

La cohesión social y su interrelación con la institucionalidad

**Un análisis empírico
para Mar del Plata (Argentina)**

Lic. María Teresa López
mtlopez@mdp.edu.ar

Mg. María Eugenia Labrunée
melabrun@mdp.edu.ar

*Centro de Seguimiento y Monitoreo del Desarrollo
de la Facultad de Cs. Económicas y Sociales, UNMDP*

Introducción

El objetivo de este documento es realizar un análisis parcial de la cohesión social, por la importancia que tiene la misma en relación a la institucionalidad gubernamental. La idea subyacente en este nexo es que cualquier acción que un gobierno lleve adelante obtendrá diferentes resultados de acuerdo al grado de institucionalidad que detente. Esto dependerá además de la eficacia en la gobernabilidad, de la legitimidad que los ciudadanos le otorguen a esas acciones.

Las sociedades con rasgos de cohesión social, son aquellas donde los sujetos confían en las instituciones, se sienten parte de ellas, son solidarios, aceptan las normas de convivencia, y están dispuestos a participar en espacios de deliberación y proyectos colectivos.

Por lo tanto *la cohesión social debe considerarse como fin y a su vez como medio para la gobernabilidad*. Siguiendo el esquema de Pampillon Olmedo (1993), la Cohesión Social forma parte de los objetivos generales sociopolíticos en términos de políticas puras. Además se constituye en un medio, al ser facilitador de los procesos de diseño de políticas y del marco en el que se aplican las mismas.

A partir de allí se justifica la necesidad de contar con estimaciones que ofrezcan información sobre cuán cohesionada se encuentra una sociedad. En este trabajo, se ofrece un instrumento de diagnóstico, que puede considerarse como un primer paso hacia la evaluación de la institucionalidad. El objetivo del mismo es conocer la disposición y credibilidad que le otorga la sociedad a las iniciativas de políticas generadas desde los distintos ámbitos gubernamentales. Información de este tipo, ayuda a conocer aún más el entorno y las características de la población beneficiaria de las políticas.

Este estudio, fue probado en dos oportunidades en localidades diferentes. Por primera vez en Mar del Plata en el año 2007, y luego en el Partido de Mar Chiquita –en 2008-¹, en ambas oportunidades fueron experiencias piloto. En este documento sólo se hace referencia a los resultados de la primera, a los fines de presentar a grandes rasgo el tipo de información que puede obtenerse con esta propuesta. Se trata de una primera aproximación a una cuestión, que de por sí es compleja y que tiene muchas aristas de análisis.

COHESIÓN SOCIAL E INSTITUCIONALIDAD

La cohesión social designa el grado de consenso de los miembros de un grupo social en la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común, lo cual permite la asociación con otros conceptos como el de integración social, trascendiendo la mera satisfacción de las necesidades materiales.

Una comunidad socialmente cohesionada supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias. Por otra parte, gozan de una equidad relativa en el

1 Estos resultados fueron presentados en las 1eras. Jornadas de Investigadores de las Economías Regionales/ VIII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales, Entre Ríos septiembre 2007 y en el Congreso de Economía las regiones y la producción. Rosario junio 2008

acceso a los bienes y servicios públicos y en la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello es factible de lograr en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce a plenitud. Es decir, donde exista un marco institucional desarrollado.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

En el intento de aproximación a la medición del grado de cohesión social, este trabajo se adecua al desarrollado en el año 2007 por la CEPAL para toda Latinoamérica. En el mismo se plantea una serie de indicadores, cuanti y cualitativos, que ofrecen una aproximación al grado de Cohesión Social alcanzado. A continuación se presentan las dimensiones e indicadores analizados.

