



Serie de  
investigación

1 - 2018

**Cohesión social, crecimiento e  
institucionalidad para la sostenibilidad.  
Aportes para construir un país próspero y seguro**

*Abril de 2018*





Serie de  
investigación

1 - 2018

**Cohesión social, crecimiento e  
institucionalidad para la sostenibilidad.  
Aportes para construir un país próspero y seguro**

*Abril de 2018*



## Índice

Agradecimientos.....	1
Resumen ejecutivo.....	3
Prefacio .....	7
1. Antecedentes .....	8
2. Cohesión social: atributo de las sociedades solidarias.....	10
3. Cohesión social y crecimiento inclusivo.....	15
4. Cohesión social e institucionalidad democrática.....	18
5. Políticas clave para promover cohesión y bienestar .....	23
5.1 Indicadores para su medición.....	24
6. Amenazas a la cohesión y la sostenibilidad de la sociedad.....	27
7. Conclusiones y reflexiones .....	32
8. Referencias .....	35



## Siglas utilizadas

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DES	Departamento de Estudios Sociales de FUSADES
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FIIAPP	Fundación Internacional e Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, por sus siglas en inglés



## Agradecimientos

Esta Serie de Investigación ha sido posible gracias al interés del Lic. José Ángel Quirós, Director Ejecutivo de FUSADES, en impulsar el análisis multidisciplinario de los problemas de desarrollo e integración de la sociedad salvadoreña.

Su realización, en 2017, fue coordinada por la Dra. Helga Cuéllar-Marchelli, Directora del Departamento de Estudios Sociales, y apoyada por la Msc. Aída Carolina Quinteros y la Licda. Gabriela Góchez, ambas investigadoras del mismo departamento. Asimismo, se contó con los valiosos aportes de:  
Lic. Javier Castro, Director del Departamento de Estudios Legales;  
Dr. Álvaro Trigueros, Director del Departamento de Estudios Económicos;  
Dr. Luis Mario Rodríguez, Director del Departamento de Estudios Políticos;  
Ing. Margarita Beneke de Sanfeliú, Directora del Centro de Investigación y Estadística;  
Ing. César Méndez, Director del Programa de Fortalecimiento Social (FORTAS);  
Ing. Samuel Salazar, Director del Programa ProInnova;  
Ing. Flor de María de Mendoza, Directora del Laboratorio de FUSADES; y  
Lic. René Hernández, Director del Departamento de Comunicaciones.

También se agradecen los comentarios y observaciones a las versiones preliminares de este trabajo recibidas de la Licda. Elena María de Alfaro, Coordinadora de la Comisión del Departamento de Estudios Sociales y los miembros de dicha comisión; igualmente se agradece la revisión editorial minuciosa realizada por Yolanda Cabrera de González, editora de publicaciones.





## Resumen ejecutivo

Hace 26 años se firmó un Acuerdo de Paz y sin negar que ha habido avances importantes en la consolidación de una institucionalidad democrática y en el desarrollo económico y social, aún hay deudas con la ciudadanía que demandan acción por parte de todos los salvadoreños. Hoy corresponde, entonces, construir un sistema de vida para mejorar el bienestar y la sostenibilidad del país.

Ante una realidad compleja con múltiples retos, en esta Serie de Investigación se propone un marco de referencia para hacer análisis y propuestas de política pública que permitan avanzar con esta tarea pendiente, promoviendo la consolidación del Estado de derecho, la integridad de las instituciones y el buen gobierno en una democracia representativa, a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Este marco expresa la naturaleza interrelacionada de tres conceptos importantes: cohesión social, crecimiento inclusivo e institucionalidad democrática para la sostenibilidad de una sociedad centrada en las personas y las familias. Este es un enfoque interdisciplinario para interpretar y proponer soluciones a problemas complejos del desarrollo que trascienden más de una área del conocimiento.

Una perspectiva de esta naturaleza tiene varias virtudes. Una de ellas es que demanda de un acercamiento multidisciplinario a los problemas de la población, por lo que favorece el uso y apropiación de un lenguaje común y permite orientar un diálogo entre diversos actores de la sociedad, orientado a la toma de acuerdos de Nación. Por otro lado, exhorta a una interacción entre la Administración Pública, el sector privado y la sociedad civil, por lo que se refuerza el vínculo democrático entre ciudadanía y Estado. En ese sentido, este planteamiento

estimula la articulación de esfuerzos para lograr un país democrático, próspero, seguro, integrado al mundo y con oportunidades para todos, donde las personas puedan realizar sus sueños y desarrollar todo su potencial. El concepto de cohesión social busca responder a la pregunta sobre qué mantiene unida a la sociedad, pese a las diferencias entre los individuos que la componen. Según el enfoque de políticas públicas, la cohesión social es un atributo de sociedades solidarias en la medida que estas consiguen que sus miembros libremente opten por organizarse y gestionar sus diferencias para producir bienestar.

En esencia, la cohesión social puede definirse a partir de tres componentes (Stanley, 2003): a) la voluntad de los miembros de una sociedad para cooperar entre sí en torno a un proyecto común para sobrevivir y prosperar; b) el respeto a la libertad de los individuos; c) el predominio de las libertades individuales, de igualdad, de tolerancia, y del respeto por el Estado de derecho y los derechos humanos. Se trata de un concepto multidimensional que contiene una vertiente relacional y subjetiva, una institucional, y, una más centrada en oportunidades económicas y sociales. La primera se refiere a variables, tales como sentido de pertenencia, identidad, confianza, solidaridad y cooperación. La segunda se asocia con valoraciones acerca de la calidad de la democracia, del Estado de derecho y del funcionamiento de las instituciones del mercado; así como de otras instituciones clave como la familia y la escuela. Y, la tercera constituye el factor objetivo o material vinculado con las mejoras sustanciales en el nivel de bienestar, tales como: mayor acceso a empleo, educación, salud, protección a la vejez, inclusión social, oportunidades para la movilidad social y seguridad ciudadana. Así, lo que mantiene cohesionadas a las sociedades también es consecuencia del logro de metas sociales concretas (mayor empleo, acceso a educación y salud, etc.) a través de políticas



públicas para promover la igualdad de oportunidades, la estabilidad social y el bien común. La cohesión social es un medio para alcanzar esos objetivos, pero también es un fin que se puede promover a través de las políticas y los programas que buscan reducir brechas sociales y económicas, así como crear condiciones para el establecimiento de un contrato social que sostengan las políticas de largo plazo para lograr mayor equidad e inclusión.

La cohesión social, el crecimiento inclusivo y la institucionalidad democrática se encuentran interrelacionadas en un círculo de retroalimentación virtuosa. Por un lado, la cohesión social contribuye al crecimiento inclusivo al reducir los costos de transacción en la medida que el riesgo de cooperar sea menor y existan reglas claras que se respeten y moldeen la interacción entre los actores económicos (familias, empresas y Estado). A su vez, cuando el crecimiento es inclusivo y centrado en mejorar la calidad de vida de las personas, las instituciones influyen positivamente en mejorar la productividad de las personas y empresas, el clima de negocios e inversión, el acceso a empleo formal de calidad y la generación de ingresos para todos. Una sociedad cohesionada tiene mayores posibilidades de crecer sostenidamente y mejorar la distribución de los recursos, reducir la pobreza y ampliar las oportunidades. Asimismo, instituciones de calidad, enmarcadas en un Estado de derecho, están positivamente asociadas con altas tasas de crecimiento y bajos niveles de inequidad o divisiones sociales. La cohesión social conduce a mejores instituciones y estas, a su vez, conducen a crecimientos más elevados, generación de un clima de negocios favorable y mayores fuentes de empleos (Ritzen *et al.*, 2000).

Por otra parte, los buenos resultados en materia de desarrollo están asociados con instituciones públicas efectivas y esas instituciones, a su vez, son propias

de sociedades cohesionadas. Respeto a las leyes, independencia de poderes, justicia eficaz, derechos ciudadanos, transparencia, sistema político garante de voluntad ciudadana, eficacia gubernamental, son elementos constitutivos de esta relación virtuosa entre cohesión e institucionalidad. Además, las instituciones sociales efectivas promueven distribución equitativa de los recursos, de tal manera que la gente obtiene su parte de los beneficios sociales y se percibe tratada con justicia, por lo que se sentirá más motivada a participar (Jeannotte, 2003). De esta manera, la percepción ciudadana sobre el acceso y funcionamiento de la justicia es un elemento constitutivo de la cohesión social (Hopenhayn, 2007).

De esta manera, el sentido de pertenencia a una sociedad se establece sobre la base de la titularidad plena de derechos civiles, políticos y sociales, elementos constituyentes de una ciudadanía plena. La ciudadanía en ese sentido, genera relaciones de lealtad hacia la comunidad, permite reconocer a los otros como sus conciudadanos y genera compromiso con el proyecto político, lo cual es básico para promover pactos nacionales de largo alcance (Marshall, 2004). Sin ciudadanía, la cohesión no es posible.

También existen vínculos entre cohesión social con la familia y la escuela. La familia es una entidad clave para la formación de vínculos, confianza, identidad, y lealtad a nivel primario y puede convertirse en un vehículo para la interiorización de vínculos secundarios con la comunidad, territorio o Estado; así como para aprender valores cívicos, confianza y otros elementos de capital social. Por su parte, en la escuela se aprenden las reglas del juego que determinan la convivencia y el ejercicio de la ciudadanía, se ponen en práctica los valores y las normas formales e informales (derivadas de la cultura), y se resuelven diferencias entre distintos actores. Así, la escuela contribuye a la calidad de las relaciones entre

personas y grupos, como su sentido de pertenencia en la sociedad y hacia un proyecto común.

La noción de cohesión social ofrece una perspectiva multidimensional para comprender la complejidad de la dinámica social y orientar las políticas públicas que promuevan el bienestar. Al combinar voluntad política con fortaleza institucional, este enfoque puede contribuir a mejorar la coherencia entre las leyes y las regulaciones, así como entre las políticas públicas y los diversos programas que ofrecen varias organizaciones públicas y privadas. Las políticas públicas para promover cohesión social pueden hacer la diferencia, pero demandan compromiso y visión de largo plazo (Laiglesia, 2011). Las siguientes áreas son consideradas clave: 1) Fiscal, para poder contar con los recursos para financiar sostenidamente la inversión en desarrollo social. 2) Empleo y protección social. Asegurando políticas adecuadas para establecer salarios basados en la productividad del trabajo, el acceso a empleo formal y servicios de seguridad social de calidad. 3) Educación, que es central en la formación para la ciudadanía y la competitividad. Y, 4) gobernabilidad y justicia, la cual considera la promoción de la participación cívica, la descentralización de los servicios y el fortalecimiento de las capacidades locales, la modernización del servicio público, la transparencia y el combate contra la corrupción. La capacidad de las políticas públicas para fortalecer la cohesión social, el crecimiento inclusivo y la institucionalidad democrática depende, entre otros factores, de la calidad de las instituciones que la sustentan y de los sistemas de información e indicadores para monitorear y evaluar sus resultados.

La cohesión social, sin embargo, puede ser amenazada tanto desde las esferas macro del Estado y del mercado, como desde espacios más pequeños tales como la familia, el barrio y las relaciones interpersonales. En

términos de oportunidades económicas y sociales, las principales amenazas vendrían dadas por la inequidad y la exclusión, así como las expectativas de ascenso social frustradas por la realidad y la falta de disposición de los actores en situación más favorable a ceder beneficios para el bien común. Pero, también pueden aparecer por carencias en la legitimidad institucional. Esto implica que las instituciones no sean capaces de generar políticas de calidad ni instituir acuerdos nacionales estables y de largo plazo. Para obtener acuerdos duraderos se requiere de capacidad para lograr consenso y esto se genera cuando todas las personas sienten que pertenecen a la misma comunidad y se tienen confianza mutua. La falta de confianza en las instituciones impide políticas sostenibles en tanto que los ciudadanos no confían en que las pérdidas en el corto plazo serán compensadas por mayor equidad e igualdad de oportunidades en el largo plazo. En ese sentido, una administración pública no meritocrática que no actúa en favor del bien común y que es percibida como corrupta es asimismo una amenaza a la cohesión social. Finalmente, otras instituciones sociales podrían generar prácticas contrarias a la cohesión social. La familia, por ejemplo, puede llegar a ser un espacio de profundas inequidades entre sus miembros que luego se trasladan a nivel macro; el mercado puede cometer prácticas anticompetitivas que socavarían las bases de la confianza y solidaridad; y la escuela que puede contribuir a reproducir las desigualdades existentes en el entorno en lugar de crear una sociedad cohesionada y próspera.

La cohesión social puede adoptarse como objetivo de política pública y principio rector de la acción, pero lo más relevante es que desde este enfoque se abriría la oportunidad para unificar visiones y acciones de distintos actores sociales sobre cómo avanzar la democratización del país, en el establecimiento de un



Estado de derecho con el debido respeto a los derechos fundamentales y crecimiento inclusivo, ambos como elementos esenciales de una sociedad próspera.

Una política centrada en la cohesión social permitiría crear ciudadanía y aplanar la cancha de las inequidades para que todas las personas puedan sentirse iguales, pertenecientes a una comunidad política, y confiadas en que sus sacrificios serán recompensados en bienes públicos de calidad. La participación activa y la corresponsabilidad estarían cimentadas en el principio de subsidiariedad, donde cada miembro de la sociedad no solo tiene derechos y deberes, sino también es responsable de contribuir al bien común desde la posición que ocupa.

