tenido tasas más altas de inserción laboral que los de un grupo de control (Giordano et al., 2005).

El BID apoya también préstamos ejecutados por los ministerios de trabajo para mejorar las políticas y los programas en el mercado laboral. Estos préstamos apoyan simultáneamente nuevos programas de formación competitiva, la reforma y/o la modernización de sistemas de intermediación y la agilización de la información, así como el análisis y la vigilancia regulatoria del mercado laboral. En un programa en México el BID apoya la capacitación de adultos para puestos de trabajo, la capacitación de trabajadores desempleados, el apoyo al servicio nacional de empleo, el fortalecimiento del ministerio de trabajo, y la creación de un observatorio para el seguimiento de las tendencias clave del mercado laboral. Otras operaciones bajo este enfoque o enfoques parecidos han sido aprobadas para República Dominicana, Perú y Panamá.

Un conjunto de nuevas operaciones más pequeñas se está dirigiendo hacia el fortalecimiento de los vínculos entre el mercado laboral, la educación, y la dimensión anti-pobreza y social. Un proyecto en Bahamas combina capacitación y educación e incluye un programa de transición de escuelas hacia el trabajo. Proyectos en otros países fomentan la educación básica y vocacional para jóvenes y adultos o incorporan un componente para el mejor funcionamiento del mercado laboral dentro de un programa social más amplio.

En términos de operaciones de cooperación técnica y no financieras, el BID otorgó subsidios de apoyo a nuevos programas y metodologías piloto en mercados laborales que, una vez probados, pueden contribuir a realizar programas nacionales más amplios, además de proporcionar lecciones y potenciales aplicaciones para otros países de la Región. En este sentido, se ha trabajado en estándares de certificación de capacidades e intermediación laboral; trabajo infantil; capacitación sectorial; y capacitación para mujeres. Estos esfuerzos piloto buscan experimentar con programas laborales que estén específicamente adaptados a la Región, cuya característica principal es su gran oferta de trabajadores de baja calificación, que habitualmente operan fuera del sistema formal. La integración de estos trabajadores dentro de un sistema de capacitación y educación continuo es esencial para la futura competitividad de las economías de la Región y para progresar en la reducción de la pobreza.

Gobernabilidad

Una actividad emblemática del BID ha sido la publicación de los libros *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina* y, en 2006, *La política de las políticas públicas*, obra que analiza los mecanismos institucionales y sistemas políticos que operan en América Latina y que dan forma a las funciones y los incentivos de diferentes actores. A la vez, junto con la OEA, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, y otras organizaciones, el BID ha venido apoyando diversas actividades orientadas al fortalecimiento del sistema de partidos políticos. Además, el BID ha organizado numerosas reuniones regionales en 2004 y 2005 con organizaciones de la sociedad civil y aprobó una *Estrategia para Promover la Participación Ciudadana* en las actividades de la institución.

El Banco ha venido reforzando su actividad crediticia y técnica en el campo de la gobernabilidad y ha continuado fomentando diálogos de políticas para identificar líneas promisorias de reforma institucional. Las líneas principales de actividad apoyadas en los últimos dos años han sido: reforma y modernización de la administración pública, incluyendo la reforma del sector financiero y capacidad fiscal de los gobiernos; reforma y fortalecimiento del sistema judicial; modernización y fortalecimiento institucional y técnico de los órganos legislativos; fortalecimiento de las instituciones electorales y del régimen de partidos políticos; fortalecimiento institucional y técnico de los procesos de descentralización; fortalecimiento institucional y técnico de las agencias de supervisión, regulación y control; y promoción de la cultura democrática y de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. El Cuadro 4 refleja la distribución de préstamos aprobados.

CUADRO 4

Distribución de préstamos para reforma y modernización del Estado, 2004–2005 (En millones de US\$)

	2005	%	2004	%
Reforma y apoyo al sector público	99,5	9,4	663,7	75,2
Reforma del sector financiero	835,2	79,0	125	14,2
Reforma fiscal	47,9	4,5	43	4,9
Políticas de descentralización	51,6	4,9	30,4	3,4
Modernización y administración de la Justicia	4,9	0,5	3	0,3
Planificación y reforma del Estado	0	0,0	0	0,0
Modernización parlamentaria	3,9	0,4	4,8	0,5
Sociedad civil	0	0,0	0	0,0
Apoyo a la política comercial	13,9	1,3	0	0,0
Administración pública electrónica	0	0,0	13,2	1,5
Total	1.056,9	100,0	883,1	100,0

Desde Guadalajara, el BID aprobó más de cien proyectos nacionales y regionales de cooperación técnica no reembolsable destinados a la modernización del Estado por un monto que supera los US\$20 millones. La finalidad de estos proyectos es introducir conceptos y operaciones innovadoras basadas en las cuatro áreas de la *Estrategia de Modernización del Estado*: sistema democrático; estado de derecho; gestión pública; y estado, mercado y sociedad. En estas cooperaciones técnicas se abordan cuestiones tales como la seguridad de los ciudadanos, la participación de la sociedad civil, el gobierno electrónico, la administración tributaria y la política fiscal, por medio de diversas actividades tales como talleres financiados por proyectos, seminarios, cursos y publicaciones orientados a generar consensos entre los actores involucrados en los procesos.

Con el objetivo de mejorar la efectividad en el desarrollo aumentaron en 2004 y 2005 las actividades de fortalecimiento de la capacidad del sector público de los países miembros prestatarios con la introducción de técnicas de gestión por resultados en los organismos ejecutores de proyectos financiados por el Banco. En este sentido, el instrumento interactivo en la Web GWIT (*Governance Web Interactive Tool*)²⁰ proporciona una interfaz fácil de usar para tener acceso a la mayoría de los indicadores de dominio público relacionados con la gobernabilidad democrática.