ASPECTOS OBJETIVOS

Indicadores de ingreso: Ciertas características sociales y económicas influyen en forma directa en la percepción de las personas sobre sus posibilidades de acceder a un determinado bienestar y por lo tanto contribuyen a conformar actitudes y comportamientos que facilitan o dificultan el logro de acuerdos sociales. Entonces interesa desarrollar y estimar:

- Niveles de Pobreza estimados con el método indirecto-Línea de Pobreza e Indigencia y directo –Necesidades Básicas Insatisfechas.
- Indicadores de Brecha de Ingresos: generalmente son utilizados para observar la distribución de la renta, Q5/Q1, D10/D1 e Índice de Gini.
- Indicadores de acceso a beneficios sociales: cantidad de población beneficiaria de pensiones, planes sociales, y los montos implicados de estos ingresos, entre otros.

Indicadores de empleo: la inclusión de las cuestiones del empleo se justifica a partir de la consideración del trabajo como hecho social, desde esta perspectiva, el acceso, así como la forma de inserción al mercado de trabajo definen diferentes oportunidades de los individuos de integrarse socialmente.

En relación al acceso al mercado de trabajo es necesario considerar indicadores como las tasas de desempleo y empleo, que indican la posibilidad de la población de contar con ingresos para la compra de bienes y servicios, como la oportunidad de integración desde la posición social que ofrece la condición de trabajador.

Por otra parte, se incluyen también aspectos sobre la calidad del empleo, debido a que, en el mercado de trabajo se dan diferentes formas de inserción. En el caso de asalariados desde relaciones laborales legales con beneficios sociales (*trabajo registrado, con obra social, vacaciones pagas, etc.*) hasta formas precarias, tanto por su inestabilidad como por la falta de cumplimiento de derechos (trabajo en negro). En el resto de las categorías ocupacionales, la pertenencia al sector informal o no, entre otras cuestiones. Los indicadores utilizados son:

- Grado de Precariedad laboral², proporción de asalariados no registrados y/o con inestabilidad y desprotección social.
- Indicadores que relacionan las condiciones de empleo con las condiciones de vida de la población: % ocupados con ingresos inferiores a la línea de pobreza, % personas (por rangos de edades) que habitan en hogares sin trabajadores.

De acuerdo al acceso y las formas de inserción laboral, tanto como sus implicancias al interior de los hogares se puede dar cuenta de las oportunidades de los individuos de participar en su sociedad. En la mejor de las situaciones, un trabajador registrado y afiliado a un sindicato está involucrado en instancias de diálogo social –acerca de negociaciones salariales y condiciones de trabajo-, por lo cual el nivel de cohesión social potencial será superior.

Indicadores de educación: permiten conocer las posibilidades de movilidad social ascendente de una sociedad, ya que la educación ofrece herramientas cognitivas que, facilitan el acceso al mercado de trabajo en puestos más calificados y mejor pagos y permite desarrollar estrategias efectivas frente a la pobreza y vulnerabilidad social.

Las estrategias familiares pueden implicar la participación en instituciones sociales de ayuda, el cooperativismo y la solidaridad, todo esto, aspectos centrales en la cohesión social.

Por lo tanto se considera:

- Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación. Este indicador puede instrumentarse considerando las personas entre 18 y 24 años que no han alcanzado el nivel secundario completo
- Porcentaje de personas con bajo nivel educativo -Personas entre 25 y 64 años que no han alcanzado el nivel secundario completo.
- % mayores de 15 años con EGB incompleta³

² En esta prueba piloto, solo se utilizaron variables referidas a los asalariados.

Indicadores de salud: en la prueba piloto llevada a cabo, solo se consideraron indicadores de esperanza de vida, natalidad y mortalidad (generales e infantiles). Sin embargo los resultados de las entrevistas, nos permiten reconocer que estos indicadores fueron insuficientes. Se considera necesario conocer el rol de la protección social como arma contra la exclusión, así como la importancia de la integración de redes asistenciales, para corregir las grandes desigualdades existentes en materia de salud. En este sentido hubiera sido interesante recabar información del acceso a la atención médica gratuita y de calidad.

Indicadores de vivienda: las crecientes dificultades de acceso a una vivienda digna, y la tendencia hacia una mayor segregación, en relación al acceso a los servicios urbanos, constituyen factores de riesgo en la consecución de altos grados de cohesión. El acceso a los mismos, es un valioso capital social ya que permite garantizar una mínima calidad de vida a los ciudadanos. En tal sentido se considera:

- Porcentaje de viviendas precarias respecto al total
- Porcentaje de hogares con acceso a sistemas de saneamiento (agua potable, alcantarillado).