Finalmente, una sociedad próspera y segura se construye bajo el principio de la solidaridad. Si El Salvador quiere disminuir sus altos índices de descontento social, violencia y polarización ideológica, las políticas públicas deben orientarse a respetar los derechos inherentes a los seres humanos y a la promoción de ciudadanía. Asimismo, los proyectos que emanen tanto desde los tomadores de decisiones como desde las comunidades, deben incluir beneficios para todos, especialmente para quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad e inequidad. Para que los salvadoreños nos sintamos cohesionados frente a un propósito común, el requisito primero es construir un proyecto de nación en el que nadie se queda atrás, donde todos estemos incluidos y en el que la ciudadanía pueda disfrutar de la herencia social que le corresponde.

## Prefacio

Inspirado en la necesidad de promover el desarrollo y la integración de la sociedad salvadoreña más de dos décadas después de la firma del Acuerdo de Paz, en esta Serie de Investigación se propone un marco de referencia para interpretar y plantear soluciones a problemas económicos y sociales complejos, que trascienden más de una disciplina del conocimiento. En él, se refleja la naturaleza interrelacionada de tres conceptos importantes: cohesión social, crecimiento e institucionalidad para la sostenibilidad de la sociedad. También se plantea cómo al abordarlos de manera integrada se facilita la construcción de políticas públicas, que desde diversos ángulos, buscan fortalecer el capital social y desarrollar las capacidades de las personas para aportar productivamente a la economía y sus familias, contando con instituciones capaces de asegurar la democracia, el desarrollo y la paz social. En este marco, es importante reiterar que la vigencia del Estado de derecho no es un asunto exclusivo del sector público, sino que depende de una interacción entre la Administración Pública, el sector privado y la sociedad civil. La sociedad civil es un actor primordial y estratégico en toda democracia. Los gobernantes se deben a la ciudadanía y esta debe ejercer control sobre el ejercicio del poder público.

Una perspectiva de esta naturaleza tiene varias virtudes. Los problemas que afectan a los ciudadanos son transversales y requieren ser analizados desde distintas áreas del conocimiento para poder discernir sus causas, efectos y las soluciones que requieren. Su comprensión trasciende una disciplina, por lo que el reto merece una óptica amplia, diversa, sistémica y completa. Esto facilitaría el uso y apropiación de un lenguaje común para poder descifrar las conexiones entre las dimensiones económica, social e institucional que moldean las relaciones humanas y la sociedad. En ese sentido, puede orientar el diálogo sobre los desafíos que enfrenta una nación para atender las necesidades de los ciudadanos partiendo de un marco de referencia común. Y, consecuentemente, aumentaría la probabilidad de avanzar hacia la definición de acuerdos entre distintos actores sobre las estrategias y políticas que se necesitan para conseguir mejorar la calidad de vida de manera sostenible en el tiempo.

Este documento es solamente un punto de partida que invita a pensar, cómo estimular la cooperación de esfuerzos desde el lugar que cada uno ocupa en la sociedad, para lograr que un país como El Salvador sea próspero y seguro, integrado al mundo y con oportunidades para todos, donde las personas puedan realizar sus sueños y desarrollar todo su potencial, y, además, se respete el Estado de derecho y la institucionalidad democrática.



## 1. Antecedentes

En 1992, la noticia de que el conflicto armado había finalizado con la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) marcó una nueva era en la historia nacional. Además de haber logrado poner fin al conflicto interno por la vía política, se daba por iniciado un proceso de paz que buscaba: “impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña” (Naciones Unidas, 1993: ii). Independientemente de cuál fue el detonante, la presión de la comunidad internacional o la influencia del contexto económico y político de la época, lo cierto es que la voluntad de las partes fue esencial para comenzar este proceso.

Veintiséis años después, se advierten algunos avances y desafíos en materia de desarrollo social, económico e institucional (FUSADES, 2013). Lo social ha ganado importancia y la inversión en esta área ha aumentado gradualmente desde que se firmaron los Acuerdos de Paz en 1992, lo cual se ha traducido en mejoras en el acceso a servicios sociales básicos (salud y educación, entre otros rubros) y la reducción de la pobreza extrema. En materia económica, se ha promovido la competencia y la defensa de los derechos de los consumidores y se ha mantenido la solidez del sistema financiero. En el ámbito institucional, se destacan: mayor respeto a las libertades individuales, el ejercicio de derechos fundamentales como los electorales y la libertad de expresión, así como mayor exigencia a los gobernantes por parte de los ciudadanos. Y, en lo que respecta al sistema político, el Acuerdo de Paz propició un proceso democrático que incentivó

la participación en política de diferentes expresiones sociales. Pese a estos adelantos, prevalecen profundas desconexiones que debilitan la frágil institucionalidad democrática, el crecimiento económico, y, por ende, la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. La desconexión más trascendental es con un proyecto común que posibilite el compromiso, de distintos actores, con el encuentro de soluciones factibles y sostenibles a los problemas que más afectan a los salvadoreños, tales como la pobreza, el desempleo y la inseguridad, entre otras privaciones. Existe, en ese sentido, falta de entendimientos en temas medulares, lo que conlleva carencia de diálogo constructivo, resultando en una sucesión de monólogos sin una visión compartida entre los actores. Existe, además, una desconexión entre las necesidades reales del país y las respuestas adoptadas por los gobernantes, limitando la solución a los problemas nacionales.

Las políticas públicas no han logrado responder con efectividad a las demandas sociales, por lo que la deuda con la población sigue pendiente (FUSADES, 2016a). De 1991 a 2006, la pobreza monetaria se redujo gradualmente de 65.9% a 38.1% de la población<sup>1</sup>, pero en los últimos diez años se reportan retrocesos (FUSADES, 2016b). De 2013 a 2015, el porcentaje de población en pobreza aumentó de 34.8% a 40.6%, indicando que 400,000 personas se sumaron al grupo de población que no pueden o les cuesta cubrir, al menos, el costo de un conjunto de alimentos considerados básicos en la dieta. En 2016, se estima que dos millones y medio de personas son pobres y el nivel de pobreza (38%) es igual al reportado hace diez años. Además, se estima que 48 de cada 100 personas se encuentran en situación de vulnerabilidad, o bien tienen serias dificultades para enfrentar una crisis y podrían caer en pobreza por falta de empleo, una enfermedad catastrófica o

<sup>1</sup> Cálculos propios con base en datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC).



un desastre natural, entre otros riesgos (PNUD, 2016: 305). La desigualdad e insuficientes avances en lo social coinciden con una economía que se ha caracterizado por bajo crecimiento y competitividad, poca inversión pública y privada, limitada diversificación y crecimiento de las exportaciones, deterioro continuo de las finanzas públicas y escasa generación de empleo de calidad (FUSADES, 2013). Sobre esto último, desde hace veinte años apenas 28 de cada 100 personas que pertenecen a la fuerza laboral (activa o buscando trabajo) tienen empleo formal y acceso a seguridad social (asistencia médica o pensión) pública o privada (FUSADES, 2016c). Son decenas de miles de jóvenes que se incorporan a la fuerza laboral cada año, quienes en su mayoría no encuentran oportunidades de empleo y terminan expuestos a vivir en condiciones de pobreza, a trabajar en la informalidad o a emigrar. Es necesario señalar, además, que la falta de empleo trae consigo serios riesgos en la sociedad, donde el reclutamiento que ejercen las pandillas prospera entre los jóvenes pobres y las familias vulnerables.

La sociedad salvadoreña podrá mejorar significativamente la calidad de vida de su gente, en la medida que persistan los esfuerzos por consolidar las instituciones, el Estado de derecho y la democracia representativa (FUSADES, 2013). El desarrollo y el crecimiento económico dependen, entre otras cosas, de la eficacia de las instituciones y de la presencia de un equilibrio político que las fortalezca en el tiempo (Acemoglu y Robinson, 2008). Tanto gobernantes como ciudadanos están llamados a trabajar conjuntamente por el fortalecimiento de una cultura de legalidad<sup>2</sup>, la independencia de los poderes del Estado, el respeto a las leyes y el acceso a la justicia de calidad, entre otros aspectos que caracterizan al Estado de derecho.

<sup>2</sup> Se refiere al conjunto de valores, normas, percepciones y actitudes que el individuo tiene hacia las leyes y las instituciones que las ejecutan. El grado de conocimiento que tienen los ciudadanos sobre las normas imperantes es un factor que determina la estabilidad del sistema social (Godson, 2000).

Es imperativo que el Estado cumpla con una de sus funciones más básicas como es la de asegurar la paz y la convivencia ciudadana. También, el sistema político debe ponerse a la altura de los tiempos, superando la polarización y la ideologización en el debate de las ideas acerca de los problemas que más afectan a los ciudadanos y cómo solucionarlos. Es crucial apuntalar la democracia electoral y la modernización de los partidos políticos, de modo que estos respondan mejor a los intereses de los ciudadanos.

Para construir un país próspero y seguro es primordial reconocer que para lograrlo se debe partir de lo que une y no de aquello que divide. Es procurando mayor cohesión social, y no lo contrario, cómo podrían superarse las brechas sociales, la frágil institucionalidad y las dificultades para impulsar el crecimiento y la prosperidad. En el fondo, se trata de lograr que diversos actores de la sociedad (las personas, el Estado, la empresa privada, la sociedad civil, la academia y los partidos políticos) asuman el compromiso de enrumbar al país en un círculo virtuoso que refuerce un sistema de vida, que ponga a las personas y a las familias al centro y fin de todo el quehacer social. La aspiración sería trabajar para que todos los salvadoreños puedan desarrollar plenamente su potencial, se reconozcan sus derechos y responsabilidades, sean libres, solidarios, y vivan en paz en un Estado democrático de derecho que valora el diálogo y los acuerdos de nación (FUSADES, 2013).

Todo lo anterior se dificulta cuando los actores no construyen espacios para identificar coincidencias en la visión de país. En El Salvador se han desarrollado una serie de esfuerzos orientados a la celebración de procesos de diálogo que, en su mayoría, si bien han generado diagnósticos, propuestas y planes de desarrollo, la aplicación de lo convenido ha sido muy poca efectiva. Las causas del incumplimiento de los



acuerdos pueden ser variadas: falta de voluntad política, polarización, resistencia al cambio, intereses económicos, coyunturas electorales, ausencia de coordinación y liderazgo por parte de quienes convocan, entre otras. Cuando existe mucha comunicación pero pocos resultados y ningún cambio, los expertos en experiencias de diálogo democrático definen esas situaciones como “fatiga del diálogo”.

En buena medida, las visiones contrapuestas de los actores han contribuido al reducido impacto de lo acordado. En el país persiste el debate sobre el sistema económico, la forma de gobierno, el papel del Estado y el tipo de democracia que debería establecerse en la Constitución de la República. Estos son aspectos fundamentales para promover la certidumbre y la predictibilidad de todo inversionista. El éxito en otras latitudes se ha debido, entre otras variables, al acuerdo unánime de los responsables políticos, sociales y empresariales, para impedir que la estabilidad de aquellos temas se ponga en duda en cada ocasión en la que se pretenden discutir acuerdos nacionales.

Si bien los diálogos nacionales pueden abordar aspectos del régimen político y económico, la finalidad para el caso de El Salvador, debería enfocarse en el fortalecimiento del republicanismo que garantice la separación de poderes y en el funcionamiento autónomo de las instituciones públicas, así como en el establecimiento de las condiciones que permitan a las empresas expandir sus inversiones y generar empleos, en un entorno de seguridad jurídica y respeto a la propiedad privada y en la implementación de planes sociales sostenibles financieramente y con impactos y resultados medibles.

Para comprender cómo la cohesión social puede contribuir a mejorar el nivel de bienestar de manera

sostenible, este documento presenta este concepto y explica sus relaciones con el crecimiento económico y la institucionalidad democrática. También lista las principales políticas que promueven la cohesión social y cómo esta podría medirse, e identifica cuáles factores le amenazan. De esta manera, se propone un marco analítico que proporciona criterios para identificar problemas de investigación estratégicos y relevantes desde una perspectiva multidimensional, establecer una base sobre la cual pueda darse contenido y claridad a conceptos sobre derechos y deberes civiles, económicos, sociales, políticos y culturales, y, además, orientar el diálogo sobre las políticas públicas y el rumbo del país.

