
estudios estadísticos y prospectivos

L

a cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores



NACIONES UNIDAS



Unidad de Estadísticas Sociales

División de Estadística y Proyecciones Económicas
(CEPAL)

Santiago de Chile, agosto de 2007



Este documento fue preparado por Pablo Villatoro con la colaboración de Elizabeth Rivera, consultores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto CEPAL/Unión Europea: “Construcción de indicadores de la cohesión social en América Latina y el Caribe” (CEC/06/001), coordinado por Juan Carlos Feres, Jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, el cual forma parte del programa EUROSociAL de la Unión Europea.

La unidad autora agradece la participación de Marcelo Miño, consultor de la misma unidad, así como los comentarios de Carlos Vergara, Asesor Regional de la Secretaría Ejecutiva Adjunta de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8770

ISSN versión electrónica 1680-8789

ISBN: 978-92-1-323108-1

LC/L.2781-P

N° de venta: S.07.II.G.115

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. La medición de la cohesión social en los países desarrollados	9
A. La experiencia de la Unión Europea	9
B. La experiencia de Canadá	32
C. La experiencia de Nueva Zelandia	37
D. La experiencia de la OCDE	40
III. Conclusiones e implicaciones para América Latina	47
Bibliografía	51
Serie Estudios estadísticos y prospectivos: números publicados	55

Índice de cuadros

Cuadro 1	Objetivos de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza y la exclusión social (Tratado de Niza, 2000)..	13
Cuadro 2	Indicadores de Laeken (versión 2006)	16
Cuadro 3	Componentes y elementos claves de la cohesión social	29
Cuadro 4	Indicadores para el nivel 1	31
Cuadro 5	Dimensiones de la cohesión social	34
Cuadro 6	Componentes, dimensiones e indicadores de la cohesión social en Canadá	35
Cuadro 7	Indicadores de cohesión social en Nueva Zelandia	39
Cuadro 8	Indicadores de cohesión social empleados por la OCDE	42

Índice de recuadros

Recuadro 1	Tratados e instrumentos de cohesión e inclusión sociales en Europa	10
Recuadro 2	La medición de la pobreza en los Estados Unidos.....	19

Índice de gráficos

Gráfico 1	Umbrales de riesgo de pobreza en países europeos	20
Gráfico 2	Tasas de renta baja y distribución del ingreso (coeficiente Gini) en países de la OCDE (valores alrededor del 2001).....	21
Gráfico 3	Riesgo de pobreza con distintas escalas de equivalencia en países recientemente ingresados o candidatos a la UE (valores alrededor del 2001)	23
Gráfico 4	Encuestados que reportan un alto nivel de satisfacción en 26 países de la OCDE	44
Gráfico 5	Satisfacción con la vida según PIB per capita en 28 países de la OCDE (valores estandarizados 1999-2002)	45

Índice de figuras

Figura 1	Componentes de la cohesión social	33
Figura 2	Factores que influyen en la integración social de los inmigrantes	38

Resumen

En este documento, elaborado con el apoyo del programa EUROsociAL de la Comisión Europea, se presenta una revisión de algunas de las principales experiencias de diseño e implementación de sistemas de indicadores para la medición de la cohesión social en los países desarrollados. El análisis efectuado tiene en cuenta las políticas desde las cuales se construyen los diferentes conceptos de la cohesión social y profundiza en la revisión de los principales indicadores utilizados para el seguimiento de la cohesión social.

A través del desarrollo de este documento, se examinan las experiencias del Portafolio de Indicadores de Laeken y la Guía Metodológica del Consejo de Europa; se exponen los casos de Canadá y Nueva Zelanda; se presenta la aproximación a la cohesión social de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por último, se dan a conocer las conclusiones de esta investigación y se despliegan sus implicancias para América Latina y el Caribe, teniendo en vista el diseño de un sistema de indicadores de cohesión social pertinente a la realidad regional, que entregue información para el seguimiento de las políticas públicas, y que contribuya a dar más visibilidad a los temas de cohesión social en la región.

I. Introducción

Durante los últimos años, el tema de la cohesión social ha comenzado a adquirir relevancia en la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. Existen muchas razones que justifican la visibilidad de la cohesión social en la agenda regional: quizás lo más relevante es que los procesos de inserción de los países de la región en la economía global están demandando niveles cada vez mayores de competitividad y están generando nuevas modalidades de exclusión social que pueden derruir las bases de la cohesión social. Entre las principales tendencias que constituyen amenazas a la cohesión social, destacan la profundización de las brechas económicas, sociales y culturales; la pérdida de la confianza en las instituciones públicas y los problemas de gobernabilidad; el debilitamiento de las fuentes tradicionales de identidad y pertenencia, y el creciente desinterés por la participación y el ejercicio ciudadano (CEPAL, 2007).

En la actualidad, en la región existe un debate con respecto al significado de la cohesión social y sobre los indicadores más pertinentes para su medición. La experiencia de los países desarrollados constituye un antecedente fundamental para cualquier iniciativa que se oriente a la construcción de un sistema de indicadores de la cohesión social para América Latina. Por ejemplo, en la Unión Europea las iniciativas de cohesión social se han enmarcado en un proceso de integración que prioriza la transferencia de fondos desde las zonas económicamente más prósperas hacia las regiones menos favorecidas, como un mecanismo para disminuir las disparidades en el desarrollo e incrementar la competitividad y el empleo. Estas políticas han sido acompañadas por sistemas de monitoreo de la cohesión social, los

cuales han proporcionado información básica para el seguimiento y la retroalimentación de las políticas, así como han facilitado el diálogo, el intercambio de experiencias y la concertación entre los estados.

En América Latina y el Caribe, a diferencia de lo observado en la Unión Europea, no existe un marco político de integración *supra* nacional y no se cuenta con los recursos suficientes para la implementación de políticas regionales de cohesión. La región se encuentra en una fase de instalación de los temas de cohesión social en las agendas nacionales, etapa en la cual la construcción de un concepto de cohesión social que capture los principales desafíos de equidad e inclusión social que enfrentan los países de la región y que permita vincular las dimensiones económica, política, social y cultural del desarrollo adquiere importancia crucial. La CEPAL (2007) ha propuesto un concepto de cohesión social y ha elaborado un marco de referencia que puede servir de base para el diseño de un sistema de indicadores que permita el monitoreo de la cohesión social en América Latina y el Caribe. La implementación de un sistema de indicadores de la cohesión social puede tener un papel relevante, tanto en la priorización de las políticas de cohesión en las agendas nacionales como para su seguimiento.

En este documento se efectúa una revisión de algunas de las principales experiencias de diseño e implementación de sistemas de indicadores para la medición de la cohesión social en los países desarrollados, con énfasis en las iniciativas llevadas a cabo en la Unión Europea. El análisis efectuado tiene en cuenta las políticas desde las cuales se construyen los diferentes conceptos de la cohesión social, así como profundiza en la revisión de los principales indicadores utilizados para el seguimiento de la cohesión social. Por medio de esta revisión, se busca obtener insumos conceptuales y metodológicos para el diseño de un sistema de indicadores de cohesión social que sea pertinente a la realidad de los países de América Latina y el Caribe, que entregue información para el seguimiento y la toma de decisiones en políticas públicas y que contribuya a dar más visibilidad a los temas de cohesión social en la región.

La organización de este documento es la siguiente: primero, se describen y analizan las experiencias desarrolladas en la Unión Europea (el Portafolio de Indicadores de Laeken y la Guía Metodológica del Consejo de Europa (2005)). A continuación, se presentan los casos de Canadá y Nueva Zelandia, y en tercer lugar, se expone la aproximación a la cohesión social de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En la última sección, se dan a conocer las conclusiones derivadas de esta investigación y se discuten sus implicaciones para la selección de indicadores de la cohesión social en América Latina y el Caribe.

II. La medición de la cohesión social en los países desarrollados

A. La experiencia de la Unión Europea

La experiencia de la Unión Europea es fundamental para cualquier iniciativa orientada a la medición de la cohesión social. Las políticas de cohesión en Europa se basan en un modelo de “solidaridad y reducciones en las disparidades de bienestar”, donde se busca obtener un avance integrado de todos los países hacia estándares económicos y sociales consensuados políticamente. En Europa, la redistribución de recursos desde las regiones más ricas a las más pobres constituye un mecanismo para reducir las brechas socioeconómicas, lograr la convergencia de la renta e incrementar la competitividad y el empleo, en el marco de un modelo de crecimiento endógeno, que busca compatibilizar objetivos de equidad y eficiencia (Vega, 2005). Al mismo tiempo, las políticas de cohesión en la Unión Europea han sido acompañadas con dispositivos legales *supra* nacionales, que implican la exigibilidad de los compromisos a los estados nacionales (Di Filippo y Franco, 1999:19-47), y con sistemas de monitoreo, que incluyen indicadores aplicables a los distintos estados que integran la comunidad.

Los orígenes constitucionales de la Unión Europea se encuentran en el Tratado de París (que define la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CECA, 1951) y en los Tratados de Roma (que dan origen a la Comunidad Económica Europea, CEE, 1957).

En esta etapa inicial, el objetivo de una Europa unida fue un proyecto básicamente económico y político, donde la idea de una Europa libre de conflictos que pudieran devenir en amenazas a la estabilidad política y social fue reforzada por el propósito de crear un área económica europea común, que permitiera el libre flujo de bienes, servicios y trabajadores (Nolan, 2003; Stubbs y Zrinscak, 2005). Así, en las fases tempranas de constitución de la unidad europea, la preocupación por lo social fue residual. Las organizaciones *supra* nacionales tuvieron poderes y atribuciones muy limitados en el campo social, y en el ámbito nacional la política social se limitó a canalizar las demandas de los integrados en el mercado de trabajo, principalmente mediante la creación de espacios de diálogo entre empleadores y trabajadores (Atkinson *et al.*, 2005; Stubbs y Zrinscak, 2005).

La dimensión social comenzó a tener mayor visibilidad en la agenda europea en las décadas de 1970 y 1980. En 1974, la Comisión Europea desarrolló un Plan de Acción Social, en el cual se reconoció que los organismos *supra* nacionales tenían un rol importante que jugar en las políticas sociales y se definieron medidas concretas para combatir la pobreza, las cuales debían ser instrumentadas en cooperación por los estados miembros de la Comisión. En la década de 1970 también se crearon los primeros Fondos Estructurales (véase recuadro 1), instrumentos orientados a la promoción del crecimiento y el desarrollo en las regiones más rezagadas desde el punto de vista económico y social. Sin embargo, los logros iniciales de estas iniciativas fueron limitados, tanto en magnitud como en alcance (Atkinson *et al.*, 2005).

RECUADRO 1

TRATADOS E INSTRUMENTOS DE COHESIÓN E INCLUSIÓN SOCIALES EN EUROPA

- **La Carta Social Europea (1961)**

Sus antecedentes son el Convenio de Roma (1950) y su protocolo adicional (1952). Se orienta a favorecer el progreso económico y social de los países miembros, mediante la defensa de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Los países firmantes reconocen como objetivo de su política el establecer las condiciones en que puedan hacerse efectivos los siguientes derechos: (a) libertad de trabajo; (b) condiciones de trabajo equitativas; (c) seguridad e higiene en el trabajo; (d) libertad de asociación; (e) negociación colectiva; (f) protección de los niños ante los riesgos físicos y morales; (g) protección especial de las madres trabajadoras; (h) orientación y formación profesional; (i) acceso a la salud, seguridad y bienestar social, en especial de quienes carecen de recursos; (j) formación e inserción social de los inválidos; (k) protección de la familia, con énfasis en las madres y sus hijos, y, (l) igualdad de oportunidades laborales y protección de los migrantes. En la Carta Social se afirma que estos derechos deben ser garantizados sin discriminación según raza, color, sexo, religión, opinión política, proveniencia nacional u origen social.

- **La Carta Comunitaria de los Derechos de los Trabajadores (1989)**

Surgió de la necesidad de que la dimensión social estuviera presente en el ámbito de las actividades encaminadas a instaurar un mercado único en Europa. En ella se establecen los principios éticos y legales sobre los que se basa el modelo europeo de integración de las personas en el mercado de trabajo. Contiene los siguientes apartados: (i) libre circulación; (ii) empleo y retribución; (iii) mejora de las condiciones de vida y de trabajo; (iv) protección social; (v) libertad de asociación y negociación colectiva; (vi) formación profesional; (vii) igualdad de trato entre hombres y mujeres; (viii) información, consulta y participación de los trabajadores; (ix) protección de la salud y de la seguridad en el medio de trabajo; (x) protección de los niños y de los adolescentes; (xi) personas de edad avanzada, y, (xii) personas con discapacidad.

- **El Protocolo Social del Tratado de Maastricht (1992)**

Con este instrumento, las competencias comunitarias se amplían al ámbito social. Sus objetivos son: (a) promoción del empleo; (b) mejora de las condiciones de vida y trabajo; (c) protección social adecuada; (d) diálogo social; (e) desarrollo de los recursos humanos para garantizar un nivel de empleo elevado y duradero, y, (f) integración de las personas excluidas del mercado laboral. En el cuerpo principal del Tratado de la Unión Europea (artículo 2), se indica que:

“...la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de una unión económica y monetaria y la realización de las políticas comunes contempladas en los artículos 3 y 3-A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros.”

Por su parte, en el artículo 130-A se señala que a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social, y se agrega que la comunidad se empeñará en reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. En este tratado se adopta el principio de subsidiariedad, que significa que la UE y sus instituciones intervienen sólo en la medida en que una acción comunitaria es más eficaz que una acción nacional o local.

- **El Tratado de Ámsterdam (1999)**

En su segundo artículo señala a la cohesión social como uno de sus objetivos centrales. Consolida los mecanismos establecidos por el Tratado de Maastricht, al enunciar orientaciones sociales prioritarias en el ámbito comunitario, en particular para el empleo. También se da un nuevo impulso a la política social, en especial en las áreas de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, el diálogo con los interlocutores sociales y la cohesión económica y social. Introduce una disposición que autoriza al Consejo de Europa a adoptar medidas para luchar contra toda discriminación basada en el sexo, la raza, el origen étnico, la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual. Con el Tratado de Ámsterdam, se establece como objetivo comunitario alcanzar “un alto nivel de empleo” sin debilitar la competitividad. Para ello se adopta una estrategia coordinada, cuyo elemento clave está constituido por directrices comunes. El Tratado de Ámsterdam se basa en el Acuerdo Social, para dar coherencia a la política social. En su artículo 136 establece que la política social es competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros. Los objetivos de la política social se enuncian según la vía trazada por la Carta Social Europea (1961) y la Carta Comunitaria de Derechos de los Trabajadores (1989) y cubren la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos que permita un alto nivel de empleo, y la lucha contra las exclusiones.

- **El Tratado de Niza (2003)**

Propone promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de la unión económica y monetaria.

- **Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión**

Son los principales instrumentos que impulsan la cohesión económica y social en la Unión Europea. A este propósito también contribuyen las intervenciones del Banco Europeo de Inversiones, la política agrícola común, la política social, la política de investigación y desarrollo tecnológico y las redes *trans*-europeas. Los primeros Fondos Estructurales (Fondo Social y Fondo de Desarrollo Regional) fueron creados en la década de 1970, mientras el Fondo de Cohesión se creó en 1992, para asegurar la convergencia económica indispensable para un funcionamiento armonioso de la Unión Europea. Los Fondos Estructurales que operaban en Europa en el 2006 eran los siguientes: (i) el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): dispuso del 46,9% de los recursos asignados a los fondos estructurales en el 2000-2006. Sus objetivos son la reducción de las disparidades regionales, la disminución de las inequidades y la promoción de la transformación económica y social de las regiones retrasadas; (ii) el Fondo Social Europeo (FSE): sus recursos constituyeron el 33,5% de los recursos de los fondos estructurales europeos en el 2000-2006. Tiene como objetivos el mejoramiento de la empleabilidad, el desarrollo de las competencias empresariales, la promoción de la igualdad de oportunidades y las inversiones en recursos humanos; (iii) la Sección Directiva de la Dirección Agrícola Europea y el Fondo de Garantía: contaron con el 17,4% de los recursos de los Fondos Estructurales en el 2000-2006. Se orienta al mejoramiento de la competitividad agrícola, el apoyo a la capacitación de la población rural y la protección del medio ambiente natural y del patrimonio, y, (iv) el Instrumento Financiero para la Dirección de la Industria Pesquera: tuvo el 2,2% de los recursos de los Fondos Estructurales en el 2000-2006. Sus propósitos son asegurar el balance entre la industria pesquera y los recursos naturales y la modernización de la industria pesquera.

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de Social cohesion in Hungary: theoretical foundations and facts, Working Paper N° 7, Orsolya Lelkes 2004, Ministry of Finance, y de los sitios electrónicos de la Comisión Europea, <<http://europa.eu/scadplus/treaties/>> y de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/skills/hrdr/instr/coe_1.htm>.

La importancia de integrar con mayor fuerza la dimensión social al proyecto de una Europa unida comenzó a ser más evidente durante la década de 1980, en un contexto caracterizado por fuertes conflictos sociales y por los procesos de desvinculación social y de incremento de la vulnerabilidad que vinieron asociados a las transformaciones económicas y a la crisis del estado de bienestar. Asimismo, el ingreso de países relativamente pobres a la Unión Europea hizo más clara la necesidad de iniciativas que permitieran disminuir las disparidades regionales (Stubbs y Zrinscak, 2005). Así, en 1986 los estados de Europa suscribieron el Acta Única Europea, instrumento a través del cual los gobiernos se comprometieron a modernizar el modelo social europeo y a luchar contra la exclusión social, conservando los valores sociales europeos de solidaridad y justicia social (Cordero, 1993). En 1989 se firma la Carta Comunitaria de los Derechos de los Trabajadores, la

cual sirvió de base a acuerdos posteriores de cooperación en la lucha contra la pobreza y la exclusión (véase recuadro 1).

En la década de 1990 se apreciaron tres tendencias aparentemente divergentes. En primer lugar, la expansión de las ideas neoliberales, que preconizaban la reducción del aparato estatal y la implementación de reformas macroeconómicas radicales, creó presiones hacia la reducción del gasto en protección social. En segundo lugar, la tendencia hacia una mayor unidad europea, la cual se expresó en la creación constitucional de la Unión Europea a través del Tratado de Maastricht (1992), contribuyó a una aproximación más integrada a las cuestiones sociales. Así, en el Protocolo Social del Tratado de Maastricht se ampliaron las competencias comunitarias a los aspectos sociales. En tercer lugar, comenzó a adquirir fuerza una concepción más amplia de los fenómenos de privación: el Consejo de Europa (1992, citado en Stubbs y Zrinscak, 2005) recomendó a los estados miembros implementar acciones para quebrar los procesos de exclusión y garantizar los derechos básicos de las personas: un caso de políticas de inclusión es el Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), instrumentado en Francia desde inicios de la década del noventa (Consejo de Europa, 2001).

En los últimos años, se ha verificado un interés cada vez mayor de la Unión Europea en la política social, lo cual se explica, al menos en parte, por la necesidad de paliar los potenciales efectos sociales negativos de la creación del mercado único (Nolan, 2003). El Tratado de Ámsterdam (1999) constituyó uno de los instrumentos jurídicamente vinculantes más importantes en el ámbito de las políticas sociales en Europa. En este tratado se introdujo por primera vez como mandato para la Unión Europea el combate a la exclusión social (Nolan, 2003; Stubbs y Zrinscak, 2005), se plantearon objetivos en áreas como la seguridad de los trabajadores y la modernización de los sistemas de protección social y se señaló la necesidad de redoblar esfuerzos para construir la dimensión social de Europa, sobre todo mediante la promoción del capital humano y el mejoramiento en la calidad del empleo (Walker y Wigfield, 2003).

La Estrategia de Lisboa (2000) constituyó un hito en las políticas de cohesión en Europa. El Consejo de Lisboa declaró que la Unión Europea debía constituirse, al 2010, en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica en el mundo, capaz de un crecimiento económico sustentable con más y mejores empleos y mayor cohesión social. En la estrategia se estableció contribuir al crecimiento en el marco de políticas para: (i) lograr la convergencia económica y social; (ii) alcanzar la estabilidad y la gobernabilidad democrática, y, (iii) erradicar la exclusión social. Por su parte, en el Consejo Europeo de Niza (2000) se trazaron objetivos en las áreas de empleo, acceso a derechos y recursos, prevención de los riesgos de exclusión, asistencia a los más expuestos a riesgos y movilización de los grupos implicados (véase cuadro 1), los cuales constituyeron la base de la Agenda Social Europea (Lelkes, 2004). Posteriormente, en los Consejos Europeos de Estocolmo (marzo 2001) y Laeken (diciembre 2001) se renovó el compromiso de promover un crecimiento sostenible y un empleo de calidad, para reducir el riesgo de pobreza y exclusión social y reforzar la cohesión.