La fuente de datos requerida para estas estimaciones son las encuestas de Hogares y los Censos Poblacionales. En Argentina, y en particular en Mar del Plata se dispone de las bases de datos de la Encuesta Permanente de Hogares en forma continua y los datos considerados son semestrales⁴.

ASPECTOS SUBJETIVOS

Tal como plantea Hopenhayn “...puede pensarse la cohesión social en base a indicadores de tres tipos: de inclusión social, de fortaleza institucional y de pertenencia efectiva. El primer caso, a mayor cohesión, menores brechas sociales en oportunidades, activos y capacidades. En el segundo caso, a mayor cohesión, mejor funcionamiento de las instituciones del Estado, de la

3 Las condiciones de escolaridad y rendimiento de los menores permite evidenciar las perspectivas hacia el futuro tanto respecto a las oportunidades laborales, de integración y resolución de problemas.

⁴ Esta fuente estuvo disponible hasta el primer trimestre de 2007. a partir de ese momento el INDEC no permite el acceso a bases más actualizadas. Esto representa obstáculos para la continuidad de estimación de indicadores como los planteados.

sociedad civil y del mercado. En el tercer caso, a mayor cohesión, mayor confianza en los demás y en el futuro, mayor tolerancia y respeto por las diferencias culturales (en base a una ética común de reciprocidad en derechos y trato), más disposición a la participación y a la solidaridad...”

Teniendo en cuenta esta cita que resume los aspectos subjetivos principales que inciden y a la vez son consecuencia de los grados de cohesión social, se diseñó una encuesta de sondeo de opinión como instrumento de aproximación a los mismos. Donde se consideran estas dimensiones:

Confianza: la confianza social es clave ya que es considerada como uno de los soportes y fruto de la democracia.

En el instrumento de recolección de información diseñado, se indaga sobre la confianza que las personas tienen a las instituciones sociales y políticas.

Solidaridad: la solidaridad social se sustenta en la acción colectiva ante situaciones y necesidades de cada sociedad en un momento determinado.

En el sondeo se pregunta a la población acerca de la percepción de la solidaridad de los otros y respecto a las acciones propias en ese sentido.

Participación: una sociedad que participa es una sociedad más integrada y más cohesionada. Interesa conocer los niveles de participación democrática, así como en distintas organizaciones sociales y manifestaciones públicas.

Expectativas: las expectativas de las personas, sean personales, de la evolución económica de su región o país o aquellas relacionadas con la movilidad social, influyen directamente en los niveles de bienestar subjetivo.

A partir de estas dimensiones se diseñó el siguiente instrumento, donde se exponen las preguntas y las categorías de respuesta esperadas para cada dimensión subjetiva.



ENCUESTA DE COHESION SOCIAL, año 2007

Partido de Mar Chiquita

1. ¿Cuánta confianza tiene en cada uno de estos Grupos y/o Instituciones?					
1.1. Partidos Políticos	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.2. Congreso de la Nación	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.3. Poder Judicial	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.4. La Policía	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.5. Empresas Privadas	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.6. El Gobierno Nacional	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.7. El Gobierno Local	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.8. Las Fuerzas Armadas	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.9. Los Periódicos	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.10. El Tribunal Electoral	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.11. El Presidente de la Nación	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.12. La Televisión	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.13. La Radio	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.14. La Iglesia	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.15. Los Bomberos	total	bastante	medianamente	poca	nada
1.16. El vecino	total	bastante	medianamente	poca	nada
2. ¿Diría Usted que ... "se puede confiar en la mayoría de las personas"					
			si	a veces	no
3. Diría Usted que ... "la gente de su Localidad es solidaria"					
	Sí, totalmente	bastante	medianamente	poco	No, nada
4. ¿Qué grado de acuerdo tiene con las siguientes afirmaciones?					
4.1. Es difícil que las personas hagan algo por los demás sin esperar algo a cambio.	total	bastante	medianamente	poca	nada
4.2. Las personas no consideran a los demás con tal de conseguir sus objetivos	total	bastante	medianamente	poca	nada
4.3. Los impuestos deberían ser lo más bajos posibles, aun si disminuye el gasto social	total	bastante	medianamente	poca	nada
5. Por lo que Usted sabe o ha oído... cree que el desempleo actual se debe a:					
5.1. Que el Estado tiene una política económica inadecuada			si	a veces	no
5.2. Que las empresas privadas no invierten lo suficiente			si	a veces	no
5.3. Que existe poca creación de empleos de las empresas			si	a veces	no
5.4. Que existe poca creación de nuevas empresas.			si	a veces	no
6. ¿Usted cree que el trabajo duro es garantía de éxito?					
			si	a veces	no
7. ¿Cuán preocupado está por quedar sin trabajo o de estar desempleado los próximos 12 meses?					
	muy	bastante	medianamente	poco	nada
8. ¿Está satisfecho con el regimen democrático?					
	muy	bastante	medianamente	poco	nada
9. ¿Piensa Usted que son todos iguales ante la ley?					
			si	a veces	nunca

