



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced\_cl

## Novedades

**18/01/2023**

**Sociedad**

**El desafío de la cohesión social: superar el lugar común**

**28/12/2022**

**Sociedad**

**Objeto, métodos y discusiones actuales sobre sociología de la religión**

**22/11/2022**

**Política**

**Comentarios al nuevo libro CED: Desafíos de los partidos políticos más allá de un enfoque normativo**

**02/11/2022**

**Política**

**Análisis y comentarios al nuevo libro CED: "Partidos Políticos en Chile"**

**27-09-2022**

**Política**

**¿Cómo votaron los nuevos electores y cómo variaron las tendencias anteriores en el plebiscito de salida?**

## Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2023 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe N°1433

## Sociedad

18/01/2023

### El desafío de la cohesión social: superar el lugar común<sup>1</sup>

Ignacio Cáceres Draper<sup>2</sup>

#### Introducción

Las preguntas sobre cohesión social son interesantes porque responden a procesos macrosociales desafiantes integrando distintas miradas y disciplinas. Eso requiere una precisión conceptual, cierto trabajo de operacionalización, para que no se transforme simplemente en un lugar común. Este no es un concepto que haya sido desarrollado exclusivamente en la academia, sino que, con mucha fuerza en los '90 y los 2000, ha sido tomado activamente por organismos internacionales y por diferentes actores de la discusión pública. En Chile ha estado particularmente presente en la discusión pública, intentando dar cuenta de los profundos procesos de cambio y los desafíos que ellos implican en diferentes dimensiones de la vida social y política del país. Entonces se requiere de un registro que permita ser precisos, y a la vez facilitar reflexiones amplias que permitan dialogar con distintos mundos.

Esta presentación está dividida en tres partes. Primero, se exponen algunas reflexiones breves sobre el concepto, tratando de hacerme cargo de los registros que mencioné y de algunos desafíos de la conceptualización de cohesión social. Luego, realizaré una breve revisión internacional de algunos ejemplos; quiero mencionarlos para dar cuenta de que no es algo nuevo y también quiero profundizar un poco más en lo que proponemos desde el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) como marco analítico de cohesión social y, por último, me interesa presentar un par de ejemplos de ciertos indicadores, y de lo que es el foco de este seminario, la relación con el territorio.

Recientemente aparece como un diagnóstico compartido que estamos ante una crisis de cohesión social en el país. Pero, ¿qué significa una crisis de cohesión social? Al menos yo, me imagino algo catastrófico, disruptivo; es difícil poder analizar la realidad social a partir de este diagnóstico. De alguna forma la comprensión misma de la sociedad moderna conlleva un diagnóstico de crisis o de búsqueda permanente de fundamentos de la cohesión, en contextos necesariamente diversos y funcionalmente diferenciados. En ese sentido, voy a proponer un par de ejemplos de análisis que permitan, en parte, abordar la cohesión no desde este diagnóstico de crisis –creo yo–, pero sí estos desafíos de cohesión social que, desde luego, vivimos con fuerza en el país, aunque no solo nosotros.

<sup>1</sup> Presentación realizada en el seminario "Cohesión Social y Territorios" organizado por el Centro de Estudios del Desarrollo, CED, el día 15 de diciembre de 2022.

<sup>2</sup> Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Análisis Sistémico de la Universidad de Chile, Director Ejecutivo del Centro de Estudios en Conflicto y Cohesión Social (COES).

## Apuntes rápidos sobre el desafío conceptual

Comencemos con algunas reflexiones sobre un concepto clásico de la sociología. Como señalaba, desde los años '90, de manera muy fuerte, no solo desde la academia sino también desde instituciones públicas y organismos internacionales, se fueron generando trabajos colaborativos bien importantes en torno a los desafíos propios de la globalización, de legitimidad de instituciones democráticas, de reacciones también ante ciertos cambios culturales, procesos de secularización, cambios religiosos que hemos vivido fuertemente en el continente, un conjunto de factores que van erosionando –de manera subterránea en ocasiones y más explícita en otras– cierto sentido de solidaridad comunitaria, confianza entre los ciudadanos y en las instituciones, el sentido de identidad nacional, todo esto en contextos con una creciente diversidad. Y frente a estos amplios desafíos, las respuestas también fueron bien heterogéneas y la definición del concepto ha dado pie a proyectos muy relevantes, pero también a comprensiones muy distintas de lo que es la cohesión social. Y, desde luego, eso ha generado crítica.