El Consejo de Lisboa invitó a la Comisión Europea a elaborar un informe anual, sobre la base de indicadores estructurales, los cuales cubrieron ámbitos como el mercado de trabajo, la innovación, la reforma económica y la cohesión social. La inclusión de la cohesión social como parte de un esfuerzo concertado de monitoreo constituyó un hecho novedoso en la agenda de cooperación europea: en efecto, antes del Consejo de Lisboa solamente se habían desarrollado iniciativas de seguimiento de las políticas económicas (Tratado de Maastricht, 1992) y de empleo (el proceso de Luxemburgo) (Nolan, 2003). En el primer informe de la Comisión Europea (2002, citada en Walker y Wigfield, 2003) con respecto a los principales cambios estructurales que estaban teniendo lugar en Europa y que podían conducir a nuevos riesgos de pobreza y exclusión, se mencionó a: (a) las mutaciones en los mercados de trabajo, ocasionados por la globalización y

por el rápido desarrollo de la sociedad basada en el conocimiento y de las nuevas tecnologías de la información y comunicación; (b) los cambios demográficos, expresados en una mayor esperanza de vida y menores niveles de fecundidad; (c) las tendencias hacia la diversidad étnica, cultural y religiosa, como resultado de la creciente migración internacional y movilidad dentro de la Unión Europea, y, (d) las transformaciones en las familias, con tasas crecientes de rupturas familiares y cambios en los roles de género.

CUADRO 1
OBJETIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL
(TRATADO DE NIZA, 2000)

Políticas de empleo	Acceso a recursos, derechos, bienes y servicios	Prevención de los riesgos de exclusión	Asistencia a los más expuestos a riesgos	Movilización de los grupos implicados
<p>Acceso a más empleos y de mejor calidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medidas y programas de capacitación que faciliten el empleo para los grupos más vulnerables. - Iniciativas para facilitar la compatibilidad entre el trabajo y la vida familiar, incluyendo la entrega de atención a la infancia y de aquellos en necesidad. - Explotación de las oportunidades proporcionadas por la economía y la sociedad para la integración y el empleo. <p>La exclusión del mundo del trabajo debe ser prevenida a través del mejoramiento de la empleabilidad.</p>	<p>El sistema de bienestar debe ayudar a que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Todos tengan los recursos para una vida humana digna. - Los obstáculos al empleo sean eliminados. <p>Se deben realizar esfuerzos para que todos tengan un hogar aceptable y saludable y que accedan a los servicios básicos requeridos para una vida normal.</p> <p>Todos, incluyendo los adictos a las drogas, deben tener acceso a servicios de salud.</p> <p>Servicios y de medidas de acompañamiento para las personas expuestas a la exclusión y de iniciativas para darles acceso a la educación, la justicia y otros servicios comunitarios y privados.</p>	<p>Explotación de las ventajas y beneficios de una sociedad basada en el conocimiento, sin excluir a nadie, considerando especialmente a las personas discapacitadas.</p> <p>Prevención de las crisis de vida que conducen a la exclusión, tales como el abandono de la escuela o la pérdida de vivienda.</p> <p>Preservación de todas las formas de solidaridad familiar.</p>	<p>Integración de los grupos expuestos a la pobreza permanente, como los discapacitados, los inmigrantes, etc.</p> <p>Eliminación de la exclusión social entre los niños.</p> <p>Implementación de políticas comprensivas en áreas afectadas por la exclusión.</p>	<p>Facilitar la auto-expresión de los individuos golpeados por la exclusión social, principalmente con respecto a su situación y a las políticas que los aluden.</p> <p>La exclusión social debe ser integrada en las políticas sectoriales, a través de la movilización de las autoridades y el ajuste de los servicios públicos a los requerimientos de las personas excluidas.</p> <p>Diálogo y cooperación entre las organizaciones públicas y privadas. Involucramiento del tercer sector, de los ciudadanos y del sector empresarial.</p>

Fuente: Social cohesion in Hungary: theoretical foundations and facts, *Working Paper* N° 7, Orsolya Lelkes, 2004, Ministry of Finance.

En la Política Renovada de Cohesión Económica y Social de la Unión Europea para el período 2006-2013 se plantean directrices estratégicas en los ámbitos de inversión, cantidad y calidad de empleos, conocimiento e innovación y políticas territoriales de cohesión, y se proponen los siguientes objetivos para los Fondos Estructurales: (i) promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; (ii) fomentar la reconversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales, y, (iii) apoyar la modernización de las políticas de educación, capacitación y empleo de las regiones no incluidas en el primer objetivo.

En cuanto a la agenda social para el período 2006-2010, se planteó alcanzar una Europa Social inserta en la economía mundial, con énfasis en el pleno empleo, en el incremento de la confianza de los ciudadanos y en la promoción de la igualdad de oportunidades y la inclusión

social. En este último punto, destaca la aplicación del principio de igualdad de trato y la consideración de acciones para resolver problemas como la desigualdad en los salarios según el género, la menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la tensión entre las responsabilidades familiares y la inserción laboral y la exclusión de los discapacitados.

1. El portafolio de indicadores de Laeken

Una de las experiencias más importantes en la medición de la cohesión social está constituida por los indicadores adoptados por los estados miembros de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Laeken (2001). Los antecedentes inmediatos de esta experiencia se encuentran en las conclusiones derivadas del Consejo de Lisboa (2000), instancia en la cual se decidió dar los pasos necesarios para alcanzar un impacto sustancial en la erradicación de la pobreza, proponiendo metas que debían ser acordadas por el Consejo de Europa hacia fines de año. En el Consejo de Lisboa comenzó a ser evidente la importancia de los indicadores de cohesión social para la Unión Europea, ya sea para el incremento de la transparencia de las políticas sociales, como bien en lo referido a contar con un mecanismo para influir en el contenido de la agenda social e impulsar instancias de diálogo social (Atkinson *et al.*, 2005). A la relevancia de la instrumentación de indicadores de cohesión se agregó el hecho de que, a inicios del nuevo milenio, la Unión Europea contaba con “el conocimiento científico suficiente para definir los indicadores conceptualmente, para aplicarlos empíricamente, y para usarlos en las políticas públicas” (Vandenbroucke, s.a., citado en Feres y Vergara, 2007:90).

El Consejo Europeo de Niza de diciembre 2000, sobre la base de las orientaciones del Consejo de Lisboa, dio un nuevo impulso a la política social a través de la Agenda Social Europea, que estableció como metas la erradicación de la pobreza, la exclusión social y todas las formas de discriminación. En el Consejo de Niza se acordó establecer indicadores comparables para monitorear el avance de los estados miembros respecto a la pobreza e inclusión social, y se decidió el uso de un “método de coordinación abierto”, que supone diseñar políticas nacionales apropiadas para alcanzar los objetivos de la agenda social europea (véase cuadro 1) y reportar sus resultados. En rigor, el método de coordinación abierto implica: (a) la definición de objetivos comunes de reducción de la pobreza y la exclusión social para toda Europa; (b) la preparación de Planes Nacionales de Inclusión Social que los estados miembros debían remitir a la Comisión Europea; (c) la adopción de indicadores comunes para monitorear el avance hacia los objetivos y promover el aprendizaje mutuo, y, (d) la elaboración de informes conjuntos sobre la cohesión social. Este método de coordinación sigue el principio de subsidiariedad, donde la política social continúa siendo una tarea al nivel nacional (Guio, 2004; Lelkes, 2004).

La tarea de proponer un conjunto de indicadores de la cohesión social quedó a cargo del subgrupo técnico “Indicadores” del Comité de Protección Social. Uno de los insumos para el trabajo de este grupo fue el Informe presentado por la Comisión Europea en la Cumbre de Estocolmo (marzo 2001). En este documento se dio a conocer un estado de situación de la UE sobre la base de una serie de “indicadores estructurales”. En el campo de la cohesión social, se emplearon siete indicadores: (i) distribución del ingreso (razón entre la parte del ingreso capturada por el quintil más pobre y el quintil más rico); (ii) porcentaje de la población bajo la línea de pobreza antes y después de las transferencias (el 60% del ingreso mediano nacional); (iii) persistencia de la pobreza (porcentaje de la población bajo la línea de pobreza durante tres años consecutivos); (iv) proporción de hogares sin miembros en el mercado laboral; (v) disparidades regionales (coeficiente de variación de las tasas de desempleo regional); (vi) baja escolaridad (proporción de personas de 18-24 años que no están ni en educación o capacitación y que tienen solamente baja secundaria), y, (vii) tasa de desempleo de larga duración (Atkinson *et al.*, 2005).

En el 2001 se organizó la Conferencia de Antwerp sobre indicadores de inclusión social y meses después, el Consejo de Laeken seleccionó 18 indicadores que cubrían las áreas de ingresos, empleo, educación y salud, y que permitían el seguimiento de los objetivos de la agenda social europea. El sistema fue concebido para la medición de resultados de inclusión social, y no para dar cuenta de los medios que permiten alcanzarlos. Al mismo tiempo, los indicadores debían cumplir un rol político en el desarrollo de la agenda social de la Unión Europea, lo cual implicaba que no era suficiente que capturasen aspectos significativos de las condiciones sociales: en otras palabras, los indicadores debían tener una clara interpretación normativa (Atkinson *et al.*, 2005).

El sistema de indicadores de Laeken fue pensado para medir la exclusión social, lo cual significó un cambio con respecto al modo tradicional de seguimiento de las políticas sociales. De hecho, en 1992 la Comisión Europea (citada en Atkinson *et al.*, 2005) planteó que la exclusión social ilustra mejor que el concepto de pobreza monetaria la naturaleza multidimensional de los mecanismos a través de los cuales los individuos son excluidos de los derechos asociados a la integración social, y en 1984, la misma Comisión Europea (citada en Brady, 2003:715-752) hacía énfasis en los aspectos relativos de la deprivación, al señalar que los pobres son las personas cuyos recursos son tan limitados que los excluyen del mínimo aceptable de vida en la sociedad en que viven. Así, comenzó a instalarse la idea de que la pobreza y la exclusión social no son equivalentes. La pobreza consiste en la falta de medios materiales y puede conducir a la exclusión social (por ejemplo, las personas fuera del mercado de trabajo podrían no tomar parte en los patrones culturales dominantes y no acceder a la protección social), pero no es idéntica a ésta. Las personas pueden ser pobres sin estar excluidas y viceversa (Atkinson, 1998).

Entre las ideas básicas de la aproximación de exclusión, destaca el que los individuos están excluidos si son incapaces de participar en las actividades fundamentales de la sociedad en la cual viven, lo cual pone de relieve la imposibilidad de definir la exclusión mediante un criterio aislado. Esta perspectiva parte de un enfoque relativo, lo cual implica que las expresiones de la exclusión se definen en base a las ideas normativas sobre qué significa participar en la sociedad, las cuales varían de una sociedad a otra. La exclusión también resulta de actos de diferentes agentes, que llevan a que los individuos experimenten deprivación por factores que están más allá de su control: en esta mirada, las personas excluidas no tienen poder para cambiar sus vidas. Al mismo tiempo, la exclusión es dinámica, en el sentido de que las personas están excluidas no tanto porque no cuentan con ingresos para satisfacer sus necesidades en el presente, sino porque no tienen perspectivas de futuro. Esto no se aplica solamente a la persona que se encuentra en situación de exclusión, sino que debe extenderse a través de las generaciones (Atkinson, 1998).

De cualquier modo, se debe tener en cuenta que la aproximación a la inclusión-exclusión utilizada en Laeken fue más conducida por intereses pragmáticos que por el propósito de profundizar en el debate conceptual con respecto al significado de la inclusión social (Walker y Wigfield, 2003). Sobre este particular, resulta ilustrativo lo planteado por Atkinson *et al.* (2005:3), quienes aseveran que “no tratamos de proporcionar una revisión cuidadosa de los términos de exclusión o inclusión social. Estos términos se emplean en una amplia variedad de diferentes modalidades. En línea con nuestro objetivo pragmático de contribuir al proceso de toma de decisiones, simplemente aceptamos el uso de los términos a la mano para una amplia gama de preocupaciones relevantes en la construcción de la agenda social europea”.

Los 18 indicadores originales de Laeken fueron seleccionados sobre la base de un conjunto de principios metodológicos, que fueron aplicados tanto para la selección individual como al momento de evaluar el portafolio completo de indicadores. En lo que alude a la selección de indicadores individuales, se consideró que éstos debían: (a) captar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada; (b) ser robustos y validados estadísticamente; (c) ser sensibles a las intervenciones de política pero no ser sujetos de manipulación; (d) ser

suficientemente comparables entre los distintos estados miembros y comparables/practicables de acuerdo a los estándares internacionales; (e) ser oportunos y susceptibles de revisión, y, (f) no imponer una carga demasiado pesada a los estados, empresas o ciudadanos. En cuanto a los criterios para el sistema completo, el portafolio debía: (i) ser balanceado entre las diferentes dimensiones; (ii) ser consistente, y el peso de los indicadores individuales debía ser proporcionado, y, (iii) ser transparente para los ciudadanos de la Unión (Atkinson *et al.*, 2005).

El subgrupo técnico del Comité de Protección Social clasificó a los indicadores como primarios, secundarios y terciarios, de acuerdo a su grado de prioridad. Los indicadores primarios son un número limitado de indicadores principales, que cubren los campos más importantes de la exclusión social. Los indicadores secundarios cumplen una función complementaria a los indicadores primarios, describiendo otras dimensiones de los problemas monitoreados. Los indicadores primarios y secundarios deben ser consensuados por los estados e incluidos en sus informes nacionales. A su vez, los estados miembros pueden incluir indicadores terciarios para subrayar especificidades en áreas particulares y ayudar a interpretar los indicadores primarios y secundarios: en todo caso, los indicadores terciarios no están armonizados al nivel de la Unión Europea (Nolan, 2003). El sistema Laeken fue revisado en el 2006, incluyendo en su versión actual 21 indicadores, siendo 12 “primarios” y 9 “secundarios” (véase cuadro 2). El sistema se orienta a detectar brechas: a una distribución dada se le traza una línea normativa que define el campo de la exclusión (Feres y Vergara, 2007).

CUADRO 2
INDICADORES DE LAEKEN (VERSIÓN 2006)

Indicadores primarios	Notas	Indicadores secundarios	Notas
Ingresos			
Tasa de renta baja después de las transferencias (o tasa de riesgo de pobreza)	Refiere a las personas que viven en hogares cuyo ingreso está por debajo del umbral fijado en el 60% de la renta mediana. Los ingresos se estiman mediante la escala de equivalencia modificada de la OCDE (1998), donde el ingreso total de un hogar se divide por su “tamaño equivalente”, para tomar en cuenta el tamaño y la composición del hogar.	Dispersión en torno al umbral de renta baja	Utiliza los umbrales del 40%, 50% y 70% de la renta mediana
Valores ilustrativos de la tasa de renta baja	El valor del umbral de pobreza en estándar de poder adquisitivo (EPA, PPS en inglés), euro y monedas nacionales. Se estima para dos hogares tipo: (a) hogares unipersonales y, (b) hogares con dos adultos y dos niños.	Tasa de renta baja en un momento determinado	
Distribución de la renta	Posición relativa del quintil más pobre de la distribución del ingreso con relación al quintil más rico.	Coefficiente de Gini	
Persistencia de la renta baja	Porcentaje de personas que viven con ingresos menores al 60% de la renta mediana por períodos extendidos de tiempo. Incluye a las personas con ingresos bajo el umbral de riesgo de pobreza en al menos dos de tres años.	Persistencia de la renta baja	Base 50% de la renta mediana.
Brecha de la renta baja mediana	Mide cuán distantes son los ingresos de las personas en riesgo de pobreza. Diferencia entre el ingreso mediano de los pobres y el umbral del 60% de la renta mediana.	Tasa de renta baja antes de las transferencias	
		Trabajadores en riesgo de pobreza	Individuos clasificados como empleados y que están en riesgo de pobreza.

Indicadores primarios	Notas	Indicadores secundarios	Notas
Empleo			
Tasa de desempleo de larga duración.	Porcentaje de la población económicamente activa que ha estado desempleada por lo menos 12 meses.	Proporción del desempleo de larga duración. Se calcula para las personas de 15 años y más.	
Cohesión regional.	Dispersión de las tasas regionales de empleo. Se estima como un coeficiente de variación. Las tasas de empleo son calculadas como el porcentaje de la población de 15 años que está desempleada, según la definición OIT.	Tasa de desempleo de muy larga duración.	Porcentaje de la población activa que ha estado desempleada por lo menos 24 meses.
Niños o adultos que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros.	Se estima por separado para los niños (0-17 años) y adultos (18-59 años). Los estudiantes de 18-24 años que residen en hogares habitados solamente por estudiantes no son contados ni en el numerador ni el denominador.		
Brecha de empleo de los inmigrantes.			
Educación			
Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y que no asisten a ningún tipo de educación o capacitación.	Porcentaje de individuos de 18-24 años quienes tienen como nivel educacional máximo la baja secundaria (nivel CINE 2, según la Clasificación Internacional Normalizada de Educación de la UNESCO, 1997) y que no han recibido educación o capacitación en el mes anterior a la encuesta.	Personas con bajos niveles educativos.	
Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura	Se emplea como fuente los datos del proyecto PISA (Programme for International Student Assessment) de la OCDE. Esta investigación clasifica a los sujetos de 15 años de acuerdo a su nivel de comprensión y manejo de textos escritos.		
Salud			
Esperanza de vida al nacer	Número de años que una persona de edades de 0, 1 y 60 años puede esperar vivir.		

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de: "The Laeken Indicators: some results and methodological issues in acceding and candidate countries", Anne-Catherine Guio, 2004, *Background Paper* preparado para el Taller Aligning the EU Social Inclusion Process and the Millennium Development Goals, 26-27 abril, 2004, Vilnius, Lituania; Cohesión social, Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, Santiago de Chile, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana; sitios electrónicos de la Comisión Europea, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/sec2006_523_tables_en.pdf y del Proyecto PISA, http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2966,en_32252351_32235918_1_1_1_1_1_1,00.html.

El Portafolio de Indicadores de Laeken es utilizado por la Comisión Europea en la preparación de informes anuales de síntesis sobre los avances en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y a favor de la cohesión social. La fuente de datos original de los indicadores de Laeken era el Panel de Hogares de la Comunidad Europea (ECHP, por su sigla en inglés), a cargo de Eurostat. A partir del 2004 se comenzó a emplear un nuevo instrumento, la encuesta sobre

Ingresos y Condiciones de Vida de la Unión Europea (EU-SILC, por su sigla en inglés). Mediante este dispositivo, se recoge información sobre pobreza, exclusión social y condiciones de vida en los distintos países europeos. En el 2005, EU-SILC debía alcanzar cobertura en 25 países miembros de la Unión Europea. Este instrumento considera datos transversales y longitudinales (medidas repetidas), obtenidas estas últimas cada cuatro años.

En la dimensión “ingresos”, el indicador “Tasa de Renta Baja después de las transferencias”, que considera como punto de corte el 60% de la mediana de ingresos, ha sido definido como una medida de riesgo de pobreza, por cuanto el hecho de tener ingresos bajo esta línea no es una condición necesaria ni suficiente para ser pobre (Guio, 2004). Además, los ingresos bajos no siempre constituyen indicadores fiables de pobreza, debido a que las personas que comparten un nivel determinado de ingresos en un momento del tiempo podrían tener patrones de consumo muy diferentes, debido a las variaciones en los otros recursos y necesidades existentes en el hogar, las cuales pueden ser generadas por factores diferentes a la composición y tamaño de los hogares (por ejemplo, enfermedades o discapacidades) (Nolan, 2003).

Un aspecto a tener en cuenta es que el indicador “Tasa de renta baja después de las Transferencias”, tal como otras medidas de ingresos incluidas en el Portafolio de Laeken, se basa en un concepto de pobreza relativa, lo cual difiere de las aproximaciones fundadas en la construcción de umbrales fijos —o absolutos— de pobreza (para un ejemplo, véase recuadro 2), y parece ser más consistente con una aproximación conceptual del tipo inclusión-exclusión. Brady (2003:715-752) indica que la ventaja de las medidas relativas es que están ancladas en contextos históricos específicos, y por tanto, permiten aproximarse a la deprivación en función de las normas y estándares de necesidades prevalecientes en una sociedad particular.

En todo caso, Atkinson *et al.* (2005) señalan que la discusión entre pobreza absoluta o relativa es inconducente, debido a que todos los indicadores son diseñados e interpretados de acuerdo a algún estándar normativo, y agregan que la cuestión fundamental es la selección del estándar y de los métodos de actualización. Los indicadores de pobreza que se definen sobre la base de la mediana de ingresos contienen su propio método de actualización, dado que el umbral de pobreza se desplaza en función de la mediana de ingresos (se mueve en función de los cambios en el poder adquisitivo). En cambio, las medidas de pobreza que se construyen sobre la base de la capacidad de una familia para comprar una canasta dada de bienes y servicios se actualizan según el incremento en los precios y representan un nivel fijo de poder adquisitivo. Estos últimos indicadores han sido definidos como indicadores absolutos de pobreza, pero no representan un nivel de consumo absolutamente necesario para la supervivencia (Atkinson *et al.*, 2005).