## 2. Cohesión social: atributo de las sociedades solidarias

La cohesión social puede definirse a partir de dos enfoques, el sociológico y el de políticas públicas (Sorj y Martuccelli, 2011). Desde la sociología, el concepto de cohesión social surgió para explicar cómo las sociedades marcadas por diferenciación social<sup>3</sup> y los distintos grupos sociales crean mecanismos para convivir. Este se asocia con la noción de solidaridad, entendida como la fuerza que mantiene unidas a las personas o los grupos sociales a través de relaciones de reciprocidad, ya sea por sus similitudes o los lazos de confianza creados entre ellos para sobrevivir (Durkheim, 1997). Esta manera de entender la cohesión social permite analizar por qué

3 Distinciones entre personas o grupos basadas en factores biológicos, fisiológicos o socioculturales, tales como: sexo, edad, nivel socioeconómico, religión, entre otros aspectos que influyen en la conducta, los roles y el estatus de las personas en la sociedad. Ver: social differentiation. (n.d.). Dictionary.com Unabridged. Consultado en mayo de 2017 en *Dictionary.com website* <http://www.dictionary.com/browse/social-differentiation>



las sociedades funcionan como un organismo y cuáles son las formas de integración social que la determinan. Desde las políticas públicas, en contraste, la definición de cohesión se usa para determinar el grado de integración observable en la sociedad y cómo este determina los objetivos y las actividades que un Estado realiza, a través de un gobierno, para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Considerando el enfoque de políticas públicas, la cohesión social es un atributo de sociedades solidarias en la medida que estas consiguen que sus miembros libremente opten por organizarse y gestionar sus diferencias para producir bienestar. En esencia, la cohesión social puede definirse a partir de tres componentes (Stanley, 2003). Primero, está basada en la voluntad de los miembros de una sociedad para cooperar entre sí con el propósito de sobrevivir y prosperar. Lo anterior supone que los individuos o grupos sean capaces de escoger asociarse, tengan las competencias para poder cooperar y sepan cómo distribuir los frutos del esfuerzo conjunto para procurar el bien de todos.

Segundo, la cohesión social se basa en el respeto a la libertad de escoger y la voluntad de participar en la sociedad que tienen los individuos y grupos. Esta no se debe confundir con la existencia de valores comunes o un orden social, dado que estas características pueden encontrarse en organizaciones o sociedades autoritarias. Este es el caso de las pandillas o los gobiernos totalitarios, donde la cooperación es producto del miedo y la coerción, y, por ende, insostenible.

Y, tercero, aun cuando los valores compartidos no son suficientes para generar cohesión, es un hecho que las barreras para la cooperación se reducen en sociedades donde predominan las libertades individuales, la igualdad, la tolerancia, así como el respeto por el Estado

de derecho y los derechos humanos. Ciertamente, los individuos o los grupos ven reducido el riesgo de interactuar entre sí en la medida que se apegan al cumplimiento de normas que orientan su actuar, minimizan la posibilidad de engaños y les garantizan obtener beneficios. La cooperación puede ocurrir de diferentes maneras y en diferentes niveles. Las personas voluntariamente se afilian a organizaciones que trabajan para mejorar la comunidad, las empresas respetan los términos establecidos en un contrato, existe tolerancia a las diferencias y la sociedad funciona bajo un marco constitucional que define los derechos y deberes de los ciudadanos y delimita los poderes e instituciones de la organización política. De esa manera, se genera y sostiene un círculo virtuoso que fortalece los lazos de confianza y contribuye al bien común.

La violencia e inseguridad, por ejemplo, son factores que reflejan una falta de cohesión en la sociedad a nivel macro. Las pandillas que tanto asolan el bienestar en El Salvador, si bien son grupos con una alta cohesión interna, con sentido de pertenencia, identidad, confianza en los otros miembros y expectativas de reciprocidad; no trasladan esos valores a la sociedad en general y más bien, atentan contra la integridad personal y los bienes de otros colectivos a quienes no consideran como iguales. Asimismo, la afiliación de los jóvenes a las pandillas podría estar reflejando la falta de vigor en otros espacios que generan cohesión, tales como la familia, la escuela u otras organizaciones con interés en desarrollar acción cívica.

La cohesión social no se limita a exhortar la solidaridad y la confianza en la sociedad, pues conlleva un factor objetivo o material vinculado con la calidad de vida de las personas y la capacidad de los Estados de procurar bienestar. Qué mantiene cohesionadas a las sociedades, también es consecuencia del logro



de metas sociales concretas (mayor empleo, acceso a educación y salud, etc.) a través de políticas públicas para promover la igualdad de oportunidades, la estabilidad social y el bien común. La cohesión social es un medio para alcanzar esos objetivos, pero también es un fin que se puede promover a través de las políticas y los programas que buscan reducir brechas sociales y económicas (Jeanotte, 2003). Esta perspectiva de la cohesión social vista desde las políticas públicas surgió en la década de los noventa, ha sido adoptada por los países de la Unión Europea y Canadá, y, en los años recientes, ha sido aplicada al contexto de América Latina por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para la Unión Europea, la cohesión social es un factor importante para mantener la estabilidad y sostener las políticas de crecimiento y desarrollo en el mediano y largo plazo en un contexto de incertidumbre y crisis. Se define como “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros minimizando las disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de individuos libres que se apoyan mutuamente para conseguir metas comunes por medios democráticos” (European Committee for Social Cohesion, 2004: 3). Esta se construye sobre la base de los derechos humanos, las alianzas entre el gobierno y otros actores y la articulación de la política social con la económica, de modo que todos los esfuerzos contribuyan a generar empleo y disminuir la pobreza y exclusión.

En Canadá, el Gobierno Federal adopta el enfoque de cohesión social con la finalidad de aumentar su capacidad para diseñar políticas públicas que sean capaces de resolver problemas sociales complejos y reducir amenazas a la cohesión en el contexto de la globalización (Stanley, 2003). Desde su óptica, la cohesión social de un país es considerada un

proceso continuo de confección de valores y desafíos compartidos, y de igualdad de oportunidades económicas y sociales que está basado en la confianza, la esperanza y la reciprocidad entre sus habitantes (Policy Research Committee Government of Canada, 1999 citado en Klein, 2013). Esta iniciativa parte de reconocer que las políticas económicas por sí solas son insuficientes para procurar inclusión, bienestar, equidad de ingresos, formación de la identidad y ciudadanía, entre otros objetivos sociales que toman tiempo en ser conseguidos. Además, problemas sociales como la pobreza, la baja escolaridad o la desnutrición, requieren de la interconexión de distintas políticas (económicas, sociales y ambientales) para poder ser solucionados.

En América Latina, la CEPAL (2007a) plantea que la cohesión social incluye aspectos relacionados con la equidad, los mecanismos de inclusión y las percepciones y valoraciones que reflejan el sentido de pertenencia de los individuos. Esta es entendida como un objetivo de las políticas públicas y un medio para: fortalecer la confianza en las instituciones, crear condiciones para el crecimiento y establecer acuerdos entre distintos actores (contrato social) que sostengan las políticas de largo plazo para lograr mayor equidad e inclusión.

A partir de las explicaciones anteriores puede concluirse que la cohesión social es una cualidad de las sociedades que están comprometidas con el bienestar de las personas. De acuerdo con el Programa para la Cohesión Social en América Latina<sup>4</sup>, su construcción implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales<sup>5</sup> y ser autogestora

4 La definición está disponible en: <http://eurosocial-ii.eu/en/pagina/cohesion-social>

5 Los derechos fundamentales son “el conjunto de facultades e instituciones que concretan las exigencias de la dignidad, la libertad, la igualdad y la seguridad humana en cuanto a expresión de la dignidad de los seres humanos –considerados tanto en su aspecto individual como comunitario–, en un contexto histórico determinado, las cuales deben ser aseguradas, respetadas, promovidas y garantizadas por los ordenamientos jurídicos en el contexto nacional, supranacional e internacional, formando un verdadero subsistema dentro de estos”

de su propio desarrollo sin experimentar discriminación de ningún tipo. También supone que las personas sean solidarias, se sientan parte de una comunidad y se involucren en espacios de decisión ejerciendo una ciudadanía activa. Asimismo, la cohesión social resulta de la combinación de factores históricos y geográficos, pero puede ser influenciada por las políticas públicas. La eficacia de las políticas dependerá de la capacidad del marco institucional existente para responder a las demandas de los ciudadanos y del profesionalismo e idoneidad de los funcionarios. La expectativa es que en

la medida que los ciudadanos ven respondidas sus demandas, se sienten parte de un proyecto común y se cierra la brecha de desconexión entre la realidad y las decisiones de los gobernantes. Como resultado, se fortalecen las condiciones de gobernabilidad y estabilidad necesarias para darle sostenibilidad a la sociedad.

Asimismo, como se puede observar en la figura 1, la cohesión social hace referencia a la capacidad de la sociedad para mantenerse unida mediante la interacción de tres dimensiones que la nutren.

(Nogueira, 2010, pág. 91). Estos pueden ser: individuales (derecho a la vida, integridad física y moral, etc.), sociales y económicos (tener trabajo, seguridad social, educación, salud, etc.) y políticos (derecho al sufragio, asociación en partidos políticos, etc.).

**Figura 1**  
**Dimensiones que nutren la cohesión social**



Fuente: Elaboración propia con base en: Stanley (2003), Sojo y Uthoff (2007), Jenson (2010) y OCDE (2011).



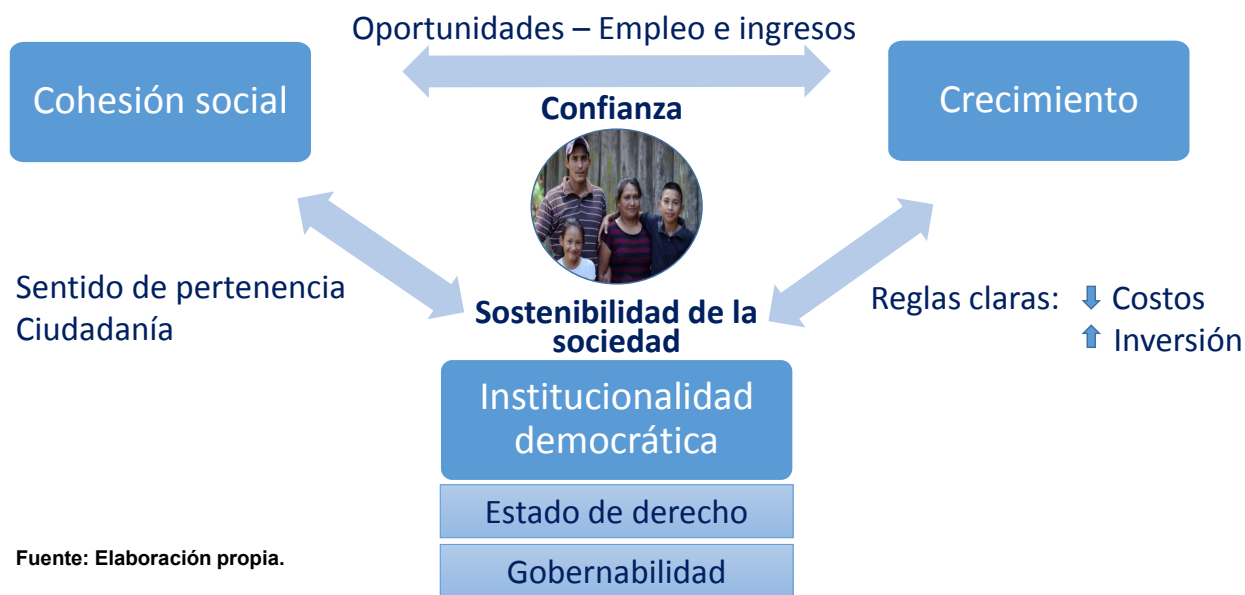
- *La construcción de vínculos sociales y valores compartidos.* Esta es una dimensión subjetiva que hace referencia a la identidad, la confianza, la solidaridad y la cooperación, entre otros aspectos que contribuyen a formar el sentido de pertenencia y ciudadanía. Los vínculos sociales y los valores son el sustento del capital social, o bien de las inversiones en relaciones de reciprocidad entre individuos o grupos que facilitan la convivencia, pero también la identificación y el acceso a recursos para lograr objetivos comunes (Klein, 2013).
- *La legitimidad de las instituciones regidas por un Estado de derecho,* atributo de un sistema político democrático que busca fortalecerse permanentemente. La sociedad y las relaciones entre distintos actores se rigen por un sistema de leyes e instituciones, las autoridades están limitadas por un marco jurídico y se procuran las condiciones para garantizar los derechos fundamentales de las personas y el cumplimiento de sus deberes. Esto último incluye el fortalecimiento de: la familia, como base de la sociedad; la escuela, como forma de vida comunitaria (Dewey, 1897), donde se potencian las capacidades cognitivas de las personas y también se

aprenden las reglas de convivencia y el ejercicio de la ciudadanía (Heyneman, 2003); y, las instituciones del mercado, las cuales definen las reglas de juego sobre las cuales funciona la economía.

- *La generación de oportunidades económicas y sociales.* Es la dimensión en donde se constata en qué medida los esfuerzos de la sociedad se traducen en mejoras sustanciales en el nivel de bienestar. Incluye el acceso a empleo, educación, salud, vivienda, protección a la vejez, entre otros servicios sociales, mayor inclusión social y oportunidades para la movilidad social.

Finalmente, es importante señalar que todas las sociedades son dinámicas y existen porque experimentan alguna forma de cohesión. No obstante, la generación de bienestar y su sostenibilidad dependen del fortalecimiento de los mecanismos para manejar los conflictos y reducir las desigualdades. En esa medida, es posible consolidar un sistema de vida fundamentado en la cohesión social y sus relaciones con el crecimiento inclusivo y la institucionalidad democrática capaz de impulsar el desarrollo sostenible. La figura 2 permite explorar dichas relaciones, las cuales posteriormente se explicarán con más detalle.

