



EMBAJADA
DE ESPAÑA
EN BOLIVIA



5
AÑOS



Contributing Paper

¿Por qué cohesión social?

Marco teórico y técnico para el diseño de políticas públicas que fortalezcan la cohesión social

Copyright ©UNDP 2022. All rights reserved.

One United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA

The United Nations Development Programme (UNDP) is the leading United Nations organization fighting to end the injustice of poverty, inequality, and climate change. Working with our broad network of experts and partners in 170 countries, we help nations to build integrated, lasting solutions for people and planet. Learn more at undp.org or follow at [@UNDP](https://twitter.com/UNDP).

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. Introducción	5
2. Marco conceptual	5
2.1. Cohesión Social	5
2.2. Dimensiones de la cohesión social	7
2.3. Determinantes de la cohesión social	7
2.3.1. Determinantes Estructurales	8
2.3.2. Determinantes Institucionales	8
2.3.3. Determinantes Relacionales y Culturales	9
2.3.4. Determinantes Contextuales y Globales	9
3. Relación de las determinantes de la cohesión social con la encuesta de cohesión social en Bolivia	10
4. Relación entre cohesión social, capacidad institucional, capital social y conflictividad	12
5. Consideraciones para el diseño de políticas públicas	14
5.1. Cohesión social y conflictividad	15
5.2. Conflictividad y economía política	16
6. Sistematización de políticas públicas de cohesión social en la región latinoamericana	17
6.1. Colombia	17
6.2. Honduras	18
6.3. El salvador	18
7. Recomendaciones para fortalecer la cohesión social	19
8. Documentos consultados	20

¿Por qué Cohesión Social?

Marco teórico y técnico para el diseño de políticas públicas que fortalezcan la cohesión social

RESUMEN EJECUTIVO

La cohesión social es un elemento clave para la estabilidad democrática, el desarrollo sostenible y la paz social. Su fortalecimiento permite que las sociedades gestionen de manera pacífica sus diferencias, promuevan la inclusión y construyan instituciones más legítimas y eficaces. En Bolivia, el contexto de desigualdad socioeconómica, fragmentación política y desconfianza institucional ha generado desafíos en la consolidación de una sociedad cohesionada, aumentando los niveles de conflictividad social y debilitando la capacidad del Estado para implementar políticas públicas efectivas.

Este documento proporciona un marco teórico y técnico para el diseño de políticas públicas orientadas a fortalecer la cohesión social en Bolivia. Se desarrolla un marco conceptual que define la cohesión social y sus dimensiones, abordando sus determinantes desde cuatro perspectivas:

Estructurales: Factores como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Institucionales: Calidad de las instituciones, acceso a la justicia y confianza en el Estado.

Relacionales y culturales: Confianza interpersonal, sentido de pertenencia y polarización social.

Contextuales y globales: Factores externos como crisis económicas, cambio tecnológico y conflictos bélicos.

A partir de estos elementos, se analiza la relación entre cohesión social, capacidad institucional, capital social y conflictividad, destacando como una menor cohesión social puede aumentar la conflictividad y limitar la economía política disponible para la implementación de políticas públicas sociales, económicas y ambientales. Además, se presentan experiencias de otros países de América Latina (Colombia, Honduras y El Salvador) en la implementación de políticas públicas orientadas a fortalecer la cohesión social.

Finalmente, se ofrecen recomendaciones para el diseño de políticas públicas, enfatizando la necesidad de una gobernanza preventiva y anticipatoria que permita abordar la conflictividad de manera integral.

1. Introducción

La cohesión social es un concepto central en la formulación de políticas públicas que buscan fortalecer la estabilidad democrática, promover la inclusión social y reducir la conflictividad en las sociedades contemporáneas. Su importancia radica en la capacidad de generar relaciones sociales de confianza, pertenencia e igualdad, facilitando la construcción de comunidades resilientes y sostenibles. En un mundo cada vez más polarizado y marcado por crisis multidimensionales—económicas, políticas, ambientales y de gobernanza—el fortalecimiento de la cohesión social se vuelve una prioridad para garantizar el desarrollo inclusivo y la paz social.

En el contexto boliviano, la cohesión social adquiere particular relevancia en un escenario caracterizado por la diversidad cultural, la fragmentación política y los desafíos estructurales en términos de equidad e institucionalidad. La conflictividad social, cuando no es gestionada adecuadamente, puede erosionar el tejido social y debilitar la capacidad del Estado para implementar políticas públicas efectivas. En este sentido, comprender la relación entre cohesión social y conflictividad permite diseñar estrategias de gobernanza preventiva y anticipatoria, que contribuyan a la estabilidad y al tránsito de **democracias democráticas** a democracias ciudadanas.