Una de las críticas es el *concepto de conveniencia* donde, básicamente, a la cohesión social se le relaciona con todo lo que de alguna manera considero que es bueno para la sociedad. Entonces, si considero que la igualdad es buena, incorporo la igualdad dentro del concepto; pasa lo mismo con tolerancia, bienestar, etc., un montón de conceptos que se van asociando o no a la cohesión, dependiendo de la posición normativa que se tenga. Muchas veces se confunde el concepto con los determinantes o los habilitadores – como menciona CEPAL– de la cohesión social. Se mezcla lo que es propiamente la cohesión social con lo que son las consecuencias de ciertas dinámicas de cohesión; por ejemplo, la corrupción. Uno puede decir: la corrupción es parte de la cohesión, pero no es lo mismo. Sin duda está muy relacionado con el tema de la confianza institucional; sin embargo, muchas veces, donde hay tal vez más dificultades con la confianza en las instituciones es en países desarrollados, con buenas instituciones, con bajos niveles de corrupción pero que, así y todo, se enfrentan al problema de la legitimidad de las instituciones.

Entonces vemos que no es tan automático el paso de algunos determinantes de la cohesión al concepto mismo, y que si nos centramos en ellos podemos tener importantes puntos ciegos. Ya lo sabemos en Chile, los indicadores de bienestar material no explican por completo procesos más complejos en la sociedad. Entonces es importante ir separando el concepto de sus habilitadores y sus consecuencias. Por tanto, hay que centrarse, creo yo, en la importancia de los lazos sociales como el componente central de este concepto que, desde luego, conlleva muchos de desafíos a nivel de medición sobre los cuales no puedo ahondar ahora.

Pese a las dificultades, creo que vale la pena trabajar en base a este concepto: hacer el trabajo de conceptualización y de operacionalización porque es un concepto legítimamente útil para dar cuenta de procesos complejos que están ocurriendo en distintas sociedades. Para no quedarme solo en lo conceptual, voy a dar algunos ejemplos de la cohesión social como un instrumento *multiescalar*, *normativo* y *multidimensional*, y con *tipologías*, que son cuatro características importantes de la cohesión social como concepto.

### i) Un asunto de escalas

La cohesión social tiene desafíos porque si bien normalmente la cohesión social se piensa en un contexto nacional, también se puede ir haciendo esta revisión en otro tipo de escalas. La escala barrial es una de ellas. Pensemos por ejemplo en los pasajes, de esos que estaban abiertos antes y luego, durante los 2000,

se cerraron, generando dinámicas de cohesión barrial interesantes: los niños jugando, puertas abiertas, más conocimiento entre los vecinos, sentido de pertenencia a este espacio protegido, pero, al mismo tiempo, generando una división con lo que hay afuera de esa reja, con quienes ya no pueden acceder a este espacio. Esto solo como ejemplo, de esta cohesión barrial que también puede entenderse como un asunto de reproducción de los privilegios en cierta escala. Estas distintas escalas se van relacionando, pero no es obvio cómo se relacionan: lo que es bueno en un barrio o una comuna cohesionada no necesariamente es positivo a nivel agregado. Entonces es importante tener esa reflexión crítica entre escalas. No es tan fácil como ir reduciendo el objeto y lo que se mide a nivel nacional ahora simplemente lo medimos en un área más acotada.

## **ii) Normativo (Determinantes o Habilitadores)**

En uno de los lanzamientos del informe del Consejo de Cohesión Social de 2020 participaron distintas autoridades políticas y locales del país. Una de ellas no estaba de acuerdo en la manera en cómo se había conceptualizado y operacionalizado la cohesión social precisamente porque no estaban aquellos elementos que consideraba como principales determinantes: la desigualdad. Desde luego la desigualdad es un aspecto importante para comprender los determinantes de las principales dimensiones de la cohesión social. Pero al mismo tiempo es importante hacer el esfuerzo por bajar un poco la normatividad del concepto, separar lo que es determinante o habilitador de lo que es el concepto propiamente tal porque si no, caemos en este cuasi concepto de conveniencia en el cual cabe eventualmente cualquier cosa que se considere positiva para la sociedad.