**Figura 2**  
**Cohesión social, crecimiento inclusivo e institucionalidad democrática**



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Cohesión social y crecimiento inclusivo

Existe una relación entre la cohesión social y los resultados económicos que se explica a partir de la influencia del marco institucional formal, la herencia cultural y los valores vigentes en la sociedad. El crecimiento económico está determinado tanto por los factores de producción (tierra, capital y trabajo) y la eficiencia en su uso, como por las instituciones o reglas del juego que moldean la interacción entre las personas y

pueden influenciar los resultados económicos y sociales a través de la generación de incentivos (North, 1990). Las instituciones son formales, cuando se refieren a la Constitución, las leyes y derechos de propiedad, entre otras normas y regulaciones; y, son informales, si surgen a partir de las costumbres, las creencias, las tradiciones y los códigos de conducta. En la medida que haya mayor claridad en cuáles son las reglas del juego, formales o informales, se genera mayor confianza para participar en el mercado y obtener beneficios. Por ejemplo, aceptar un contrato de empleo, emprender un negocio, aumentar la inversión en capital, participar en una licitación, entre otras decisiones económicas.



Constan varios mecanismos a través de los cuales la cohesión social puede contribuir a aumentar el crecimiento económico (Foa, 2011). El primero, es por la vía de reducir los costos de transacción. En las sociedades en donde la confianza rige las relaciones, el riesgo de cooperar es menor, y, por ende, se reducen los costos incurridos en obtener información sobre la disponibilidad de insumos y precios, negociar una transacción y asegurar el cumplimiento de un contrato, entre otros. Desde otro ángulo, las diferencias por razones étnicas, de identidad u otros aspectos culturales también pueden inhibir la actividad económica; y, en situaciones donde predominan conflictos o violencia pueden acarrear costos adicionales en servicios de seguridad y prevención del delito.

El segundo mecanismo mediante el cual la cohesión social contribuye al crecimiento es por la vía de promover la acción colectiva o la cooperación entre los individuos para invertir en un bien público, como por ejemplo, infraestructura vial o de servicios de agua potable, saneamiento y educación, entre otros bienes que pueden contribuir a mejorar las condiciones para que la economía local mejore.

El tercer mecanismo es la promoción constante de la cohesión social para lograr crecimiento económico sostenido en el largo plazo. Esto bajo el argumento de que solo a través de la acumulación de capital físico e intangible es posible mantener el crecimiento en el tiempo. Dicho de otro modo, una sociedad cohesionada tiene mayores posibilidades de crecer sostenidamente, y, garantizar la generación de recursos para su constante desarrollo. Adicionalmente, la cohesión social puede influir en el crecimiento en la medida que procure una mejor distribución de los recursos y maximice el bienestar. Por ejemplo, ampliando las oportunidades de acceso a educación y empleos formales, particularmente para la población que se

encuentra en situación de vulnerabilidad. Asumiendo que la cohesión social tiene un efecto positivo en el crecimiento, la expectativa es que este se traduzca en mayores oportunidades económicas y sociales. En consecuencia, la confianza en las instituciones y la gobernabilidad se fortalecerían, consolidándose así la relación entre cohesión social y crecimiento en un círculo virtuoso, que se convertiría en una condición básica para impulsar el desarrollo.

Para que el círculo virtuoso entre cohesión social y crecimiento se mantenga es indispensable que este último sea inclusivo. El crecimiento económico es indispensable para lograr el desarrollo sostenible, siempre y cuando esté centrado en las personas y respete el medio ambiente. En concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el crecimiento inclusivo genera empleos de calidad y amplía las oportunidades a todos los grupos de población apoyando prácticas de negocio sostenibles, especialmente dirigidas a las personas más desfavorecidas. También promueve políticas e instituciones públicas más efectivas y responsables, y, además, distribuye los beneficios de la prosperidad de manera más equitativa sin dañar el medio ambiente (CEPAL, 2016). Su consecución pasa por ver más allá de la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica, procurando la sanidad de las finanzas públicas y el libre mercado a través de reformas estructurales. De allí que, este conlleva la definición de políticas y un ecosistema institucional que reconozca el rol que desempeñan en el crecimiento tanto las instituciones, como los mecanismos para superar la desigualdad: la educación y la redistribución de la riqueza (World Economic Forum, 2017).

El crecimiento inclusivo es una estrategia para establecer instituciones e incentivos de política pública en los factores estructurales que influyen en la amplitud de la participación social en el proceso y los beneficios

del crecimiento (World Economic Forum, 2015 y 2017). Estos factores son: 1. Equidad en el acceso a educación de calidad; 2. Provisión de servicios básicos de salud e infraestructura digital; 3. Cero tolerancia a la corrupción y concentración indebida de riqueza; 4. Inclusión en el sistema financiero (ahorros para inversión productiva y formación de capital); 5. Construcción de activos (propiedad de vivienda y activos financieros) y emprendimiento; 6. Acceso a empleo formal y compensación laboral (salarios basados en la productividad del trabajo); y, 7. Transferencias fiscales, las cuales se refieren a la redistribución equitativa de los recursos provenientes de impuestos y la provisión de servicios de protección social.

En países con elevadas brechas de productividad e inclusión social como los latinoamericanos, es apremiante promover el crecimiento equitativo y sostenible para mejorar la cohesión social a través de las políticas públicas (OCDE, 2016). La desigualdad en los ingresos, el elevado peso del empleo informal y el relativamente lento crecimiento de las economías de la región, han puesto al descubierto las debilidades estructurales de la economía que no permiten elevar la productividad de las empresas y las personas, generar más empleos formales y mejorar el nivel de vida de la población. Esta situación genera tensiones sociales y amenaza la gobernabilidad y estabilidad de los países, por lo que se advierte la necesidad de que los gobiernos se enfoquen en mejorar la productividad del trabajo y ampliar las oportunidades económicas y sociales para la población.

Al respecto, las áreas que necesitan potenciarse a través de las políticas públicas son las siguientes (OCDE, 2016): 1. Mejorar el capital humano aumentando la inversión en educación y la formación profesional de calidad; 2. Promover empleos de calidad, facilitando la entrada de más empresas y trabajadores a la economía formal

para mejorar sus condiciones salariales y el acceso a seguridad social (seguro de salud y pensiones); 3. Consolidar un ambiente de negocios competitivo y abierto que fomente el comercio y la inversión, y, además, impulse la participación de empresas, particularmente las pequeñas y medianas (PYMES), en las cadenas de valor regionales y mundiales. 4. Lo anterior supone garantizar la seguridad jurídica y mejorar el marco de competencia, así como la atracción de mayor inversión extranjera directa en sectores claves de la economía. 5. Reforzar las condiciones para fomentar la investigación científica, la innovación y el desarrollo de tecnologías de información y comunicación para elevar la productividad de las empresas, especialmente las PYMES. Y, 6. Invertir en infraestructura física (redes viales, puertos, aeropuertos, etc.) y digital (banda ancha y datos) para conectar a las personas y las empresas y facilitar la movilidad laboral y los negocios.

La relación entre cohesión social y crecimiento se fortalece en la medida que las políticas públicas estén centradas en mejorar la calidad de vida de las personas. De allí, que las políticas económicas deben estar adecuadamente articuladas con las políticas sociales por lo que deben enmarcarse dentro de una estrategia amplia para promover el desarrollo sostenible con participación de los sectores público y privado. En esa línea, la meta sería generar empleo de calidad e ingresos para procurar mayores niveles de bienestar y erradicar la pobreza, creando las condiciones necesarias para mejorar la productividad de las empresas, el clima de negocios y la inversión. Asimismo, una mayor intensidad del crecimiento bajo condiciones de estabilidad macroeconómica y un manejo de las finanzas públicas responsable y efectivo, aseguraría el financiamiento necesario para mejorar la calidad del sistema de educación, salud y protección social, entre otros servicios sociales. Consolidar la cohesión social





también requiere que en el ámbito local se fortalezca la capacidad de gestión de los gobiernos municipales para promover el crecimiento inclusivo y el desarrollo territorial con el apoyo de las comunidades.

Finalmente, pese a los recientes avances científicos, tecnológicos y de las comunicaciones que han mejorado sustancialmente la capacidad de las sociedades para generar bienes y servicios, en muchos países siguen habiendo pobres. La búsqueda del progreso se ve limitada por el mayor protagonismo y rol que desempeñan las diferencias, las contradicciones y las incertidumbres de la misma sociedad. Por consiguiente, se vuelve necesario revalorizar aspectos no incluidos en el pensamiento económico convencional, haciendo más relevante la discusión sobre la cohesión social.

El grado de involucramiento de la sociedad, el capital social y la cultura, dos factores decisivos de la cohesión social, influyen en el crecimiento y el desarrollo (Klikberg, 2000). Entre las distintas formas de capital: el natural, el construido, el humano y el social, son estos dos últimos los que tienen una mayor participación en el desarrollo de las naciones. En la medida que las personas pueden reconocerse mutuamente y crecer colectivamente, las comunidades pequeñas o grandes pueden convertirse en actores de su desarrollo, tal como lo evidencian el surgimiento de ciudades inclusivas, innovaciones sociales y las economías colaborativas sustentadas en redes de confianza.

## 4. Cohesión social e institucionalidad democrática

La cohesión social se encuentra vinculada con la institucionalidad democrática en una alianza virtuosa en tanto que esta posibilita la legitimidad de las instituciones desde las cuales las políticas son decretadas. Es a partir de las instituciones que se construye la confianza, la solidaridad, se imparte la justicia y se crea una ciudadanía completa en lo social, lo legal, lo político, económico y cultural.

Para América Latina, con democracias no totalmente consolidadas y con altos grados de desigualdad social (Ferroni y otros, 2007), esta relación se fundamenta en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la construcción de una política social que concrete el valor de la solidaridad; genere sinergias entre equidad social y legitimidad política; reconozca la diversidad cultural como un derecho a proteger; y, promueva la participación de la ciudadanía; entre otros elementos ineludibles para salir de la situación de exclusión.

En clave institucional se encuentra también el concepto de capital social. Este es un término muy usado en proyectos de desarrollo local y es muy citado para propuestas de solución a graves problemas sociales, tales como la violencia, o para incentivar socios empresariales en municipios o territorios. Capital social hace referencia a los recursos colectivos que pueden ser usados en beneficio individual y que puede crearse y recrearse de acuerdo con las preferencias de los actores involucrados de una manera muy flexible para maximizar las ganancias resultantes del intercambio y de la participación en la red. Se trata de un esfuerzo colectivo de creación de instituciones sociales, para beneficio mutuo que lleva



implícita la confianza en que el otro cumplirá con sus obligaciones de reciprocidad a corto y largo plazo, y redes de compromiso cívico (Mora, 2015).

La discusión sobre cohesión social en esta región apunta a una combinación entre disposiciones individuales a cooperar con sus pares y la oferta que desde el Estado se hace para incluir a las personas en el disfrute de su herencia social. De esta manera se combinan mecanismos de inclusión social y respuestas desde la ciudadanía a la forma como estos mecanismos de inclusión operan. Todo ello permite generar “pactos entre agentes diversos, que se sienten parte de una comunidad política, para sustentar políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades y darle mayor proyección estratégica al desarrollo. Para eso, los actores deben sentirse parte del todo y con la disposición de ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto” (Hopenhayn, 2007: 3).

Existen varios temas que permiten vincular la institucionalidad democrática y la cohesión social: acceso a la justicia, transparencia, rendición de cuentas, ciudadanía, gobernabilidad, probidad; entre otros. Pero este acercamiento se hará con base en dos argumentos principales: el papel de instituciones eficientes en la cohesión social y la importancia de un aparato institucional probo, que genere políticas en favor de la igualdad y priorizando el interés general.

Los buenos resultados en materia de desarrollo están asociados con instituciones públicas efectivas y esas instituciones, a su vez, son propias de sociedades cohesionadas. La falta de confianza en las instituciones impide que se realicen políticas públicas en favor del desarrollo, en tanto que los ciudadanos no confían en que las pérdidas en el corto plazo serán compensadas por ganancias en el largo plazo, medidas por una mayor

equidad e igualdad de oportunidades. Asimismo, las instituciones de alta calidad, enmarcadas en un Estado de derecho, están positivamente asociadas con altas tasas de crecimiento y bajos niveles de inequidad o divisiones sociales, aun en los casos de países con diversidad étnica o lingüística. La cohesión social conduce a mejores instituciones y estas, a su vez, conducen a crecimientos más elevados, generación de un clima de negocios favorable y mayores fuentes de empleos. Ciertamente, la cohesión social no solo depende de las acciones de política pública y en ella intervienen factores históricos que escapan del control de los que toman decisiones; sin embargo, es posible alimentarla estableciendo instituciones que provean servicios públicos de calidad con justicia y eficientemente; y atendiendo las desigualdades económicas u otras barreras o formas de discriminación que existan (Ritzen *et al.*, 2000).

Asimismo, la legitimidad y la legalidad son variables complementarias de la cohesión social. Dado que la cohesión debe construirse sobre la base de un pensamiento común y orientado a metas comunes, se requieren instituciones fuertes y legítimas, tanto en el sector público como en el privado. Este tipo de legitimidad requiere de un marco legal que la respalde y ello conlleva la necesidad de un órgano de justicia independiente e incorruptible que lo aplique. El principio de la legalidad del buen gobierno es crucial para dar cumplimiento a la legitimidad, siendo así, dos caras de la misma moneda (Tornos Mas *et al.*, 2013: 81).