Este documento tiene como objetivo proporcionar un **marco teórico y técnico** para el diseño de políticas públicas que fortalezcan la cohesión social en Bolivia. En primer lugar, se desarrolla un **marco conceptual** que define la cohesión social y sus principales dimensiones. Luego, se analizan sus **determinantes** desde una perspectiva estructural, institucional, relacional y contextual, estableciendo la relación entre estos factores y los resultados de la **Encuesta de Cohesión Social en Bolivia**. Posteriormente, se examina la conexión entre cohesión social, capacidad institucional, capital social y conflictividad, con un enfoque en la economía política y la gobernanza. Finalmente, se presentan **consideraciones para el diseño de políticas públicas**, incluyendo un análisis de experiencias en otros países de América Latina y recomendaciones para fortalecer la cohesión social en Bolivia.

Finalmente, el documento está orientado a guiar el **diseño de políticas públicas**, enfatizando la necesidad de una **gobernanza preventiva y anticipatoria** que permita abordar la conflictividad de manera integral. A través de este enfoque, se busca promover estrategias intersectoriales y participativas que contribuyan a consolidar democracias ciudadanas más sólidas y responder de manera efectiva a los desafíos de la conflictividad contemporánea.

2. Marco conceptual

2.1. Cohesión Social

La cohesión social es un concepto complejo y multidimensional que ha evolucionado a lo largo del tiempo, con raíces en el pensamiento de teóricos clásicos como Durkheim, Comte y Weber, resurgió en la década de 1990 en el ámbito de las políticas públicas, especialmente en la Unión Europea y la OCDE. A continuación, se proveerá una breve descripción de estos avances, enfatizando en los resultados alcanzados.

En **América Latina**, su aplicación se consolidó a principios del siglo XXI como respuesta a desafíos como la desigualdad, la gobernabilidad y la desconfianza en las instituciones democráticas. Fue la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la institución pionera en promover no

solo la conceptualización sino también de la medición y propuestas de acciones de política pública con un enfoque multidimensional.

Desde entonces a la fecha, el concepto de cohesión social ha ido evolucionando. En 2007, se definía la cohesión social como la “dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan, y que se traducen en un sentido de pertenencia a la sociedad” (fuente). Esta definición enfatiza la interacción entre las estructuras sociales, entendida como mecanismos de inclusión/exclusión, y las percepciones y acciones de la ciudadanía, puesto que genera un sentido de pertenencia. Más tarde, el 2021, se amplía esta definición a “la capacidad de una sociedad y sus instituciones democráticas de promover relaciones sociales de igualdad y generar un sentido de pertenencia y una orientación hacia el bien común de una forma percibida como legítima por sus miembros” (fuente). Aquí se destaca el papel de las instituciones democráticas en la promoción de la igualdad y la legitimidad de las acciones orientadas al bien común.

A nivel nacional, el PNUD Bolivia a partir de este marco teórico y en el marco de sus iniciativas construyó una definición propia, entendiendo “cohesión social como el grado de cooperación de los miembros de una sociedad y las interrelaciones, de carácter positivo, entre ellos y con el Estado a partir de sus principales instituciones” (fuente). Es decir, hace referencia a los lazos que tenemos como bolivianas y bolivianos fundamentados en relaciones recíprocas, respetuosas y generosas entre individuos, y en la confianza hacia las instituciones estatales y organizaciones sociales.

Por un lado, el enfoque del PNUD Bolivia se complementa con otros elementos clave: el **capital social**, que se refiere a las redes y relaciones que permiten el desarrollo individual y colectivo; la **conflictividad**, entendida como la gestión de tensiones y conflictos de manera pacífica y constructiva; y la **capacidad institucional**, que mide la habilidad del Estado para proveer servicios básicos y generar bienestar. Estos elementos están interrelacionados: un aumento en la cohesión social reduce la conflictividad violenta y fortalece el capital social, mientras que una mayor capacidad institucional facilita la aceptación y sostenibilidad de las políticas públicas.

Por otro lado, es necesario trabajar sobre los determinantes de la cohesión social, lo cual permitirá fortalecer la dimensión de la **gobernanza** efectiva, preventiva y anticipatoria. Es decir, la Cohesión Social, le da materialidad a este enfoque de gobernanza que tiene que ver con: a) una perspectiva preventiva del conflicto o de b) transformación constructiva del conflicto. Todo ello considerando que los factores disparadores cada vez son más complejos.