## **iii) Múltiples dimensiones**

En tercer lugar, están, desde luego, las múltiples dimensiones de la cohesión social. Es cierto que esto no es un rasgo exclusivo de este concepto, pero sí tiene la característica de que incorpora dimensiones muy distintas unas de otras. Por eso, sus críticos han dicho que no tiene mucho sentido medir la cohesión social porque tiene dimensiones que pueden apuntar en direcciones opuestas y, muchas veces, así lo hacen. Un ejemplo lo podemos ver al analizar cómo en la discusión pública se comprende la cohesión social, asociada a la igualdad o a la seguridad o a la certeza en los negocios, que no necesariamente son incompatibles entre sí, es cierto, pero sí nos alerta sobre la necesidad de trabajar concientes de la multidimensionalidad del concepto y que debiéramos tratar de evitar miradas estrechas.

En ese sentido, de alguna manera –muy brevemente esto, desde luego, no voy a pretender explicar los resultados del plebiscito ni nada de eso– lo que ocurrió en la campaña y durante el proceso de la Convención Constitucional grafica esta tensión que a veces ocurre entre dimensiones de cohesión social.

Por un lado, derechos sociales, diversidad, inclusión de independientes, de nuevos colores, de caras nuevas que proponían, de alguna forma, una sociedad más cohesionada: con mayor igualdad, con mayor contacto, con mayor presencia, con mayor tolerancia a la diversidad. Esos elementos configuraron la primera etapa y uno decía: esto puede generar este pacto; como que todos aspiraban a que de alguna manera ocurriera algo que, de todas maneras, es bien ambicioso para una Constitución pero, más allá de eso, existía esa idea del pacto.

Sin embargo, a muy poco andar aparecieron distintos tipos de simbolismos: la bandera, el himno, la identidad nacional que, creo yo, fue una tecla que la oposición al proceso logró plasmar bien. Desde luego, hay un montón de otras cosas: de movilización de recursos, noticias falsas, etc. No quiero decir que este sea el único factor, pero el tema de la identidad nacional, sin duda, tocó una tecla que fue relevante en cómo se comprendió por grandes sectores de la población y como el mapa se invirtió completamente. No es que haya pasado algo como lo del *Brexit* o las votaciones de Trump, donde uno ve países divididos en lo electoral. Aquí fue un vuelco bastante masivo y transversal. De alguna forma, esta idea de apelar a una identidad nacional que estaba como alicaída mostraba otra dimensión de la cohesión social que era un punto ciego para muchos de quienes analizábamos o quienes empujaban la nueva Constitución. Las personas buscan sentirse bien, representadas por sus grupos de referencia, y mucho de la discusión en torno a las distintas identidades, tendió a diluir ese grupo de referencia nacional que demostró tener vigencia aún. Esto solo para graficar, como decía, estas distintas dimensiones que, ciertamente, no siempre avanzan en la misma dirección.

#### iv) Distintas tipologías

Desde luego, la cohesión social tampoco es un valor absoluto. Ni siquiera teóricamente hay algo así como una cohesión completa, como en el caso de la desigualdad, por ejemplo, sino que es algo sobre lo cual hay que hacer constantes reflexiones, no es algo estático, y por ende hay distintos tipos de cohesión social. Entonces, permite identificar y reflexionar en torno a los desafíos que tenemos para pensar una cohesión social desde Latinoamérica, donde la institucionalidad ha sido históricamente muy débil. Estamos lejos de tener un Estado de Bienestar que proteja y genere la inclusión de amplias capas de la población, como en el caso europeo.