Asimismo, en el contexto del seguimiento de las políticas sociales, el uso de estándares absolutos (fijos) o relativos tiene diferentes implicaciones de política, las cuales son más evidentes en la comparación de los niveles de pobreza entre regiones y países con distintos niveles de desarrollo. En general, los investigadores tienden a apoyar la idea de que en las democracias capitalistas avanzadas, una definición relativa es más apropiada, dado que permite capturar cambios en las necesidades a lo largo del tiempo, mientras que las medidas absolutas (fijas) parecen ser más adecuadas en los países en desarrollo (Brady, 2003:715-752). Por su parte, Guio (2004) sostiene que una noción relativa de pobreza es más pertinente para la UE15 (países miembros más antiguos) que un indicador absoluto, por cuanto el desafío para el viejo continente es lograr que toda la población comparta los beneficios de una alta prosperidad promedio, y no alcanzar estándares básicos de vida, como en las regiones menos desarrolladas del planeta.

RECUADRO 2

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN LOS ESTADOS UNIDOS

En la actualidad, la medición de la pobreza en los Estados Unidos es efectuada por la Oficina de Censos, siguiendo la Directiva 14 de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por su sigla en inglés), en la cual se establecen umbrales de ingresos monetarios que varían en función del tamaño y la composición familiar. Las líneas de pobreza son actualizadas periódicamente según la inflación. La definición oficial de pobreza usada en los Estados Unidos cuenta los ingresos antes de los impuestos, y excluye las ganancias de capital y los beneficios no monetarios (por ejemplo, cupones alimentarios —*food stamps*, asistencia médica y vivienda pública).

Los orígenes del indicador en uso para la medición de la pobreza en los Estados Unidos se encuentran en los trabajos de Orshansky (1965:3-29), de la Administración de Seguridad Social (SSA, por su sigla en inglés) bajo el gobierno del Presidente Johnson. En el núcleo de la definición de pobreza utilizada por Orshansky se encuentra el plan de economía alimentaria, el menos costoso de cuatro planes de nutrición adecuada diseñados por el Departamento de Agricultura. Los fundamentos empíricos de esta aproximación se construyeron sobre la base de los datos de la Encuesta de Consumo Alimentario Familiar, desarrollada en 1955 por el Departamento de Agricultura: en esta investigación, se estimó que las familias de tres o más personas gastan aproximadamente un tercio de sus ingresos después de impuestos en alimentos: en consecuencia, las líneas de pobreza para familias de 3 personas o más se fijaron a un valor monetario equivalente a tres veces el costo del plan económico alimentario. Para las familias de dos personas, se utilizó un factor de 3,7 y no se empleó un multiplicador para los hogares unipersonales. Se debe tener en cuenta que Orshansky (1965:3-29) presentó este indicador como una medida de inadecuación de los ingresos, y no como un indicador de adecuación de éstos. Asimismo, no obstante el indicador fue pensado originalmente sobre la base de la medición de los ingresos después de impuestos, en su aplicación por parte de la Oficina de Censos se consideraron los ingresos antes de impuestos, por razones prácticas. Posteriormente, en abril de 1965, se decidió fijar los umbrales de pobreza rural a un 70% de las líneas urbanas, y actualizar las líneas de acuerdo a los cambios anuales de precios en el costo *per capita* del plan de economía alimentaria. En mayo de 1965, la Oficina de Oportunidades Económicas adoptó las líneas de Orshansky como los umbrales oficiales de pobreza.

Durante 1965, algunos analistas de la SSA comenzaron a expresar preocupaciones con respecto a las modalidades de ajuste de las líneas de pobreza ante incrementos en los estándares de vida de la población general. En 1968, la SSA trató de dar un paso hacia el aumento de las líneas de pobreza para reflejar los cambios en los estándares generales de vida, pero el Buró de Presupuesto (el antecesor de la OMB) se opuso, aún cuando creó un Comité Inter-Agencial para la Revisión de las Líneas de Pobreza. Este Comité decidió ajustar las líneas por los cambios de precios y no en función de las variaciones en las condiciones de vida. En 1969, el Comité decidió que los umbrales debían indexarse por el Índice de Precios al Consumidor en lugar del costo *per capita* del Plan Económico Alimentario, y que las líneas de pobreza rurales debían fijarse al 85% de las líneas urbanas.

En las décadas de 1970 y 1980, no obstante se verificó un proceso de discusión y se designaron distintos comités y fuerzas de tareas para analizar los métodos de construcción de los umbrales de pobreza, no se registraron cambios significativos. En 1990, un Comité del Congreso requirió un estudio en profundidad de la medida de pobreza empleada en los Estados Unidos, y en 1992, el Comité de Estadísticas Nacionales del NRC (Consejo Nacional de Investigación, por su sigla en inglés), designó un Panel de Expertos sobre Pobreza y Asistencia Familiar para desarrollar el estudio, cuyos resultados fueron publicados en 1995. Las principales recomendaciones planteadas por el Panel de Expertos fueron las siguientes:

a) Revisar el indicador oficial de pobreza de los Estados Unidos, de manera de reflejar más claramente las condiciones de vida de las familias y los cambios en los niveles de bienestar observados a lo largo del tiempo. El indicador "revisado" debería contener un conjunto de umbrales de pobreza y una definición de los recursos familiares —para compararlos con los umbrales y determinar quiénes están dentro o fuera de la pobreza— que sea consistente, y

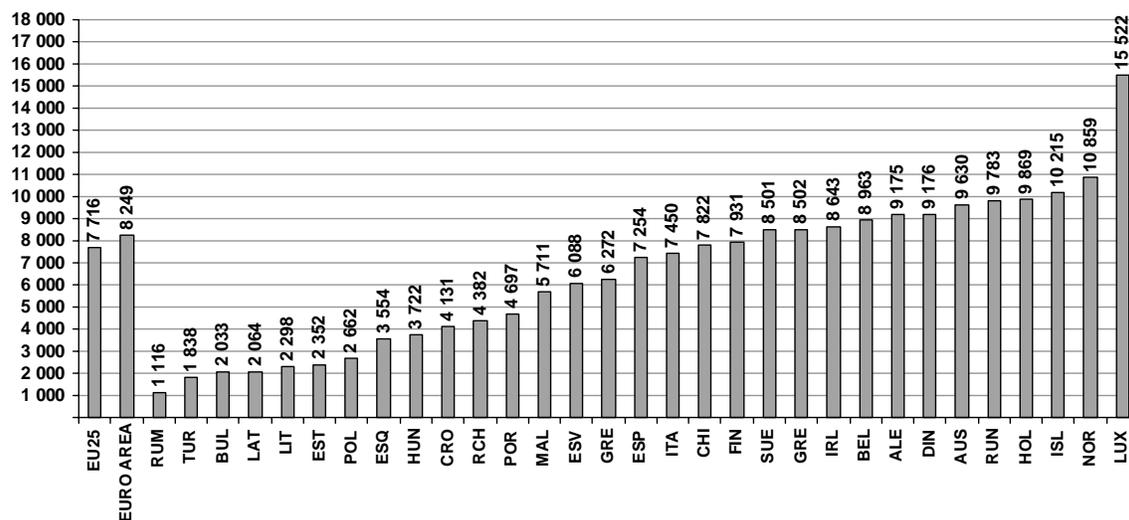
b) El indicador "revisado" de pobreza debería tener las siguientes características: (i) los umbrales de pobreza tendrían que representar un presupuesto para alimentos, vestuario y vivienda y un pequeño monto adicional para otras necesidades; (ii) se debería desarrollar un umbral para una "familia tipo de referencia", sobre la base de los datos disponibles sobre los gastos en consumo. Este umbral tendría que ser actualizado anualmente para reflejar los cambios en los gastos en alimentación, vestuario y vivienda ocurridos durante los 3 años anteriores; (iii) el umbral de la "familia tipo de referencia" debería ser ajustado para reflejar las necesidades de diferentes tipos de familia y para dar cuenta de las diferencias geográficas en el costo de la vivienda, y, (iv) los recursos familiares deberían ser definidos como la suma de los ingresos monetarios provenientes de todas las fuentes más el valor de los beneficios no monetarios (por ejemplo, cupones de alimentos) que están disponibles en el presupuesto familiar para comprar bienes y servicios, menos los impuestos y los gastos en bienes no incluidos en la medición de pobreza (por ejemplo, gastos asociados al cuidado de los niños).

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de: Rethinking the Sociological Measurement of Poverty, David Brady, *Social Forces* 81, Vol. 3, 2003:715-752; Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile, *Social Security Bulletin* 28 (1) Mollie Orshansky, 1965; Measuring poverty, A new approach, Consejo Nacional de Investigación, 1995, Washington D.C., National Academy Press; sitios electrónicos de la Oficina de Censos de los Estados Unidos, <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/definitions.html> y del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, <http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/hptgssiv.htm>.

Siguiendo esta lógica, se han planteado reparos con respecto a la pertinencia de los indicadores de pobreza relativa incluidos en el Portafolio de Laeken, en el marco de una Unión Europea ampliada. Szulc (2004) y Guio (2004) indican que el sistema de indicadores de Laeken fue diseñado para servir como fuente de información para países con un alto nivel de desarrollo, lo cual se hace problemático al considerar que los estándares de vida de los nuevos miembros de la Unión Europea son, en promedio, mucho menores que los existentes entre los países más antiguos. De hecho, los umbrales de riesgo de pobreza en los países de Europa del este (que se integraron recientemente o son candidatos a la Unión Europea) resultan bajos en comparación a los existentes entre los miembros más antiguos de la Unión (véase el gráfico 1).

GRÁFICO 1
UMBRALES DE RIESGO DE POBREZA EN PAÍSES EUROPEOS

(Valores PPS alrededor del 2004)



Fuente: Elaboración del autor sobre la base de "Living Conditions in Europe", Data 2002-2005, Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), 2007, Eurostat Pocketbooks, extraído de <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>.

Notas:

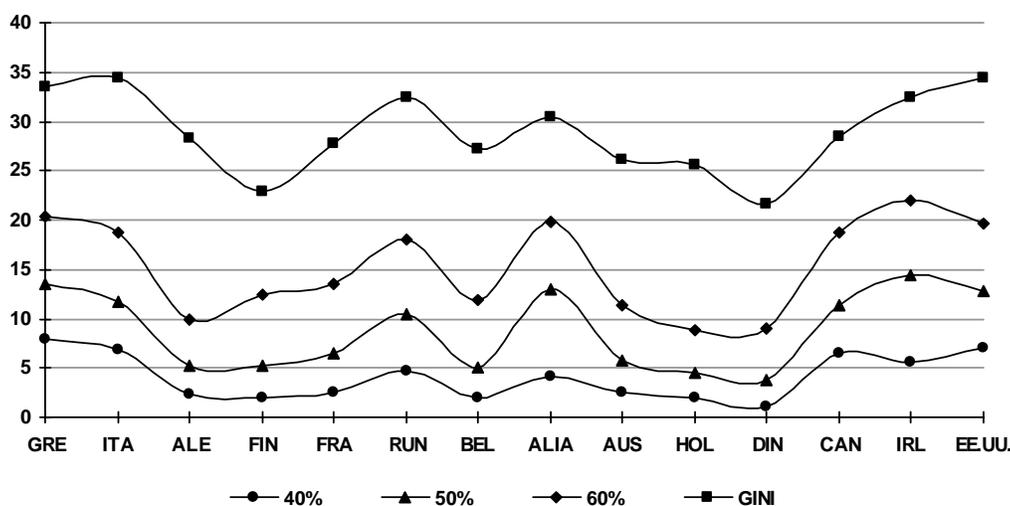
- RUM = Rumania; TUR = Turquía; BUL = Bulgaria; LAT = Latvia; LIT = Lituania; EST = Estonia; POL = Polonia; ESQ = Eslovaquia; HUN = Hungría; CRO = Croacia; RCH = República Checa; POR = Portugal; MAL = Malta; ESV = Eslovenia; GRE = Grecia; ESP = España; ITA = Italia; CHI = Chipre; FIN = Finlandia; SUE = Suecia; IRL = Irlanda; FRA = Francia; BEL = Bélgica; ALE = Alemania; DIN = Dinamarca; AUS = Austria; RUN = Reino Unido; HOL = Holanda; ISL = Islandia; NOR = Noruega; LUX = Luxemburgo; EU 25 = los 25 estados miembros de la Unión Europea al 1 de mayo del 2004. Incluye BEL, RCH, DIN, ALE, EST, GRE, ESP, FRA, IRL, ITA, CHI, LAT, LIT, LUX, HUN, MAL, HOL, AUS, POL, POR, ESV, ESQ, FIN, SUE y RUN; EURO AREA = incluye BEL, DIN, ESP, FRA, IRL, ITA, LUX, HOL, AUS, POR, FIN y GRE.
- El umbral corresponde al 60% de la mediana de los ingresos en los respectivos países.

En una línea de análisis similar, Atkinson *et al.* (2005) señalan que la construcción de indicadores para la Unión Europea ampliada pone de manifiesto una serie de problemas: por ejemplo, una línea de pobreza calculada para todos los países que integran la Unión podría ser percibida como demasiado alta para los países que están muy cerca del ingreso mediano total, o como excesivamente baja para los que se alejan del ingreso mediano total. Asimismo, una medida que concentra la pobreza en un pequeño número de países podría ser vista como poco atractiva, porque desviaría la atención de los problemas de exclusión social existentes en los países de mayores ingresos. De este modo, Atkinson *et al.* (2005:60), indican que "la decisión de colocar el énfasis en los umbrales relativos en lugar de los absolutos o fijos podría ser revisada en el contexto de una Europa ampliada". En el caso de los países de Europa del Este, Szulc (2004) plantea que lo más apropiado sería emplear un indicador de pobreza fija-relativa, en el cual la línea de pobreza

sería definida, en el momento de línea base, como una cierta proporción de la media —mediana del bienestar, y que luego debería ser ajustada por los índices de precios.

Según Szulc (2004), otro problema del indicador de riesgo de pobreza es su baja sensibilidad al crecimiento económico, por cuanto responde mucho más a los cambios en la distribución del ingreso que a las variaciones en el bienestar promedio (véase gráfico 2). El uso de un indicador de pobreza relativa podría generar que, en una situación de alto crecimiento económico, no se apreciaran reducciones en la pobreza, si es que todos se benefician igualmente. En rigor, el empleo de un estándar relativo podría generar que la pobreza permaneciera en valores estables a lo largo del tiempo, si es que la distribución del ingreso permanece invariante en el mismo tramo temporal. Incluso la pobreza relativa podría aumentar en períodos de crecimiento: en efecto, un mejoramiento de los ingresos de los hogares sobre la línea de pobreza podría convertirse en un incremento significativo en la pobreza, si es que el umbral de pobreza se eleva sin que haya un aumento en los ingresos de los más pobres (por ejemplo, hogares que reciben transferencias estatales fijas). Asimismo, en etapas de recesión (partiendo del supuesto de que todos son igualmente afectados), la pobreza relativa podría no aumentar (Atkinson, *et al.*, 2005).

GRÁFICO 2
TASAS DE RENTA BAJA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
(COEFICIENTE GINI) EN PAÍSES DE LA OCDE
(VALORES ALREDEDOR DEL 2001)



Fuente: Elaboración del autor sobre la base del portal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_34637_2671576_1_1_1_1,00.html.

Notas:

- Los países están ordenados de acuerdo a su PIB *per capita* 2001, de izquierda (menor PIB *per capita*) a derecha (mayor PIB *per capita*)

- GRE = Grecia; ITA = Italia; ALE = Alemania; FIN = Finlandia; FRA = Francia; RUN = Reino Unido; BEL = Bélgica; ALIA = Australia; AUS = Austria; HOL = Holanda; DIN = Dinamarca; CAN = Canadá; IRL = Irlanda; EE.UU. = Estados Unidos.

Uno de los problemas intrínsecos al uso de métodos basados en la definición de umbrales relativos de pobreza es la selección del punto de corte, que en el caso del indicador de riesgo de pobreza se ha establecido en el 60% de la mediana de ingresos. Atkinson *et al.* (2005), señalan que no existe una respuesta conceptual directa con respecto a por qué se seleccionó el 60% de la mediana de ingreso, y agregan que las razones de elección de este umbral se deben buscar, en muchos países de la Unión Europea, en las disposiciones legales con relación a los estándares de

ingreso mínimo que los estados deben garantizar a las personas. Asimismo, el Portafolio de Laeken considera como indicadores secundarios los umbrales situados en el 40%, 50% y 70% de la mediana de ingresos. Las razones para el uso de estas medidas alternativas se encuentran en las distintas lecturas que proporcionan y en criterios de robustez estadística.

En rigor, la consideración de umbrales en el 40%, 50% y 70% permite capturar mejor la forma de la distribución del ingreso alrededor del 60% (Nolan, 2003), lo cual entrega la posibilidad de generar lecturas alternativas, que tomen en cuenta las diferentes estructuras distributivas existente entre los países. Al respecto, son ilustrativas las estimaciones de Feres *et al.* (2002), quienes señalan que si se emplea el criterio del 70% de la mediana de ingresos, Grecia quedaría en el quinto lugar de acuerdo a su tasa de riesgo de pobreza, en comparación al segundo lugar que obtendría al usar el punto de corte de 60%. Si se usara el punto de corte del 40%, el Reino Unido e Irlanda quedarían con una baja incidencia de riesgo de pobreza, mientras que el 60% los ubica en la tercera y quinta posición respectivamente.

En cuanto a las razones estadísticas, el uso de distintos umbrales de riesgo de pobreza permite controlar de alguna manera la incidencia de los errores de medición. Según Atkinson *et al.* (2005), un error de medición puramente aleatorio (por ejemplo, derivado de fallas en el procesamiento de datos) implica que un indicador de pobreza basado en el ingreso observado tendría una mayor probabilidad de sobre-representar a los sujetos que sub-reportan sus ingresos que a quienes los sobre-reportan. Si el error no está correlacionado con el valor verdadero, lo más adecuado sería un punto de corte más bajo, por cuanto permitiría minimizar a los “positivos falsos” (quienes han sido clasificados erróneamente como pobres cuando de hecho están sobre el umbral de pobreza). Sin embargo, también es plausible que los errores estén correlacionados con el valor verdadero. Ciertos tipos de ingresos están más expuestos al error (por ejemplo, trabajadores independientes con altos ingresos podrían reportar ingresos muy bajos). En estos casos, no sería recomendable el uso de un umbral demasiado bajo (Atkinson *et al.*, 2005).

Los indicadores de pobreza relativa incluidos en el Portafolio de Laeken también han sido criticados por los problemas de validez y confiabilidad asociados al uso del ingreso monetario como *proxy* del estándar de vida. Según Atkinson *et al.* (2005) esta crítica no es aplicable a los indicadores de Laeken, por cuanto éstos parten de una idea de deprivación basada en una perspectiva del derecho a un nivel mínimo de recursos. En rigor, tradicionalmente se ha partido del supuesto que la pobreza tiene que ver con el estándar de vida: en esta lógica, el ingreso es una medida indirecta, siendo el gasto un indicador más próximo. Pero el cambio a una perspectiva de participación ha sido acompañado por una nueva concepción de la pobreza, desde la cual se entiende como fundamental el derecho a un nivel mínimo de recursos, cuya utilización es materia de decisión individual. En este último sentido, los ingresos constituyen una mejor aproximación a los recursos efectivamente disponibles en el hogar que el consumo. En todo caso, aunque el argumento de Atkinson *et al.* (2005) se sostiene en lo que respecta a las situaciones de exclusión, no es claro que quienes disfrutan de recursos mínimos (están levemente por sobre el umbral de deprivación) se encuentren en situación de inclusión social.

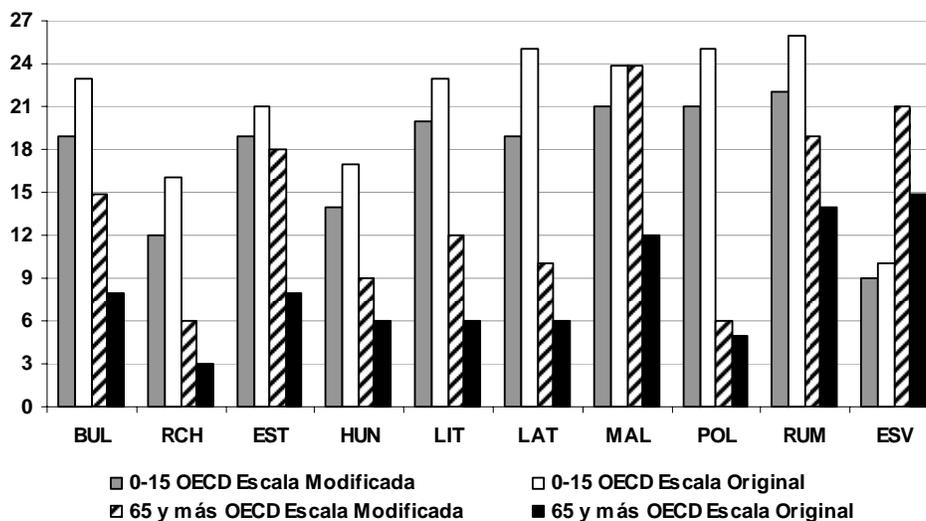
En cuanto a los problemas de confiabilidad, se ha señalado que los gastos en consumo constituyen una mejor medida de los niveles de bienestar que los ingresos (Szulc, 2004). De acuerdo a Atkinson *et al.* (2005), la verdadera dificultad estriba en el grado en que los ingresos auto-reportados dan cuenta de los ingresos “normales” (por ejemplo, una familia que reporta ingresos bajo el umbral de pobreza en un momento determinado del tiempo podría sostener su nivel de consumo recurriendo a sus ahorros). También se verifican problemas por la omisión en la ECHP de los ingresos en especie, los cuales son sumamente relevantes en los países candidatos a la Unión Europea, y por la no consideración de las transferencias entre los hogares (Guio, 2004).