Gobernanza anticipatoria¹

La Gobernanza Anticipatoria denota procesos y sistemas colaborativos y participativos para explorar, prever, fijar directrices, desarrollar estrategias y experimentar. La gobernanza anticipatoria permite aprovechar la inteligencia y la sabiduría colectivas de las organizaciones y los ciudadanos para hacer frente a los riesgos estratégicos y aprovechar las oportunidades emergentes para alcanzar los objetivos de desarrollo. Es un enfoque para la «navegación social»: la capacidad de una sociedad para navegar por el complejo terreno del cambio social. La gobernanza anticipatoria consiste en la capacidad de adaptarse al cambio, preservar lo máspreciado y prosperar en el futuro. (Ramos, 2020)

¹ <https://www.undp.org/vietnam/blog/anticipatory-governance-primer>

2.2. Dimensiones de la cohesión social

A partir de la revisión teórica-conceptual realizada, se identificaron tres dimensiones clave que hacen a la cohesión social y que son relevantes para el diseño de políticas públicas: a) **inclusión social**, entendida como los logros de una sociedad en cuestiones como la reducción de la pobreza, el cierre de brechas sociales, acceso a educación, la salud, o el empleo; b) **gobernanza**, como las reglas y mecanismos estatales para acercar a las personas a los logros mencionados anteriormente a partir de mecanismos democráticos, confianza en el desempeño institucional, o la lucha contra la corrupción, entre otros factores; y c) **sentido de pertenencia**, referido a los valores e identidades comunes, así como la confianza en otros individuos o grupos sociales, y la sensación de seguridad (PNUD y AECID, 2021a; PNUD y AECID, 2021b).

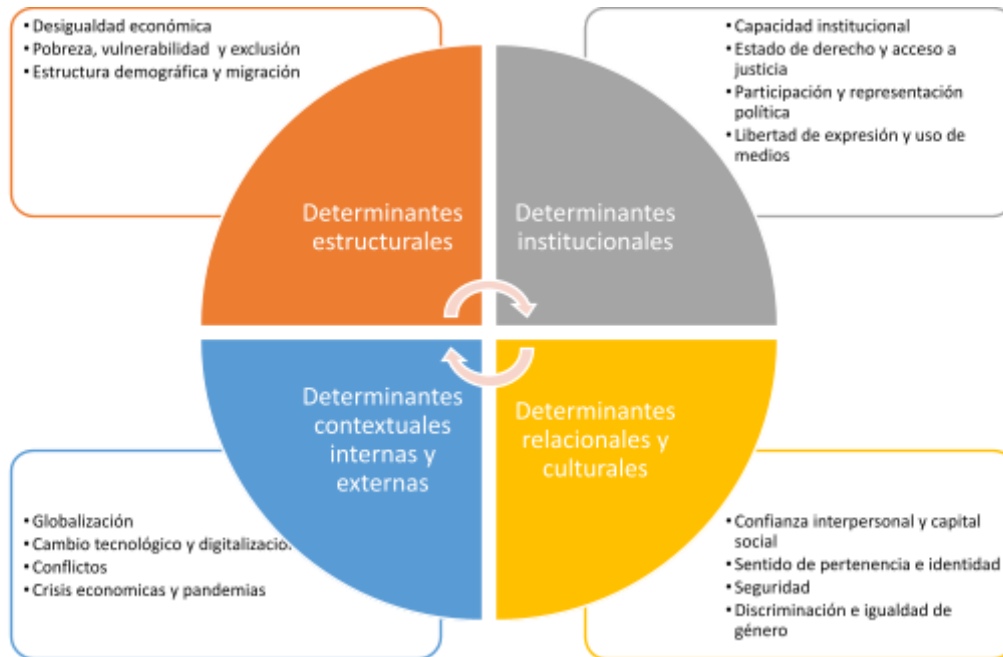
DIMENSIÓN	CARACTERÍSTICAS
Inclusión Social:	<ul style="list-style-type: none">● Se refiere a la capacidad de una sociedad para reducir las brechas sociales y económicas, garantizando el acceso a bienes y servicios básicos como educación, salud, empleo y vivienda.● La inclusión social implica la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como la promoción de oportunidades equitativas para todos los miembros de la sociedad.● Indicadores: Reducción de la pobreza, acceso a servicios básicos, equidad en la distribución de ingresos, y reducción de brechas de género y étnicas.
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none">● Hace referencia a la capacidad de las instituciones estatales para generar confianza en la ciudadanía a través de mecanismos democráticos, transparencia, lucha contra la corrupción y eficacia en la provisión de servicios públicos.● La gobernanza efectiva implica la participación ciudadana en la toma de decisiones y la legitimidad de las instituciones.● Indicadores: Confianza en las instituciones, percepción de corrupción, participación ciudadana en procesos democráticos, y eficacia en la provisión de servicios públicos.
Sentido de Pertenencia:	<ul style="list-style-type: none">● Se relaciona con la identificación de los individuos con su comunidad y la sociedad en general, así como con la confianza interpersonal y la solidaridad entre los miembros de la sociedad.● El sentido de pertenencia fomenta la cohesión al generar vínculos emocionales y sociales que fortalecen la identidad colectiva.