10. ¿Diría Usted que las personas cumplen las leyes ?		mucho	bastante	medianamente	poco	nada
11. ¿Diría usted que las personas son concientes de sus obligaciones y deberes?		mucho	bastante	medianamente	poco	nada
12. ¿Diría usted que las personas son honradas?		mucho	bastante	medianamente	poco	nada
13. ¿Está de acuerdo con la siguiente frase? ... "Entre elección y elección lo único que puede hacer alguien como yo es mirar y esperar"		de acuerdo	medianamente de acuerdo	en desacuerdo		
14. ¿Cuán interesado está Usted en la política?		muy interesado	poco interesado	nada interesado		
15. ¿Con qué frecuencia Usted...	15.1. Habla de política? 15.2. Trata de convencer a alguien de lo que piensa a nivel político?	muchas veces	pocas veces	nunca		
16. ¿Qué cree Usted es más efectivo para poder influir en "cambiar las cosas"?	16.1. Votar para elegir a quienes defienden mi posición 16.2. Participar en movimientos de protestas y exigir los cambios directamente 16.3. No es posible influir para que las cosas cambien		si	no		
17. Respecto a la Participación formal...	17.1. Está dispuesto a participar de acciones políticas o democráticas 17.2. Votó en la anterior elección?		si	no		
18. ¿Participa Usted en alguna de estas Organizaciones ?	18.1. Partido político 18.2. Organizaciones Religiosas 18.3. Sindicatos, Asociaciones gremiales cooperativas 18.4. Organizaciones Comunitarias (juntas de vecinos, cábés de madres, club deportivos, otros?		si	no		
19.1. ¿Participa en manifestaciones públicas?			si	no		
19.2. Si actualmente no participa, participó en alguna de la anteriores organizaciones en los últimos años?			si	no		
20.1. Considera que, respecto a 12 meses atrás, la situación económica actual del país está:		mucho mejor	un poco mejor	igual	un poco peor	mucho peor
20.2. En los próximos 3 años, considera que la situación económica del país será:		mucho mejor	un poco mejor	igual	un poco peor	mucho peor
20.3. ¿Cómo calificaría en general, su situación económica actual y la de su familia.		muy buena	buena	regular	bastante mala	mala
20.4. En los próximos 3 años, considera que su situación económica y la de su familia será:		mucho mejor	un poco mejor	igual	un poco peor	mucho peor
21. Edad:						
22. Sexo:		F	M			
23. ¿Trabaja actualmente?	si	no				
24. Si respondió NO: ¿está buscando trabajo?	si	no				
25. Si es menor de 30 años: ¿estudia?	si	no				
26. Si es mayor de 65 años: ¿es jubilado?	si	no				
27. Máximo nivel educativo alcanzado:					Sin instrucción / Primario Incompleto Primario Completo / Secundario Incompleto Secundario Completo / Terc- Univ. Incompleto Tercario/universitario completo / posgrado Na/No	

Cabe aclarar que este sondeo es solo una primera prueba que se aplicó a 252 habitantes de la ciudad de Mar del Plata, con resultados que no son concluyentes, sino solo indicativos de algunos de los factores subjetivos de la cohesión social.