Financiamiento

La Declaración de Guadalajara incluye como tema el financiamiento para el desarrollo. Al respecto cabe recordar que el BID es la principal fuente de financiamiento multilateral en la Región, especialmente para los países más pequeños, lo que, dentro de la demanda articulada por los gobiernos, le ha permitido ampliar la escala de programas en áreas de intervención vinculadas con la cohesión social. En 2004 y 2005 el BID continuó desarrollando instrumentos específicos de crédito bajo su *Nuevo Marco de Financiamiento* que fue diseñado para otorgar mayor flexibilidad y efectividad a la actividad crediticia del Banco. Entre estos instrumentos se pueden mencionar la facilidad sectorial para el desarrollo institucional, los préstamos en función de resultados (que son préstamos de inversión que se desembolsan cuando se han logrado los resultados de desarrollo o productos del programa respectivo), el programa de reactivación de finanzas para el comercio internacional, la facilidad de reconstrucción de emergencia, y la modalidad de préstamos de enfoque sectorial amplio (SWAP por su sigla en inglés). Muy recientemente, en marzo de 2006, se han creado dos fondos con un potencial importante para catalizar beneficios en términos de la reducción de pobreza: el *fondo para la prevención de desastres naturales*, cuyo objetivo es facilitar el desarrollo de técnicas, políticas y programas de manejo del riesgo de desastres naturales, y el *fondo para la preparación de proyectos de infraestructura*, cuyo objetivo es fomentar actividades de preinversión que respalden el incremento de inversiones en el ámbito de la infraestructura. En abril de 2006, fue aprobada la *ampliación*

²⁰ En construcción.

(del 5% al 10%) *del alcance de la facultad para el financiamiento ofrecido por el Banco sin garantías soberanas*. Esta innovación aumentará la capacidad del Banco de trabajar con un espectro amplio de clientes, sectores y proyectos, incluidos los puramente privados y los que se enmarcan en la dimensión de las asociaciones público-privadas, así como los que si bien pertenecen al sector público, están desprovistos de garantía soberana.

Es razonable pensar que la ampliación y flexibilización de los instrumentos financieros del BID beneficiarán la escala de su actividad crediticia en todos los sectores, incluyendo los relevantes para la cohesión social.

El resumen de actividades ofrecido en esta sección deja constancia de que el Banco está fuertemente presente en campos directamente ligados al fomento de la cohesión social. El Banco ha apoyado *esfuerzos integrales* dirigidos a promover la equidad y reducir la pobreza y ha orientado una parte significativa de sus esfuerzos hacia la concertación de actores, la coordinación, y el fomento de consenso respecto a cómo abordar de forma eficiente y efectiva el fortalecimiento de la cohesión social.

A la luz del análisis presentado en este documento, la Región presenta todavía grandes desafíos particularmente en materia de desigualdad, pobreza, exclusión de ciertos grupos, informalidad del empleo, y progresividad y efectividad del gasto. Por esta razón, el Banco ha ido poniendo cada vez más énfasis en la importancia de la medición de la efectividad en el desarrollo, lo que se ha traducido en un aumento de la proporción de préstamos evaluados en sectores vinculados con la cohesión social. Las inversiones en indicadores y datos necesarios a la evaluación están hoy empezando a producir resultados. Cabe destacar, como ejemplo de los resultados que arrojan los ejercicios de evaluación, el éxito de las transferencias condicionadas en efectivo en actuar sobre la reducción de la pobreza y desigualdad.

Por supuesto, el Banco es sólo uno entre un conjunto de actores y fuerzas, y la producción de resultados es el producto de muchos factores que van más allá del alcance del BID. Sin embargo, el hecho de que una parte substantiva de su cartera se concentre en sectores vinculados con la reducción de pobreza, desigualdad y exclusión, la mejora de la calidad y el acceso a los servicios, así como el fortalecimiento institucional, es por sí mismo indicativo del peso específico que están teniendo los esfuerzos realizados en la Región para trabajar hacia una mayor cohesión social. Indudablemente, la Región está realizando avances, despertando a su paso el interés de otras regiones en desarrollo que están siguiendo con atención aspectos de esta evolución como posibles ejemplos a imitar.

Reflexiones finales

El concepto de cohesión social es invocado cada vez con mayor frecuencia en el debate sobre cómo fomentar un crecimiento con equidad y sostenible, y cómo crear sociedades incluyentes y más resistentes. Dentro del marco de la Comunidad Europea (CE) y también del Consejo de Europa, la cohesión social es un objetivo explícito de las políticas de desarrollo. En ALC, el BID está apoyando un programa importante de inversiones, cooperación técnica y coordinación de actividades con objetivos sectoriales directamente relacionados con la cohesión social. Además se han llevado a cabo una serie de iniciativas en este sentido, las cuales reposan en la noción de cohesión social, según se elaboró en la sección anterior. Recientemente, el BID y la CE han decidido colaborar de forma más estrecha en este ámbito, haciendo de la cohesión social un tema prioritario de su alianza estratégica.

A pesar de esta preocupación creciente, el concepto de cohesión social ha carecido de una definición operativa que le permita diferenciarse de las nociones de pobreza, desigualdad y exclusión, y por tanto que no aparezca como un subproducto de las mismas. Una definición con tales características debe permitir monitorear los avances a través de indicadores concretos, sin que por ello el concepto se convierta en un *totum revolutum* en el que se dé cabida a tantos componentes que se pierda el sentido de propósito. Con estas preocupaciones en mente, en este documento se ha intentado producir un concepto relativamente palpable, ofreciendo una definición operativa y realizando un esfuerzo hacia la construcción de un índice que nos permita examinar los vínculos que existen entre los niveles de cohesión social y ciertos productos generados por el desarrollo.²¹

Los resultados de este ejercicio han sido presentados en páginas precedentes. Con la definición de cohesión social en mano, nos pudimos acercar al objetivo señalado, esperando que el análisis sirva como estímulo y punto de partida para trabajos posteriores. Los resultados presentados apuntan efectivamente hacia un vínculo entre las condiciones que determinan, por un lado, el grado de cohesión de una sociedad y, por el otro, su capacidad de crecimiento económico, competitividad, facilidad para adaptarse a los cambios y responder de forma flexible a las demandas de mercados cada vez más exigentes, así como su capacidad para la innovación tecnológica, y la posibilidad de consolidar un sistema democrático eficaz. Dicho esto, en lo que sigue se explorarán algunas de las implicaciones para la elaboración de políticas públicas, así como los posibles espacios de colaboración futura con la CE.