Fuente: Elaboración propia

2.3. Determinantes de la cohesión social

Los factores que influyen o condicionan el nivel o la calidad de la cohesión social en una sociedad se definen como determinantes. Existe una correlación directa entre estos factores con la cohesión social. A partir de la revisión se identifican cuatro grupos: estructurales, institucionales, relacionales y culturales y las contextuales y globales.

Gráfico X. Determinantes de la cohesión social



Fuente: Elaboración propia.

2.3.1. Determinantes Estructurales

Estos factores tienen que ver con las condiciones socioeconómicas y materiales que influyen en la cohesión social.

- **Desigualdad socioeconómica:** las sociedades con altos niveles de desigualdad presentan una mayor fragmentación social y menor confianza en las instituciones y entre los ciudadanos. En contraste, la cohesión social es más fuerte en países con mayor equidad económica y acceso a oportunidades (CEPAL, 2007; PNUD y AECID, 2021a).
- **Pobreza y exclusión social:** la falta de acceso a bienes y servicios básicos como educación, salud y empleo genera exclusión, debilitando la cohesión social (Manca, 2014; PNUD, 2023).
- **Estructura demográfica:** factores como el envejecimiento de la población y la migración pueden influir en la percepción de pertenencia y la confianza social (Schiefer y van der Noll, 2016). Por ejemplo, una transición demográfica inevitablemente demanda una actualización en el perfil epidemiológico, diagnóstico fundamental para diseñar políticas de salud.

2.3.2. Determinantes Institucionales

Se refieren a la capacidad del Estado y de las instituciones para generar condiciones de cohesión social.

- **Capacidad y calidad institucional:** los estados con instituciones sólidas, transparentes y eficientes generan confianza en la ciudadanía y fortalecen la cohesión social. La corrupción y la ineficiencia, por el contrario, erosionan la confianza y aumentan la polarización (McCoy et al., 2018; Just Quiles, 2022).

- **Estado de derecho y acceso a la justicia:** la garantía de derechos y el acceso equitativo a la justicia refuerzan la percepción de pertenencia y equidad en una sociedad (CEPAL, 2021; PNUD, 2023).
- **Participación y representación política:** las sociedades con altos niveles de participación ciudadana y mecanismos efectivos de representación tienden a tener mayor cohesión social. Cuando las y los ciudadanos perciben que sus voces no son escuchadas, aumenta el malestar y la fragmentación (Abramowitz y Saunders, 2008; PNUD y AECID, 2020).
- **Políticas públicas redistributivas:** los programas sociales efectivos que reducen brechas socioeconómicas y promueven la equidad pueden fortalecer la cohesión social al generar inclusión y confianza en el Estado (PNUD y AECID, 2021b).

2.3.3. Determinantes Relacionales y Culturales

Estos factores determinan la calidad de las interacciones entre los miembros de la sociedad y el nivel de confianza en los demás.

- **Confianza interpersonal y capital social:** un tejido social basado en la confianza y en redes de cooperación fortalece la cohesión social. La desconfianza, el individualismo extremo o la fragmentación en grupos cerrados pueden debilitarla (Putnam, 1993; Claridge, 2018).
- **Sentido de pertenencia e identidad colectiva:** la existencia de valores y símbolos compartidos, así como una identidad nacional o comunitaria inclusiva, refuerzan la cohesión social (CEPAL, 2007; PNUD, 2023).
- **Diversidad cultural y étnica:** si la diversidad cultural se gestiona a través de políticas de inclusión puede fortalecer la cohesión social, pero de otra forma, en contextos de discriminación o falta de integración, podría aumentar la fragmentación social (Putnam, 1993; PNUD y AECID, 2021b).
- **Medios de comunicación y discurso público:** los medios pueden contribuir a fortalecer la cohesión social si promueven narrativas inclusivas y equilibradas. Sin embargo, cuando fomentan discursos de odio o desinformación, pueden generar mayor fragmentación (Casal Bértoa, 2019; PNUD, 2023).

2.3.4. Determinantes Contextuales y Globales

Son los factores externos y tendencias globales también influyen en la cohesión social de un país o región.