RESULTADOS OBTENIDOS

En este espacio sólo se vuelcan los resultados obtenidos a la Ciudad de Mar del Plata. En esa oportunidad se evidenciaron aspectos que dificultan el desarrollo de Cohesión Social en el territorio bajo estudio. Por un lado, los *indicadores de ingreso* estimados, muestran que la población del aglomerado se caracteriza por los bajos ingresos, lo cual dificulta el acceso al conjunto de bienes y servicios mínimos necesarios. En particular, los *indicadores de pobreza* muestran que más de un 18% de los hogares, se encuentran bajo la línea. En el caso de los indigentes alcanzan al 7,2%.

En relación a los *indicadores del mercado de trabajo*, el nivel de precariedad en el mercado de trabajo mantiene valores elevados, más del 40% de los trabajadores lo hacen en empleos no registrados y más del 50% de los puestos pertenecen a empresas de baja productividad, que operan fundamentalmente en el mercado informal (en negro), consolidándose por tanto un sector de economía marginal que condena a trabajadores y micro empresarios a la exclusión y a la inmovilidad, cuando no al descenso en la escala social, sobre todo teniendo en cuenta que un grupo de hogares donde habitan menores de 18 años no reciben ningún ingreso por el mercado de trabajo y que cerca del 10% de los ocupados obtenían ingresos que los situaba debajo de la línea de pobreza. Estas cuestiones afectan las percepciones acerca las posibilidades que ofrece el trabajo para obtener logros personales.

Los bajos niveles de educación alcanzados por más del 55% de la población adulta (con secundario incompleto) también se presentan como un elemento disfuncional para alcanzar niveles adecuados de la cohesión social.

Más allá de las tasas de hechos vitales que no difieren de los valores promedios, el 40% de la población, se encontraba, en 2001, sin acceso a ningún tipo de cobertura social. La salud de la población también depende del acceso a servicios sanitarios básicos. El 16% de los hogares reside en viviendas precarias y más de un 4% tienen dificultades en el acceso al agua potable

Finalmente cabe remarcar que las diferencias de accesos a activos, entendido como acceso a la educación, conocimiento y empleos de calidad, son las causas estructurales que explican y perpetúan los altos niveles de inequidad, y la falta de cohesión entre distintos grupos sociales al transmitirse de una generación a la siguiente.

Por otra parte, en relación a la mirada subjetiva de los encuestados, se observa un nivel de *desconfianza* generalizado con los estamentos del gobierno que se origina fundamentalmente en la percepción de que los mismos no hacen o cumplen con sus deberes, tal es así que en el 55,9% de los casos declaran no tener ninguna confianza en los partidos políticos, un 42,8% en el congreso, 35,5% en el gobierno y un 28,35 en el presidente

Por otra parte, en relación a la *solidaridad*, si bien un poco mas del 50% declara o percibe que la comunidad marplatense es muy o bastante solidaria, el gran parte de ellos declara que deberían bajarse los impuestos aun a costa de la disminución del gasto social.

Llama la atención ver como pese a que los indicadores del mercado de trabajo nacional y local han mejorado notablemente, con una fuerte disminución en las tasas de desocupación, casi un 40% declara sentirse preocupado por la posible perdida de su puesto de laboral. Por lo tanto, esta respuesta esta más asociada a las condiciones particulares que enfrentan en el trabajo los entrevistados, que a las condiciones del mercado laboral.

También los *indicadores* estimados de *precariedad laboral*, en términos de falta de registración, y la importante adscripción al sector informal permiten entender porqué los entrevistados manifiestan estar muy o bastante preocupados por su continuidad laboral. La inestabilidad de los puestos de trabajo, sigue siendo una característica importante del mercado laboral local.