Un ámbito a tener en cuenta es el impacto del uso de distintas escalas de equivalencia. La reciente incorporación de nuevos países a la Unión Europea, así como la candidatura de otros países que tienen niveles inferiores de desarrollo que los integrantes más antiguos, plantea la pregunta con respecto a si las diferencias en la estructura de consumo entre los miembros más antiguos y los nuevos estados miembros más los candidatos, influyen en la confiabilidad de las conclusiones que pueden obtenerse a través de la actual metodología empleada para hacer equivalentes los ingresos. Szulc (2004) indica que la escala modificada de la OCDE no parece apropiada para los países con menores niveles de ingresos, y agrega que la aplicación de escalas adecuadas para los UE15 a países más pobres puede producir una sub-estimación de la pobreza.

En el análisis de Guio (2004) se puede apreciar que el efecto de las escalas de equivalencia en las tasas de pobreza es importante cuando se toman en cuenta las características sociodemográficas. En el gráfico 3 se observa que el riesgo de pobreza para los niños de edades comprendidas entre los 0-15 años es más alto en todos los países recién integrados a la Unión Europea cuando se usa la escala OCDE original, mientras que esta tendencia se invierte al comparar las tasas de pobreza en los adultos mayores (la pobreza es mayor con la escala OCDE modificada). Así, los países con estructuras demográficas más jóvenes deberían tener mayores porcentajes de riesgo de pobreza con la escala OCDE original, mientras que los países con una pirámide demográfica más envejecida obtendrían tasas mayores con la escala modificada.

GRÁFICO 3
RIESGO DE POBREZA CON DISTINTAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA EN
PAÍSES RECIENTEMENTE INGRESADOS O CANDIDATOS A LA UE
(VALORES ALREDEDOR DEL 2001)

(En porcentajes)



Fuente: "The Laeken Indicators: some results and methodological issues in acceding and candidate countries", *Background Paper* preparado para el Taller Aligning the EU Social Inclusion Process and the Millennium Development Goals, Anne-Catherine Guio, 26-27 abril, 2004, Vilnius, Lituania, sobre la base de Eurostat.

Notas:

- BUL = Bulgaria; RCH = República Checa; EST = Estonia; HUN = Hungría; LIT = Lituania; LAT = Latvia; MAL = Malta; POL = Polonia; RUM = Rumania; ESV = Eslovenia.
- El umbral corresponde al 60% de la mediana de los ingresos en los respectivos países.

La cumplimentación de los indicadores monetarios incluidos en el Portafolio de Laeken también enfrenta dificultades prácticas. Guio (2004) identifica problemas de homologación de los indicadores empleados por los países candidatos o recién ingresados a la Unión Europea; en estos países, la práctica usual era la medición de la pobreza sobre la base del gasto en consumo, lo cual ha implicado la necesidad de que los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN) de este grupo de países se adapten a los indicadores de Laeken. Existen también dificultades derivadas de los distintos períodos de referencia (mensual, anual, año anterior) de los ingresos monetarios considerados en las encuestas nacionales. Adicionalmente, dentro de un país, la variable ingreso podría no ser plenamente comparable entre sub-muestras, si es que la encuesta es desarrollada en diferentes períodos del año, sobre todo en los casos en que los ingresos (y el empleo) estén sujetos a fuertes oscilaciones estacionales (por ejemplo, ingresos por trabajo agrícola) (Guio, 2004).

El indicador de tasa de renta baja después de las transferencias proporciona información sobre la extensión del riesgo de pobreza, pero no da cuenta de su intensidad, y por esta razón, en el sistema de indicadores de Laeken se incluye una medida de la brecha de pobreza. Sin embargo, este indicador también presenta algunas dificultades. En primer lugar, requiere de una definición cuidadosa, que permita tomar en cuenta los ajustes realizados a los ingresos a través de las escalas de equivalencia. Este indicador también necesita de una alta confiabilidad en la medición, por cuanto la brecha de pobreza, a diferencia del *headcount index* (índice de recuento), es muy sensible a los valores precisos de los ingresos bajo la línea de pobreza. En particular, se debe poner atención a los casos con ingresos muy bajos o con valores iguales a cero (los que pueden ser verdaderos, originarse en el sub-reporte o resultar de errores de procesamiento de datos). Una alternativa es usar una aproximación tipo *bottom-coding*, donde un valor equivalente al 10% del ingreso mediano podría ser utilizado para codificar todos los casos con ingresos menores a esta línea. También es plausible utilizar la brecha mediana en lugar de la media (Atkinson *et al.*, 2005).

Desde una perspectiva de exclusión social es fundamental captar los aspectos dinámicos de la privación, y por ello, uno de los indicadores seleccionados en el Portafolio de Laeken es una tasa de pobreza persistente. En todo caso, el indicador de persistencia de la pobreza no proporciona una medida directa de la exclusión social, por cuanto ésta última no refiere solo a las trayectorias *ex-post*, sino que también alude a las expectativas *ex-ante* (Atkinson, 1998). Al mismo tiempo, existen una serie de dificultades para la definición y medición de la pobreza persistente. En lo que refiere a los aspectos conceptuales, una alternativa era definir un período de referencia y considerar como pobres persistentes a quienes permanecieran bajo el umbral del 60% en todo el período, pero este procedimiento no da cuenta de la posibilidad de que algunas personas podrían superar la línea de pobreza en un período, para posteriormente volver a ella. De este modo, no es claro que se requiera, para la definición de la pobreza persistente, que los hogares estén bajo la línea de pobreza en todos los años estudiados (Atkinson *et al.*, 2005). La OCDE (2001), citada en Atkinson *et al.* (2005) sugirió un indicador alternativo para la medición de la pobreza persistente, el cual consiste en un promedio multi-anual de ingresos y no impone como restricción el que las familias estén bajo el umbral de pobreza en todos los períodos observados.

En sus recomendaciones a la Comisión Europea, Atkinson *et al.* (2005) sugirieron los siguientes indicadores de pobreza de larga duración: (a) el porcentaje de personas que vive en hogares bajo el 60% de la mediana de ingresos y que ha estado bajo ese umbral de ingresos en al menos 2 de los 3 años precedentes (los pobres persistentes), y, (b) el porcentaje de personas que vive en hogares cuyo ingreso promedio de los últimos 3 años estuvo bajo el 60% de la mediana de ingresos (los pobres crónicos). En la última versión del Portafolio de Laeken se incluyó el indicador de pobreza persistente, pero no la medida de pobreza crónica. Por su parte, la OCDE (2007) también utiliza indicadores para el seguimiento de la dinámica de la pobreza. Los conceptos empleados por esta entidad son: (i) los pobres persistentes, que son los individuos que han estado bajo un umbral de pobreza durante tres años, y, (ii) los pobres recurrentes, que son los sujetos bajo

el umbral durante dos de los tres años. Estos indicadores se calculan tomando como referencia los umbrales de 40%, 50% y 60% de la mediana de ingresos. En los hechos, la medida de la OCDE consiste en la descomposición del indicador de Laeken.

La medición de la pobreza a lo largo del tiempo impone una carga importante a los procesos de recolección de datos desarrollados por los países y también plantea posibles problemas en lo que refiere a la validez y confiabilidad de los resultados. Para la medición de cambios a lo largo del tiempo, se requieren estudios longitudinales y paneles, o alternativamente, el uso de preguntas retrospectivas o de datos administrativos que puedan ser relacionados a lo largo del tiempo. En cuanto a la interpretación de los datos obtenidos mediante investigaciones tipo panel, ésta debe ser realizada con cautela, dado que los errores de medición podrían ocasionar un sub-estimación de la movilidad (personas que entran y salen de la pobreza). Otro problema es la mortalidad experimental selectiva: en este caso, la pérdida muestral podría afectar diferencialmente a los sujetos, de acuerdo a su probabilidad de permanecer o salir de la pobreza.

La obtención de datos sobre la distribución de los ingresos también es fundamental desde una perspectiva de políticas orientadas a la promoción de la cohesión e inclusión sociales. En este ámbito, el Portafolio de Laeken contiene dos medidas: un indicador primario, que consiste en la razón entre la parte del ingreso total que captura el quintil más pobre con respecto a la parte del ingreso que va al quintil más rico, y un indicador secundario, el coeficiente de Gini, una de las medidas de desigualdad más ampliamente utilizadas. El Coeficiente Gini refleja los cambios en todos los segmentos de la distribución del ingreso, pero es más sensible a los cambios en el medio de la distribución y menos a las variaciones en los extremos (Atkinson *et al.*, 2005) lo cual le resta valor desde una perspectiva de exclusión, mientras que la razón entre quintiles, debido a que responde solamente a los cambios en los quintiles extremos, es más relevante para una aproximación de exclusión. Una alternativa a la razón entre quintiles es una razón entre deciles, indicador que tendría la ventaja de concentrarse más en los extremos de la distribución, pero que presenta la desventaja de que requiere una mayor confiabilidad de los datos, por cuanto es más vulnerable a la influencia de los *outliers*.

Una de las críticas planteadas al Portafolio de Laeken es que éste es demasiado restringido, en tanto algunas políticas sociales de la Unión Europea, o bien parte de sus dimensiones, no pueden ser monitoreadas a través de los indicadores incluidos en el sistema (Mabbett, 2004). Uno de los campos donde se requiere información complementaria está constituido por los aspectos no monetarios de la deprivación. Esto se justifica porque aún cuando los ingresos monetarios son un determinante central de los recursos efectivamente disponibles en un hogar, tienen limitaciones para la medición de la pobreza y la exclusión social. Según la OCDE (2007) los estudios que han analizado la correlación entre los ingresos y la deprivación material múltiple han encontrado correlaciones no muy altas: así, algunos hogares pueden reportar ingresos bajos en un momento del tiempo y simultáneamente disfrutar de niveles elevados de bienestar (Atkinson *et al.*, 2005).

Al respecto, la OCDE (2007) emplea un índice de deprivación material que refiere a la incapacidad de los individuos o de los hogares para adquirir bienes de consumo, acceder a servicios y participar en actividades sociales esenciales. Este indicador es independiente de las preferencias individuales, y consiste en el porcentaje de hogares que no puede adquirir diferentes bienes o servicios y que no puede participar en un conjunto de actividades. El procedimiento empleado por la OCDE considera los siguientes pasos: (a) recolección de información sobre la incidencia de la deprivación en las categorías de necesidades básicas, recreación, disponibilidad de bienes durables, condiciones de vivienda, estrés financiero y dependencia del apoyo de otros; (b) cómputo de un promedio para cada categoría, y, (c) obtención de un promedio simple total. En este procedimiento no se jerarquizan las distintas categorías que componen la deprivación, y la comparabilidad entre los países puede verse afectada por los diferentes fraseos en las preguntas de las encuestas, por los tamaños de muestra y porque en algunos países no se pregunta por algunos ítems dentro de las categorías.

Guio (2004) señala que un ámbito que debería ser incorporado al portafolio de indicadores de Laken es la situación de vivienda, debido a que la carencia de un lugar donde vivir es uno de los problemas más importantes a atender por las políticas de vivienda en Europa y es una de las formas más serias de exclusión social. En esta área, se ha planteado la necesidad de disponer de datos que permitan identificar y comparar los costos de las viviendas, cuantificar la extensión del problema de los *homeless* y establecer la magnitud de niños y adultos mayores que residen en instituciones. En cuanto a los costos de la vivienda, la OCDE (2007) computa un indicador que estima el porcentaje de los ingresos de los hogares que es destinado a la vivienda, sobre la base de datos de las cuentas nacionales. Este indicador incluye las rentas reales e imputadas (el equivalente que los propietarios pagarían por una casa similar a la que poseen), el gasto en mantención y reparaciones y los costos de agua, electricidad, gas y otros combustibles.

La cuantificación del fenómeno de los *homeless* es particularmente compleja. La definición de este concepto es una tarea difícil, y además, las personas que viven en la calle o en acomodaciones temporales muy precarias tienden a no ser incluidas en las encuestas de hogares. Lo mismo ocurre con las personas que viven en instituciones, como los adultos mayores que habitan en hogares de larga estadía y los niños con alteraciones de tuición que son atendidos en residencias familiares o en orfanatos (Nolan, 2003). En el caso de los adultos mayores, la emergencia de nuevas modalidades institucionales de atención para este grupo en muchos países desarrollados (por ejemplo, pequeñas residencias colectivas) está haciendo cada vez más difícil construir un indicador que dé cuenta de los adultos mayores institucionalizados sobre la base de la antigua dicotomía “cuidado en la familia”/atención institucional (OCDE, 2007).

Los ámbitos de educación y salud también constituyen áreas a ser desarrolladas. En educación, Nolan (2003) señala la necesidad de incluir en el Portafolio de Laeken medidas de alfabetismo funcional y de habilidades aritméticas, por cuanto estas destrezas son fundamentales para que las personas puedan participar adecuadamente en las sociedades modernas, y al mismo tiempo pueden ser causas, co-variantes o resultados de la pobreza y la exclusión. De cualquier modo, a pesar de los avances en el desarrollo de estudios internacionales comparados sobre el analfabetismo (por ejemplo, Encuesta Internacional de Analfabetismo Adulto, IALS), existen problemas de comparabilidad de los resultados, y además no todos los países miembros de la Unión Europea han participado en las investigaciones comparadas.

En salud, el Comité de Protección Social ha expresado interés en la elaboración de medidas desagregadas de esperanza de vida, mortalidad prematura y acceso al sistema de salud, tomando en cuenta las discapacidades y enfermedades. La disponibilidad de datos en esta materia es crucial, debido a que las discapacidades y las enfermedades tienen un fuerte impacto en la capacidad de los individuos para participar en la vida social. Quienes están afectados por enfermedades o por impedimentos suelen afrontar fuertes obstáculos para su integración social (Nolan, 2003). En este ámbito, la OCDE (2007) emplea un indicador que consiste en la tasa de mortalidad promedio entre personas con diferentes características. En todo caso, las diferentes prácticas que ocupan los países para establecer la mortalidad (falta de desagregaciones, distintas poblaciones de referencia, limitaciones de cobertura) afectan la comparabilidad. Estas dificultades no se restringen a los indicadores de salud que podrían ser incorporados al Portafolio de Laeken, sino también se verifican en las medidas ya incluidas; por ejemplo, los países de la Unión Europea calculan la esperanza de vida sobre la base de metodologías diferentes, las cuales han sido modificadas a lo largo del tiempo, lo cual provoca problemas de comparabilidad entre y dentro de las series de tiempo de los países (OCDE, 2007).

Según Davoine (2005), otro ámbito en el cual deberían incorporarse indicadores es la calidad del empleo. La razón de lo anterior se encuentra en el alto tránsito de las mujeres, de las personas de mayor edad y de los sujetos con bajos niveles educacionales desde ocupaciones precarias al

desempleo, lo cual plantea la pregunta con relación a si la integración en el segmento más precario del mercado laboral constituye un mecanismo apropiado para la reincorporación a trabajos de calidad. Davoine (2005) sugiere la integración, al Portafolio de Laeken, de indicadores sobre el nivel de los salarios, la participación de los trabajadores y el diálogo social, y agrega que la comparación de las tasas de empleo sobre la base de equivalentes de tiempo completo puede ser relevante para las mujeres, debido a que el aumento en el empleo femenino podría explicarse por la gran cantidad de empleos precarios de jornada parcial. Esta autora también propone indicadores de auto-reporte sobre las condiciones de trabajo.

En la dimensión empleo, la OCDE (2007) utiliza un indicador para analizar la inequidad en los ingresos por trabajo. Este indicador es conocido como la razón entre los deciles, y se obtiene mediante la comparación de los ingresos obtenidos por los deciles extremos (alto y bajo) de la distribución con los ingresos medianos. Estas razones son presentadas como $D9/D5$ y $D5/D1$, donde $D9$ es el límite superior del noveno decil de la distribución y $D1$ es el límite superior del primer decil. La estimación realizada por la OCDE se efectúa sobre bases brutas (antes de impuestos y de contribuciones a la seguridad social) e incluye los salarios básicos, los pagos por horas extraordinarias y los bonos, entre otros ítems. No obstante esta medida se concentra en las colas de la distribución de ingresos, lo cual es consistente con una perspectiva de exclusión social, no incluye a los trabajadores que no están ocupados a tiempo completo, y por tanto omite a los segmentos más precarios del mercado laboral.

En el Portafolio de Laeken se incluye a la dispersión de las tasas regionales de empleo como medida única de la cohesión regional. Dada la relevancia de la cohesión regional en las políticas implementadas por la UE, la consideración de un indicador en este ámbito de políticas parece ser insuficiente, si se tiene en cuenta la amplia gama de problemas implicados en las disparidades regionales, lo cual pone de manifiesto la necesidad de incorporar indicadores adicionales (Nolan, 2003). Atkinson *et al.* (2005) concuerdan con este planteamiento, pero plantean la existencia de problemas de comparabilidad entre las regiones (diferentes definiciones entre los países y distintos tamaños poblacionales de las áreas geográficas a comparar) que deberían ser incluidas en el análisis, y proponen como alternativa la realización de desagregaciones, empleando los indicadores ya incluidos en el Portafolio de Laeken.

También se ha planteado la importancia de incluir medidas subjetivas o cualitativas del bienestar en el Portafolio de Laeken. En rigor, los 21 indicadores considerados en el sistema de Laeken pueden ser descritos como objetivos, en tanto la situación de los individuos o de los hogares puede ser verificada a través de evidencia que no se basa en la evaluación subjetiva del encuestado (Atkinson *et al.*, 2005). Los indicadores cualitativos pueden ser útiles para informar a las políticas de inclusión social, debido a que proporcionan datos sobre las creencias, actitudes y percepciones de las personas sobre distintas materias (por ejemplo, cómo los individuos afrontan los procesos de exclusión) y pueden ser empleados para generar hipótesis sobre relaciones causales. Estos indicadores también pueden contribuir a una lectura más holística (global) de los procesos de inclusión-exclusión (Unidad de Exclusión Social del Gobierno de Australia, 2004).

Desde una perspectiva más acotada, Atkinson *et al.* (2005) proponen dos caminos posibles de integración de indicadores subjetivos al Portafolio de Laeken: (i) la definición de umbrales de pobreza y bienestar sobre la base de las respuestas de los ciudadanos, y, (ii) la construcción de preguntas para que las personas efectúen evaluaciones subjetivas de su situación. En todo caso, estos autores advierten que las percepciones y respuestas subjetivas no dependen solamente de los estándares de vida de los encuestados, sino también de sus expectativas, las cuales a su vez son influidas por sus experiencias y sus grupos de referencia. Sin embargo, el que la subjetividad esté influida por las expectativas y por los grupos de referencia no debería ser un problema para una aproximación basada en una idea relativa y no absoluta (fija) del bienestar.

Una de las principales limitaciones del enfoque utilizado en el Portafolio de Laeken es que se concentra en las manifestaciones más visibles de la exclusión y no toma en cuenta los factores causales que conducen a ella. La exclusión social no solamente refiere a la privación de medios para participar en las actividades fundamentales de la sociedad, sino que tiene su origen en procesos de acumulación de desventajas, los cuales pueden ser revertidos a través de diferentes mecanismos institucionales, como las políticas públicas y sociales. Tal como indica el Consejo de Europa (2001), lo relevante no está en la fase terminal de la exclusión, sino que se encuentra en los procesos que llevan a los individuos desde una zona de integración a la vulnerabilidad y exclusión. Asimismo, en el Portafolio de Laeken no tienen cabida indicadores que den cuenta del debilitamiento de los vínculos asociado con la fragmentación social, y que se expresan, por ejemplo, en la corrosión del ejercicio ciudadano y en la pérdida de los sentidos de pertenencia, y que pueden conducir a diferentes crisis de legitimidad del orden económico, político y social.

2. La Guía Metodológica del Consejo de Europa

Una aproximación complementaria a Laeken es la elaborada por el Consejo de Europa. Esta perspectiva se basa en la “Estrategia Revisada de Cohesión Social”, aprobada por el Consejo de Ministros, en la cual se entiende a la cohesión social como un marco de referencia, que refleja la consistencia y la calidad de los enlaces sociales e institucionales necesarios para asegurar el bienestar de la sociedad en su conjunto y que expresa el modelo social europeo, que implica que los estados aceptan la responsabilidad de alcanzar un balance entre el crecimiento económico y la justicia social.