- **Impacto de la globalización:**
- **Cambio tecnológico y digitalización:** El acceso desigual a la tecnología puede aumentar la brecha digital y generar nuevas formas de exclusión. Además, las redes sociales pueden amplificar la polarización y afectar la cohesión social (Iyengar et al., 2019).
- **Crisis económicas y pandemias:** Situaciones como la COVID-19 han demostrado que una gestión equitativa de crisis puede fortalecer la cohesión social, mientras que una respuesta ineficaz puede fragmentarla (PNUD y AECID, 2021; Coppedge et al., 2023).
- **Polarización y conflictividad:** la polarización política y social afecta la cohesión, mientras que el diálogo y la resolución pacífica de conflictos la fortalecen. (McCoy et al., 2018; Iyengar et al., 2019).

- **Conflictos armados:** Los conflictos armados externos o internos pueden afectar la estabilidad social, económica e institucional de un país o región, incidiendo en otras determinantes. En consecuencia, una guerra puede afectar la identidad y el sentido de comunidad, incrementar y priorizar el gasto militar sobre el gasto social, entre otros debilitando la cohesión social. (CEPAL, 2021; Sojo, 2017).

3. Relación de las determinantes de la cohesión social con la Encuesta de cohesión social en Bolivia

A continuación, se presenta la relación entre las determinantes de la cohesión social previamente descritas con las ocho secciones y 38 indicadores de la Encuesta de Cohesión Social desarrollada por el PNUD y aplicada en Bolivia en 2022 y en la Región Metropolitana de Santa Cruz en la gestión 2024. Ambas iniciativas promovidas y financiadas por el PNUD y AECID a través del CFCE en Santa Cruz. Este relacionamiento es fundamental para orientará el diseño de políticas públicas a partir de los datos y su análisis de priorización.

DETERMINANTES	PREGUNTAS RELACIONADAS	INDICADORES
Estructurales	<p>- Sección I y II: Características de la vivienda y del hogar</p> <p>Preguntas sobre material de construcción, acceso a electricidad, agua, alcantarillado, Internet y bienes del hogar evalúan el nivel socioeconómico y desigualdad.</p> <p>Preguntas sobre ocupación, ingresos del hogar, acceso a salud, educación y empleo permiten una aproximación sobre exclusión social y pobreza.</p> <p>- Sección III: Características sociodemográficas</p> <p>Preguntas sobre origen étnico, pueblos indígenas, idiomas hablados están relacionadas con la diversidad cultural y su impacto en la cohesión social.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promedio de ingreso mensual de las familias 2. Porcentaje de viviendas en situación de hacinamiento 3. Años promedio de educación de la población de 19 años y más 4. Porcentaje de personas en edad escolar que continuó con las actividades educativas 5. Porcentaje de población desocupada 6. Porcentaje de población ocupada 7. Porcentaje de personas que están afiliados a la seguridad social 8. Porcentaje de hogares que perciben dificultades en el acceso a los servicios de salud 9. Porcentaje de hogares que no tuvieron acceso a medicamentos 10. Porcentaje de hogares con acceso a TICs 11. Porcentaje de hogares con activos para resiliencia
Institucionales	<p>- Sección V: Confianza</p> <p>Preguntas sobre confianza en el gobierno, el sistema de justicia, la</p>	<ol style="list-style-type: none"> 12. Porcentaje de la población satisfecha con la democracia 13. Porcentaje de la población que apoyaría un régimen no democrático

	<p>policía y las fuerzas armadas evalúan la percepción de legitimidad y confianza institucional.</p> <p>Preguntas sobre corrupción y cumplimiento de las leyes están relacionadas con la percepción de equidad y estado de derecho.</p> <p>- Sección IV: Comunidad y pertenencia</p> <p>Preguntas sobre participación en reuniones vecinales, confianza en vecinos, resolución de problemas comunitarios evalúan la participación ciudadana y confianza interpersonal.</p>	<p>14. Porcentaje de personas que confían en las instituciones del país</p> <p>15. Porcentaje de personas que perciben ser beneficiadas por las decisiones del gobierno</p> <p>16. Porcentaje de personas que están de acuerdo con distintos tipos de debilidad institucional</p> <p>17. Porcentaje de personas que perciben un aumento de la corrupción en el país</p> <p>18. Porcentaje de personas que perciben transparencia en la aplicación de las leyes</p> <p>19. Porcentaje de personas que perciben a la administración pública imparcial</p> <p>20. Porcentaje de personas que se sienten representadas por el gobierno y la sociedad civil</p>
<p>Relacionales y Culturales</p>	<p>- Sección IV: Comunidad y pertenencia</p> <p>Preguntas sobre percepción de seguridad en el barrio, relaciones con vecinos, sentido de pertenencia que evalúan el capital social y cohesión comunitaria.</p> <p>- Sección VII: Victimización y delitos</p> <p>Preguntas sobre experiencia con delitos, percepción de inseguridad, conflictos interpersonales están relacionadas con el impacto de la violencia en la cohesión social.</p> <p>- Sección VIII: Vivir Bien</p> <p>Preguntas sobre percepción del "Vivir Bien" y aspiraciones</p>	<p>21. Porcentaje de personas que confían en su colectividad</p> <p>22. Porcentaje de personas que perciben el trabajo como causa de éxito</p> <p>23. Porcentaje de la población que se identifica con su pueblo, nación y región</p> <p>24. Porcentaje de personas que participan de actividades de su comunidad</p> <p>25. Porcentaje de personas que fueron o se sintieron discriminados por cualquier motivo</p> <p>26. Porcentaje de la población que está de acuerdo en la igualdad de género en el país</p> <p>27. Porcentaje de personas que aceptan roles de género patriarcales</p> <p>28. Índice de victimización</p>