Como primera reflexión cabe interrogarse sobre el papel del Estado en estos procesos. Se puede decir que, si bien los Estados tienen una función clave en la primera dimensión de la cohesión social que concierne la distribución de oportunidades —provisión de bienes

²¹ En el futuro, nuevos esfuerzos tendrán que orientarse hacia el perfeccionamiento y la consolidación del mismo (ver Apéndice I).

públicos como seguridad, educación, servicios básicos y políticas y programas redistributivos— el Estado tiene un papel marginal en lo que respecta a la segunda dimensión, la del capital social, en la que probablemente su principal función se limita a la de ser un buen facilitador. Es precisamente en el fortalecimiento del capital social donde el papel de la sociedad civil es clave, como se ha argumentado.

En la búsqueda de factores que contribuyan a la consolidación de los logros de desarrollo en América Latina, este documento concluye que, para llegar a la sostenibilidad tanto del crecimiento acelerado como del desarrollo en un sentido más amplio de la palabra, los países tienen que ser capaces de generar avances concretos en materia de cohesión. Esto, a su vez, implica tener una cierta idea de las prioridades, o dicho de otra manera, supone identificar aquellos factores que son capaces de desencadenar círculos virtuosos de crecimiento y desarrollo.

Por la propia idiosincrasia de América Latina, que la convierte en la región más desigual del mundo, una de las primeras tareas a las que la Región tiene que enfrentarse es la de reajustar la estructura de distribución de oportunidades entre los individuos. Los niveles altos de desigualdad y fragmentación social son producto de (y fomentan) un mercado laboral y un sistema educativo que sub-invierte donde más se necesita. La Región tiene que invertir en capital humano, concentrándose especialmente en aquellos grupos para los que las brechas de acceso son mayores, así como crear condiciones de protección social para los más pobres, los informales y los desempleados. La inversión en sistemas de educación de calidad más competitivos contribuirá a crear oportunidades de participación y movilidad social, principalmente para los jóvenes, lo que tendrá muy probablemente un impacto en los índices de conflicto y violencia.

América Latina necesita flexibilizar los mercados de trabajo y fomentar la creación de empleo como elementos de una estrategia para dotarse de una mejor capacidad de respuesta al mercado que evoluciona constantemente. Las economías desarrolladas y en desarrollo alrededor del mundo han mostrado grandes diferencias en su capacidad doméstica para la innovación y el cambio. Los países del Sudeste Asiático han invertido en capital humano de forma sistemática, logrando ventajas comparativas significativas en su capacidad de adaptación a nuevos mercados y en el diseño de áreas sostenibles. América Latina, en cambio, ha dedicado relativamente poca atención al desarrollo del capital humano y a las exigencias de una estrategia de creación de empleo y de fomento de la movilidad laboral, lo cual se evidencia en su limitada adaptabilidad. Pocos países en la Región han avanzado en la actualización de sus mercados laborales para poder posicionarse con firmeza de cara al futuro. Cuando la Región ha crecido, el “contenido de empleo” ha sido bajo, y eso ha contribuido a mantener la desigualdad.

Mayor cohesión social implica una renovación de los sistemas e instituciones educativos y laborales, marcos regulatorios que combinen fiabilidad con flexibilidad para estimular el crecimiento de las empresas y del mercado laboral, políticas sociales eficientes para disponer de una fuerza de trabajo preparada pero también protegida, y finalmente sistemas que estimulen de forma continuada la innovación y el aprendizaje. Para ello tienen que mejorarse la eficiencia y muchas veces la legitimidad de las instituciones

responsables del diseño y de la ejecución de las políticas públicas, ofreciendo servicios de calidad, y buscando asociaciones estratégicas con otros actores, tanto del sector privado como de la sociedad civil, siempre que dichas alianzas persigan un aumento de la eficiencia en beneficio del usuario.

El informe *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment* (Comunidades Europeas, 2004) pone énfasis en la falta de compromiso y voluntad política como uno de los principales obstáculos para lograr el objetivo establecido por la Unión Europea en la estrategia de Lisboa de conseguir, dentro del espacio europeo, economías dinámicas y competitivas, más basadas en el conocimiento y capaces de asegurar un crecimiento sostenible a través de la creación de más y mejor empleo y de mayores niveles de cohesión social.

Para fortalecer su resistencia y ser capaz de anticipar y adelantarse a los cambios, América Latina tiene que asumir el compromiso firme de trabajar hacia sociedades más cohesionadas. Institucionalmente, la apropiación política del objetivo de cohesión social por parte de los Estados implica: a) poner en marcha mecanismos que articulen de forma consistente la relación entre medios y fines; b) realinear las políticas para que se ajusten al objetivo establecido, así como c) asociar a los diferentes actores —sector privado, sociedad civil y ciudadanía en general— para que cooperen en el proyecto común. Lo anterior supone que los cambios en las prioridades tienen que verse consistentemente reflejados en los presupuestos públicos. Fortalecer las capacidades para la innovación y el cambio, que van a tener un impacto a su vez en la competitividad de las economías y en su crecimiento, implica consagrar una parte sustantiva del presupuesto a investigación, infraestructura, educación y formación.

La voluntad política tiene que concretarse en las estrategias de inversión de los países. La experiencia europea muestra que las declaraciones de intención tienen que ser acompañadas por dotaciones de recursos consistentes con los objetivos establecidos. La Unión Europea es consciente de que el éxito de la integración depende del mantenimiento de una cohesión económica y social suficiente entre los Estados miembros. El concepto se puede fácilmente aplicar al marco intraestatal. El grado de integración de un Estado, y por tanto su capacidad de proyectarse económicamente hacia el exterior, dependerá en gran medida de los vínculos que se generen entre las partes que lo constituyen. El fomento de esta capacidad debe ser una prioridad para los países de la Región. No hay que olvidar que para trabajar hacia una mayor cohesión interregional, la Unión Europea invierte más de un tercio de su presupuesto general en los llamados fondos estructurales.

La integración del Estado requiere de instituciones sólidas, eficientes y dotadas de recursos que consigan articular, diseñar, alinear y generar consensos tanto entre los principales actores públicos, como entre éstos y la ciudadanía.

Políticas públicas más efectivas, que afecten positivamente los niveles de cohesión social, deben ser concebidas con un enfoque integral, lo que supone tener en cuenta el sistema de relaciones que mantienen los diferentes actores, sean estos políticos, económicos o sociales. Toda nueva política pública implica ganadores y perdedores potenciales. Teniendo esto en cuenta, la cohesión social es necesaria para generar la confianza y pa-

ciencia que la implantación de dichas reformas requiere. Los ciudadanos necesitan creer en otros ciudadanos, sentirse de alguna manera parte de la misma empresa colectiva y confiar en las instituciones del Estado para poder justificar las eventuales pérdidas que las reformas supongan en el corto plazo.