Según el Consejo de Europa (2005), la cohesión social consiste en la capacidad de la sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, incluyendo el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto por la dignidad humana, la diversidad, la autonomía personal y colectiva, la participación responsable y la reducción al mínimo de las disparidades sociales y económicas con el objetivo de evitar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen metas comunes por medios democráticos (Comité Europeo para la Cohesión Social, 2004). Éste es un concepto que permite, en la perspectiva del Consejo de Europa, superar los enfoques funcionales de la cohesión, evitar la consideración de la cohesión desde una aproximación negativa y visualizar las políticas de cohesión como objetivo/proceso y descripción/prescripción.

Desde esta lógica, la cohesión social no constituye un recuerdo nostálgico de la armonía social perdida, sino que incluye los aspectos claves de una estrategia para alcanzar una sociedad moderna basada en el reconocimiento de los derechos, la libertad y dignidad humana y en el desarrollo sustentable. Las visiones tradicionales de la cohesión, que la definen en términos del grado en que los miembros de un sistema social comparten valores, exhiben sentido pertenencia o manifiestan la capacidad de trabajar juntos, no responden las preguntas sobre la pluralidad de intereses e identidades existentes en las sociedades. El uso de una aproximación funcional a la cohesión puede conducir a que ésta sea entendida como la ausencia de diferencias, a olvidar la dimensión del actor y a concebir a una sociedad cohesionada como un sistema totalmente armónico (Consejo de Europa, 2005).

En la visión del Consejo de Europa, ninguna sociedad es completamente cohesionada, y por tanto, la cohesión social es más bien un ideal que una meta a ser alcanzada. En rigor, todas las sociedades deben hacer frente a problemas causados por las disparidades económicas y sociales: cuando las asimetrías se hacen excesivas, la cohesión social está en riesgo. De este modo, una estrategia de cohesión social debe buscar los equilibrios que permitan a las sociedades adaptarse a los cambios en los ambientes económicos y sociales, en la tecnología y en los sistemas políticos nacionales e internacionales. Una sociedad cohesionada es aquella que ha desarrollado maneras

satisfactorias de enfrentamiento de presiones y conflictos, en una manera abierta y democrática, y que ha logrado reducir significativamente las inequidades económicas, sociales y culturales (Comité Europeo para la Cohesión Social, 2004).

El concepto de cohesión del Consejo de Europa constituye una aproximación positiva a la cohesión, porque considera las políticas de inclusión y de acceso a derechos básicos, otorga primacía a los procesos que conducen a la construcción de vínculos en las sociedades y se aboca a los aspectos más profundos de la vida social (actitudes, valores) y su incidencia en la cohesión. Las aproximaciones negativas se limitan a los problemas que se cree tienen un rol en la obtención de resultados inadecuados de cohesión, lo cual conduce a la priorización de los atributos más visibles, particularmente los observados en los grupos más vulnerables, los cuales sirven como indicadores de alarma con respecto al grado de patología de una sociedad y funcionan como insumos para el diseño de respuestas asistenciales (Thirion, 2004:49-68). Así, las políticas de cohesión social no solamente deben abocarse a la lucha contra la exclusión social y la pobreza, sino que deben orientarse a la creación de solidaridad y a la prevención de la exclusión (Comité Europeo para la Cohesión Social, 2004).

CUADRO 3
COMPONENTES Y ELEMENTOS CLAVE DE LA COHESIÓN SOCIAL

Componentes de la cohesión	Elementos clave	
Calidad de vida (bienestar de todos)	En la comunidad Nivel individual e interpersonal	Solución no violenta de conflictos, paz Bienestar ciudadano: - Equidad en el ejercicio de derechos, no discriminación. - Dignidad, reconocimiento. - Autonomía, desarrollo personal. - Participación, compromiso cívico.
Áreas de vida (responsabilidad compartida por todos los actores implicados)	Condiciones generales para la corresponsabilidad de los actores implicados en el bienestar de todos	- Se comparte el objetivo de bienestar para todos: el carácter universal e indivisible de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. - Métodos de responsabilidad social compartida: ciudadanía, aproximación asociativa y habilidades democráticas. - Economía orientada al bienestar de todos los individuos y comunidades.
Componentes básicos (integridad)	Vínculos sociales Confianza Conocimiento colectivo y sentido de pertenencia Valores Sentimientos	- Vínculos que trascienden las relaciones ancladas en la tradición o en los sistemas económicos e institucionales. - Dimensión triple de la confianza: auto confianza y confianza en las relaciones personales, confianza en las instituciones, confianza en el futuro. - Conocimiento compartido y conciencia cívica. Sentido de pertenencia múltiple basado en derechos, identidad post-tradicional que valora la diferencia, la interdependencia y las responsabilidades mutuas. - Valores cívicos: sentido de justicia y del bien común, solidaridad y responsabilidad social, tolerancia e interés por lo diferente. - Satisfacción individual: desarrollo de una vida digna y autónoma y participación activa en actividades públicas.

Fuente: Concerted development of social cohesion indicators, *Methodological guide*, Consejo de Europa, 2005 <http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/social_policies/Indicators/>.

El Consejo de Europa (2005) entiende a la cohesión tanto desde un punto de vista prescriptivo como descriptivo. En cuanto a lo primero, se alude a un estado ideal de cohesión, que implica la construcción de sociedades democráticas estables, en las cuales se promuevan los distintos aspectos que componen el bienestar humano (dignidad y reconocimiento, participación y compromiso, autonomía y desarrollo personal, equidad y no discriminación). En tanto descripción, la aproximación del Consejo de Europa permite caracterizar el estado de cohesión de una sociedad en tres componentes: (i) la calidad de vida de los individuos y grupos sociales; (ii) las diferentes áreas de vida (actores implicados, los mercados y las esferas privada y ciudadana) y, (iii) los ingredientes básicos de la vida o componentes invisibles (mundo de vida, relaciones de confianza, valores, emociones, conocimientos compartidos, etc.).

Sobre la base de los componentes y elementos claves de la cohesión social, el Consejo de Europa procedió al diseño de una Guía Metodológica, que propone un marco de la referencia para generar una estrategia que fomente una sociedad cohesionada e identificar las áreas donde se requiere acción y desarrollo de conocimiento. La Guía Metodológica también se orienta a la armonización de los indicadores y la homogeneización de metodologías, reconociendo la heterogeneidad de los países miembros, e incluye indicadores cualitativos y cuantitativos provenientes de diferentes fuentes de datos (encuestas de hogares, estadísticas periódicas, fuentes *ad-hoc*, encuestas de opinión, investigaciones específicas, datos administrativos, etc.). En esta aproximación a la cohesión social se proponen indicadores para los siguientes niveles de análisis:

Nivel 1:

Evaluación de las tendencias de la cohesión social, lo cual incluye establecer el estado de la provisión de los derechos sociales. En este nivel se plantean preguntas relativas a las dimensiones del bienestar como la equidad en el acceso a derechos, el reconocimiento de la dignidad, la autonomía/desarrollo personal y la participación y se definen indicadores para el seguimiento de las responsabilidades institucionales compartidas y los componentes básicos de la vida (confianza, lazos sociales, valores, conocimientos y percepciones).

Nivel 2:

Evaluación de la cohesión social como un todo. En este nivel se analiza la eficacia de las acciones públicas igualadoras de derechos (iniciativas de regulación o de compensación) con respecto a las diferentes dimensiones del bienestar. Los ámbitos específicos de monitoreo son las capacidades de la sociedad para asegurar: (a) la equidad en la satisfacción de los derechos, (b) la dignidad y el reconocimiento de la diversidad, (c) la autonomía y el desarrollo personal y, (d) la participación y el compromiso ciudadano.

Nivel 3:

Evaluación de la cohesión social por áreas de la vida o condiciones garantes de la indivisibilidad del sistema de derechos. Estas áreas constituyen ámbitos que las políticas de cohesión social deberían cubrir obligatoriamente, y son el empleo, la salud, la educación, la cultura, los ingresos y la capacidad de consumo, la vivienda, la salud y la nutrición.

Nivel 4:

Evaluación de la cohesión social de acuerdo a la situación de los grupos más vulnerables (migrantes, niños, personas mayores, discapacitados y mujeres).

En la Guía Metodológica del Consejo de Europa se propone un conjunto de indicadores para cada uno los niveles, componentes y dimensiones del bienestar y la cohesión social. Dada la gran cantidad de indicadores que se sugieren en la guía, en el cuadro 4 se presentan, a modo de muestra, los indicadores planteados para el nivel 1:

CUADRO 4
INDICADORES PARA EL NIVEL 1

Bienestar	Procesos a ser medidos	Indicador principal	Otros indicadores posibles
Situaciones (calidad de vida)			
Equidad en la satisfacción de los derechos	Equidad en: - los ingresos. - el acceso al empleo. - el acceso a salud. - el acceso a vivienda.	- Desigualdad de la distribución de ingresos. - Tasa de desempleo de larga duración. - Esperanza de vida al nacer. - Proporción de <i>homeless</i> en la población. - Población sin acceso a vivienda de calidad.	- Proporción promedio del costo no reembolsable de una consulta médica. - Proporción de personas no cubiertas por el seguro de salud.
Dignidad/reconocimiento	Género: igualdad de oportunidades. Por origen étnico y cultural: Igualdad de oportunidades. Edad: dignidad de los adultos mayores. Ingresos suficientes.	- Responsabilidades de jefatura laboral para las mujeres. - Ghettos étnicos y culturales. - Adultos mayores que reciben pensión mínima de vejez.	- Adultos mayores sin pensión contributiva. - Brecha entre el monto mínimo de la asistencia social y el umbral de pobreza.
Autonomía y desarrollo personal, familiar y ocupacional	Suficiencia en los ingresos. Suficiencia educativa. Movilidad social.	- Proporción de hogares sobre endeudados. - Proporción de hogares donde ambos padres trabajan bajo la línea de pobreza. - Tasa de deserción escolar a la edad de término de la educación obligatoria. - Capacidad de los niños "en desventaja social" de tener éxito en la escuela.	- Porcentaje de población que recibe el ingreso mínimo garantizado. - Niños que trabajan antes de haber completado la edad para terminar el ciclo de educación obligatoria.
Áreas de vida (acciones)			
Participación/compromiso	Participación en las elecciones. Compromiso: - de las autoridades locales. - de las empresas. - ciudadano. - familiar.	- Participación en las elecciones de la población de 18-34 años. - Proporción del presupuesto reservado a temas sociales. - Trabajadores discapacitados en los sectores público y privado. - Proporción de empleos en el sector voluntario. - Proporción de adultos mayores que vive con familia.	- Empleo permanente o a plazo fijo.
Componentes básicos de la vida			
	Confianza. Enlaces o vínculos sociales perdidos. Conocimiento compartido. Percepción/satisfacción con la vida. Tolerancia y respeto.	- Confianza en las instituciones públicas. - Tasa de suicidio. - Conciencia de los derechos humanos y del derecho a la justicia. - Percepción subjetiva de la salud. - Tasa de homicidios.	- Índice de corrupción. Proporción de: - niños abandonados. - encarcelados por mil habitantes. - Sentimientos de seguridad.

Fuente: Concerted development of social cohesion indicators, *Methodological guide*, Consejo de Europa, 2005 <http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/social_policies/Indicators/>.

Una de las diferencias de la Guía Metodológica del Consejo de Europa, con la aproximación seguida en el Portafolio de Laeken es la inclusión de los aspectos institucionales y subjetivos de la cohesión. Los indicadores subjetivos permiten contar con información sobre las percepciones y actitudes que sustentan los ciudadanos en torno a los diferentes procesos que fortalecen la cohesión social (redes sociales, la participación ciudadana, la solidaridad, el sentido de pertenencia, la tolerancia y el respeto por la diversidad) (Consejo de Europa, 2005). En todo caso, la integración de indicadores subjetivos de cohesión no está exenta de dificultades, por las complejidades implicadas en la obtención de medidas de los aspectos subjetivos que sean válidas, confiables y comparables entre los diferentes países y regiones.

Se debe tener en cuenta que la adopción por parte de los países de las orientaciones y de los indicadores de la cohesión social propuestos en la Guía Metodológica es voluntaria. En rigor, este documento fue concebido como un recurso pedagógico para el planteamiento de preguntas y el desarrollo de indicadores, los cuales sirven a su vez como un marco para el diseño e implementación de políticas de cohesión social. De este modo, el Consejo de Europa busca que cada entidad o institución utilice la guía para satisfacer sus propias necesidades de información, en niveles nacionales, regionales y locales. En la actualidad, la guía está siendo implementada a nivel local en la ciudad francesa de Mulhouse (región de Alsacia).

B. La experiencia de Canadá

En Canadá, la cohesión social después del término de la segunda guerra mundial fue construida alrededor de la figura paradigmática del “ciudadano-trabajador”, donde la evaluación de la capacidad institucional de cohesión se efectuaba sobre la base del grado en que el país lograba integrar a sus ciudadanos en el mercado de trabajo, y por esta vía, entregarles acceso a la protección social (Bernard, 1999:47-61). Sin embargo, los procesos de reestructuración del mercado laboral, el incremento de las tasas de desempleo, la creciente concentración del ingreso y el aumento de la pobreza relativa, han conducido en los últimos años al cuestionamiento de la integración en el mercado de trabajo como pilar de la cohesión social en Canadá.

Desde una perspectiva general, la cohesión social ha sido definida en Canadá como un proceso de construcción de consensos basado en la confianza y en la esperanza en un futuro mejor y que apunta a la justicia social. Para Kearns y Forrest (2000:995-1017), una sociedad cohesionada es aquella en la cual sus miembros comparten valores, principios y códigos morales que les permiten identificar objetivos comunes y orientar sus relaciones sociales. Maxwell (1998) comparte este planteamiento y agrega que la cohesión social implica reducir las disparidades en la distribución del ingreso. En una línea similar, Jeannotte (2000) propone que la cohesión social es un proceso en que una comunidad desarrolla valores y metas comunes, donde éstas últimas se orientan a la promoción de la igualdad de oportunidades. De este modo, en Canadá la cohesión social se ha constituido en un concepto que ayuda a identificar las relaciones entre los aspectos económicos y sociales del desarrollo y que facilita el establecimiento de metas (Beauvais y Jenson, 2002).

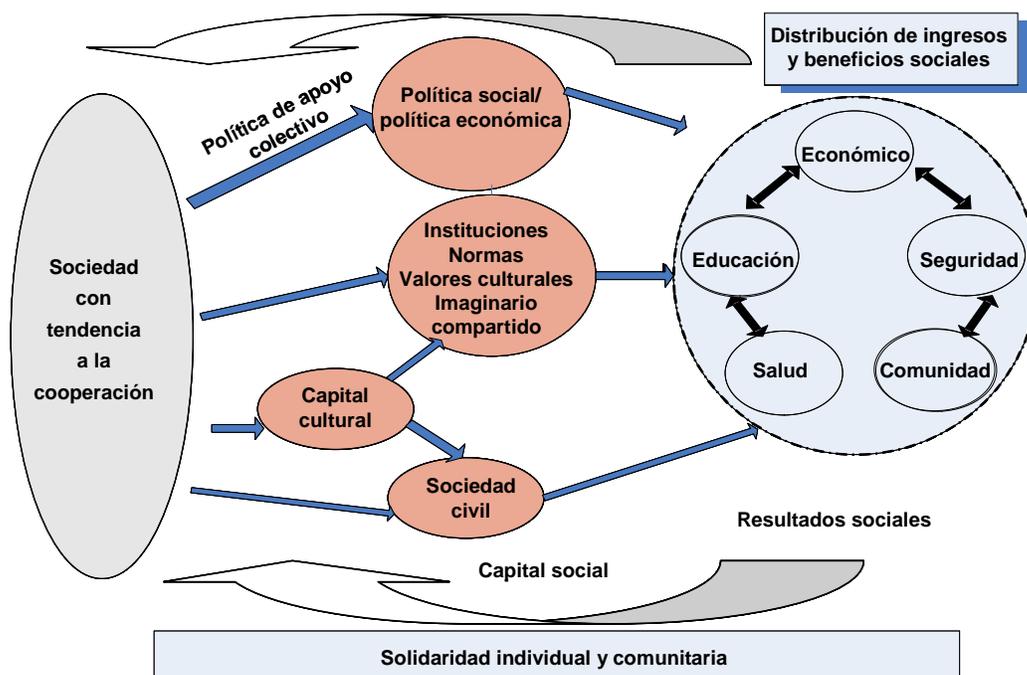
En términos operativos, las aproximaciones a la cohesión social elaboradas en Canadá se han orientado hacia la identificación de los factores que amenazan o fortalecen la cohesión social y de las políticas necesarias para afianzarla. Entre los factores que han sido concebidos como amenazas se encuentran los procesos de globalización, las mutaciones tecnológicas, las tendencias hacia la fragmentación social, los cambios demográficos y el aumento de las desigualdades. Según Jenson (1998) el estado tiene que mediar entre la economía de mercado y las demandas sociales, y para ello, debe comprender las implicaciones de los cambios, identificar las oportunidades presentadas por éstos y formular estrategias que permitan evitar o atenuar las potenciales consecuencias negativas. Jenson (1998) concluye que uno de los desafíos en materia de cohesión social es el desarrollo de políticas e

instituciones en las siguientes áreas: (a) la resolución de los conflictos, (b) el acceso equitativo a oportunidades, (c) la garantía de derechos, (d) la promoción de una sociedad digna e incluyente, (e) el fomento de confianza en los individuos e instituciones y, (f) el desarrollo de identidades colectivas.

Entre las amenazas percibidas para la cohesión social en Canadá durante la década de 1990, destacan los temas vinculados con la inmigración. Al respecto, se indicó que la combinación entre desigualdad y diversidad dificulta la implementación de políticas de cohesión: “la diversidad enriquece nuestra vida, pero también introduce diversos sistemas de valores y diferentes tradiciones étnicas y religiosas. Muchas de estas personas conviven en barrios pobres donde están limitadas seriamente sus perspectivas económicas y sociales” (Maxwell, 1998). De este modo, se desarrollaron varias investigaciones sobre las creencias y las actitudes de los canadienses hacia los inmigrantes y las diferencias interculturales (Palmer, 1998, 1999).

En la última parte de la década de 1990 se verificó un cambio en los discursos sobre la cohesión social, el cual se expresó en la alineación de la cohesión con los problemas de desvinculación social y ruptura de los lazos sociales y en el uso cada vez más frecuente del concepto de capital social. Uno de los trabajos en los cuales se desarrolló una aproximación a la cohesión social desde la perspectiva de capital social es el de Jenson (1998). Esta autora elaboró un marco de referencia que contiene una definición de cohesión social y sus componentes y dimensiones. En cuanto al concepto de cohesión social, se la entiende como las interacciones verticales y horizontales entre los miembros de una sociedad, fundadas en un sistema de actitudes y de normas que incluye la confianza, el sentido de pertenencia y una predisposición a la participación ciudadana y a la solidaridad. En este enfoque, la sociedad civil y el capital social son componentes fundamentales de la cohesión social, al igual que las instituciones y los valores que orientan la acción social (véase la figura 1).

**FIGURA 1
COMPONENTES DE LA COHESIÓN SOCIAL**



Fuente: Mapping social cohesion: The State of Canadian Research, CPRN Study F/03, Jane Jenson, 1998, <http://www.cprn.com/documents/15723_en.pdf>.

En la lógica de Jenson (1998), la cohesión social es un proceso, donde los resultados sociales y económicos positivos se refuerzan mutuamente, generando un círculo virtuoso. Inversamente, si los distintos elementos que constituyen la realidad de una sociedad específica tienden a presentar un comportamiento negativo, se producen problemas de cohesión: por ejemplo, si la distribución del ingreso es demasiado inequitativa y los beneficios sociales son insuficientes, estos elementos pueden erosionar a la cohesión social. Sobre la base del esquema expuesto en la figura 1, Jenson (1998) identifica cinco dimensiones de la cohesión social (véase cuadro 5), las cuales se expresan como continuos, que oscilan desde una mayor cohesión a una menor cohesión.

CUADRO 5
DIMENSIONES DE LA COHESIÓN SOCIAL

Sentido de pertenencia	←————→	Aislamiento
Inclusión	←————→	Exclusión
Participación	←————→	Falta de de participación
Reconocimiento	←————→	Rechazo
Legitimidad	←————→	Illegitimidad

Fuente: Mapping social cohesion: The State of Canadian Research, *CPRN Study F/03*, Jane Jenson, 1998, <http://www.cprn.com/documents/15723_en.pdf>.

Por su parte, el Consejo de Canadá sobre Desarrollo Social (CCDS) propuso un portafolio de indicadores de cohesión social para la Red de Cohesión Social de Canadá (Jackson *et al.*, 2000), el cual se basó en el concepto elaborado por el Sub-Comité de Investigación sobre Cohesión Social del gobierno de Canadá (1997, citado en Jackson *et al.*, 2000), que indica que la cohesión social consiste en el proceso de desarrollo permanente de una comunidad de valores y desafíos compartidos y de igualdad de oportunidades dentro de Canadá, sobre la base de un sentido de esperanza, confianza y reciprocidad entre todos los canadienses. En la perspectiva del CCDS, los indicadores de cohesión se dividen en dos componentes: (a) condiciones favorables a una cohesión social incluyente, y, (b) elementos de una actividad socialmente cohesionada. En el primer componente, se incluyen como dimensiones las condiciones económicas que impactan a una actividad socialmente cohesionada, las oportunidades de vida y la calidad de vida, mientras que en el segundo se considera la voluntad de cooperación, la participación y las competencias de alfabetismo (véase cuadro 6).