	<p>personales están relacionadas a evaluar la identidad cultural y los valores compartidos.</p> <p>- Sección V: Medios de información y percepción del país</p> <p>Preguntas sobre medios de comunicación, fuentes de información y confianza evalúan el impacto en la cohesión social.</p>	<p>29. Porcentaje de personas que se sienten representadas por el Vivir Bien</p> <p>30. Porcentaje de personas que perciben que existe libre expresión en el país</p> <p>31. Porcentaje de uso de los medios de información</p> <p>32. Grado de la confianza en los medios de comunicación</p>
Contextuales y Globales	<p>- Sección VI: Dinámica en situaciones de riesgo/conflicto</p> <p>Preguntas sobre conflictos personales, resolución de disputas, uso de la violencia evalúan mecanismos de resolución de conflictos y estabilidad social.</p>	<p>33. Porcentaje de personas que tuvieron un conflicto según manera de solución utilizada</p> <p>34. Porcentaje de personas que acudirían a medios alternativos (a un juez/abogados) para solucionar conflictos</p> <p>35. Porcentaje de usuarios de mecanismos alternativos de solución de conflictos que consideran que estos servicios no cuentan con las capacidades</p> <p>36. Porcentaje de usuarios de mecanismos alternativos de solución de conflictos satisfechos con estos servicios</p> <p>37. Porcentaje de personas que perciben que se atienden demandas sociales cuando se realizan acciones violentas</p> <p>38. Porcentaje de personas que están de acuerdo con el uso de la fuerza pública para enfrentar conflictos y demandas sociales</p>

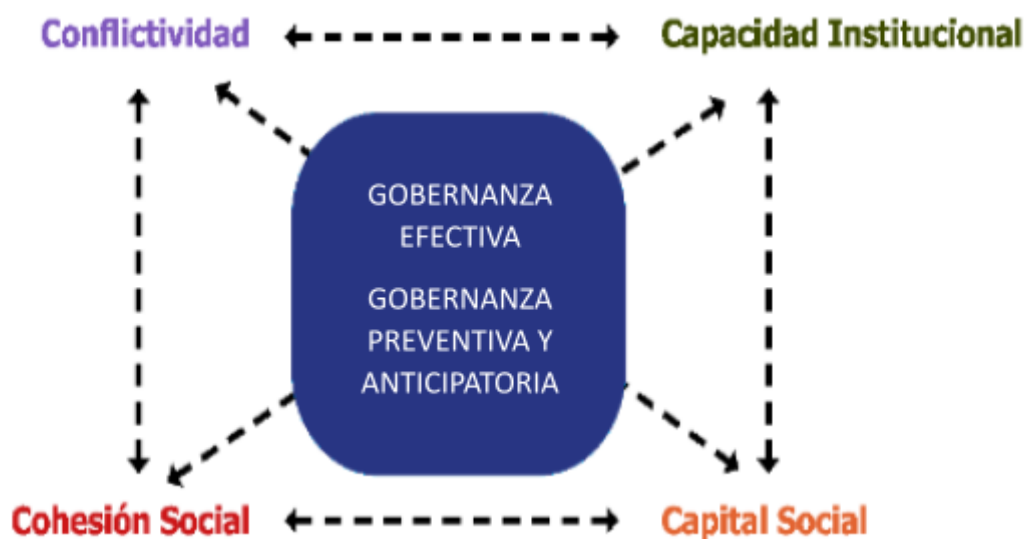
Fuente: Elaboración propia

La medición de la cohesión social y la construcción de métricas es fundamental para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Los indicadores deben ser utilizados para calcular la brecha y así guiar el proceso de priorización de áreas de intervención. A priori, por los estudios regionales y la primera encuesta de cohesión social en Bolivia del 2022, se sabe que las brechas más representativas están en la dimensión de inclusión y por ende en las determinantes estructurales.