Para ello, es importante trabajar en la construcción de sinergias entre el Estado y la sociedad, buscando por un lado la complementariedad entre los sectores público y privado, y estrechando por el otro los lazos que existen entre el ciudadano y las instituciones públicas. Al generar vínculos cooperativos entre los individuos se incrementarán las externalidades positivas del capital social, lo que se traducirá en mayores niveles de cohesión, que se verán a su vez reflejados en mayor potencial de desarrollo para los países.

Tal como se indicó arriba, los niveles y patrones de desigualdad entre los países de la Región son muy diferentes. Por ello, políticas públicas, estrategias y acciones serán diferenciadas en cada caso. Los países deberán priorizar sus acciones en los sectores social, laboral, de infraestructura y fiscal, así como en el fortalecimiento de los procesos políticos y de las instituciones, con el fin de maximizar su potencial de desarrollo a través de una mayor distribución de oportunidades y de capital social; es decir, una mayor cohesión social.

Finalmente, de todo lo anterior se pueden identificar espacios en los que la asociación estratégica BID/CE puede encontrar terreno fértil de cooperación que repercuta de forma efectiva en el desarrollo de la Región. Para empezar, y por las razones expuestas, más esfuerzos son necesarios en materia de pensamiento, siendo uno de los objetivos claves el perfeccionamiento de índices y medidas de cohesión que permitan monitorear avances y debilidades potenciales dentro de los sistemas. La CE tiene el valor agregado de la experiencia en la construcción europea, en la que la cohesión económica y social han sido una fuerza motora. El BID por su parte posee la experiencia de trabajar en, con y para la Región, y ha ido paulatinamente situando en el centro de sus prioridades los temas que aquí se han discutido.

Por otro lado, en el ámbito concreto de la acción, ambas instituciones tienen ciertamente un papel que jugar tanto en el apoyo a los Estados para el mejoramiento de sus estructuras de distribución de oportunidades como en el fortalecimiento de la sociedad civil, motor en la creación de externalidades positivas de capital social. Por tanto, acciones conjuntas —o al menos coordinadas— se pueden contemplar, y serían de hecho deseables para asegurar la consistencia de las intervenciones.

APÉNDICE I

Estructura y metodología utilizada para la construcción del índice de cohesión social

El índice de cohesión social propuesto en este documento está compuesto por dos componentes y cuatro subcomponentes. Los dos componentes son Distribución de Oportunidades y Capital Social. Los dos subcomponentes de Distribución de Oportunidades son la Estructura Socioeconómica y la Estructura Política. Los dos subcomponentes de Capital Social son: Externalidades Positivas y Externalidades Negativas. Cada uno de los subcomponentes y los sub-índices asociados se componen a su vez de un conjunto de variables intermedias, según el esquema introducido en el texto principal de este documento.

El componente de la distribución de oportunidades intenta capturar los sesgos en materia de oportunidades que pueden surgir entre los individuos. El componente del capital social, a su vez, se refiere a las relaciones entre los individuos, pudiéndose suponer que las oportunidades que la sociedad ofrece a cada uno de sus miembros no son indiferentes al tipo de relaciones que los individuos van a mantener entre sí.

Sociedades con altos niveles de desigualdad probablemente sean propensas a generar relaciones no cooperativas entre aquellos individuos que tienen acceso y los que son excluidos del acceso a recursos. Por ejemplo, la desigualdad ha sido asociada empíricamente con conflictos, malestar social e inestabilidad política (Alesina y Perotti, 1996; Perotti, 1996). También la desigualdad de ingreso parece estar relacionada con altos niveles de criminalidad (Fajnzylber et al., 2000). Lo mismo ocurre con la relación entre la fragmentación etnolingüística y el grado de polarización y la incapacidad de cooperar en la producción de bienes públicos, conceptos todos relacionados con el segundo componente de la cohesión social. Al mismo tiempo, se puede suponer que los individuos que desarrollan sentimientos de desconfianza interpersonal e intergrupales crecen en el resentimiento contra una sociedad y un Estado que les priva de oportunidades reales de desarrollarse.

El primer subcomponente de Distribución de Oportunidades —la estructura socioeconómica— contiene cinco indicadores: incidencia de pobreza, coeficiente de Gini, tamaño de la clase media, coeficiente de Gini educativo y movilidad intergeneracional.

En este subcomponente se hizo un esfuerzo para capturar las desigualdades en materia de oportunidades y las brechas potenciales que pueden surgir como consecuencia de divisiones étnicas y lingüísticas. Sin embargo, ciertos indicadores disponibles no están actualizados y otros, a nuestro juicio, tampoco consiguen reflejar de forma adecuada la gama de factores que pueden generar diferencias en materia de oportunidades entre

los grupos sociales. Por estas razones, no se incluyó en el índice ningún indicador de la fragmentación etnolingüística.

El segundo subcomponente de Distribución de Oportunidades —la estructura política— incluye dos indicadores: igualdad ante la ley y sesgos en participación política.

El primer subcomponente del Capital Social —externalidades positivas— incluye cinco indicadores: actividad en organizaciones, confianza interpersonal, confianza en las instituciones públicas, confianza en los políticos y capacidad fiscal. El segundo subcomponente —externalidades negativas— contiene tres indicadores: conflicto en las relaciones trabajadores-empleadores, víctimas de delitos y tasa de homicidios (por cada 100.000 habitantes).

Para el cálculo del índice de cohesión social, una vez obtenidos los valores de las fuentes indicadas en el Apéndice 2, las variables intermedias fueron estandarizadas en una escala de 0 a 1, para lo cual se tomaron como mínimos y máximos los valores teóricos de cada variable (x_{min} / max_{min}). Una vez estandarizadas todas las variables, en aquellos casos en los que el signo era inverso a la lógica de la relación a mayor valor de la variable mayor cohesión social, se reinvirtieron los valores ($1-x$).

Con las variables estandarizadas se procedió a calcular el valor de cada uno de los cuatro sub-índices, como promedio de la sumatoria del valor de las variables que los componen. Finalmente se calculó el índice de cohesión social como promedio de la sumatoria del valor de los sub-índices que lo componen. El valor hipotético del índice de cohesión social y de cada uno de los sub-índices que lo componen oscila entre 0 y 1 puntos (nula y máxima cohesión social, respectivamente).