Por otro lado, dentro de los factores intervinientes en el deseo de las personas a cooperar se encuentran las instituciones, normas, significados compartidos por la colectividad, capital social, políticas sociales y económicas, capital cultural y participación de la sociedad civil. Todas ellas interactuando en un círculo virtuoso, de tal manera que si hay una distribución



equitativa donde la gente obtiene su parte de los beneficios sociales y se percibe tratada con justicia, se sentirá más motivada a participar (Jeannotte, 2003).

Así, la percepción ciudadana sobre el acceso y funcionamiento de la justicia es un elemento constitutivo de la cohesión social, tanto en su carácter distributivo como en cuanto a su eficiencia, especialmente para los actores e instituciones de los que se espera un rol ejemplar, tales como las fuerzas armadas, la policía, el poder judicial, el congreso, los políticos, etc. De esta manera, la administración de justicia es clave para asegurar el acceso a un trato equitativo para todas las personas; así como la existencia de reglas transparentes ayuda a conseguir acuerdos nacionales de largo alcance, evita el clientelismo y permite establecer proyectos nacionales de largo alcance (Hopenhayn, 2007).

Además, la pertenencia a una sociedad se establece sobre la base de sentirse igual a otros miembros de ese colectivo, lo cual se alcanza mediante la titularidad plena de derechos civiles, políticos y sociales, elementos constituyentes de una ciudadanía plena. No es que los ciudadanos sean homogéneos, ya que evidentemente existen diferencias de estrato social, género, origen étnico, etc., que siguen siendo marcadores sociales. Sin embargo, la ciudadanía confiere a todos los individuos iguales derechos y les otorga paridad para celebrar contratos y, aun en casos en que se reconozca que las partes no se encuentran en situación paritaria —como en el contrato de trabajo— y reciben trato diferenciado, el mismo está justificado como un medio para conseguir equiparar sus capacidades. La ciudadanía implica sentido de pertenencia, lo que genera relaciones de lealtad hacia la comunidad, permite reconocer a los otros como sus conciudadanos y genera compromiso con el proyecto político, lo cual es básico para promover

pactos nacionales de largo alcance (Marshall, 2004). Sin ciudadanía, la cohesión no es posible.

Por otro lado, existe una interrelación entre cohesión social, gobernabilidad, transparencia y rendición de cuentas, ya que son motores de un estilo de gobierno que subyace en instituciones eficientes, legítimas, predecibles y justas, que combaten la pobreza, desbalances financieros, corrupción, clientelismo e inseguridad para garantizarles a las personas calidad de vida en democracia y desarrollo sostenible. En ese sentido, en una democracia representativa, la participación ciudadana es esencial para la cohesión en tanto que implica un mayor involucramiento de las personas en los asuntos de interés público. Por otro lado, la transparencia es un requisito de la participación, en tanto que el escrutinio de la acción de gobierno por los ciudadanos descansa en que se tiene información confiable, accesible y oportuna. Para ello se requiere, además de otros aspectos básicos de ciudadanía, ejercicio pleno de libertad de expresión (Tornos Mas *et al.*, 2013).

Altos niveles de cohesión social se ven reflejados en una mayor eficiencia de las instituciones de gobierno y del proceso de las políticas públicas y se ha comprobado que la efectividad de las instituciones gubernamentales, coinciden con altos niveles de cohesión. Los datos permiten evidenciar que las sociedades con mayores niveles de confianza y participación tienen instituciones públicas más eficaces que se caracterizan por mayores niveles de involucramiento en la política, normas de cooperación cívica y mecanismos de rendición de cuentas verticales más eficaces. Por el contrario, las sociedades fragmentadas por divisiones internas y bajos niveles de confianza, tienen más dificultades para implementar políticas públicas dados los intentos de cooptar al Estado en beneficio de grupos de interés (Ferroni *et al.*, 2007).

Las políticas públicas de alta calidad requieren de agencias técnicas de calidad, es decir, de un servicio público profesional, meritocrático y no dependiente de los vaivenes políticos. Así, los Estados que han sido exitosos en lograr el desarrollo de sus pueblos cuentan con un aparato estatal o altamente capacitado, meritocrático, coherente e imbricado en la sociedad, con vocación de servicio a la ciudadanía, que les mantiene obrando de acuerdo con reglas y normas establecidas. Se requiere de un régimen jurídico de la función pública que configure una administración profesional que brinde, de manera continua y estable, servicios a sus ciudadanos con eficacia, eficiencia, transparencia, y que provea las condiciones adecuadas de empleo y remuneraciones a los servidores públicos. En este contexto, los intereses por la extracción de rentas se minimizan y las instituciones pueden implementar iniciativas de largo plazo que requieren dirección e inversiones sostenidas.

En contraste, existen Estados en los cuales el afán principal de los políticos es apropiarse de las rentas públicas. Estas sociedades tienen como denominador común que el poder político es moneda de intercambio para bienes que deberían ser públicos, tales como el acceso a la justicia, a la salud o a la educación. El pillaje en las cúpulas políticas es un serio obstáculo al sometimiento de normas de conducta probas por parte de la burocracia en su conjunto, impidiendo una actividad económica estable y con posibilidades de planificación a largo plazo de la actividad económica. La distribución de los bienes generados en dicho entorno depende de la cercanía con el poder político más que en el respeto de la ciudadanía y de las personas (Evans y Heller, 2014).

En estas circunstancias, el sentimiento de ser tratado con justicia no aparece, la solidaridad social no puede alimentarse ante la falta de expectativas de reciprocidad, la confianza en las instituciones está mermada y la gente

no se sentirá animada a confiar y colaborar. Es decir, la cohesión social sería muy difícil de alcanzar en un Estado sin una función pública meritocrática.

En lo que respecta a la insatisfacción de los ciudadanos con la democracia, el futuro de los partidos, tal y como los conocemos, es incierto. En la actualidad compiten contra tres adversarios silenciosos: la frustración de una abultada colectividad, los personalismos en política y las redes sociales. Los ciudadanos desilusionados por el incumplimiento de las promesas electorales, se están aglutinando en agrupaciones civiles mejor organizadas que las fuerzas políticas, que descifran con más claridad las necesidades de la gente y que terminan participando en comicios para alcanzar el poder aunque esa no era su intención inicial. Esas multitudes saben identificar bien a sus líderes. De ahí surge la “personalización” de la política. Se trata de individuos que dicen lo que el pueblo quiere escuchar y que dirigen ácidas críticas hacia los políticos veteranos. Por ejemplo, Pablo Iglesias, Secretario General del partido PODEMOS en España, y Alexis Tsipras, el Primer Ministro de Grecia, podrían encarnar a ese tipo de “adalides de la esperanza”.

El medio más eficaz al que recurren estos “fenómenos políticos” para trasladar su mensaje es el de las redes sociales. Por esta vía obtienen seguidores, convocan a grandes concentraciones y debilitan a sus oponentes. Si bien en algunas ocasiones crean una imagen virtual cuya solidez no se traduce en votos, al final obtienen el apoyo suficiente como para ganar elecciones, aunque por márgenes bastante estrechos.

Mientras esas nuevas expresiones sociales continúan fortaleciéndose, los partidos no alcanzan a desentrañar los deseos de la población ni los de sus propios militantes. Las reformas orientadas a democratizar sus procesos internos de elección y a transparentar sus finanzas son desechadas y hacen todo lo posible



por impedir la aprobación de una legislación que persiga tales fines. Además, continúan protagonizando escándalos de corrupción, despilfarros presupuestarios y evadiendo por completo las demandas de los habitantes. De continuar por ese camino, la sociedad seguirá buscando “válvulas de escape” que podrían debilitar seriamente el sistema de partidos.

El populismo, los líderes mesiánicos y los “partidos de papel”, son la epidemia del sistema político en el siglo XXI. También proliferan los partidos “atrápalo todo” que no obstante tratarse de institutos de gran trayectoria, no les importa renunciar a su ideario e invitar a todo tipo de candidatos con tal de incrementar su respaldo electoral. El remedio para semejantes amenazas es que las fuerzas políticas serias luchen por institucionalizarse, cumplan lo que prometen y aprovechen las nuevas tecnologías para interactuar permanentemente con sus seguidores y con potenciales simpatizantes (Rodríguez, 2017).

Finalmente, vale la pena establecer los vínculos de la cohesión social con la familia y la escuela, dos de las instituciones sociales más importantes. La familia es una entidad clave para la formación de vínculos, confianzas, identidades, lealtades a nivel primario y pueden convertirse en un vehículo para la interiorización de vínculos secundarios con comunidad, territorio o Estado; así como para aprender valores cívicos, confianza y otros elementos de capital social. Sin embargo, las familias no se encuentran aisladas de su entorno y sus interacciones con la sociedad van en doble vía: es influenciada desde fuera y, asimismo, genera procesos sociales que tienen un reflejo a nivel macro (FUSADES y UNICEF, 2017). De esta manera, si no hay instituciones que garanticen protección y bienestar para todos y las personas no pueden esperar protección por parte del Estado, comunidad o mercado; si no hay confianza en que las instituciones van a respetar las

normas, corresponder a los sacrificios personales y vigilar por la integridad personal y la familia aparece como el único amparo ante los riesgos de la vida, la cohesión familiar no se trasladará a la comunidad o al Estado. Por otro lado, si en las familias lo que se encuentra son situaciones de inequidades entre sus miembros e incluso violencia, estos mismos aspectos serán trasladados más allá de los hogares y reproducidos a nivel macro.

En lo que respecta a la escuela, salvaguardar la misión de la educación es de vital importancia en tanto esta contribuye al desarrollo de las personas y el fortalecimiento de la cohesión social en todas sus dimensiones. Cuando la institucionalidad de la escuela es débil, su calidad es baja y su funcionamiento se ve afectado por violencia externa u otros factores adversos, su capacidad para cumplir las funciones de la educación se ve imposibilitada. La educación tiene múltiples funciones: potenciar las capacidades de las personas para adquirir conocimientos nuevos y habilidades, la inteligencia emocional y consolidar los vínculos entre las personas. La escuela, en tanto forma de vida, donde se aprenden las reglas del juego que determinan la convivencia y el ejercicio de la ciudadanía (Heyneman, 2003). En ella, se ponen en práctica los valores y las normas formales e informales (derivadas de la cultura), y a diario se resuelven diferencias entre distintos actores. Así, la experiencia de pasar por la escuela contribuye a determinar tanto la calidad de las relaciones entre personas y grupos, como su sentido de pertenencia en la sociedad y hacia un proyecto común. Además, en la medida que el sistema educativo procura igualdad de oportunidades para todos los estudiantes, se fortalece la movilidad social, la confianza en las instituciones y su capacidad para promover el bienestar (OCDE, 2011). El acceso universal a una educación de calidad permite que las personas, independientemente de su origen o nivel de ingreso, adquieran las competencias necesarias para entrar al mercado laboral y ascender en la escala social

mejorando sus ingresos y nivel de vida. Así, la escuela contribuye a reducir las inequidades y las diferencias en habilidades, favoreciendo la inclusión social y el aprovechamiento de las oportunidades.

## 5. Políticas clave para promover cohesión y bienestar

La noción de cohesión social ofrece una perspectiva multidimensional para comprender la complejidad de la dinámica social y orientar las políticas públicas. A partir de este enfoque se advierte que para fortalecer la sostenibilidad de la sociedad es necesario atender los problemas económicos y sociales que afectan a los ciudadanos integralmente. Es decir, sus soluciones requieren el involucramiento de diferentes actores, instituciones eficaces y la generación de oportunidades económicas y sociales a través de las políticas públicas. Por otra parte, la eficacia de las políticas públicas radica en su contribución a la cohesión social porque, en una sociedad en donde la participación cívica o la cooperación no pueden imponerse, esta permite a los gobiernos corregir fallas en la promoción del bienestar (Stanley, 2003).

Reconocer a la cohesión social como principio rector de la acción pública puede contribuir a mejorar la coherencia entre la dispersa multiplicidad de políticas y programas que ofrecen varias organizaciones públicas responsables de proteger a los ciudadanos (FIIAP, 2011). Lo anterior parte de la premisa que la cohesión social es resultado de la combinación de voluntad política y

fortaleza institucional. La expectativa es que todos los actores de la sociedad (funcionarios, empresarios, políticos, etc.) asuman a la cohesión social como principio orientador, y, por ende, esta perspectiva penetre en el proceso de formulación, adopción e implementación de las políticas públicas. Desde las instituciones públicas, lo que se esperaría es lograr la elaboración coordinada de políticas y mayor coherencia entre las leyes y regulaciones que norman las políticas de atención a problemas sociales, como por ejemplo, la generación de empleo, la reducción de la pobreza o garantizar la seguridad pública.

Las políticas públicas para promover la cohesión social pueden hacer la diferencia, pero demandan compromiso y visión de largo plazo (Laiglesia, 2011). Si bien es cierto, algunas políticas producen resultados palpables en el corto plazo, como la construcción de escuelas modernas y equipadas; otras necesitan más de una década para ver sus efectos. Los beneficios en la movilidad social de las personas (mayores ingresos y estatus) que resultan de universalizar la educación y su calidad, por ejemplo, no son inmediatos sino que toman muchos años. Los gobiernos que ignoran estas cuestiones en la búsqueda de cohesión social, corren el riesgo de enfrentar tensiones sociales e implementar políticas inefectivas e insostenibles.