4. Relación entre cohesión social, capacidad institucional, capital social y conflictividad

En base a la definición aportada por el PNUD (fuente), se expone a continuación cómo la relación entre cohesión social, capacidad institucional, capital social y conflictividad es clave para comprender la estabilidad y el desarrollo de una sociedad.

Gráfico X. Relación entre cohesión social, capacidad institucional, capital social y conflictividad



Fuente: Ajustado PNUD 2023

Cohesión Social

Si bien en el punto 2.1. se aborda detalladamente el marco conceptual y la definición de cohesión social, es importante mencionar que la cohesión social actúa como un factor preventivo frente a la conflictividad. Es decir, las sociedades con altos niveles de cohesión social tienden a gestionar sus diferencias a través del diálogo y la institucionalidad, evitando la escalada de tensiones que lleva a situaciones de conflictividad. Sin embargo, cuando existen déficits de cohesión social debido a desigualdades, exclusión, polarización y otros aspectos relacionados a las determinantes de la cohesión social, aumenta la conflictividad debido a que los ciudadanos no perciben acción por parte de las estructuras institucionales (PNUD,2023).

Capacidad institucional

En este contexto, la capacidad institucional juega un papel determinante en la manera en que una sociedad gestiona su conflictividad. Un Estado con instituciones sólidas y transparentes puede canalizar demandas sociales, mediar en conflictos y generar confianza en su legitimidad (Coppedge et al., 2023). Por el contrario, los Estados con baja capacidad institucional y altos niveles de corrupción o ineficiencia tienden a agravar la conflictividad, ya que los ciudadanos, al no confiar en las instituciones, recurren a la protesta o incluso a la violencia para hacer valer sus derechos (McCoy et al., 2018). La crisis de confianza en las instituciones no solo erosiona la gobernabilidad, sino que también limita la capacidad del Estado para implementar políticas públicas efectivas, afectando la estabilidad económica, social y política.

Capital social

El capital social, entendido como la red de confianza y cooperación entre ciudadanos, influye directamente en la cohesión social y en la capacidad de una sociedad para gestionar conflictos (Putnam, 1993; Claridge, 2018). Un alto capital social fortalece la resiliencia comunitaria y la resolución pacífica de disputas, mientras que su fragmentación, especialmente en sociedades polarizadas, incrementa la conflictividad (Iyengar et al., 2019). La desconfianza entre distintos sectores de la población y la falta de cooperación social pueden convertir a la sociedad civil en un actor de veto, dificultando la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas (PNUD y AECID, 2021). En este sentido, la polarización extrema puede debilitar los lazos sociales y fomentar la conflictividad, impidiendo que los Estados implementen reformas necesarias para el desarrollo.

Conflictividad

La conflictividad no debe abordarse únicamente desde una perspectiva de gestión de crisis, sino desde un enfoque de gobernanza efectiva o gobernanza preventiva y anticipatoria que fortalezca simultáneamente la cohesión social, la capacidad institucional y el capital social (PNUD, 2023). Esto implica diseñar políticas públicas que promuevan la equidad social, reduzcan la desigualdad y fomenten el diálogo y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además, se requiere fortalecer la confianza en las instituciones a través de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como fomentar espacios de construcción de consensos que eviten la radicalización de posiciones. De esta manera, se podrá reducir la conflictividad social y garantizar una mayor estabilidad democrática y económica (CEPAL, 2021).

5. Consideraciones para el diseño de políticas públicas

Cuando las políticas públicas están bien diseñadas, alineadas con las necesidades de la población y canalizan sus demandas, se promueve la cohesión social. Sin embargo, cuando existen déficits se generan presiones para el conflicto social. Por esta razón, el PNUD Bolivia promovió el uso del Sistema Inteligente en Monitoreo, Análisis y Alerta Temprana (SIMAT) en diferentes instituciones públicas nacionales y subnacionales.

Entre los primeros hallazgos de la aplicación del SIMAT se obtiene que la conflictividad social en Bolivia se explica por: a) mala atención de la demanda social, b) acuerdos y/o convenios incumplidos y c) polarización social. Entonces, desde esa perspectiva, **¿por qué promover la cohesión social?** La respuesta es que los déficits y las características del contexto muestran que cualquiera de estos factores puede ser un disparador de la **conflictividad social**.