Este esfuerzo completa otro trabajo que ha sido realizado dentro del BID, en el que también se analiza y operacionaliza el concepto de cohesión social. Jarque, Mejía y Luengas (2005) desarrollaron un índice basado en cuatro componentes: pobreza, igualdad de oportunidades, exclusión y solidaridad. Estos componentes y los indicadores correspondientes tienen varios aspectos en común con los presentados en este documento. Un criterio central en el desarrollo del índice en el trabajo citado fue la posibilidad de estudiar la evolución del índice en el tiempo. Se concentra por tanto en el uso de datos objetivos o “duros” disponibles de forma recurrente a lo largo del tiempo y que seguirán estando disponibles en el futuro. En el presente documento se ofrece una definición más completa de la cohesión social, cuyas dimensiones conceptuales —entre las que se encuentran las externalidades positivas y negativas del capital social y la distribución de oportunidades políticas— son difíciles de capturar a través de indicadores cuantitativos. Por tanto, el índice presentado aquí utiliza extensivamente datos basados en percepciones extraídas de encuestas de opinión, tanto de la población en general como de ejecutivos y empresarios. A pesar de las diferencias en la especificación de los componentes del índice y de los indicadores concretos utilizados, la correlación entre los dos índices es muy elevada (0,87), el ordenamiento de los países es similar, aunque no idéntico, y los resultados de las correlaciones con indicadores de desarrollo son comparables.

La arquitectura del presente índice es consistente con la definición de cohesión social que se ha manejado. La elección de los indicadores incluidos para medir cada uno de los subcomponentes responde tanto a razones conceptuales, desarrolladas previamente, como de disponibilidad de datos comparables para los 18 países de la Región¹. Se han utilizado los puntos de observación o promedios plurianuales más recientes disponibles, entre los años 2001–2005. En el cálculo del índice se ha optado por dar el mismo peso a cada uno de los subcomponentes —estrategia consistente con la definición— lo que implica una ponderación indirecta de los indicadores, dado que a mayor número de indicadores en el subcomponente, menor el peso relativo individual de cada uno de éstos en el valor final del índice.

Una vez construido el índice en función de estos criterios se han realizado análisis de sensibilidad. Una opción alternativa a dar la misma ponderación a cada uno de los cuatro subcomponentes —estructura socioeconómica, estructura política, externalidades positivas y externalidades negativas del capital social— es la de dar el mismo peso a los indicadores individuales. Se volvió a calcular el índice de cohesión social primero computando el promedio de todos los indicadores, y luego calculando índices eliminando sucesivamente del análisis un indicador a la vez. Finalmente se calculó el valor de las correlaciones entre el valor obtenido en la especificación final del índice de cohesión social con la que se ha trabajado en este documento y las otras especificaciones. El valor de las mismas oscila entre 0,97 y 0,99, lo que quiere decir que el índice es poco sensible a cambios de especificación, y por tanto la posición de los países no se ve significativamente modificada por la inclusión de ciertos indicadores.² Lo anterior implica que los indicadores de cohesión social seleccionados son consistentes entre sí, y están midiendo dimensiones del concepto que parecen formar parte de un sistema por el que una mejor distribución de oportunidades a nivel individual va a tener repercusiones positivas sobre las externalidades que se producen en materia de cohesión social.

Los indicadores políticos e institucionales utilizados en el índice de cohesión social son conceptualmente independientes de los indicadores utilizados para medir la gobernabilidad democrática.

Futuros trabajos hacia la consolidación de un índice de cohesión social tendrán que orientarse esencialmente en tres direcciones: (i) la reflexión a nivel conceptual sobre la arquitectura y ponderación de las subdimensiones e indicadores; (ii) el desarrollo de indicadores conceptualmente válidos y confiables que permitan medir con mayor precisión cada una de las dimensiones; y (iii) la validación del índice de cohesión extendiendo la muestra de países a otras regiones del mundo y replicándolo en el tiempo.

¹ No se han incluido los países del Caribe porque no hay encuestas de opinión comparables al Latiobarómetro.

² La única excepción viene con la exclusión de tasas de homicidios y ello se debe a la ausencia de datos para dos países: Bolivia y Perú (0,87).

APÉNDICE 2

Definición de las variables y fuentes de información

Índice de cohesión social

Incidencia de pobreza

Se empleó la incidencia de pobreza determinada con base en líneas nacionales de pobreza, indicador calculado por la CEPAL. Los datos sobre la incidencia de pobreza se tomaron de Jarque, Mejía y Luengas (2005). Las fuentes utilizadas en este estudio son CEPAL (2004b) y CEPAL (2002).

Coefficiente de Gini

Se utiliza el coeficiente de Gini calculado en CEPAL (2003), que se refiere a la desigualdad en los ingresos equivalentes de los individuos de un determinado país. Los datos sobre el Índice de Gini se tomaron de Jarque, Mejía y Luengas (2005).

Tamaño de la clase media

La medida de tamaño de la clase media se determina a partir de la sumatoria del porcentaje del total de ingresos que ganan los deciles 3, 4, 5, 6 y 7 de la población. Fuente: CEDLAS/Banco Mundial, 2006.

Coefficiente de Gini educativo

Este indicador se calcula a partir de la distribución del nivel de escolaridad alcanzado por la población mayor de 15 años de edad. La fuente de este indicador es Jarque, Mejía y Luengas (2005).

Movilidad intergeneracional

Este indicador se basa en información extraída de las encuestas de hogares. Compara ciertas características de padres e hijos, concentrándose en adolescentes entre 16 y 20 años. Fuente: Behrman et al., 2001.

Igualdad ante la ley

Este índice está basado en una pregunta del Latinobarómetro de 2003 y 2005: “¿Diría Ud. que los (nacionalidad) son iguales ante la ley?” Las respuestas posibles a estas preguntas son: (1) Mucho, (2) Bastante, (3) Poco, (4) Nada. Se calculó la media de las respuestas de

cada país. Estas medias se normalizaron en una escala de 0 a 1 basada en el rango de las respuestas posibles a la pregunta. Luego estos valores normalizados fueron invertidos para que los valores mayores indicaran mayor igualdad ante la ley. Finalmente se calculó un promedio de los resultados para 2003 y 2005. Esta pregunta no formó parte de la encuesta de 2004. Fuente: Latinobarómetro, 2003 y 2005.