Una de las particularidades de la perspectiva desarrollada por Jackson *et al.* (2000) consiste en que los aspectos económicos y de calidad de vida “objetiva” son elementos externos a la cohesión, que la promueven u obstruyen, mientras que los elementos de una actividad socialmente cohesionada (aspectos relacionales y cognitivos) constituyen los aspectos más cercanos, o propios, de la cohesión social. De este modo, la aproximación elaborada por Jackson *et al.* (2000) se encuentra más próxima a las definiciones sociológicas y psicosociales de la cohesión.

En lo que refiere a la clasificación de los indicadores, aún cuando las medidas de polarización se orientan a la detección de brechas relativas y absolutas en el bienestar (Jackson *et al.*, 2000), no queda clara la diferencia con la dimensión “distribución del ingreso”, por cuanto en esta última también se incluyen indicadores de distancia entre grupos. Al mismo tiempo, una de las áreas a ser mejoradas es la medición de la pertenencia, dado que mientras mayor sea el sentido de pertenencia con un *endo*-grupo (la nacionalidad canadiense), mayor es la probabilidad de que se verifiquen actitudes sesgadas hacia los *exo*-grupos (inmigrantes) (Tajfel, 1978; Tajfel y Turner, 1986), lo cual es problemático desde una perspectiva de cohesión social. Asimismo, la pregunta en la cual se consulta por la membresía grupal mide más bien identidad que pertenencia.

CUADRO 6
COMPONENTES, DIMENSIONES E INDICADORES DE LA COHESIÓN SOCIAL EN CANADÁ

(a) Componente condiciones favorables a una cohesión social incluyente

Categorías	Dimensión	Indicador
Condiciones económicas	Distribución del ingreso	<ul style="list-style-type: none"> - Ingreso <i>per capita</i>. - Razón de los ingresos <i>per capita</i> entre quintiles. - Razón de ingresos por trabajo entre deciles. - PIB <i>per capita</i> provincial como porcentaje del PIB <i>per capita</i> nacional. - Ingreso <i>per capita</i> de las minorías como porcentaje del ingreso <i>per capita</i> de los no miembros de minorías (incluye todas las minorías culturales y raciales). - Ingreso <i>per capita</i> de los aborígenes como porcentaje del ingreso <i>per capita</i> de los no aborígenes.
	Polarización	<ul style="list-style-type: none"> - Razón entre los ingresos de las familias del decil 10 v/s decil 1. - Razón entre los ingresos de mercado según el sexo. - Movilidad económica intergeneracional (se mide a partir de razones de ingresos por trabajo entre padres e hijos y por deciles de ingreso).
	Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de renta baja: porcentaje de individuos con ingresos inferiores al 50% de la mediana de ingresos (considera ajustes por el tamaño del hogar). - Brecha de pobreza: distancia entre el umbral de pobreza y el ingreso promedio de quienes están bajo el umbral. - Pobreza de larga duración: porcentaje sujetos bajo el umbral de pobreza en al menos 3 de los últimos 5 años.
	Empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de empleo: número de personas empleadas como porcentaje de la población de 15 años y más. - Tasa de empleo parte de tiempo involuntario: número de personas que afirman solamente pudieron encontrar empleo parte de tiempo como porcentaje de los empleados parte de tiempo. - Tasa de desempleo de larga duración (6 meses o más). - Porcentaje de personas y familias afectadas por el desempleo en 1 año.
	Movilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Movilidad inter/intra provincial: relación entre el lugar habitual de residencia en el día censal y la residencia cinco años antes.
Oportunidades de vida	Atención en salud	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto privado en salud como porcentaje del presupuesto familiar. - Gasto total en salud como porcentaje del PIB. - Tiempo de espera para la atención en salud. - Preocupación por tener que pagar la atención en salud. - Percepción de disponibilidad de familiares o personas cercanas a quienes recurrir en caso de enfermedad
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto privado en educación como porcentaje del presupuesto del hogar. - Endeudamiento promedio de los estudiantes. - Tasa de deserción de la educación secundaria (se calcula sobre las cohortes de 20 y 24 años). - Porcentaje de graduados de educación secundaria que no asisten a capacitación o educación posterior.
	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Costo de la vivienda como porcentaje del ingreso de los hogares. - Razón de propietarios/arrendatarios de vivienda. - porcentaje de <i>homeless</i> en la población.
Calidad de vida	Salud de la población	<ul style="list-style-type: none"> - Años potenciales de vida perdidos: razón entre el total de años de vida perdidos antes de los 75 años y la población menor de 75 años. - Principales causas de muerte. - Auto evaluación de la situación de salud. - Auto evaluación del estrés personal.
	Seguridad personal y familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de homicidios por 100 mil habitantes. - Tasa de asaltos graves por 100 mil habitantes. - Tasa de delitos contra la propiedad por 100 mil habitantes. - Tasa de victimización. - Percepción de la seguridad en el hogar. - Percepción de la seguridad en el vecindario. - Porcentaje de personas que posee armas de fuego.

Categorías	Dimensión	Indicador
	Seguridad económica	<ul style="list-style-type: none"> - Razón entre el endeudamiento (créditos de consumo e hipotecas) y los ingresos personales. - Porcentaje de sujetos que cree que algún familiar, amigo o conocido lo ayudará en caso de necesidad. - Tiempo de subsistencia familiar esperada sobre la base de los ahorros personales.
	Situación familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Situación de los niños hijos de padres divorciados. - Escala de funcionamiento familiar (calidad percibida de las relaciones familiares). - Cantidad y calidad de las interacciones entre los padres y sus hijos. - Nivel de desarrollo de los niños (conductas, aprendizajes). - Porcentaje de familias con hijos adultos viviendo en el hogar. - Tiempo promedio utilizado en el trabajo pagado, trabajo no pagado, cuidado y esparcimiento personal. - Porcentaje de individuos estresados con el tiempo disponible (tiempo dedicado al trabajo v/s tiempo para la familia).
	Uso del tiempo	<ul style="list-style-type: none"> - Principales actividades en el tiempo libre. - Tiempo promedio utilizado para ir y volver del lugar de trabajo.
	Redes de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de hogares con al menos un computador personal. - Porcentaje de hogares con al menos un usuario habitual de Internet.
	Ambiente natural	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad del aire y del agua, enfermedades relacionadas con el agua y los alimentos.

(b) Elementos de una actividad socialmente cohesionada

Categorías	Dimensión	Indicador
Voluntad de cooperación	Confianza en las personas	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de individuos que cree que se puede confiar en la mayoría de las personas.
	Confianza en las instituciones	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de individuos que confía en las instituciones (educación, sistema legal, policía, parlamento). - Percepción de eficacia del gobierno federal.
	Respeto por la diversidad	<ul style="list-style-type: none"> - Opiniones con respecto a la cantidad de inmigrantes (muchos, pocos o un número apropiado).
	Reciprocidad	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de personas que afirma preocuparse menos de las necesidades de los demás y más de las necesidades personales. - Porcentaje de personas que afirma estar satisfecho o muy satisfecho con el modo en que trabaja el gobierno. - Percepción de la importancia de votar en las elecciones.
	Pertenencia	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de personas que se declara orgulloso o muy orgulloso de ser canadiense. - Membresía grupal (auto-categorización).
Participación	Consumo social/redes de apoyo social	<ul style="list-style-type: none"> - Índice de apoyo social (disponibilidad de personas en las cuales confiar, a las que se puede solicitar ayuda o pedir consejos). - Asistencia a encuentros o servicios religiosos. - Índice de involucramiento social. - Frecuencia de contacto con familia y amigos. - Porcentaje de personas que proporciona asistencia voluntaria (no pagada) a adultos mayores.
	Participación en redes y grupos	<ul style="list-style-type: none"> - Promedio anual de horas dedicadas a voluntariado. - Número de voluntarios como porcentaje de la población total. - Porcentaje de personas que participa en organizaciones sociales. - Porcentaje de personas que es miembro de un partido político. - Valor promedio anual de las donaciones efectuadas por las personas de 15 años o más.
	Participación política	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de personas que vota en las elecciones.
Alfabetismo		<ul style="list-style-type: none"> - Niveles de alfabetismo funcional.

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de Social cohesion in Canada: Possible indicators, Andrew Jackson *et al.*, 200), <www.ccsd.ca/pubs/2001/si/sra-542.pdf>.

C. La experiencia de Nueva Zelanda

En la experiencia neozelandesa, las diferentes aproximaciones a la cohesión social se han desarrollado principalmente en el marco de las estrategias y políticas de integración de las poblaciones inmigrantes (Peace *et al.*, 2005). Al respecto, se ha observado que los inmigrantes en Nueva Zelanda deben enfrentar fuertes restricciones para su integración social, como la falta de reconocimiento de los diplomas educacionales, la discriminación racial y el no manejo de la lengua local. Otro problema es la segregación espacial de los inmigrantes, la cual, cuando se combina con la pobreza, podría conducir a la exclusión social de las generaciones futuras (Papillon, 2002).

En la estrategia de integración de los inmigrantes en Nueva Zelanda se considera que una sociedad inclusiva y cohesionada requiere del reconocimiento del aporte de las personas y familias que llegan al país, y de la generación de relaciones de confianza entre las comunidades de inmigrantes y los nativos, de manera de hacer de Nueva Zelanda una comunidad, tolerante y respetuosa de la diversidad. Peace *et al.* (2005) identifican cinco prioridades en materia de cohesión social en la estrategia antes señalada, las cuales son: (i) consolidar la identidad nacional; (ii) desarrollar una economía innovadora e incluyente, en los cuales todos compartan sus beneficios; (iii) fomentar la confianza en el gobierno, para permitir una amplia provisión de servicios sociales; (iv) mejorar las destrezas y competencias de las poblaciones de inmigrantes, y, (v) reducir las desigualdades en salud, educación y empleo.

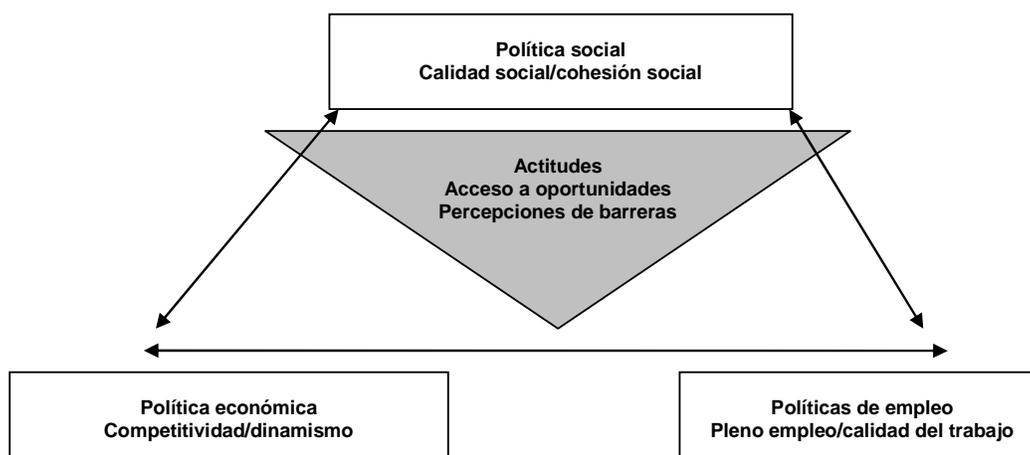
Una definición de la cohesión, en el contexto de las políticas de integración de las poblaciones inmigrantes, es la planteada por el Servicio de Inmigración de Nueva Zelanda (2004), entidad que indica que una sociedad cohesionada se caracteriza por un clima de colaboración, el cual hace posible que todos los grupos que la conforman tengan sentido de pertenencia, participen en la sociedad y sean incluidos y reconocidos. Con el sentido de pertenencia, se hace referencia a una comunidad basada en la confianza interpersonal, en el respeto por la ley y los derechos humanos y en la tolerancia hacia la diversidad. La inclusión tiene que ver con la equidad en la distribución del ingreso y con el acceso a la educación, la salud y al mercado de trabajo. La participación alude al involucramiento en las organizaciones de la comunidad y en su vida política y cívica. La legitimidad refiere a la confianza en las instituciones públicas que operan en la protección de derechos y en la mediación de conflictos.

Los sistemas de seguimiento de las políticas de cohesión social en Nueva Zelanda buscan detectar los cambios generados por las estrategias implementadas. El procedimiento consiste en establecer una línea base y monitorear el avance con respecto a la situación inicial (Peace *et al.*, 2005). Entre las críticas que se han formulado a los indicadores usados para el seguimiento de la cohesión social en Nueva Zelanda, se ha planteado que a pesar de que se cuenta con datos sobre brechas y con respecto a cambios en distintos aspectos de la cohesión social, hay pocos indicadores de impacto de las políticas de cohesión, y además, tampoco se cuenta con información para determinar las causas de los cambios y para establecer la existencia de diferencias intra grupales (por ejemplo, dentro de la población local o de las comunidades de inmigrantes) (Peace *et al.*, 2005). También se ha manifestado la necesidad de disponer de información que permita establecer el impacto en la comunidad anfitriona del establecimiento de nuevos inmigrantes.

Adicionalmente, Peace *et al.* (2005) plantean que para la selección de indicadores de la cohesión social apropiados para Nueva Zelanda, se debe superar la aproximación positivista tradicional, que ha privilegiado la información cuantitativa y se ha centrado en los aspectos económicos de la cohesión, lo cual ha provocado una falta de comprensión de los aspectos cualitativos. Estos autores también aseveran que la utilización de una perspectiva de exclusión requiere de indicadores relacionales, los cuales no son fácilmente generados a través de estadísticas. Otro tema fundamental refiere a la selección consensuada de los aspectos que deben ser monitoreados, para lo cual se requiere de la participación de los distintos actores implicados.

En la figura 2 se presenta un esquema desarrollado por Peace *et al.* (2005), a través del cual se exponen algunos factores que influyen en la integración social de los inmigrantes. En este marco conceptual se procura dar igual peso a las dimensiones sociales, económicas y de empleo, y se incluyen aspectos institucionales y factores subjetivos. Peace *et al.* (2005) profundizan en esta última dimensión, señalando que un inmigrante, de distintas maneras, tiende a desarrollar sentimientos de pertenencia a su nueva comunidad, lo cual constituye un factor crítico para su inserción. De este modo, el bienestar de los inmigrantes y sus familias se relaciona fuertemente con la aceptación de su identidad por parte de la comunidad mayoritaria.

FIGURA 2
FACTORES QUE INFLUYEN EN LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES



Fuente: Immigration and social cohesion: Developing an indicator framework for measuring the impact of settlement policies in New Zealand, Ministry of social development, Peace *et al.*, 2005.

Sobre la base de la definición de la cohesión social elaborada por el Servicio de Inmigración de Nueva Zelanda (2004), y tomando en cuenta los distintos factores que influyen en la cohesión social (véase figura 2), Peace *et al.* (2005) proponen un conjunto de indicadores, los cuales consideran dos modalidades complementarias de análisis: la primera consiste en la construcción de comparaciones entre la situación de los inmigrantes y la población local, sobre la base de la medición de las distancias entre los grupos. La segunda se concentra en las respuestas de la comunidad anfitriona hacia los inmigrantes (en especial en sus actitudes y opiniones) (véase cuadro 7).

Entre los aspectos a mejorar en el sistema de indicadores propuesto, Peace *et al.* (2005) plantean la importancia de perfeccionar el concepto de cohesión social utilizado, con la mayor participación posible de los actores implicados (agencias públicas y privadas, comunidades locales y población inmigrante). Un aspecto a resolver es la tensión entre los factores que aportan al sentido de pertenencia y aquellos que contribuyen al reconocimiento, por cuanto las políticas que promueven la pertenencia son potencialmente antitéticas con las que fomentan el reconocimiento.

Al mismo tiempo, estos autores enfatizan la importancia de recoger datos con respecto a las interacciones entre los nativos y los inmigrantes. En este sentido, los indicadores de capital social podrían aportar a una mejor comprensión de la cohesión social y de los procesos de integración de los inmigrantes. Sobre este particular, se sugiere considerar: (a) la existencia de relaciones sociales personales y de vínculos derivados de la participación en organizaciones; (b) los contactos y las prácticas de asistencia social instrumentadas por redes privadas; (c) la calidad subjetiva de relaciones sociales y, (d) las percepciones sobre la calidad del funcionamiento de las instituciones.

CUADRO 7
INDICADORES DE COHESIÓN SOCIAL EN NUEVA ZELANDIA

Resultados de alto nivel	Nueva Zelandia llega a ser una sociedad crecientemente cohesionada con un clima de colaboración, donde todos los grupos tienen sentido de pertenencia, participación, inclusión, reconocimiento y legitimidad.
Resultados intermedios	Los individuos y los grupos exhiben los elementos propios de la conducta socialmente cohesionada (pertenencia y participación). Las condiciones para una sociedad cohesionada son demostradas mediante la inclusión, el reconocimiento y la legitimidad.
Elementos del comportamiento socialmente cohesionado	<p>Pertenencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sentido de pertenencia. - Frecuencia de contacto con las redes íntimas (familia, amigos). - Índice de compromiso social. - Membresía grupal. - Disponibilidad de teléfono y acceso a Internet. - Trabajo no voluntario fuera del hogar. <p>Participación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación en la educación superior y en la educación de adultos - Participación en la educación preescolar. - Participación en actividades artísticas y culturales. - Participación en clubes deportivos. - Porcentaje de inmigrantes que vota en las elecciones. - Compromiso cívico.
Condiciones para una sociedad cohesionada	<p>Inclusión:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingresos de mercado por persona. - Tasa de empleo remunerado. - Tasas de participación en el mercado de trabajo^b - Competencias de alfabetismo^b - Índices de desempleo. - Nivel educacional. - Reconocimiento de los diplomas educativos. - Recepción de asistencia del estado de bienestar. - Distribución ocupacional. - Propiedad de la vivienda. <p>Reconocimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Racismo y discriminación. - Representación en el gobierno local/nacional^b - Medios de comunicación que usan la lengua madre^b - Uso de la lengua madre^b <p>Legitimidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Confianza en las instituciones sociales claves. - Encuestas sobre racismo y discriminación^a - Percepciones de seguridad^b - Prestación de servicios a los refugiados e inmigrantes^b - Estado de salud y acceso a servicios médicos^b - Representación apropiada en los medios de comunicación^b - Opiniones sobre los compromisos biculturales de Nueva Zelandia^a
Características sociodemográficas	<ul style="list-style-type: none"> - Número de inmigrantes^b - Situación de inmigración^b - Tiempo de permanencia en Nueva Zelandia^b - Conocimiento anterior del país^b - Vínculos existentes con familia o amigos^b - Lenguas habladas^b

Fuente: Immigration and social cohesion: Developing an indicator framework for measuring the impact of settlement policies in New Zealand, Ministry of social development, Peace *et al.*, 2005.

^a Indicador que se aplica solamente a la comunidad anfitriona.

^b Indicador que se aplica solo a la población inmigrante.

D. La experiencia de la OCDE

La OCDE es una organización internacional intergubernamental que en sus comienzos, reunió a los países más industrializados del mundo con economías de mercado. Fue fundada en 1961, y se ha constituido en una de las entidades con mayor influencia en las distintas cumbres y foros mundiales en los que se analizan y establecen orientaciones y normas en materias económicas, medioambientales y educacionales. La OCDE tiene como objetivos fomentar la mayor expansión posible de la economía y del comercio mundial, promover el empleo y mejorar los niveles de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera. Los instrumentos de la OCDE (decisiones, recomendaciones, declaraciones, etc.) son, en general, de adopción voluntaria de los países miembros, con la excepción de las decisiones y los acuerdos internacionales tradicionales, las cuales, una vez que son ratificadas por los estados integrantes, tienen un carácter vinculante.

La aproximación a la cohesión social desarrollada por la OCDE se construye sobre la base de un diagnóstico que enfatiza los elementos de contexto, externos e internos a los países miembros, que se relacionan y amenazan a la cohesión social. Entre los elementos externos, se encuentran el aumento de la interdependencia económica y financiera, los problemas de funcionamiento del mercado (imperfecciones, asimetrías, falta de transparencia), las altas y persistentes tasas de desempleo y sub-empleo, las situaciones de pobreza y exclusión social, los cambios demográficos (envejecimiento de la población y migraciones), la falta de participación ciudadana y los cambios valóricos (Jeanotte, 2000; OCDE, 1997). Todos estos elementos conducirían a un incremento en el malestar social y a la pérdida de confianza en las instituciones, lo cual incidiría negativamente en el crecimiento económico (OCDE, 1997).