Tampoco contamos con una sociedad civil fuertemente organizada –que en su momento describía Tocqueville, y que luego Putnam en su libro *Bowling Alone*, describe como cierto declive de esta característica de la sociedad norteamericana– que permite también un tipo distinto de cohesión social. En Latinoamérica carecemos de esas estructuras de integración que han funcionado en otros países, en otros contextos. Aun así, igual vivimos en un continente donde hay relativamente alta tolerancia y hay altos niveles de identidad nacional, por ejemplo. Estos son factores que han permitido que esta sociedad se haya mantenido pese a todo y, desde luego, las fuentes más tradicionales de confianza y de cohesión, como son la familia, esos lazos más fuertes, más cercanos han sido un factor, pero estamos viendo cambios acelerados. Entonces es importante también generar esa reflexión: ¿qué es lo que desde Latinoamérica comprendemos que podría ser una cohesión social?

#### Algunos proyectos sobre Cohesión Social

Existen esfuerzos importantes de algunos países por responder a desafíos sobre cohesión social. Por ejemplo, el proyecto australiano *Scanlon-Monash Index of Social Cohesion*, que responde principalmente al desafío de la diversidad creciente en su población y como la integración de población migrante se relaciona con las distintas dimensiones de cohesión social. Se trata de abordar un objetivo explícito respecto un desafío importante para esa sociedad. En Latinoamérica, a mediados de los 2000, el proyecto *EcosociAL* fue muy importante en medir temas de cohesión social de manera colaborativa, de manera comparativa. Dos libros provenientes de ese proyecto *Redes, Estado y Mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana* y *Vínculos, Creencias e Ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*, ambos editados en 2008 fueron muy importantes para pensar en cohesión social desde Latinoamérica. Otras

mediciones sobre cohesión social que se pueden mencionar son: *Canadian Policy Research Network "Mapping Social Cohesion"* y *Social Cohesion Radar*.

Más recientemente, podemos hablar del COES como centro académico que tiene como objetivo generar una batería amplia que va abordando múltiples elementos de los determinantes, dimensiones y consecuencias de la cohesión social. Tratando de simplificar, el trabajo puede ser descrito desde un modelo, siguiendo a Chan, To y Chan<sup>3</sup> que reconocen una *dimensión vertical*, que tiene que ver con la legitimidad, la relación, la confianza con las instituciones y otra *dimensión horizontal*, relativa a la relación entre los ciudadanos y entre grupos también. Y cómo esto también va determinado por factores socioeconómicos y territoriales que van generando esa dinámica.

### Dinámicas de (des)confianza

Una de las dimensiones de la cohesión social es la *confianza*, en la cual, persistentemente, Latinoamérica, y Chile en específico, han tenido niveles particularmente bajos. La confianza social ha sido descrita por algunos como el "santo grial" de las ciencias sociales, porque está básicamente relacionada con casi cualquier *output* positivo que uno pueda imaginar, y lamentablemente ha sido un problema persistente en Latinoamérica.

En el COES tenemos una encuesta longitudinal, de tipo panel, que va midiendo a las mismas personas en distintos años, por lo que permite ver el cambio a nivel individual. Pese a que hay una amplia capa de la población que se mantiene de manera persistente como desconfiada, sí hay cierta variación anual en las distintas categorías. Es siempre muy bajo el nivel de quienes confían pero hay posibilidades de cambio al menos.

A nivel político, ciertamente, ese cambio ha sido negativo durante la última década para el país. Generalmente, Chile era de los países con mejores niveles de confianza en sus instituciones hasta el año 2010-2012. Cuando se empiezan a destapar los casos de corrupción, la confianza institucional cayó fuertemente; en particular, los partidos políticos se vieron muy afectados, y ahora estamos en la parte baja de confianza en distintas instituciones.

Con respecto a la importancia de generar análisis que tengan esta doble dimensión, vertical y horizontal, nosotros tenemos un artículo<sup>4</sup> que me parece interesante porque relaciona causalmente ambas confianzas. Para ejemplificar esta interacción, imaginemos una *fila*. Una fila es, básicamente, una estructura social inestable. Una característica que debe tener una fila para que funcione, una fila más o menos larga, es que tiene que existir algo de institucionalidad; tiene que haber algún cartel, algún cono, algún guardia, aunque esté en su caseta. Y eso, de alguna manera, va generando cierta confianza. Participamos de la fila, se generan dinámicas entre ciudadanos: entonces "vaya a comprar, yo le reservo el puesto", permite ciertas conversaciones; hay menor nivel de agresividad o de amenaza de que se salte la fila. Entonces, de nuevo, institucionalidad y confianza a nivel interpersonal van de la mano y ahí está descrita la trampa de la desconfianza en la que están metidos los países latinoamericanos en general, donde los bajos niveles de una se replican en los bajos niveles en otra.