Sesgos en participación política

El índice de sesgos en participación política está basado en las respuestas a varias preguntas de Latinobarómetro, 2005. Se calcularon dos sub-índices y luego el promedio. El primer sub-índice está formado por una pregunta sobre la participación de los entrevistados en las elecciones presidenciales más recientes en sus países: “Dígame, ¿votó Ud. en las últimas elecciones presidenciales? Sí o No.” El primer sub-índice es la proporción de respuestas afirmativas a la pregunta. El segundo sub-índice está formado por cuatro preguntas relacionadas con formas más informales de participación política: 1. “¿Habla de política con los amigos?”; 2. “¿Trata de convencer a alguien de lo que Ud. piensa políticamente?”; 3. “¿Trabaja para un partido o candidato?”; 4. “¿Trabaja por un tema que lo afecta a Ud. o a su comunidad?”. Las respuestas posibles a estas preguntas son: Muy frecuentemente, Frecuentemente, Casi nunca, y Nunca. El sub-índice resulta del promedio de las medias de las respuestas, normalizadas en una escala de 0 a 1. El índice de participación política es el promedio de los dos sub-índices. Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Actividad en organizaciones

El índice del nivel de actividad está basado en una pregunta de Latinobarómetro 2005 acerca del tipo de organizaciones sociales en las que participan los encuestados: “¿En cuáles participa Ud. activamente o hace trabajo voluntario?”. El índice representa el promedio de la cantidad de tipos de organizaciones en que participan los encuestados en cada país. Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Confianza interpersonal

Se basa en la siguiente pregunta de Latinobarómetro: “Hablando en general, ¿diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que no se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?”. Para 2003, 2004 y 2005 se ha calculado la fracción de todos los encuestados que responden que “se puede confiar en la mayoría de las personas”. El índice es el promedio de los tres años. Fuente: Latinobarómetro, 2003–2005.

Confianza en las instituciones públicas

Este índice promedia las respuestas a la pregunta acerca de la confianza que los encuestados tienen en una serie de instituciones del Estado: “Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la

lista, cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza”. El índice de confianza en las instituciones incorpora las respuestas relacionadas con las siguientes instituciones: el Congreso, el gobierno, los partidos políticos, las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial, y la policía. Para 2003, 2004, y 2005 se calcula el promedio de las respuestas para cada institución en cada país, el cual se normaliza en una escala de 0 a 1 invertida de manera que los valores mayores impliquen mayor confianza. El índice final es el promedio de los valores de los tres años. Fuente: Latinobarómetro, 2003, 2004 y 2005.

Confianza en los políticos

Este indicador se basa en la siguiente pregunta de Latinobarómetro 2005: “En general se puede confiar en que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente. ¿Ud. diría que está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo?”. El promedio de las respuestas en cada país se normalizan en una escala de 0 a 1 basada en los rangos mínimos y máximos del indicador. Después se calcula el inverso para que los números mayores signifiquen mayor confianza. Este índice fue calculado únicamente con base en el Latinobarómetro 2005 ya que la pregunta no fue incluida en las encuestas de 2003 y 2004. Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Capacidad fiscal

Este indicador está compuesto por el promedio de dos indicadores. El primero es la diferencia entre el nivel real de recaudación de impuestos como porcentaje del PIB y el nivel estimado de recaudación de impuestos como porcentaje del PIB que se puede predecir considerando el nivel de PIB per cápita de los países. Los valores están normalizados en una escala de 0 a 1. El nivel de recaudación de impuestos viene de Lora, 2006 (que utiliza los informes de las agencias estadísticas de los países). El nivel de PIB per cápita se ha tomado de World Development Indicators (Banco Mundial, 2006).

El segundo indicador está basado en la siguiente pregunta del *Global Competitiveness Report* (Executive Opinion Survey) del World Economic Forum: “El sistema de impuestos en su país es: 1=altamente complejo y distorsivo para la toma de decisiones de las empresas, 7=simple y transparente”. Este indicador se incluye bajo la hipótesis de que a menor cohesión social mayor ineficacia en la estructura de la recaudación. El indicador fue calculado tomando el promedio del valor de las respuestas para cada país, normalizando este valor de 0 a 1. Fuente: World Economic Forum, 2006.

Conflicto en las relaciones trabajadores-empleadores

Se basa en la siguiente pregunta del *Global Competitiveness Report* (Executive Opinion Survey) del World Economic Forum: “Las relaciones trabajadores-empleadores en su país son: 1=generalmente confrontacionales, 7=generalmente cooperativas”. El promedio de respuestas en cada país fue normalizado en una escala de 0 a 1 basada en los rangos mínimos y máximos del indicador. Fuente: World Economic Forum, 2006.

El conflicto laboral también se puede medir a través de datos objetivos, como el número de días perdidos por causa de huelgas como proporción del número de días de trabajo por año. Sin embargo estos datos no están disponibles para la mayoría de los países de la Región, especialmente para años recientes.

Víctimas de delitos

Basada en la siguiente pregunta de Latinobarómetro: “¿Ha sido Ud. o alguien en su familia asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses?”. El índice es la proporción de todos los encuestados que responden que sí. Esta proporción se calcula a través del promedio de los resultados de las encuestas de 2003, 2004, y 2005. El resultado fue invertido para que los valores mayores indiquen niveles más bajos de víctimas de delitos. Fuente: Latinobarómetro, 2003, 2004 y 2005.

Tasa de homicidios

Se trata de la tasa de mortalidad causada por homicidio por cada 100.000 habitantes. Para cada país se utilizó el año con los datos más recientes disponibles. Estos fueron normalizados en una escala de 0 a 1 basados en un mínimo de 0 y un máximo de 62, que es la tasa más alta encontrada a nivel mundial. Fuentes: Organización Mundial de la Salud, 2003; la tasa de homicidios para Guatemala proviene del PNUD Guatemala; la tasa para Honduras proviene del Departamento de Estado de Estados Unidos.

Indicadores de desarrollo

Crecimiento económico

Promedio de crecimiento anual del PIB per cápita en el período 1990–2003. Fuente: World Development Indicators (Banco Mundial, 2006).