Finalmente, existe una fuerte percepción de que la gente no cumple con las leyes, lo cual contribuye a un crecimiento de la desconfianza y se convierte en un factor que debilita la cohesión social, esto se ve reforzado por la percepción que tienen las personas acerca de la conciencia ante las obligaciones y deberes en nuestra sociedad.

Sobre la disposición y conciencia cívica de las personas, la posibilidad de identificar necesidades comunes y soluciones a las mismas, se visualiza un escaso nivel de participación,

ya sea por desinterés o porque no se conocen los medios para hacerlo. 20% cree que solo puede mirar y esperar a ver que hacen los gobiernos entre elecciones y casi un 40% más está medianamente de acuerdo con esa afirmación. En relación a lo mismo por un lado, casi el 50% de los entrevistados declaran estar nada o casi nada interesados en la política y, por otro, más del 60% responden no hablar nunca o casi nunca de cuestiones políticas.

Aunque, en particular, un amplio porcentaje de los encuestados manifiestan que la forma de participación más adecuada es el voto (79%), la muestra piloto muestra que más del 90% no está dispuesto a participar en organizaciones políticas, religiosas o sindicales. Solo disminuye esta negativa a la participación cuando la referencia es a organizaciones sociales (25% estaría dispuesto a participar)

REFLEXIONES FINALES

La cohesión social, requiere de instituciones y la existencia de espacios para la expresión de todas las voces. En la generación de igualdad de oportunidades y en la aplicación de derechos sociales se efectiviza la justicia social, siendo el camino a seguir: una sociedad civil y un Estado que actúen con integración, de cara a la realidad compleja y diversa de nuestro país.

Por otra parte queda claro que la capacidad del Estado de conseguir apoyo de la población para el logro de un objetivo común depende en gran medida de la confianza en las instituciones, el grado de legitimidad de los mecanismos democráticos y el sentido de pertenencia de las personas a la sociedad.

Las primeras mediciones presentadas, dejan entrever ciertas características de la sociedad marplatense así como las legitimidades que la misma otorga a los estamentos gubernamentales, cuestión que podrían utilizar en el análisis de su propio quehacer.

También las cuestiones acerca de la confianza que los ciudadanos le adjudican al gobierno podrían ser un punto inicial en el desarrollo de procesos de mejora de la gestión organizacional, como de estrategias de difusión que otorguen mayor transparencia a las actividades realizadas. En definitiva, la aplicación de este cuestionario, ha permitido una

primera mirada a la existencia de posibles oportunidades y debilidades de la institucionalidad en el ámbito local.

Finalmente, la experiencia piloto también mostró falencias del instrumento, referidas a preguntas que debían exponerse en forma más pertinentes para obtener determinada información, y la necesidad de anexar nuevas dimensiones, a partir de muchas respuestas espontáneas de los entrevistados que inicialmente no tenían cabida.

Bibliografía

- CEPAL. Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en AL y el caribe. CEPAL AECI . 2007
- CEPAL. Panorama Social de America Latina 2006
- CEPAL. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. 2003 Gallo, M.E. Actis di Pasquale, E. y Labrunée, M.E. "La Contracara del modelo económico de los últimos años: concentración de ingresos, pobreza y vulnerabilidad social. Un estudio del aglomerado Mar del Plata-Batán entre 1996 y 2002" . En XX Jornadas de Historia Económica. Octubre 2006.
- Hopenhayn Martin. America Latina: desigual y desconcentrada. Buenos Aires. 2005
- Lanari, Lopez y Alegre, 2000. Empleo en Mar del Plata, restricciones y oportunidades. Análisis del mercado de trabajo local en el contexto de la evolución nacional
- Latinobarometro. www.latinobarometro.org. 2006
- Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde America Latina y el Caribe. 2005
- Ocampo Jose Antonio. Reconstruir el futuro, Globalización, desarrollo y Democracia en América Latina .2004
- PAMPILLON OLMEDO, Rafael. "Análisis económico de Países". 1er. parte, capítulo 2: Objetivos e instrumentos de política económica. Ed. Mc Graw Hill. 1993.
- PNUD. Informe sobre desarrollo humano 2005
- PNUD/BID. Índice de desarrollo civil de la sociedad civil en Argentina. 2004