En la “era de la globalización” una de las fuerzas principales que habría incrementado la exclusión social en los países miembros de la OCDE, estaría constituida por los procesos de des-industrialización, cuyos mayores efectos se habrían verificado especialmente durante las décadas de 1970 y 1980. En los últimos años, la flexibilización de los mercados de trabajo y las fuertes mutaciones culturales y tecnológicas han planteado a los países de la OCDE la necesidad de encontrar las configuraciones económicas, sociales y culturales apropiadas para mantener la unidad societal e institucional y lograr el máximo de adaptabilidad en la gestión de los distintos riesgos (OCDE, 1997).

Uno de los supuestos centrales del enfoque de la OCDE es que la cohesión social requiere de la competencia y de un cambio estructural hacia la economía de mercado, ya que se considera que estas condiciones son el motor del crecimiento económico, contexto en el cual la cohesión social se puede fortalecer. El tejido social fuerte proporcionaría una base segura para la flexibilidad y el riesgo, las cuales son el impulso para la actividad económica y la creación de riqueza. La capacidad de encontrar el equilibrio apropiado, de modo de evitar el estancamiento y la fragmentación social, sería uno de los aspectos centrales de la cohesión (OCDE, 1997). En este marco, las dinámicas y procesos que contribuirían a la cohesión social serían: (i) una sociedad estable y segura; (ii) la capacidad de equilibrar la competencia con un tejido social fuerte; (iii) la capacidad de diálogo y cooperación; (iv) el aseguramiento del bienestar material, y, (v) la promoción de la diversidad y la tolerancia (Jeanotte, 2000).

Desde esta perspectiva, la reforma del Estado podría ser un mecanismo para encontrar el equilibrio entre la cohesión social y la flexibilidad económica (OCDE, 1997). El estado debería constituirse en una de las fuentes primarias de la cohesión social, mediante: (a) los cambios en los sistemas de protección social que aseguran a los ciudadanos frente a los riesgos del desempleo, enfermedad, discapacidad y pobreza, (b) las reformas a los sistemas educativos y, (c) el fomento de la innovación. De igual modo, la OCDE ha sugerido la promoción de la responsabilidad social, el

fomento de mercados de trabajo flexibles, la implementación de políticas que permitan mejorar las perspectivas de empleo de grupos que están al margen del mercado de trabajo y las reformas tributarias (Jeannotte, 2000). Estas acciones permitirían el fortalecimiento de los sentimientos de seguridad y confianza entre las personas y entre éstas y las instituciones, lo cual facilitaría la consolidación del “pegamento” que permite que una sociedad se mantenga unida.

En la actualidad el seguimiento de las políticas públicas y sociales en los países miembros de la OCDE es efectuado sobre la base de un marco teórico donde el bienestar constituye el concepto central, mientras que la cohesión social es entendida como un campo específico de la política social que debería aportar al bienestar. La OCDE (2007) argumenta que hasta hace poco, el PIB *per capita* proporcionaba una caracterización adecuada de la capacidad de los países para responder a las necesidades materiales de sus habitantes. Sin embargo, en la medida en que las sociedades más desarrolladas se desplazan desde una situación de escasez a una de plenitud, la apropiación del PIB *per capita* como *proxy* del bienestar está siendo cuestionada. De hecho, estudios realizados recientemente en países desarrollados han mostrado que, una vez que un cierto nivel de satisfacción de necesidades materiales ha sido alcanzado, un incremento en el crecimiento económico no necesariamente genera aumentos equivalentes en el bienestar (OCDE, 2007).

Desde esta mirada, los indicadores sociales pueden desempeñar un rol complementario a los indicadores monetarios habitualmente empleados como aproximaciones al bienestar, aún cuando la principal debilidad de los indicadores sociales es que no permiten una representación parsimoniosa del bienestar, debido a la falta de acuerdo con respecto a la modalidad de agregación de los indicadores (OCDE, 2007). El sistema de indicadores sociales de la OCDE se organiza para responder a las siguientes preguntas con respecto a las metas de política social: (i) cuánto han avanzado los países miembros en su nivel de desarrollo social, y, (ii) cuán efectivas han sido las acciones de la sociedad en la promoción del desarrollo social. Estas preguntas se responden a través de un sistema de indicadores estructurado sobre la base de un esquema Presión-Estado-Respuesta (PSR, por su sigla en inglés), donde la presión incluye a las actividades humanas que ejercen presión sobre el ambiente social, las cuales afectan las condiciones económicas y sociales, lo cual induce al estado y a la sociedad a responder a través de distintas políticas (OCDE, 2007).

Los indicadores sociales reportados por la OCDE (2007) se agrupan en dos dimensiones, que describen su naturaleza y contenido. En la dimensión naturaleza, se incluye a los indicadores que miden factores de contexto social, condiciones de vida y la respuesta societal. En la dimensión contenido, los indicadores son agrupados en función de los siguientes campos de la política social: (i) autosuficiencia; (ii) equidad; (iii) situación de salud, y, (iv) cohesión social. Los criterios de selección de los indicadores son: (a) el grado de comparabilidad, (b) la disponibilidad de datos, y, (c) la posibilidad de realizar desagregaciones.

En cuanto a la cohesión social, la OCDE (2007) señala que ésta es una meta central de la política social en muchos países miembros de la OCDE, y agrega que la falta de una definición aceptada del término determina que la identificación de indicadores sea una tarea particularmente difícil. En todo caso, un sentimiento de pertenencia a la comunidad más amplia y la satisfacción derivada de la participación en la sociedad son importantes para el bienestar, y al mismo tiempo, existe una amplia variedad de “patologías sociales” que son ilustrativas con respecto a la falta de cohesión. Así, la OCDE (2007) propone la realización de un seguimiento a la cohesión social a partir de indicadores “positivos”, que describen la medida en que los ciudadanos participan en la vida social y obtienen satisfacción con sus actividades cotidianas, y en base a medidas “negativas”, que informan sobre distintas patologías y condiciones que colocan a los individuos afectados en riesgo de exclusión de la sociedad, o que revelan el grado de tensión social existente.

CUADRO 8
INDICADORES DE COHESIÓN SOCIAL EMPLEADOS POR LA OCDE

Indicador	Concepto	Notas
Voto en elecciones.	Porcentaje de personas que vota efectivamente en las elecciones con respecto a la población en edad de votar.	Generalmente se considera como universo a la población mayor de 18 años. Dado que existen diferentes elecciones en los países, se incluyen a las que atraen el mayor número de votantes en el país.
Internos en establecimientos penales.	Número de personas en establecimientos penales por cada 100 mil habitantes.	Incluye detenidos, procesados y condenados. Se usan como indicadores complementarios el porcentaje de población penal según la situación legal, el género, la edad y la nacionalidad.
Tasa de suicidio.	Número de personas que cometen suicidio por cada 100 mil habitantes.	Las tasas de suicidio están estandarizadas para remover el efecto de las estructuras de edad entre los países y a lo largo del tiempo.
Accidentes en el trabajo.	Número de accidentes fatales y no fatales en el trabajo durante 12 meses consecutivos por cada 100 mil trabajadores.	Se emplea como indicador complementario el número de días de trabajo perdidos debido a accidentes del trabajo por cada 100 mil trabajadores.
Huelgas y paros.	Número total de días de trabajo perdidos a causa de las huelgas por cada mil empleados.	Se usan como indicadores complementarios la intensidad de las huelgas y paros por cada mil empleados asalariados, la incidencia de trabajadores implicados por cada mil empleados asalariados y la duración promedio de los paros o huelgas (en días por trabajador involucrado).
Confianza en las instituciones políticas.	Porcentaje de encuestados que afirma tener un alto grado de confianza en las instituciones políticas.	Se emplea como indicador complementario el porcentaje de personas que están muy o bastante satisfechos con la democracia.
Satisfacción con la vida.	Porcentaje de sujetos que obtienen un puntaje de satisfacción igual o superior a 7, en una escala de 1 a 10, que va de la menor a la mayor satisfacción.	Se aplica a los sujetos de 18 años o más. Se puede desagregar por sexo, edad, educación, situación laboral, situación conyugal e ingresos monetarios.

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de Society at a glance, *OCDE Social Indicators*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2007, 2006 Edition, <http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_37419_2671576_1_1_1_37419,00.html>; Encuesta mundial de valores de World Values Survey (WVS), <<http://www.worldvaluessurvey.org/>>.

De acuerdo a la OCDE (2007), la participación en las elecciones ilustra la medida en que los individuos están integrados y toman parte en la vida social, y es signo de que el sistema político disfruta de un alto grado de legitimidad. Sin embargo, en los países de la OCDE coexisten altos niveles de votación en las elecciones con grados relativamente bajos de confianza en las instituciones políticas y porcentajes aún menores de confianza en el gobierno, lo cual indica que esta afirmación debería ser matizada. En lo que respecta a la incidencia que podría tener la obligatoriedad del voto en la votación efectiva, de acuerdo a la OCDE (2007), este factor no explica sustancialmente la variación observada entre los países.

La confianza en las instituciones políticas es fundamental para la estabilidad social y para el funcionamiento de la democracia, y también constituye un marco esencial para que las personas cooperen en alcanzar metas colectivas y en el financiamiento de bienes públicos. En este ámbito, uno de los mayores problemas se encuentra en el seguimiento de los cambios en los niveles de confianza hacia las instituciones. En el caso de los estudios panel que ocupan muestras diferentes, existen problemas de validez (se comparan personas que son distintas, y por tanto, no hay control

de inobservables) y también se verifican dificultades de comparabilidad, por diferentes tamaños de muestra y otras características de las encuestas (OCDE, 2007).

Entre los indicadores que proporcionan evidencia sobre la extensión de las dificultades personales y el malfuncionamiento de la sociedad, se encuentran la medida de población encarcelada y la tasa de suicidio (OCDE, 2007). En cuanto al primer indicador, un problema es que la cantidad simple de encarcelados con respecto a la población total en un momento del tiempo no necesariamente refleja la dureza de la respuesta sancionadora del sistema penal y tampoco da cuenta cabal del grado de exclusión y segregación que afecta a la población ingresada al sistema penitenciario. Al mismo tiempo, uno de los indicadores complementarios que emplea la OCDE, el porcentaje de extranjeros en la población penal, podría verse afectado por diferencias en las prácticas de entrega de nacionalidad entre los países.

Las tasas de suicidio se complementan sobre la base de registros oficiales que proporcionan información sobre las causas de muerte de las personas. La OMS define el suicidio como un acto deliberadamente iniciado por una persona, en conocimiento y expectativa completa de su desenlace. Un problema de este indicador es que no diferencia entre los suicidios propulsados por factores *intra* personales y aquellos efectivamente vinculados con la privación o el malfuncionamiento social. Adicionalmente, la OCDE (2007) señala que la comparabilidad de los datos de suicidio está afectada, entre otros factores, por las diferencias en los criterios utilizados por los funcionarios oficiales de los distintos países para establecer las intenciones individuales de cometer suicidio, por la frecuencia de las investigaciones forenses y por las reglas de confidencialidad sobre las causas de muerte. Otra dificultad se encuentra en aquellas situaciones en las cuales la causa de muerte puede esconder intenciones de suicidio (por ejemplo, las ocasionadas por accidentes, violencia u otros factores). Al respecto, Jougl *et al.* (2002; citados en OCDE, 2007) concluyen que las estadísticas francesas sub-reportan el suicidio en una tasa cercana al 20%.

Los indicadores de huelgas y paros proporcionan información sobre la naturaleza consensual de los sistemas de relaciones laborales, mientras que los altos niveles de accidentes en el trabajo reflejan malfuncionamiento en las salvaguardias que se aplican a los trabajadores (OCDE, 2007). La OIT define las huelgas/paros como una detención o cierre temporal de un lugar de trabajo, que resulta de la iniciativa de uno o más grupos de trabajadores o empleados para hacer cumplir demandas o expresar reivindicaciones, o para apoyar a otros trabajadores o empleados en sus peticiones. Según la OCDE (2007), el indicador más comprehensivo de conflicto laboral es la proporción de horas de trabajo perdidas a causa de las huelgas o paros, pero está disponible en muy pocos países. Las estadísticas sobre paros o huelgas adolecen de problemas de comparabilidad internacional, por la existencia de diferentes definiciones y métodos de medida: en efecto, muchos países no registran los paros de pequeña envergadura y emplean distintos criterios para definir el número de trabajadores implicados (por ejemplo, algunos registran a quienes no pueden trabajar a causa de que su empresa está en huelga, mientras que otros no lo hacen) y al número de días perdidos (OCDE, 2007).

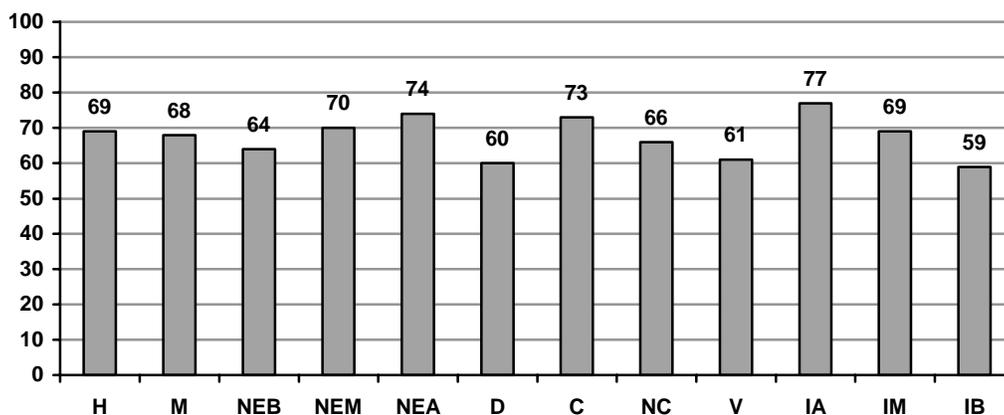
Los accidentes del trabajo son eventos que suceden durante la jornada laboral, que conducen a daños en la salud o a la pérdida de vida del trabajador. Según la OCDE (2007), las comparaciones internacionales de los niveles de accidentabilidad son problemáticas, debido a las diferencias en las prácticas de registro (en algunos países se contabilizan solamente los accidentes en las empresas de mayor tamaño y que afectan a personas cubiertas por la seguridad social). En todo caso, la comparabilidad ha mejorado desde la adopción de una resolución de la OIT (1998, citada en OCDE, 2007), la cual recomienda registrar todos los accidentes laborales que causen una ausencia laboral de al menos un día (excluyendo el día del evento) durante un período de referencia (usualmente un año). Davoine (2005) indica que el indicador de accidentes laborales puede ser utilizado para ilustrar la calidad de las condiciones en el trabajo, pero añade que debería

considerarse como medida complementaria la incidencia de enfermedades ocupacionales, por cuanto en algunos países con alto nivel de presión laboral, el número de accidentes es bajo.

Las preguntas de las encuestas con respecto a la satisfacción subjetiva con la vida son también medidas del bienestar de los individuos y de la cohesión social como un todo. Sin embargo, los indicadores subjetivos de bienestar enfrentan problemas metodológicos, debido a que podrían reflejar diferentes conceptos subyacentes de bienestar, y también son sensibles a las diferencias lingüísticas, culturales y de otro tipo. De hecho, en la literatura sobre el bienestar subjetivo se ha documentado que éste varía sistemáticamente según las características genéticas, de personalidad y económicas. Por ejemplo, algunos estudios han mostrado que los individuos que reportan los mayores niveles de satisfacción con sus vidas tienen mayor actividad cerebral prefrontal (la parte del cerebro asociada con los estados positivos) y presentan una mayor resiliencia al estrés (Layard, 2005, citado en OCDE, 2007).

Los datos obtenidos por la OCDE (2007) indican que la escala tiene validez de criterio, por cuanto la satisfacción aumenta en tanto mejoran los niveles educativos y la situación socioeconómica en la población de los países de la OCDE (véase gráfico 4). Al mismo tiempo, en los países que presentan un mayor desarrollo económico se aprecian los mayores porcentajes de satisfacción con la vida, aún cuando la satisfacción tiende a aplanarse en los tres países con el mayor PIB *per capita* (véase gráfico 5). Según la OCDE (2007), la relativa estabilidad del indicador de bienestar subjetivo en los países que evidencian los mayores niveles de desarrollo económico puede reflejar en alguna medida el hecho de que la satisfacción es una variable limitada (escala de 1 a 10), mientras que el PIB *per capita* es una variable ilimitada.

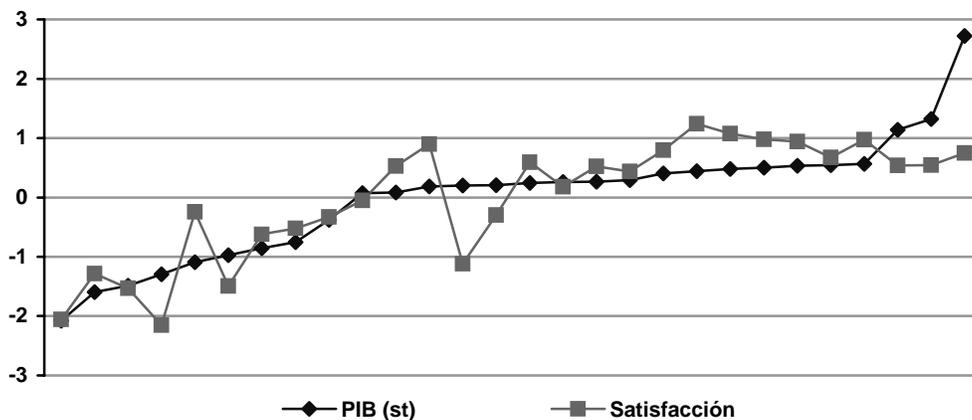
GRÁFICO 4
ENCUESTADOS QUE REPORTAN UN ALTO NIVEL DE
SATISFACCIÓN EN 26 PAÍSES DE LA OCDE
(En porcentajes)



Fuente: elaboración del autor sobre la base de Society at a glance, OCDE Social Indicators, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2007, 2006 Edition, <http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_37419_2671576_1_1_1_37419,00.html>.

Nota: H = hombres; M = mujeres; NEB = nivel educacional bajo; NEM = nivel educacional medio; NEA = nivel educacional alto; D = divorciado; C = casado; NC = solo, nunca casado; V = viudo; IA = ingresos monetarios altos; IM = ingresos monetarios medios; IB = ingresos monetarios bajos.

GRÁFICO 5
SATISFACCIÓN CON LA VIDA SEGÚN PIB PER CAPITA EN 28 PAÍSES DE LA OCDE
(VALORES ESTANDARIZADOS 1999-2002)
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor sobre la base del portal OCDE [http:// www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_34637_2671576_1_1_1_1,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_34637_2671576_1_1_1_1,00.html).

III. Conclusiones e implicaciones para América Latina

La revisión de los conceptos e indicadores de la cohesión social utilizados en los países desarrollados pone de manifiesto los diferentes sentidos en los cuales se ha empleado la idea de cohesión: de hecho, ésta ha sido definida a través de perspectivas como la inclusión social (ruptura de los procesos que conducen a la deprivación), la ética social (comunidad de valores y solidaridad, fomento de la dignidad humana), la integración social (cumplimiento de condiciones básicas para el bienestar de las personas) y las redes y el capital social (la existencia de vínculos positivos entre los individuos y grupos que conforman una sociedad). Así, en la actualidad, no existe consenso sobre el significado de la cohesión social, lo cual constituye una dificultad al momento de definir indicadores de cohesión.

La diversidad de perspectivas existentes sobre el tema de la cohesión social pone en evidencia que ésta es una construcción que se encuentra histórica y culturalmente determinada, y que por tanto, cada región o país puede elaborar su propio concepto de cohesión. En todo caso, un elemento común a casi todas las experiencias examinadas es el uso de la idea de la cohesión social como un marco de referencia para la formulación de políticas, que permite la integración de distintas perspectivas provenientes de la ética social, de la filosofía política y de las ciencias sociales, con consideraciones de orden práctico que facilitan el diseño e implementación de políticas factibles. La cohesión social es, por tanto, una construcción conceptual que tiene como principal ventaja la posibilidad que proporciona para vincular las dimensiones económica, social, política y cultural en las estrategias de desarrollo,

superando las aproximaciones tradicionales, que habitualmente reducían la escala de operación de estas políticas al ámbito económico.

Uno de los aspectos más relevantes de las experiencias examinadas consiste en la generación de una metodología de trabajo orientada a la producción de consensos regionales con respecto al significado de la cohesión social y a la identificación de los indicadores necesarios para medirla. El método de coordinación abierto utilizado por la Unión Europea para el diseño y el seguimiento del Portafolio de Indicadores de Laeken constituye un ejemplo de concertación regional basado en la definición conjunta de políticas y de indicadores para medir sus resultados. Lamentablemente, en la actualidad América Latina y el Caribe no cuenta con un marco político de integración *supra* nacional y no dispone de los recursos suficientes para la implementación de políticas regionales de cohesión, pero esto no excluye la posibilidad de desarrollar iniciativas para la medición de la cohesión, al menos al nivel de los estados nacionales.