Competitividad

Global Competitiveness Index. El índice está compuesto de tres índices: el índice de tecnología, el índice de instituciones públicas y el índice del ambiente macroeconómico. Estos índices están compuestos por sub-índices construidos con base en una combinación de respuestas a preguntas de una encuesta administrada a empresarios y de datos “duros” de varias fuentes. Fuente: World Economic Forum, 2006.

Índice de tecnología

El indicador está compuesto de dos o tres sub-índices dependiendo de si el país está considerado como un líder en el área de innovación tecnológica. Para los países que no lo

son, el índice de tecnología está compuesto por el sub-índice de innovación, el sub-índice de la capacidad para recibir transferencias tecnológicas, y el sub-índice de tecnología de información y comunicación. El peso del primero es $1/8$, el del segundo es $3/8$, y el del tercero es $1/2$. Estos sub-índices son construidos con base en una combinación de respuestas a preguntas del Executive Opinion Survey y de datos “duros” de varias fuentes. Fuente: World Economic Forum, 2006.

Eficiencia en los procesos de formulación de políticas

Este índice está construido con base en tres indicadores:

Índice de efectividad del gobierno

Esta medición combina en un índice conjunto muchos de los indicadores disponibles relacionados con la efectividad gubernamental, incluidos aquellos relacionados con la estabilidad de poder del gabinete de ministros, la calidad de la burocracia, tales como el papeleo, el gasto innecesario del presupuesto de gobierno, etc. Este conjunto de indicadores, provenientes de varias fuentes, fue creado a través de una técnica estadística de componentes inadvertidos con anterioridad (*unobserved components model*). Los indicadores considerados incluyen algunos basados en encuestas y otros que son evaluaciones de expertos. Fuente: Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html> y Kraay et al., 2003.

Eficacia de las políticas públicas

Este indicador calcula en qué medida las políticas reflejan un uso social y económicamente productivo de los recursos escasos. Está basado en dos componentes. El primero (“gasto gubernamental innecesario”) proviene de una pregunta del Executive Opinion Survey del World Economic Forum. El segundo mide si los recursos están concentrados en donde son más efectivos y proviene de la encuesta State Capabilities Survey realizada por el BID. Fuente: Stein et al., 2006.

Funcionamiento de las instituciones públicas

Este indicador está basado en el promedio de todas las respuestas dadas a la siguiente pregunta de Latinobarómetro: “En términos generales, ¿cuál diría usted que es su opinión sobre el funcionamiento de las instituciones públicas? ¿Usted diría que funcionan muy bien, bien, regular, mal o muy mal?”. El indicador se calcula tomando el promedio de los valores de las respuestas para cada país, normalizando este valor de 0 a 1, considerando el rango posible de 1 a 5 de las respuestas y, luego, invirtiendo el puntaje normalizado, de modo que los números más altos indican las opiniones más favorables acerca del funcionamiento de las instituciones públicas. Fuente: Latinobarómetro 2005.

Calidad de las políticas de desarrollo

Este índice está formado por cuatro indicadores:

Efectividad del gobierno en reducir la pobreza y la desigualdad

Basado en las siguientes preguntas del *Global Competitiveness Report* (Executive Opinion Survey): “¿En su país, los esfuerzos del gobierno para reducir la pobreza y tratar la desigualdad del ingreso son: 1=ineficaces, 7=eficaces?” El indicador fue calculado tomando el promedio del valor de las respuestas para cada país, normalizando este valor de 0 a 1. Fuente: World Economic Forum, 2006.

Confianza en que el dinero de los impuestos será bien gastado

Basado en una pregunta del Latinobarómetro 2005: “En general respecto de los impuestos, ¿tiene usted confianza en que el dinero de los impuestos será bien gastado por el Estado? ¿Sí o no?”. El indicador es la proporción de aquellos que respondieron “Sí”. Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Control de la corrupción

Esta medición combina en un índice conjunto muchos de los indicadores disponibles relacionados con el control de la corrupción. Este conjunto de indicadores, provenientes de fuentes diferentes, fue realizado a través de la técnica estadística conocida como modelo de componentes inadvertidos con anterioridad (*unobserved components model*). Los indicadores considerados incluyen algunos basados en encuestas y otros en evaluaciones de expertos. El indicador del Banco Mundial está normalizado a una escala de 0 a 1, basada en los mínimos y máximos encontrados en las muestras globales de los países. Fuente: Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html>. Para una descripción del indicador consultar Kraay et al., 2003.

Corrupción de los funcionarios públicos

Basado en las respuestas a la siguiente pregunta del Latinobarómetro 2005: “Imagínese que el total de los funcionarios públicos en (país) fueran 100 y usted tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría que son corruptos?”. El indicador se calcula a través de la proporción promedio de la cantidad de funcionarios públicos que los encuestados afirman que son corruptos, normalizada a una escala de 0 a 1. Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Capacidad de blindaje contra eventuales choques políticos

Este índice está compuesto por cuatro indicadores:

Estabilidad política y ausencia de violencia

Esta medición combina indicadores basados en encuestas y sondeos realizados por expertos. El indicador del Banco Mundial está normalizado a una escala de 0 a 1, basada en los mínimos y máximos encontrados en las muestras globales de los países. Fuente: Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html> y Kraay et al., 2003.

Estabilidad de las políticas públicas

Este indicador mide la magnitud en que las políticas públicas tienden a mantenerse estables a través del tiempo. Está basado en seis indicadores. El primero es la desviación estándar del Fraser Index of Economic Freedom para el país. Los dos indicadores siguientes se derivan de preguntas realizadas en el Executive Opinion Survey del World Economic Forum. El primero de estos refleja la medida en que los cambios políticos o legales han debilitado la capacidad de planificación de las empresas. El segundo se relaciona con la magnitud con la cual los nuevos gobiernos cumplen compromisos y obligaciones contractuales de regímenes previos. Los tres indicadores finales están delineados a partir de preguntas del State Capabilities Survey llevado a cabo por el BID. La primera pregunta de esta encuesta se ocupa de la capacidad del Estado para fijar y mantener prioridades entre objetivos contradictorios. La segunda consulta es sobre la medida en que los gobiernos aseguran la estabilidad de las políticas. La tercera pregunta es sobre el alcance del Estado para establecer y mantener compromisos internacionales. En el Informe del BID, los seis componentes se encuentran normalizados a una escala de 1 a 4 y el índice está en la media de los seis. Normalizamos este índice a una escala de 0 a 1 para colocarlo en la misma escala de los restantes indicadores utilizados. Fuente: Stein et al., 2006.