<sup>3</sup> Chan, J., To, H.-P. & Chan, E. (2006). Reconsidering social cohesion: developing a definition and analytical framework for empirical research. *Social indicators research*, 75(2), 273-302. <https://doi.org/10.1007/s11205-005-2118-1>

<sup>4</sup> Bargsted, M., Ortiz, C., Cáceres, I. & Somma, N. M. (2022). Social and political trust in a low trust society. *Political Behavior*. <https://doi.org/10.1007/s11109-021-09762-2>

Viéndolo en perspectiva de cohesión social agregada, a nivel país, precisamente lo que ocurre es que esta trampa de desconfianza, la mayoría de las veces, lo que hace es impedir políticas redistributivas de largo alcance. Al haber desconfianza en las instituciones, todo tipo de políticas retributivas fuertes son vistas como una amenaza, tensionan necesariamente a las sociedades y eso va impidiendo que se avance y luego entonces, simplemente, se retroalimenta este círculo entre desconfianza social y desconfianza institucional. En dicho artículo, ahondamos un poquito más en ello y las causalidades que hay entre una y otra.

### Algunas tendencias de cohesión barrial

Si bien el concepto de *cohesión barrial* no me es del todo cómodo, por lo que mencioné sobre la tensión entre escalas, últimamente ha aumentado el interés en él por parte de tomadores de decisiones. Profesionales que trabajan en políticas públicas dicen: “yo trabajo en salud, en educación, etc., pero estamos seguros de que lo que hacemos, de que el impacto que tenemos va más allá de la mera salud, de la mera educación”. Se genera algo y, muchas veces, la gente y los tomadores de decisiones apelan a este de concepto social o cohesión barrial, como que “estamos generando algo que es más allá de lo que estamos midiendo tradicionalmente”, “generamos redes”. Yo creo que generalmente esto es así y, de alguna manera, este concepto de cohesión barrial es uno de los que puede ayudar a hacer ese mapa también desde las políticas públicas, más alejado de este gran concepto de cohesión social que es difícil de ir midiendo. Entonces, básicamente, es lo mismo: es medir el estado del vínculo pero no a nivel nacional, sino que a nivel de un determinado barrio. Desde luego, la definición de lo que es un barrio es compleja pero se puede abordar y hay distintas metodologías para ello. De allí la importancia de generar este diálogo con un contexto más amplio en el que algunas de las dimensiones son el sentido de pertenencia, las relaciones sociales y el compromiso con el bien común.

Otra de las ventajas de este tema son las distintas metodologías que permiten ir a ver la cohesión a una escala barrial (entrevistas, etnografías, etc.). A nivel nacional es difícil salir de las encuestas pero la cohesión barrial permite la integración de distintas miradas, disciplinas y metodologías que complementen y enriquezcan mucho más el análisis.

Con respecto a la confianza nivel barrial, la gente, en general, valora positivamente su barrio. Esto se aprecia en un indicador compuesto de distintas preguntas, distintos ítems: “el barrio es ideal para mí”, “me siento integrado en este barrio”, “me identifico con la gente de este barrio”, “este barrio es parte de mí”. Son oraciones fuertes de pertenencia; no a medias tintas, reflejan una pertenencia fuerte y, persistentemente, más de la mitad de la población se identifica, está de acuerdo con ese tipo de afirmaciones sobre su barrio. Por lo mismo, también un poco más de la mitad de la población quiere mantenerse en su barrio; está bien, no tiene la expectativa de moverse a cualquier coste.

Sobre los habilitadores: hay diferencia entre factores socioeconómicos que van determinando el estar o no estar satisfecho con este barrio. El quintil más alto confía significativamente más en sus vecinos que el quintil más bajo. Hay todavía una expectativa de que los quintiles más bajos tengan una mayor confianza, un mayor dinamismo a nivel barrial, pero en general las encuestas muestran otra dinámica. Ciertamente, hay muchas relaciones barriales fuertes, pero el factor socioeconómico todavía determina muy fuertemente el tema de la cohesión barrial.