Aunque las políticas públicas para promover la cohesión social pueden variar según el contexto y la dinámica particular de cada país, es posible determinar algunas consideradas claves. En los países en donde los ciudadanos tienen altas expectativas y la producción de riqueza no se traduce en mejoras en el bienestar, algunas posturas coinciden en priorizar las siguientes áreas de políticas (OCDE, 2011; Eurosocial, 2014; World Economic Forum, 2017):



- *Fiscal*, para poder contar con los recursos para financiar sostenidamente la inversión en desarrollo social (educación, salud, protección social, etc.). Esto conlleva la implementación de medidas para mejorar la recaudación tributaria, la eficiencia en el gasto público y la transparencia en el manejo de los recursos, de modo que la confianza en las instituciones que sirven a los ciudadanos se fortalezca.
- *Empleo y protección social*. Se refiere a políticas orientadas al establecimiento de instituciones del mercado laboral que sean efectivas para determinar salarios basados en la productividad del trabajo, acceso a empleo formal y servicios adecuados de seguridad social (seguro de salud y pensiones).
- *Educación*, que es central en el establecimiento de una agenda para fortalecer la cohesión social ya que influye en las tres dimensiones que la componen. El acceso universal a educación de calidad contribuye a: incrementar la productividad del trabajo y los ingresos, desarrollar el conocimiento y las habilidades para el autoaprendizaje y la innovación tecnológica, incrementar la igualdad de oportunidades, potenciar la movilidad e inclusión social y ampliar el acceso a información y recursos para mejorar las condiciones de vida. Es también un medio para promover los valores democráticos y el ejercicio libre y responsable de la ciudadanía.
- *Gobernabilidad y justicia*. Esta área incluye intervenciones relacionadas con la promoción de la participación cívica en los espacios para incidir en el proceso de políticas públicas, la descentralización de los servicios, el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones locales (por ejemplo, los gobiernos municipales), y la modernización del servicio público a través de regulaciones adecuadas.

También se refiere a mejorar la lucha contra la corrupción y la transparencia en la administración pública.

Cabe recalcar que las políticas públicas capaces de generar círculos virtuosos para consolidar la cohesión social se caracterizan principalmente por la calidad de las instituciones que las sustentan. De igual manera, es vital contar con sistemas de información que provean la evidencia necesaria para evaluar la efectividad de las políticas y programas. No obstante, para monitorear y evaluar las políticas que promueven la cohesión social, es necesario contar con indicadores para su medición que sean apropiados.

## 5.1 Indicadores para su medición

La definición de cohesión social conlleva algunos desafíos acerca de su medición (CEPAL, 2007b; Jenson, 2010). Por un lado, no hay consenso sobre su significado, lo que dificulta definir indicadores de medición universales. Algunos intentos de medir cohesión se han acotado a un único territorio, ya que esto parece facilitar la identificación de indicadores. Por otro lado, ciertas variables pueden ser medidas fácilmente por entidades públicas, mientras que los aspectos de pertenencia, cooperación e involucramiento por parte de la sociedad civil dependen de la disponibilidad de una encuesta exhaustiva sobre comportamientos cívicos y políticos. Por último, no siempre hay suficiente información disponible que permita realizar un análisis comparativo y cuantitativo.

No obstante, cada país o región tiene la ventaja de elaborar un enfoque propio sobre cohesión social acorde



con su contexto y necesidades, así como identificar sus respectivos indicadores de medición. Esto es posible porque la cohesión social se encuentra histórica y culturalmente determinada.

Varias investigaciones constatan la adopción de distintos enfoques, indicadores y políticas de cohesión social que responden a los contextos particulares de un país o región (CEPAL, 2007b y 2010; Jenson, 2010; CONEVAL, 2015). La Unión Europea, por ejemplo, se concentra en un modelo de “solidaridad y reducciones en las disparidades de bienestar”. Berger-Schmitt (2002), en su intento de medir cohesión en la región, se basó en dos dimensiones: *desigualdad (disparidades, igualdad de oportunidades y exclusión social)* y *capital social (relaciones y actividades sociales, calidad de relaciones y calidad de instituciones)*. Canadá se enfoca en el desarrollo permanente de valores y desafíos compartidos y de igualdad de oportunidades, sobre la base de esperanza, confianza y reciprocidad entre los ciudadanos. En ese país, se estableció una medición multidimensional, la cual abarca inclusión, igualdad, participación, reconocimiento y pertenencia (Rajulton *et al*, 2007). Por otra parte, América Latina entiende cohesión social como “la capacidad de las instituciones para reducir de modo sostenible las brechas sociales con apoyo ciudadano (sentido de pertenencia)”. Por consiguiente, la CEPAL (2010) mide: *brechas (pobreza e ingresos, empleo, protección social, educación, brecha digital, salud y consumo y acceso a servicios), instituciones (sistema democrático, Estado de derecho, políticas públicas, economía y mercado, y familia)* y *apoyo ciudadano (apoyo al sistema democrático, confianza en las instituciones, evaluaciones y expectativas económicas, percepciones de desigualdad y conflicto, y apoyo a las iniciativas para reducir las brechas)*.

Pese a los diversos enfoques, la CEPAL (2007b) reitera que los países y las regiones coinciden en que la cohesión social debería de ser el marco de referencia para

formular políticas que vinculen dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales en las estrategias de desarrollo. El enfoque de cohesión de la Unión Europea permite diseñar políticas para contrarrestar problemas sociales que la erosionan o para fomentar condiciones que la favorecen, al igual que en Canadá y en la OCDE (CONEVAL, 2015). América Latina, por su parte, empieza a evidenciar mayor relevancia del concepto en las agendas de desarrollo (CEPAL, 2007b y 2010; Jenson, 2010).

Consecuentemente, la cohesión social es un atributo de las sociedades y su compromiso con el bienestar. Medir el nivel de cohesión de un país como El Salvador, por ejemplo, es una tarea exhaustiva que requiere el seguimiento y monitoreo de indicadores y de encuestas de percepción sobre el tema en cuestión. Por lo tanto, una primera aproximación a esta medición parte por identificar factores vinculados con la cohesión, recopilando sus respectivos indicadores a partir de la evidencia disponible y accesible.

En suma, medir cohesión permitiría identificar buenas prácticas, áreas de mejora y rutas de acción en el fomento y protección de la cohesión social. Siendo este concepto multidimensional, a continuación se proponen indicadores que buscan generar conocimiento sobre cada una de las tres dimensiones de la cohesión social, con el fin de concientizar sobre su importancia, fomentar el debate, fortalecer la contraloría social y promover mejoras en la formulación e implementación de políticas públicas:

- **Vínculos sociales y valores**

Se refiere al sentido de pertenencia, solidaridad y unión en torno a un proyecto común por parte de los ciudadanos. Es el pilar subjetivo y mide la calidad de



vínculos entre las personas y grupos, así como también la predisposición de los salvadoreños en participar en la vida pública.

- a. *Apoyo a la democracia y confianza en las instituciones*: apoyo a la democracia, satisfacción con la democracia, conocimiento de actos de corrupción, progreso en la reducción de corrupción en las instituciones del Estado, confianza en las instituciones.
- b. *Expectativas socioeconómicas*: satisfacción con el funcionamiento de la economía, satisfacción con el ingreso percibido y el total del ingreso familiar, percepción de mejora de la situación económica del país, percepción de mejora de la situación económica individual y de la familia.
- c. *Cooperación e involucramiento de la sociedad civil*: interés en la política, libertad para participar en política, asistencia a manifestaciones, confianza interpersonal, orgullo nacional, grado de satisfacción con la vida, interés en migrar del país.

▪ **Funcionamiento de las instituciones**

Se trata del funcionamiento de distintos ámbitos institucionales que afectan de manera directa o indirecta la tarea de atenuar las brechas y garantizar igualdad de oportunidades. Abarca la democracia, el Estado de derecho, las políticas públicas, la economía y la familia.

- a. *Calidad de la democracia y del Estado de derecho*: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental,

calidad regulatoria, Estado de derecho, control de corrupción, índice de democracia, sobrepoblación carcelaria.

- b. *Financiamiento público*: presupuesto ejecutado en el área social como porcentaje del presupuesto total, presupuesto ejecutado en el área social, educación y salud como porcentaje del PIB, deuda como porcentaje del PIB.
- c. *Economía y clima de negocios*: crecimiento del PIB, competitividad de la economía salvadoreña, facilidad para hacer negocios, libertad económica, seguridad jurídica.
- d. *Familia*: personas por hogar, niños y adolescentes por hogar, tasa de dependencia, porcentaje de hogares en los que hay niños y adolescentes que viven sin alguno o ambos padres, porcentaje de niños y adolescentes que viven sin alguno o ambos padres.

▪ **Oportunidades económicas y sociales**

Es el acceso a derechos básicos, a la igualdad de oportunidades y a la inclusión social.

- a. *Pobreza y distribución de ingresos*: porcentaje de hogares y población en situación de pobreza, producto interno bruto (PIB) per cápita, índice de desigualdad de GINI.
- b. *Infraestructura y servicios sociales básicos*: porcentaje de hogares con acceso a agua por cañería, a electricidad y a saneamiento o disposición de servicio sanitario.



- c. *Salud y nutrición*: porcentaje de la población con acceso a seguro médico, prevalencia de desnutrición, tasa de mortalidad materna, tasa de mortalidad infantil, prevalencia de inscripciones por embarazo.
- d. *Educación*: tasa neta de asistencia, analfabetismo, escolaridad promedio, deserción.
- e. *Empleo y seguridad social*: ocupación, desempleo, subempleo, porcentaje de la población económicamente activa (PEA) con seguridad social, porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINI).
- f. *Remesas*: porcentaje de hogares y población receptores de remesas, monto mensual por hogar y persona.
- g. *Migración*: porcentaje de hogares y población con algún familiar residiendo en el extranjero.
- h. *Seguridad ciudadana*: tasa anual de homicidios, extorsiones, desapariciones, violencia escolar.

## 6. Amenazas a la cohesión y la sostenibilidad de la sociedad

Si el resultado de la cohesión social es que las personas desean cooperar y trabajar juntas en todos los niveles de la sociedad para alcanzar metas comunes, vale la pena preguntarse al menos tres grandes cuestiones: ¿hay una meta común, o al menos la percepción de que ésta existe?; ¿qué fomenta ese deseo de cooperar?

y, paralelamente, ¿qué es lo que podría impedir que las personas en todos los niveles tengan el deseo de trabajar juntos hacia una meta percibida como común?

Si bien no es posible determinar la causa directa que este deseo se establezca, sí se pueden identificar factores que generan encadenamientos virtuosos, por lo que cabría suponer que la ausencia de los mismos, generaría círculos viciosos desde los cuales la construcción de cohesión social no sería posible (Jeannotte, 2003). Traduciendo estos argumentos en las dimensiones de la cohesión social, se podrían sintetizar amenazas en tres ámbitos: desde los vínculos sociales y valores, desde la legitimidad institucional, y, desde las oportunidades económicas y sociales. Asimismo, estas amenazas pueden venir desde las esferas macro del Estado y del mercado, pero también desde espacios más pequeños tales como la familia o el barrio; e incluso desde los individuos particulares.

- **Amenazas a la cohesión social desde los vínculos sociales y valores**

Desde los vínculos sociales, es importante destacar las amenazas a elementos claves en la cohesión social, tales como el sentido de pertenencia, la solidaridad, cooperación, la participación ciudadana y la confianza. Respecto al sentido de pertenencia a una comunidad política, es importante destacar que esta se establece sobre la base de reconocer a los otros como iguales y saberse aceptados como miembros plenos. Ese sentirse igual genera compromiso con el proyecto político (Marshall, 2004), por lo que las políticas que no buscan eliminar las desigualdades sociales no generarían cohesión social. En este sentido, la falta de acceso a servicios básicos de alcantarillado o energía eléctrica en las zonas rurales o el mantenimiento de salarios



diferentes por trabajos de igual valor; entre otros, no generan sentido de igualdad entre los ciudadanos, por lo que constituyen amenazas a la cohesión social.

Por otro lado, la falta de solidaridad impide que la gente se sienta interesada en cooperar con otros. Esta solidaridad debe forjarse para apoyar a los sectores más vulnerables, equiparar oportunidades y erradicar la exclusión. En ese sentido, la ausencia de disposición de los actores que están en mejor situación a ceder beneficios que se orienten al bien común, es una limitación a la cohesión (Hopenhayn, 2007). En este caso se enmarcaría la evasión de impuestos al no entregar factura por la compra de un producto en un establecimiento formal y subsidios que no están siendo bien focalizados hacia las personas que realmente lo necesitan.