Escala de desarrollo democrático

Basado en la siguiente pregunta de Latinobarómetro 2005: “Con la siguiente escala de 1 a 10, le pedimos evaluar cuán democrático es (País). El “1” quiere decir que (País) no es democrático y el “10” quiere decir que (País) es totalmente democrático. ¿Dónde pondría usted a (país)?”. El indicador se calculó con base en las medias de cada país, normalizadas en una escala de 0 a 1. Fuente: Latinobarómetro, 2005.

La democracia es el mejor sistema de gobierno

Basado en la siguiente pregunta de Latinobarómetro 2005: “Está usted muy de acuerdo (1), de acuerdo (2), en desacuerdo (3), o muy en desacuerdo (4) con la siguiente afirmación: La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”. El indicador se calculó con la media de cada país, normalizada en una escala de 0 a 1 e invertida, de manera que el valor más alto implica una confianza mayor en la democracia. Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Referencias

- Alesina, A. y R. Perotti. 1996. "Income Distribution, Political Instability, and Investment". *European Economic Review*, 40, pp. 1.203–1.228.
- Avalos, A. y A. Savvides. 2003. "On the Determinants of the Wage Differential in Latin America and East Asia: Openness, Technology Transfer and Labor Supply". Informe No. 19. Latin American/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2006. World Development Indicators online. Disponible: <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>
- Behrman, J. R., A. Gaviria y M. Székely. 2001. Intergenerational Mobility in Latin America. Informe de trabajo No. 452. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Benavides, J. (ed.). 2006. Recuperación de la inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean. A Statistical Compendium of Indicators*. Washington, D.C.: BID.
- . 2005. *The Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean: Progress, Priorities and IDB Support for their Implementation*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina. Buenos Aires: PNUD.
- Bouillon, C., M. Buvinic y C. M. Jarque. 2004. *Construyendo la cohesión social en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- CEDLAS-Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales/Banco Mundial. 2006. Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean. Disponible: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/>
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2005a. *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Chile.
- . 2005b. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.
- . 2004a. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004*, Santiago, Chile.
- . 2004b. *Panorama Social de América Latina*. 2004. Santiago, Chile.
- . 2003. *Panorama Social de América Latina*. 2003. Santiago, Chile.
- . 2002. *Panorama Social de América Latina*. 2001–2002. Santiago, Chile

- Comunidades Europeas. 2004. *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*. Informe del grupo de alto nivel encabezado por Wim Kok. Bruselas. Consejo de Europa/Comité Europeo para la Cohesión Social. 2004. *Revised Strategy for Social Cohesion*, CDCS, 10.
- Duryea, S., O. Jaramillo y C. Pagés. 2003. *Latin America Labor Markets in the 1990s: Deciphering the Decade*. Serie de informes de política laboral, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID.
- Easterly, W., J. Ritzen y M. Woolcock. 2005. "Social Cohesion, Institutions and Growth", Draft Policy Research Working Paper. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza. 2000. "Crime and Victimization: An Economic Perspective". *Economía* 1 (otoño): 219-302.
- Fay, M. y M. Morrison. 2005. "Infraestructura en América Latina y el Caribe: tendencias recientes y retos principales". Washington, D.C.: Banco Mundial. Sin publicar.
- Ferreira, F., P. G. Leite y J. A. Litchfield. 2006. *The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981–2004*. Informe de investigación No. 367, Banco Mundial, Washington, D.C.
- FMI-Fondo Monetario Internacional. 2001. *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, D.C.: FMI.
- Fukuyama, F. 2000. "Social Capital and Civil Society". Informe de trabajo No. 00/74. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Giordano, O., A. Torres y J. Colina. 2005. "Two case studies of Chile Joven and Proyecto Joven (Argentina)". Trabajo presentado en la conferencia de DFID sobre características regionales (Conference on Regional Qualities), Addis Abbaba, Etiopía.
- Jarque, C., Mejía, J. A. y P. Luengas. 2005. Índice de Cohesión Social en América Latina. Unidad de Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Sin publicar.
- Kraay, A., M. Mastruzzi y D. Kaufmann. 2003. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002". Informe de investigación No. WPS 3106. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible: http://econ.worldbank.org/files/28791_wps3106.pdf
- Kliksberg, B. 2006. "El voluntariado en Latinoamérica. Siete Tesis para la discusión". Washington, D.C.: BID. Sin publicar.
- Knack, S. y P. Keefer. 1997. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics* 7: 207–227.
- Latinobarómetro. 2003–2005. *Informes Latinobarómetro 2003–2005*. Santiago, Chile.
- Lora, E. 2006. "Trends and Outcomes of Tax Reforms". En E. Lora, editor. *The State of State Reform*. Stanford: Stanford University Press, forthcoming.
- Manzetti, L. y C. Rufin. 2006. "Private Utility Supply in a Hostile Environment". Washington, D.C.: BID. Sin publicar.
- OPS-Organización Panamericana de la Salud. 2003. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Washington, D.C.
- Perotti, R. 1996. "Democracy, Income Distribution and Growth: What the Data Say". *Journal of Economic Growth*, 1: 149–187.

- PNUD—Programa de las Unidas para el Desarrollo. 2005. *UNDP Human Development Report 2005*, Nueva York: PNUD. Disponible: http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_complete.pdf
- Quinn, D. y J. Woolley. 1998. "Democracy and National Economic Performance: the Search for Stability". Georgetown University, School of Business, Washington, D.C., junio. Sin publicar.
- Rodrik, D. 1999. "Where did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts, and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth* 4(4): 385–412.
- Salamon, Lester; S. Wojciech Sokolowski y R. List. 2003. *Global Civil Society. An Overview*. Baltimore: Johns Hopkins Center for civil Society Studies.
- Stein, E.; M. Tommasi; K. Echebarría; E. Lora y M. Payne. 2006. *La política de las políticas públicas*. Informe Progreso económico y social en América Latina, 2006. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta, y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- U.S. State Department. 2003. Country Report on Human Rights Practices: Honduras. Disponible: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27903.htm>
- World Economic Forum. 2006. *Global Competitiveness Report*. 2005–2006. Palgrave Macmillan. Geneva, Switzerland.