También hay distinciones entre los territorios: no es lo mismo hablar de cohesión barrial en el norte, en el centro, en el sur, en la región Metropolitana. En general, en nuestros estudios, el norte tiene indicadores bien preocupantes de cohesión barrial. Ahí hay, entonces, una oportunidad de alimentar, de dialogar con las políticas públicas porque hay algo que no está funcionando y en lo que se podría tratar de intervenir. En todos estos ejemplos hay que tomar en cuenta los desafíos y también los cuidados que traté de mencionar a nivel nacional o a nivel de cohesión social en general.

## Reflexiones finales

¿Cuá es la relación entre cohesión y conflicto? El conflicto no es la contraparte de la cohesión. No es que a menor conflictividad hay mayor cohesión o al revés, sino que son dinámicas. De hecho, los conflictos muchas veces generan el cambio social pues ayudan a correr barreras al ir generando y visibilizando ciertas dinámicas. Entonces, por lo mismo, creo que es un buen tema a revisar, en el sentido de bajarle grados de normatividad al concepto y ponerlo en diálogo con otro tipo de dinámicas sociales que están ocurriendo.

En este mismo sentido, otra pregunta interesante es cuándo deja de ser útil el concepto de cohesión social. Pienso que esto pasa cuando se le confunde mucho con sus determinantes, el concepto deja de ser útil. Deja de serlo pues se pierde la riqueza analítica del concepto. Algunas veces, pecamos de poner demasiadas expectativas; por ejemplo, al pensar que un proceso constitucional va a resolver el tema de la cohesión social, y creo yo que ese tipo de apelaciones tan absolutas también dejan de entregarle utilidad al concepto. De igual modo también le restan utilidad aquellas visiones desde la inmovilidad como, por ejemplo, pensar que si hay una crisis social, no es posible hacer nada: si nadie confía en nadie, si no hay confianza en las instituciones, no podemos plantear medidas redistributivas. Entonces se plantean esos problemas de cohesión como excusa y por eso me hacía y me sigue haciendo ruido el tema de la crisis de cohesión social, a secas. En esos casos también deja de ser útil el concepto, porque en estricto rigor crisis de cohesión social han tenido las sociedades modernas desde los inicios de la sociología como disciplina.

Con respecto al tema territorial, me interesaría destacar solo un punto que tiene que ver con la importancia de la presencia del Estado. Lo que dije para la fila pero, ciertamente, más complejo. No pueden haber territorios, como tenemos ahora, donde el Estado prácticamente está ausente o "tiró la esponja". A veces uno escucha decir que no es fácil entrar a cierto territorio, por el narcotráfico que existe, por ejemplo. Entonces hay temas de violencia, temas de ausencia del Estado, de informalidad extrema que es muy grave. Es fatal tener territorios, sobre todo amplios o muy poblados, donde la ausencia del Estado es casi completa.

El desafío es, precisamente, generar cierta comodidad, cierto sentido de comunidad y solidaridad, pero no solo en el barrio, en el cual me siento bien y que es parte de mí –factores de identificación–, sino también en la interacción con otros territorios y otros grupos sociales que necesariamente son distintos. Y ahí la reflexión sobre la segregación siempre es bien útil, bien interesante. Cohesión barrial y segregación son dos conceptos que tienen que ir de la mano para no llegar a temas como de homogeneidad, de homofilia en las redes, sino que intencionando eso.

Delia Baldassarri, socióloga italiana que está en Estados Unidos, dice que, precisamente, no es la diversidad en sí misma lo que desafía la cohesión social o la erosiona, sino que es la diversidad en contextos de segregación la que la que sí erosiona y tiende a estar relacionada con menores niveles de

---

cohesión social. Entonces, ciertamente, insisto en que el tema de la cohesión social no lo podemos entender como algo estático, como solidaridad mecánica. Justamente el concepto nace para ver qué se hace en sociedades diversas; no tiene sentido plantear la cohesión social en contextos homogéneos, sino todo lo contrario: se trata de ver cómo se puede ir generando esta cohesión en contextos que, por definición, son diversos.