Además, si la participación ciudadana está vinculada con la confianza y legitimidad de las instituciones ¿qué es lo que previene que las personas confíen en sus pares y en las instituciones? Si hay una distribución equitativa donde la gente siente que obtiene una parte de los beneficios sociales y se percibe tratada con justicia, se sentirá más motivada a participar en asuntos públicos. Así, la ausencia de un Estado de derecho y señales de corrupción en la administración de justicia y en otras instituciones de las que se espera un rol ejemplar –tales como las fuerzas armadas, la policía, el poder judicial, el congreso, los políticos– no generan instituciones fuertes y legítimas, por lo que no generan confianza y constituyen una amenaza a la cohesión social (Hopenhayn, 2007). En este sentido, caben ejemplos tales como el uso de recursos públicos para beneficio privado, el enriquecimiento ilícito de funcionarios, el pago de sobornos para acelerar trámites e inclusive prácticas tales como robar servicios de cable del vecino.

Finalmente, hay también elementos que bloquean el surgimiento de la confianza interpersonal y en ello incide la percepción de no ser tratado con justicia y de ausencia de reciprocidad frente a los sacrificios personales. En ello intervienen las prácticas deshonestas en la prestación de servicios públicos, tales como operadores del sistema de justicia que cobran por resolver de cierta manera los casos que reciben o médicos en hospitales públicos que solicitan dinero a personas pobres por servicios que deberían ser gratuitos o que usan infraestructura del Estado para recibir a pacientes de su práctica privada.

La falta de sensación de reciprocidad puede llevar, asimismo, a salidas individuales a las crisis, tales como el abstencionismo electoral y decisiones personales como la migración que implican una salida voluntaria de la comunidad política. Mayor detalle en el cuadro 1.

#### ▪ **Amenazas a la cohesión social desde la legitimidad institucional**

Desde la legitimidad institucional, es posible indicar que las instituciones deficientes constituyen otro elemento que merma las posibilidades de cohesión social (Ferroni *et al.*, 2007), esto implica que no son capaces de hacer políticas de calidad ni establecer acuerdos nacionales estables y de largo plazo. Para obtener acuerdos duraderos se requiere de capacidad para lograr consenso y esto se genera cuando todas las personas sienten que pertenecen a la misma comunidad y se tienen confianza mutuamente.

Las instituciones deficientes son un impedimento al establecimiento de un Estado de derecho, ya que implicaría una administración pública donde priva el nepotismo y los funcionarios no son contratados por sus

**Cuadro 1**  
**Amenazas a la cohesión social desde los vínculos sociales y valores**

Componentes	Amenazas	Ejemplos
Sentido de pertenencia	No sentirse iguales	» Falta de acceso a servicios básicos en los hogares rurales
Identidad	Discriminación	» Inequidades salariales (mujeres y hombres, por ejemplo) » Estigmatización de los jóvenes, sobre todo los provenientes de algunas comunidades particulares
Confianza	Corrupción	» Uso de recursos públicos para beneficio privado » Enriquecimiento ilícito » Sobornos por un trámite » Robar servicios de cable del vecino
	Intolerancia	» Desconfianza o descalificación de personas o proyecto por pensar diferente
Solidaridad	Percepción de falta de reciprocidad social ante los sacrificios personales	» Subsidios que benefician más a los sectores de mayores ingresos » Evasión de impuestos al no entregar factura por la compra de un producto en un establecimiento formal » No recibir servicios públicos de calidad
Cooperación	Percepción de no ser tratado con justicia	» Prácticas deshonestas en la prestación de servicios públicos » Actos ilícitos » Abstencionismo electoral » Migración

Fuente: Elaboración propia

capacidades sino como asistencias personales o pago de favores políticos, por lo que en su función no actuarían en favor del bien común, siendo que sus lealtades son con el partido o con el familiar o el correligionario que le llevó al cargo. En este rubro entra la administración pública no meritocrática, lo que permite la cooptación del Estado por grupos de interés; pero también la ineficacia de la administración pública que conlleva desde trámites excesivos que disminuyen comercio y exportaciones hasta situaciones más nocivas como ausencia de medicamentos en los centros de salud.

Instituciones deficientes implican, a su vez, escasa transparencia y vigilancia ciudadana, con lo que se generan espacios de ejercicio de poder no fiscalizados

y se favorece la cooptación del Estado por parte de grupos de interés y conflictos de interés en el sistema político. Todo ello constituye una puerta abierta para la corrupción, con lo que se debilitan las democracias y las instituciones, y genera desconfianza de los ciudadanos en el Estado. La corrupción penetra las instituciones abriendo la puerta a que éstas sean manejadas de manera ilícita.

La corrupción reduce el gasto social, no solo por mayor pago de deuda, sino por el pago de comisiones y el sobreprecio. A mayores niveles de corrupción se reducen los ingresos del Estado, por lo que aumenta el endeudamiento de un país, se brinda un servicio público deficiente y más costoso para los ciudadanos.



La corrupción afecta tanto a países pobres como ricos y sus costos son altos a todo nivel. Solo los sobornos ascienden a entre US\$1,500 y US\$2,000 millones en la esfera mundial, lo que representa aproximadamente 2% del PIB global. Pero estos no son la única forma de corrupción, ya que se encuentran, asimismo, otras manifestaciones, tales como clientelismo, nepotismo, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, etc. (FMI, 2016).

La ausencia de leyes respetuosas de la dignidad humana o de respeto a las mismas, definen la ausencia de Estado de derecho y son fuente de irrespeto a la ley y alimentan la situación delincencial homicida que mantiene a la ciudadanía con temor de hacer una vida normal, instalar sus negocios y movilizarse libremente por el territorio. Un mayor detalle de las amenazas desde esta dimensión pueden verse en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Amenazas a la cohesión social desde la legitimidad institucional**

Componentes	Amenazas	Ejemplos
Familia	Inequidades en la distribución de roles	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Violencia intrafamiliar</li> <li>» Restricciones a la participación de la mujer en actividades productivas por tareas de cuidado</li> </ul>
Calidad de la democracia	Instituciones de mala calidad  Desconfianza en procesos electorales  Ineficacia de la administración pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Administración pública no meritocrática</li> <li>» Cooptación del Estado por grupos de interés</li> <li>» Concesión de prestaciones por votos</li> <li>» Burocracia y trámites excesivos que disminuyen comercio y exportaciones</li> <li>» Falta de medicamentos en unidades de salud</li> </ul>
Estado de derecho	Corrupción  Debilitamiento de la separación de poderes  Anulación de derechos fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Trato desigual en la ley y ante la ley</li> <li>» Evasión de impuestos</li> <li>» Irrespeto a la ley</li> <li>» Sistema de justicia parcializado</li> <li>» Desacatar resoluciones de la Sala de lo Constitucional</li> <li>» Incumplimiento de 200 días de clases</li> <li>» Inseguridad ciudadana</li> <li>» Delincuencia y homicidios</li> <li>» Miedo a dejar salir a los niños a jugar, instalar un negocio o transitar con libertad</li> </ul>
Instituciones del mercado	Falta de solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Monopolios</li> <li>» Prácticas contrarias a la libre competencia</li> <li>» Publicidad engañosa</li> <li>» Información incompleta o falsa sobre los productos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

En el ámbito institucional entra también la familia, que puede llegar a ser un espacio de profundas inequidades entre sus miembros, visibilizadas de manera más dramática en la violencia intrafamiliar, pero también en asimetría en la distribución de roles, responsabilidades y costos del cuidado de los miembros en situación de mayor vulnerabilidad. La ausencia de políticas que prevengan estos males y que fomenten mayor equidad en el hogar, puede ser, asimismo, una amenaza a la cohesión social.

Finalmente, en este ámbito entran también las instituciones del mercado que mediante prácticas anticompetitivas en alguna rama de la industria o fraudulentas frente al consumidor podrían estar socavando las bases de la confianza y la solidaridad, especialmente si a través de ellas se suben artificialmente los precios de los bienes, no se asegura la inocuidad de los bienes que se distribuyen o se generan situaciones de injusticia para los consumidores. Si las empresas no respetan las normativas que les corresponden, incluso aquellas relacionadas con los derechos de los trabajadores, socaban la sensación de sentirse tratado con justicia y el sentido de pertenencia a una comunidad política para el ciudadano común.

▪ ***Amenazas a la cohesión social en términos de oportunidades económicas y sociales***

En términos de oportunidades económicas y sociales, las principales amenazas vendrían dadas por la inequidad y la exclusión, ya que estas circunstancias se transforman en sentimientos de aislamiento y no reconocimiento por parte de la ciudadanía. Así, las políticas que no son sensibles a las inequidades o a la discriminación y que generan desigual distribución de los beneficios sociales impiden la cohesión social, ya que ello implicaría que no existiría la percepción de una meta común hacia la cual enfocar la colaboración. En concreto, las prácticas de discriminación hacia algunos colectivos como personas con discapacidad, indígenas; entre otras, serían una amenaza a la cohesión.

Otro peligro (Hopenhayn, 2007) son las expectativas de ascenso social frustradas por la realidad. Ese escenario genera desmoralización en algunos actores sociales al comprobar que no hay correlación entre el éxito social con los medios mediante los cuales se supone, deberían alcanzarse. En este entorno, se percibe que los sacrificios no son compensados y puede fomentar la opción por mecanismos al margen de la ley para obtener los recursos que se desean o promover salidas individuales a los problemas, con lo que se merma el deseo de cooperar con otros (Merton, 1995). El cuadro 3 ofrece más detalles y ejemplos al respecto.



**Cuadro 3**  
**Amenazas a la cohesión social en términos de oportunidades económicas y sociales**

Componentes	Amenazas	Ejemplos
Bienestar	Ausencia de protección social ante las eventualidades de la vida: vejez, enfermedad, invalidez, etc.	» Poca cobertura del sistema de pensiones » Pensiones muy bajas » Baja cobertura de seguros médicos
Inclusión social	Exclusión social Acceso desigual a oportunidades	» Desempleo » Subempleo » Empleo precario » Calidad educativa diferenciada » Sistema de salud diferenciado
Movilidad social	Frustración ante expectativas no realizadas	» Conductas delictivas » Abstencionismo en las elecciones » Evasión de impuestos
Seguridad social	Violencia y criminalidad  Fracturación del tejido social	» Incapacidad para controlar el crimen y aplicar la justicia » Alta percepción de inseguridad » No poder visitar a familiares, asistir a la escuela o hacer negocios en territorios controlados por pandillas

Fuente: Elaboración propia

## 7. Conclusiones y reflexiones

La construcción de un país próspero y seguro centrado en mejorar la calidad de vida de las personas, solo puede sostenerse partiendo de aquello que une a la sociedad. La cohesión social determina el ritmo vital de la evolución orgánica de las sociedades. Es, además, un atributo de aquellas consideradas solidarias, en donde sus miembros libremente optan por organizarse

y gestionar sus diferencias para sobrevivir y prosperar. Esta, exhorta la trascendencia de valores como la cooperación y la confianza en acciones concretas de los Estados, a través de un gobierno, para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y asegurar derechos fundamentales. La cohesión social hace referencia a la capacidad de la sociedad para mantenerse unida mediante la interacción de tres dimensiones que la nutren: la construcción de vínculos sociales y valores, la legitimidad de las instituciones regidas por un Estado de derecho y la igualdad de oportunidades económicas y

sociales. Es también un medio y un fin, pues en la medida que respalda la búsqueda del bien común, se fortalece la cohesión social, creándose así un círculo virtuoso de generación de bienestar.

De lo anterior se deduce que el desarrollo y la sostenibilidad de la sociedad dependen de la consolidación de un sistema de vida fundamentado en la cohesión social y sus relaciones con el crecimiento inclusivo y la institucionalidad democrática.

En cuanto a su relación con el crecimiento, la cohesión social contribuye a reducir los costos de transacción en la medida que el riesgo de cooperar es menor, dada la existencia de reglas claras que moldean la interacción entre los actores económicos (familias, empresas y Estado). En la medida que el crecimiento es inclusivo o bien centrado en mejorar la calidad de vida de las personas, las instituciones influyen positivamente en mejorar la productividad de las personas y las empresas, el clima de negocios e inversión, el acceso a empleo formal de calidad y la generación de ingresos, tanto para los hogares como para financiar las políticas y programas de desarrollo social del Estado. Una sociedad cohesionada tiene mayores posibilidades de crecer sostenidamente e influir positivamente en mejorar la distribución de los recursos para ampliar las oportunidades económicas y sociales de las personas y reducir la pobreza.

La vinculación de la cohesión social con la institucionalidad democrática en una alianza virtuosa se justifica a partir de la legitimidad y eficacia de esta última. La confianza en las instituciones permite la realización de políticas públicas en favor del desarrollo, en tanto que los ciudadanos esperan que los sacrificios presentes, producto del apego a la legalidad y sentido de justicia, sean recompensados en el futuro. Si las personas perciben que son tratadas con justicia, mayores

serán el sentido de pertenencia, el ejercicio de una ciudadanía activa, y, por ende, la cohesión social. La legitimidad y eficacia de las instituciones supone un aparato probo que genere políticas en favor de la igualdad, apoyándose en un servicio público profesional, meritocrático y no dependiente de los vaivenes políticos. Altos niveles de cohesión social se ven reflejados en sociedades donde predominan la gobernabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas, como motores de un estilo de conducción política del Estado que no tolera la corrupción, el clientelismo e inseguridad, entre otras situaciones que atentan contra la estabilidad de la sociedad.