En rigor, América Latina y el Caribe se encuentra en una etapa de instalación de los temas de cohesión en las agendas nacionales y de cooperación regional, fase en la cual la construcción colectiva de un concepto de cohesión social, que proporcione una mirada más amplia del bienestar social y que refleje los principales desafíos de equidad e inclusión social que enfrentan los países de la región, es fundamental. En este ámbito, la CEPAL (2007) ha propuesto un concepto de cohesión social y ha desarrollado un marco de referencia, que define como sus componentes a las distancias (brechas objetivas de bienestar), los mecanismos institucionales de inclusión y el sentido de pertenencia (aspectos subjetivos de la cohesión). El paso siguiente es la construcción de indicadores para cada uno de los componentes.

En lo que refiere a las distancias (brechas), el monitoreo de las situaciones de exclusión sobre la base de una perspectiva que enfatiza el derecho a un mínimo de recursos y que subraya las características relativas, multidimensionales y dinámicas de la deprivación, debe ser tenido especialmente en cuenta en la región. De hecho, América Latina se caracteriza por ser la región más desigual del mundo, por presentar tasas de pobreza que han permanecido en niveles altos a lo largo del tiempo y por que amplios segmentos de la población no tienen acceso a recursos mínimos para satisfacer sus necesidades básicas. En todo caso, la adopción de esta perspectiva no implica necesariamente el abandono de las mediciones de pobreza sobre la base de umbrales fijos. No obstante la mayor consistencia teórica del criterio relativo con la aproximación de inclusión-exclusión, en América Latina y el Caribe, la aplicación de esta perspectiva produce resultados que no discriminan de acuerdo a las distintas realidades de los países, lo cual sugiere la necesidad de continuar utilizando la medida habitual de pobreza (Feres y Vergara, 2007).

Al mismo tiempo, como indica el Consejo de Europa (2005) la mera consideración de las expresiones de exclusión sería equivalente a la adopción de un enfoque negativo de la cohesión social, por cuanto se estaría partiendo de una visión que no contempla los factores y procesos que subyacen a los resultados de la exclusión. En la región, la obtención de información con respecto a las políticas y acciones institucionales de superación de la pobreza y de inclusión social desarrolladas por los estados constituye un campo de particular importancia, debido a que muchos de los problemas de deprivación tienen su origen en respuestas insuficientes de las instituciones. En rigor, el seguimiento de la cohesión social requiere de información con respecto a los sistemas de protección social, a las iniciativas sectoriales en educación, salud y nutrición, a la existencia de pactos sociales que permitan financiar las políticas de inclusión, al funcionamiento del estado de derecho y la democracia, al imperio efectivo de la ley y al rol del tercer sector (sociedad civil) en las políticas de inclusión, entre otros aspectos.

Uno de los elementos centrales en los procesos y resultados de cohesión social es el sentido de pertenencia, por cuanto éste es fundamental para el desarrollo de los procesos de cooperación social, para que las sociedades puedan resistir las tendencias a la fragmentación y para afianzar la

inclusión. El sentido de pertenencia también es esencial para el bienestar de las personas y su integración social: la maximización de la realización individual y el desarrollo de identidades compartidas requiere de la vinculación entre los integrantes de la sociedad, de una manera que promueva la lealtad grupal y fomente al mismo tiempo el respeto por la diversidad, la tolerancia y la no discriminación. En este marco, cobra relevancia la obtención de información con respecto a la confianza en las instituciones, el multiculturalismo, la no discriminación y el respeto por la diversidad, la participación en organizaciones asociativas y en el sistema político, las identidades sociales y culturales y el sentido subjetivo de integración social.

Por último, la implementación de un Portafolio de Indicadores de la Cohesión Social en América Latina y el Caribe, que proporcione información sistemática sobre las distancias económicas y sociales, el funcionamiento institucional y los aspectos subjetivos de la cohesión, impone grandes desafíos a los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN) de la región, sobre todo en lo referido a las medidas dinámicas de la pobreza y la exclusión (por ejemplo, pobreza persistente y tasa de desempleo de larga duración) y en lo que respecta a la medición de los aspectos subjetivos de la cohesión social (componente pertenencia). En este ámbito, se hace necesaria la instrumentación de iniciativas orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los SEN, de manera de hacer posible, al menos en un mediano plazo, la recolección de información longitudinal sobre los aspectos dinámicos de la deprivación y la incorporación de módulos a las encuestas de hogares que incluyan las dimensiones subjetivas de la cohesión social.

Bibliografía

- Atkinson, Anthony (1998), Social exclusion, poverty and unemployment, *CASE Paper 4*, <<http://ideas.repec.org/s/cep/sticas.html>>.
- Atkinson, Anthony, Bea Cantillon, Eric Marlier y Brian Nolan (2005), *Social Indicators, The EU and Social Inclusion*, New York: Oxford University Press (2ª impresión).
- Beauvais, Caroline y Jane Jenson (2002), Social cohesion: updating the state of the research, <<http://www.cprn.com/en/doc.cfm?doc=167>>.
- Bernard, Paul (1999), La cohesión sociale: critique dialectique d'un quasi-concept, *Liens social et politique*, 41.
- Brady, David (2003), Rethinking the Sociological Measurement of Poverty, *Social Forces* 81, Vol. 3.
- CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) (1951) Tratado de París.
- CEE (Comunidad Económica Europea) (1957), Tratados de Roma.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Cohesión social, Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana.
- Comisión Europea (2001), en la Cumbre de Estocolmo, Informe, marzo, <http://ec.europa.eu/index_es.htm>.
- Comité Europeo para la Cohesión Social (2004), Revised strategy for social cohesion, <http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/social_policies/Revised_Strategy.pdf>.
- Consejo de Europa (2005), Concerted development of social cohesion indicators, *Methodological guide*, <http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/social_policies/Indicators/>.
- ___ (2001), Promoting the policy debate on social cohesion from a comparative perspective, *Trends in Social Cohesion* 1, <http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/social_policies/06.Documentation_Publications/Trends_in_social_cohesion/Trends.asp>.

- Consejo Nacional de Investigación (1995), *Measuring poverty, A new approach*, Washington D.C., National Academy Press.
- Cordero, Gervasio (1993), La cohesión económica y social en el proyecto de unidad europea: De Roma a Edimburgo pasando por Maastricht, *Cuaderno de relaciones laborales*, N° 2, Madrid, Ed. Complutense.
- Davoine, Lucie (2005), Are quantity and quality of jobs correlated? Using, interpreting and discussing the Laeken Indicators, <www.cee-recherche.fr/fr/doctrav/jobs_quantity_quality_laeken_indicators_59.pdf>.
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco (Comp.) (1999), “Aspectos sociales de la integración regional”, *Las dimensiones sociales de la integración regional*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2029-P/E.
- Eurostat (Oficina Estadística de las Comunidades Europeas) (2007), “Living Conditions in Europe”, Data 2002-2005, *Eurostat Pocketbooks*, extraído de <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Feres, Juan Carlos y Carlos Vergara (2007), “Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina”, Avance de Proyecto, en Andras Uthoff y Ana Sojo (Comp.), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Santiago de Chile, CEPAL-SIDA-Konrad Adenauer Stiftung.
- Feres, Patricio *et al.* (2002), Indicators for Social Inclusion in the European Union: How responsive are they to macro-level changes?, documento preparado para la 27^{ava} Conferencia General de la Asociación Internacional para la Investigación de los Ingresos y la Riqueza, Djurham, Archipiélago de Estocolmo, Suecia, 18-24 de agosto.
- Giuro, Anne-Catherine (2004), “The Laeken Indicators: some results and methodological issues in acceding and candidate countries”, *Background Paper* preparado para el Taller Aligning the EU Social Inclusion Process and the Millennium Development Goals, 26-27 Abril, Vilnius, Lituania.
- Gobierno de Australia (2004), Evaluation: the Social Inclusion Initiative big Picture, *Roundtables, Background Discussion Paper 2*, Unidad de Inclusión Social, Departamento del Primer Ministro y del Gabinete.
- Gobierno de Nueva Zelanda (2004), A future together: The New Zealand Settlement Strategy in Outline, Servicio de Inmigración, <www.inmigration.govt.nz>.
- Jackson, Andrew *et al.* (2000), Social cohesion in Canada: Possible indicators, <www.ccsd.ca/pubs/2001/si/sra-542.pdf>.
- Jeanotte, Sharon (2003), Social cohesion: Insights from Canadian research, Gatineau: Department of Canadian Heritage.
- ___ (2000), Social cohesion around the world: An international comparison of definitions and issues, Strategic Research and Analysis, Ottawa: Canadian Heritage.
- Jenson, Jane (1998), Mapping social cohesion: The State of Canadian Research, *CPRN Study F/03*, <http://www.cprn.com/documents/15723_en.pdf>.
- Kearns, Ade y Ray Forrest (2000), Social cohesion and multilevel urban governance, *Urban Studies* 37, (5-6).
- Lelkes, Orsolya (2004), Social cohesion in Hungary: theoretical foundations and facts, *Working Paper* N° 7, Ministry of Finance.
- Mabbett, Deborah (2004), Learning by numbers: The role of indicators in the social inclusion process, documento preparado para la Conferencia ESPAnet, 9-11 septiembre, Oxford.
- Maxwell, Judith (1998), The Economic Dimensions of Social Cohesion in Canada, <<http://www.cprn.com/en/doc.cfm?doc=590>>.
- Nolan, Brian (2003), “Social indicators in the European Union”, documento preparado para la Conferencia de usuarios de estadísticas *Midiendo el desempeño del gobierno*, 13 noviembre, Londres.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2007), Society at a glance, OCDE Social Indicators, 2006 Edition, <http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_37419_2671576_1_1_1_37419,00.html>.
- ___ (1997), Societal cohesion and the Globalising Economy, Paris, OCDE.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1961), Carta Social Europea, <<http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>>.
- ___ (1952 1950) Convenio de Roma <<http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>>.
- Orshansky, Mollie (1965), Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile, *Social Security Bulletin*, 28 (1).
- Palmer, Douglas (1999), Canadian attitudes and perceptions regarding immigration: relations with regional *per capita* immigration and other contextual factors, <<http://www.cic.gc.ca/english/research/papers/perceptions.html>>.

- ___(1998), A detailed regional analysis of perceptions of immigration in Canada, <<http://www.cic.gc.ca/english/research/papers/regional.html>>.
- Papillon, M. (2002), Immigration, diversity and social inclusion in Canada's cities, *Discussion Paper 27*, Family Network, Canadian Policy Research Network Inc.
- Peace, Robin, Paul Spoonley, Andrew Butcher y Damian O' Neill (2005), Immigration and social cohesion: developing an indicator framework for measuring the impact of settlement policies in New Zeland, Ministry of social development.
- Stubbs, Paul y Sinisa Zrinscak (2005), Extended Social Europe? Social policy, social inclusion and social dialogue in Croatia and the European Union, <<http://ideas.repec.org/h/ipf/chaptr/3-07.html>>.
- Szulc, Adam (2004), "Poverty measurement in transition countries joining the European Union: a polish perspective", documento preparado para el taller *Aligning the EU Social Inclusion Process and the Millennium Development Goals*, 26-27 abril, Vilnius, Lituania.
- Tajfel, Henri (Ed.) (1978), "Social categorization, social identity, and social comparison", en *Differentiation Between Social Groups*, New York: Academic Press.
- Tajfel, Henry y John Turner (1986), "The social identity theory of intergroup behavior", en S. Worchel & W. G. Austin (Eds.), *The psychology of intergroup relations*, Chicago: Nelson-Hall.
- Thirion, Samuel (2004), "Social cohesion indicators and the contribution of a solidarity-based economy", en Consejo de Europa (Ed.), *Ethical, solidarity-based citizen involvement in the economy: a prerequisite for social cohesion*, *Trends in Social Cohesion* 12, <http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/social_policies/06.Documentation_Publications/Trends_in_social_cohesion/Trends.asp>.
- Vega, Isabel (2005), La política de cohesión económica y social de la Unión Europea y la problemática tras su quinta ampliación: el caso español, *Serie Estudios y perspectivas* 25, LC/L.2285-P, Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Walker, Alan y Andrea Wigfield (2003), The social inclusion component of social quality, *EFSQ Working Paper*, Amsterdam.
- WVS (World Value Survey) (AÑO), Encuesta mundial de valores, <<http://www.worldvaluessurvey.org/>>.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

estudios estadísticos y prospectivos

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

55. La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores, Unidad de Estadísticas Sociales (LC/L.2781-P), N° de venta S.07.II. G.115, (US\$ 10.00), agosto, 2007.
54. Imputación de datos: teoría y práctica, Fernando Medina y Marco Galván (LC/L.2772-P), N° de venta S.07.II. G.109, (US\$ 10.00), julio, 2007.
53. Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe: una comparación entre datos nacionales e internacionales, Simone Cecchini e Irene Azócar (LC/L.2767-P), N° de venta S.07.II. G.103, (US\$ 10.00), julio, 2007.
52. Transversalizando la perspectiva de género en los objetivos de desarrollo del milenio, Daniela Zapata (LC/L.2764-P), N° de venta S.07.II. G.100, (US\$ 10.00), junio 2007.
51. Un sistema de indicadores líderes compuestos para la región de América Latina, Mauricio Gallardo y Michael Pedersen (LC/L. 2728-P), N° de venta S.07.II. G.66, (US\$ 10.00), mayo, 2007.
50. Propuesta regional de indicadores complementarios al Objetivo de Desarrollo del Milenio 7: “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, Rayén Quiroga Martínez, (LC/L.2746-P), N° de venta S.07.II. G.84, (US\$ 10.00), mayo, 2007.
49. Indicadores líderes compuestos. Resumen de metodologías de referencia para construir un indicador regional en América Latina, Mauricio Gallardo y Michael Pedersen (LC/L.2707-P), N° de venta S.07.II.G.55, (US\$ 10.00), abril, 2007.
48. The millennium development goals: opportunities and challenges for national statistical systems in Latina America and the Caribbean, (LC/L.2673-P), N° de venta E.07.II.G.40, (US\$ 10.00), March, 2007.
47. El consumo aparente de energía fósil en los países latinoamericanos hacia 1925: una propuesta metodológica a partir de las estadísticas de comercio exterior, Mauricio Folchi y María del Mar Rubio (LC/L.2658-P), N° de venta S.07.II.G.9, (US\$ 10.00), enero, 2007
46. El método DEA y su aplicación al estudio del sector energético y las emisiones de CO₂ en América Latina y el Caribe, Andrés Schuschny (LC/L.2657-P), N° de venta S.07.II.G.8, (US\$ 10.00), enero, 2007.
45. Can Latin America Fly? Revising its engines of growth, Hubert Escaith (LC/L.2605-P), N° de venta E.06.II.G.125, (US\$ 10.00), September, 2006.
44. Importaciones y modernización económica en América Latina durante la primera mitad del siglo XX. Las claves de un programa de investigación, Albert Carreras, Mauricio Folchi, André Hofman, Mar Rubio, Xavier Tafunell y César Yáñez (LC/L.2583-P), N° venta S.06.II.G.113, (US\$ 10.00), septiembre, 2006.
43. La medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las áreas urbanas de América Latina, Simone Cecchini, Jorge Rodríguez y Daniela Simioni (LC/L.2537-P), N° de venta S.06.II.G.64, (US\$ 10.00), junio, 2006.
42. Latin America and the Caribbean. Projections 2006-2007. Economic Projections Centre, (LC/L.2528-P), Sales Number E.06.II.G.55, (US\$ 10.00), June, 2006.
42. América Latina y el Caribe: proyecciones 2006-2007, Centro de Proyecciones Económicas (LC/L.2528-P), N° venta S.06.II.G.55, (US\$ 10.00), abril, 2006.
41. Propuesta para un compendio Latinoamericano de indicadores sociales, Unidad de Estadísticas Sociales, (LC/L.2471-P), N° de venta S.06.II.G.15, (US\$ 10.00), diciembre 2005.
40. Oportunidades digitales, equidad y pobreza en América Latina: ¿Qué podemos aprender de la evidencia empírica? Simone Cecchini, (LC/L.2459-P), N° de venta S.05.II.G.206, (US\$ 10.00), diciembre 2005.
39. El seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: oportunidades y retos para los Sistemas Nacionales de Estadística, José L. Cervera Ferri, (LC/L.2458-P), N° de venta S.05.II.G.204, (US\$ 10.00), diciembre, 2005
38. Elementos teóricos del ajuste estacional de series económicas utilizando X-12-ARIMA y TRAMO-SEATS, Francisco G. Villarreal (LC/L.2457-P), N° de venta S.05.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre 2005.
37. Tópicos sobre el Modelo de Insumo-Producto: teoría y aplicaciones, Andrés Ricardo Schuschny, (LC/L.2444-P, N° de venta S.05.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre 2005.

36. Demanda de exportaciones e importaciones de bienes y servicios para Argentina y Chile, Claudio Aravena, (LC/L.2434-P), N° de venta S.05.II.G.180, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
35. Propuesta metodológica para el desarrollo y la elaboración de estadísticas ambientales en países de América Latina y el Caribe, Dharmo Rojas, (LC/L.2398-P), N° de venta S.05.II.G.143, (US\$ 10.00), octubre, 2005.
34. Indicadores sociales en América Latina y el Caribe, Simone Cecchini, (LC/L.2383-P), N° de venta S.05.II.G.127, (US\$ 10.00), septiembre, 2005.
33. El acuerdo de libre comercio Mercosur-Comunidad Andina de Naciones: una evaluación cuantitativa, Daniel Berrettoni y Martín Cicowicz (LC/L.2310-P), N de venta S.05.II.G.59, (US\$ 10.00), abril, 2005.
32. América Latina y el Caribe: proyecciones 2005, Centro de Proyecciones Económicas (CPE), (LC/L.2297-P), N° venta S.05.II.G.45, (US\$ 10.00), abril, 2005.
31. Metodología de proyecciones económicas para América Latina: formulación de proyecciones de corto plazo a partir de la base de datos de coyuntura, Centro de Proyecciones Económicas, (LC/L.2296-P), N° venta S.05.II.G.44, (US\$ 10.00), abril, 2005.
30. Cuentas ambientales: conceptos, metodologías y avances en los países de América Latina y el Caribe, Farid Isa, Marcelo Ortúzar y Rayén Quiroga, (LC/L.2229-P), N° de venta: S.04.II.G.151, (US\$ 10.00), enero, 2005.
29. Crecimiento económico, creación y erosión de empleo: un análisis intersectorial, Gabriel Gutiérrez (LC/L.2199-P), N° venta S.04.II.G.125, (US\$ 10.00), octubre, 2004.
28. Un enfoque contable y estructural al crecimiento y la acumulación en Brasil y México, (1983-2000), (LC/L.2188-P), N° venta S.04.II.G.116, (US\$ 10.00), diciembre, 2004.
27. Proyecciones de América Latina y el Caribe, 2004, Centro de Proyecciones Económicas (LC/L.2144-P), N° venta S.04.II.G.72, (US\$ 10.00), mayo, 2004.
26. Estados Unidos: ¿Una nueva economía, o más de lo mismo?, Gunilla Ryd (LC/L.2043-P), N° venta S.03.II.G.202, (US\$ 10.00), diciembre, 2003.
25. Potential output in Latin America: a standard approach for the 1950-2002 period, André A. Hofman, Heriberto Tapia, (LC/L.-2042P), Sales Number E.03.II.G.205, (US\$ 10.00), December, 2003.
24. El desarrollo económico de América Latina en épocas de globalización-una agenda de investigación, Albert Carreras, André A. Hofman, Xavier Tafunell y César Yáñez, (LC/L.2033-P), N° venta S.03.II.G.197, (US\$ 10.00), diciembre, 2003.
23. Tendencias y extrapolación del crecimiento en América Latina y el Caribe, Hubert Escaith, (LC/L.2031-P), N° venta S.03.II.G.193, (US\$ 10.00), diciembre, 2003.
22. Apertura y cambio estructural de la economía brasileña, Alejandro Vargas, (LC/L.2024-P), N° venta S.03.II.G.188, (US\$ 10.00), diciembre, 2003.
21. Registros Administrativos, calidad de los datos y credibilidad pública: presentación y debate de los temas sustantivos de la segunda reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, Graciela Echegoyen (comp), (LC/L.2007-P), N° venta S.03.II.G.168, (US\$ 10.00), diciembre, 2003.
20. Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina, Marcia Pardo (LC/L.1906-P), N° venta S.03.II.G.64, (US\$ 10.00), octubre, 2003.
19. Proyecciones de América Latina y el Caribe, 2003, Centro de Proyecciones Económicas (CPE), (LC/L.1886-P), N° venta S.03.II.G.52, (US\$ 10.00), abril, 2003.
18. Países industrializados: un análisis comparativo de las proyecciones 2002-2003, Gunilla Ryd (LC/L.1868-P), N° venta S.03.II.G.39, (US\$ 10.00), marzo, 2003.
17. Países industrializados: resumen de las proyecciones 2001-2002, Gunilla Ryd (LC/L.1702-P), N° venta S.02.II.G.13, (US\$ 10.00), febrero, 2002.
16. Proyecciones latinoamericanas 2001-2002, Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito y Gunilla Ryd (LC/L.1688-P), N° venta: S.02.II.G.3, (US\$ 10.00), enero, 2002.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Name:.....
Activity:
Address:
Postal code, city, country:.....
Tel.:..... Fax: E.mail:.....