La cohesión social germina en las relaciones que se construyen en la sociedad desde las instituciones sociales más básicas, como son la familia y la escuela. En ambas se forman valores, lazos, identidades y lealtades que pueden trascender hacia la comunidad y la sociedad. En la escuela, además, se desarrollan las capacidades y se reducen las diferencias en habilidades de las personas, procurando así la igualdad de oportunidades y la movilidad social. Por consiguiente, garantizar que estas instituciones funcionen como espacios de protección y desarrollo es primordial no solo para elevar la calidad de vida de las personas, sino también para sobrevivir y prosperar como nación.

La noción de cohesión social ofrece, además, una perspectiva multidimensional para orientar las políticas públicas, su diseño, implementación y evaluación. Esta puede adoptarse como objetivo de política pública y principio rector de la acción, a fin de facilitar la coherencia del quehacer de múltiples agencias gubernamentales y del sector privado que buscan resolver un problema social en particular. Las políticas públicas que promueven cohesión social demandan compromiso y visión de largo plazo, y, por lo general, se enfocan en mejorar la situación fiscal, el acceso





a empleo formal, la educación, la gobernabilidad y el sistema de justicia. Dado que la cohesión social se encuentra histórica y culturalmente determinada, cada país puede determinar un concepto propio. Este puede servir como marco de referencia para varios propósitos: definir indicadores de medición, evaluar las políticas públicas y orientar la identificación de problemas del desarrollo sostenible. Tales problemas pueden ser estudiados considerando las relaciones entre distintas disciplinas académicas, tales como: las ciencias jurídicas, sociales, económicas y políticas, entre otros campos de estudio.

En El Salvador, promover y adoptar el enfoque de cohesión social que aquí se ha explicado abriría la oportunidad para unificar visiones y acciones de distintos actores sociales sobre cómo avanzar la democratización del país y el respeto a los derechos fundamentales como elemento esencial de un Estado de derecho. Los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son instrumentos que permiten crear ciudadanía y aplanar la cancha de las inequidades para que todas las personas puedan sentirse iguales, pertenecientes a una comunidad política, y confiadas en que sus sacrificios serán recompensados en bienes públicos de calidad y para el bien común. En ese sentido, la búsqueda de su cumplimiento pleno sería un instrumento valioso para el fomento de la cooperación interpersonal, la solidaridad y la confianza a todo nivel, todos ellos elementos constitutivos de cohesión social.

La participación activa y la corresponsabilidad entre cada uno de los distintos actores estaría cimentada en el principio de subsidiariedad. En donde cada miembro de la sociedad no solo tiene derechos y deberes, sino también es responsable de contribuir al bien común desde la posición que ocupa, sea esta posición ubicada en la familia, la escuela, la comunidad, la sociedad, una institución pública del gobierno (central o municipal)

o una institución privada. El Estado está obligado a procurar el bienestar, pero no debe hacer lo que los particulares pueden hacer.

Una sociedad próspera y segura se construye bajo el principio de la solidaridad y la multiplicación de esfuerzos trabajando con la base social. El enfoque del desarrollo comienza de abajo hacia arriba, en el microsistema de las comunidades que en el territorio combinan talentos y recursos para generar soluciones comunes a los problemas que les afectan, tales como: la pobreza, el desempleo, la inseguridad ciudadana y la corrupción, entre otras situaciones. En la medida que se fortalecen las capacidades locales para generar el bien común, el ejercicio pleno de la ciudadanía, las buenas prácticas para el desarrollo y las relaciones de confianza, se fortalece el capital social y el trabajo en redes, sobresaliendo así lo bueno que une a la mayoría y no lo malo que la divide. De igual manera, una población fortalecida en sus capacidades para gestionar el desarrollo, es capaz de realizar un acompañamiento a la implementación operativa de políticas públicas y de ejercer una auditoría social efectiva de la implementación de dichas políticas.

El reto es proliferar el capital social y volverlo un ámbito fértil para implementar estrategias de desarrollo, políticas públicas y programas en alianza con el sector privado y otros actores locales. También se debe reconocer que para garantizar la sostenibilidad de la sociedad, las instituciones deben actuar con base en principios y valores, así como responder a las necesidades y aspiraciones de vida de los ciudadanos. Esto sería el principio de la cohesión social.

Si El Salvador quiere disminuir sus altos índices de descontento social, violencia, polarización ideológica, entre otros problemas que afectan la calidad de vida de los ciudadanos; las políticas públicas deben estar



orientadas a dar cumplimiento a todos los derechos inherentes a los seres humanos y a la promoción de ciudadanía. Asimismo, los proyectos que emanen tanto desde los tomadores de decisiones como de las comunidades deben, no solo favorecer la integración de esfuerzos, sino también cuidar de incluir beneficios para todos, especialmente para los más pobres, de tal manera que se equiparen oportunidades y se eliminen inequidades.

La globalización, los cambios tecnológicos y la internacionalización de las oportunidades y los problemas ponen al país en una encrucijada: continuar sin un rumbo claro o encontrarse a sí mismo promoviendo la cooperación para sobrevivir y potenciando el talento de su gente para prosperar. Para que los salvadoreños nos sintamos cohesionados frente a un propósito común que nos haga avanzar en una dirección clara, el requisito primero es construir un proyecto de nación en el que nadie se queda atrás, donde todos estemos incluidos y en el que la ciudadanía disfrute de la herencia social que le corresponde.

## 8. Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2008). *The role of institutions in growth and development*. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank on behalf of the Commission on Growth and Development, Washington DC.
- Berger-Schmitt, R. (2002). *Considering social cohesion in quality of life assessments: concepts and measurement*. Social Indicators Research, 58(3): 403-428.
- CEPAL (2007a). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL (2007b). *La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores*. Estudios estadísticos y prospectivos. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- CEPAL (2010). *América Latina en clave de cohesión social: indicadores seleccionados*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- CEPAL (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- CONEVAL (2015). *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México.
- Dewey, John (1897). My pedagogic creed. *The School Journal*. Vol. LIV, No.3, 77-80.



- DIGESTYC (2016). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. El Salvador 2015*. Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Economía: Ciudad Delgado.
- Durkheim, E. (1997). *The Division of Labor in Society*. Originally published: Emile Durkheim 1858-1917. On the division of labor in society. New York, McMillan 1933. Translated by W. D. Halls, introduction. Lewis A. Coser. New York: Free Press. Simon and Schuster Inc. New York, NY.
- European Committee for Social Cohesion (2004). *A new strategy for social cohesion*. Revised strategy for social cohesion approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe. March 31.
- Eurosocial (2014). *Diálogo euro-latinoamericano de políticas para la cohesión social. Ponencias y debates*. Eurosocial, Programa para la Cohesión Social en América Latina, Bruselas, 24 y 25 de marzo.
- Evans, P. y Heller, P. (2014) *Human Development, State Transformation, and the Politics of the Developmental State*. At Leibfried, S; Huber, E; Lange, M; Levy, JD and Stephens JD (Eds). *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. (Chapter 37)
- Ferroni, M.; Mateo, M.; Payne, M. (2007). *Development under conditions of inequality and distrust: An exploration of the role of social capital and social cohesion in Latin America*. Working Paper. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. BID
- FIIAPP (2011). *Strategies for integrating social cohesion in public policies*. The International and Iberoamerican Foundation for Administration and Public Policy (FIIAP), Development Center, OECD (Presentación en Power Point).
- Foa, R. (2011). *The economic rationale for social cohesion. The cross country evidence*. Paper presented at the International Conference on Social Cohesion and Development, OECD, Paris, January 2011.
- Fondo Monetario Internacional (2016). *Corruption costs and mitigating strategies*. IMF staff discussion note. Fiscal Affairs and Legal Departments. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>
- FUSADES (2013). *La nación posible: una propuesta para el diálogo*. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Antiguo Cuscatlán, El Salvador (Documento sin publicar).
- FUSADES (2016a). El potencial de la política social para desarrollar las capacidades de los salvadoreños y promover el bienestar. *Informe de Coyuntura Social 2015-2016*. Departamento de Estudios Sociales. Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador. Págs. 13-38.
- FUSADES (2016b). Situación social en breve. *Informe de Coyuntura Social 2015-2016*. Departamento de Estudios Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, págs. 7-12.
- FUSADES (2016c). Indicadores sociales. *Informe de Coyuntura Social 2015-2016*. Departamento de Estudios Sociales. Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador. Pág. 4.
- FUSADES y UNICEF (2017). Familia: Un nuevo pilar de la política social centrada en la niñez y adolescencia de El Salvador. Documento de trabajo. Departamento de Estudios Sociales, FUSADES, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

- Godson, R. (2000). *Guide to Developing a Culture of Lawfulness*, paper presented at the 2000 Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime, Palermo, Sicily, updated 2009.
- Heyneman, S.P. (2003). *Education, social cohesion and the future role of international organizations*. Peabody Journal of Education, Vol. 78. No. 3, pp-25-38.
- Hopenhayn, M. (2007). *Cohesión Social: Un Puente Entre Inclusión Social y Sentido de Pertenencia*. Basado en Hopenhayn (2007) *Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración*. En Sojo, Ana y Uthof, Andras (eds) *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones* CEPAL, Santiago de Chile.
- Jeannotte, S.M. (2003). *Social cohesion: Insights from Canadian Research*. Presented at the Conference on social cohesion, Hong Kong, november 29. Strategic Research and Analysis, Strategic Planning and Policy Coordination, Department of Canadian Heritage, Quebec, Canada.
- Jenson, J. (2010). *Defining and measuring social cohesion*. Commonwealth Secretariat and United Nations Research Institute for Social Development.
- Klein, C. (2013). *Social capital or social cohesion: What matters for subjective well-being?* Social Indicators Research. Springer Science Business Media B.V. 110: 891-911.
- Kliksberg, B. (2000). *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. Junio. INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo. Documentos de Divulgación No. 7. Buenos Aires, Argentina.
- Laiglesia, J. (2011). *Perspectives on global development 2012. Social cohesion in a shifting world?* Working paper No. 2012/26. Maastricht School of Management, OECD.
- Marshall, T. H. (2004). *Ciudadanía y Clase social*, en Marshall y Bottomore (Autores), *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza Editorial, Buenos Aires (págs. 15-82).
- Merton, R. (1995). *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mora Salas, M. (2015). *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México DF.
- Naciones Unidas (1993). *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*. Editorial de Naciones Unidas.
- Nogueira Alcalá, Humberto (2010). *Dignidad de la persona, derechos fundamentales y bloque constitucional de derechos: una aproximación desde Chile y América Latina*. *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Uruguay, No. 5, págs. 79-142.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- OCDE (2011). *Perspectives on global development 2012. Social cohesion in a shifting world*. OECD publishing.
- OCDE (2016). *Fomentando un crecimiento inclusivo de la productividad en América Latina*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Serie Mejores Políticas, París, Francia.
- Policy Research Committee Government of Canada (1999). *Sustaining growth, human development, and social cohesion in a global world*. Report prepared for the policy research initiative. Canada



- PNUD (2016). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo New York, NY.
- Rajulton, F.; Ravanera, Z.; Beaujot, R. (2007). *Measuring social cohesion: an experiment using the Canadian national survey of giving, volunteering and participating*. *Social Indicators Research*, 80(3): 461-492.
- Ritzen, J.; Easterly, W.; Woolcock, M. (2000). *On "Good" Politicians and "Bad" Policies. Social Cohesion and Growth*. The World Bank Office of the Vice President. Development Policy and Development Research Group. Macroeconomics and Growth.
- Rodríguez, L.M. (2017). *Acuerdos de Paz y procesos electorales, los mecanismos de salida de la violencia: la experiencia centroamericana*. Democracia, elecciones y violencia en América Latina, Instituto Nacional Demócrata e Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad, Honduras, págs. 101-142.
- Stanley, D. (2003). *What do we know about social cohesion: The research perspective of the Federal Government's Social Cohesion Network*, *The Canadian journal of sociology*. Vol 28, No, 1, Special Issue on Social Cohesion in Canada, págs. 5-17.
- Sojo, A. y Uthoff, A. (2007). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*.
- Sorj, B. y Martuccelli, D. (2011). *Social cohesion*. *International Encyclopedia of Political Science*. Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser and Leonardo Morlino, Eds. Thousand Oaks, California, págs. 2421-2423.
- Tornos Mas, J.; Arroyo Díez, A.; Martínez Martínez, M.; Pagán J.L. (2013). *Transparency, accountability and participation: a common agenda for social cohesion and governance in Latin America*. URB-AL III Programme. Barcelona.
- World Economic Forum (2015). *The inclusive growth and development report 2015*. Geneva.
- World Economic Forum (2017). *The inclusive growth and development report 2017*. Geneva.

# Departamento de Estudios Sociales • DES

## *Comisión*

### *Coordinadora de Comisión*

Elena María de Alfaro

### *Directora*

Helga Cuéllar-Marchelli

### *Personal técnico*

Gabriela Góchez

Aída Carolina Quinteros

### *Personal de apoyo*

Ana Daysi de Ramírez

### *Editora de publicaciones*

Yolanda Cabrera de González





Departamento de Estudios Económicos • **DEC**  
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social,  
**FUSADES**

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,  
Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica.  
Apartado Postal 01-278  
Tels.: (503) 2248-5600

[www.fusades.org](http://www.fusades.org)