La política pública bajo un enfoque preventivo es la fórmula, asociada a respuestas del Estado a la demanda social en un contexto específico, que afecta a las bases consustanciales del conflicto y sale de la lógica discursiva de que se deben promover campañas para que los bolivianos se sientan más bolivianos (pertenencia), respeto a la diversidad, a la interculturalidad. Lastimosamente, después de 20 años no se han resuelto sustantivamente los problemas de desigualdad, de inequidad, conflictividad, ni de la polarización; solo se ha democratizado el Estado y sus instituciones. Ahora se debe rediseñar la política pública bajo una lógica de la gobernanza preventiva y anticipatoria de cara a la conflictividad social.

Características metodológicas:

1. Métricas multidimensionales y construcción de métricas de bienestar.
2. Hogares de ingreso medio altamente vulnerables que salen de la lógica tradicional dicotómica – pobre/no pobre – creando espacios grises y el **mestizaje** de las áreas periurbanas y ciudades intermedias.
3. Determinantes y condicionantes

La métrica que actualicemos de Cohesión Social en Santa Cruz nos dirá si éste u otros factores más son los que explican el índice de cohesión social; así como, ¿qué factores de éstos son críticos en relación con la conflictividad social? Estos factores ¿qué causan y qué efectos tienen? En conclusión, considerar un enfoque sistémico que pueda ser atendido por medio de políticas públicas que permitan identificar puntos de entrada que tengan efectos multiplicadores y se interrelacionen con otros. Para esto es necesario responde las preguntas: **¿cuáles son los factores que explican la conflictividad? ¿Dónde están los déficits de la cohesión social?** Segundo ámbito de implementación donde el objetivo va más allá de la métrica y el diagnóstico es co-construir propuestas de política pública con diferentes actores.

5.1. Cohesión social y conflictividad

La cohesión social y la conflictividad tienen una relación intrínseca, destacando que la cohesión no implica la ausencia de conflictos, sino la capacidad de una sociedad para gestionarlos de manera constructiva (CEPAL 2021). La cohesión social se entiende como la capacidad de una sociedad para generar relaciones de confianza, inclusión y sentido de pertenencia, mientras que la conflictividad social se manifiesta en tensiones, protestas y enfrentamientos entre distintos actores. Este relacionamiento es fundamental para el diseño de política pública.

Desde el punto de vista cuantitativo, la métrica de cohesión social y la métrica de conflictividad social son distintas. La cohesión social se refiere al grado de conexión y solidaridad entre los miembros de una sociedad, mientras que el índice de conflictividad mide la frecuencia y gravedad de los conflictos dentro de esa sociedad. El reto es cómo esa métrica explica la transición de cohesión social hacia conflictividad social. Entonces, es menester responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los factores que explican la conflictividad social? ¿Por qué es importante la cohesión social? ¿Cuál es la relación causa-efecto de estos dos datos?

El enfoque de política pública que se propone busca abordar la conflictividad a través de la cohesión social, entendiendo que los déficits de cohesión social son generadores y/o disparadores de conflictividad. Entonces, la cohesión social actúa como un factor preventivo, es decir, le da materialidad al enfoque de gobernanza preventiva y anticipatoria y este a su vez a la conflictividad contemporánea. Esta conflictividad contemporánea va más allá de la lucha por el poder, deriva en sociedades polarizadas que se transmuta en actores de veto (fuerzas en contra) y habilitantes o viabilizantes (fuerzas a favor).

La política pública bajo un enfoque preventivo es la fórmula, asociada a la demanda social y la respuesta del Estado en un contexto específico que afecta las bases sustanciales del conflicto y sale de la lógica discursiva de acciones de pertenencia, como: campañas para que los bolivianos se sientan más bolivianos, respeto a la diversidad o interculturalidad.

Lastimosamente, después de 20 años no se ha resuelto sustantivamente el problema de la desigualdad, de la inequidad, de la conflictividad, ni de la polarización. Solo se ha democratizado el Estado y sus instituciones. Esta es la segunda derivada, la primera ya se hizo con la democratización, el gobierno del pueblo, de las mayorías, el proceso de cambio y otros. Ahora se debe rediseñar la pública bajo una lógica de la gobernanza preventiva y anticipatoria de cara a la conflictividad social promoviendo democracias ciudadanas.

Características metodológicas:

1. Construcción de métricas multidimensionales de cohesión social y bienestar.
2. Hogares de ingreso medio altamente vulnerables que se alejan de la lógica tradicional dicotómica – pobre/no pobre, urbano – rural, etc.
3. Definir jurisdicciones territoriales a partir de la atención de la problemática como áreas periurbanas y ciudades intermedias, etc.
4. Trabajar sobre las determinantes y condicionantes de la cohesión social con propuestas de política pública específicas

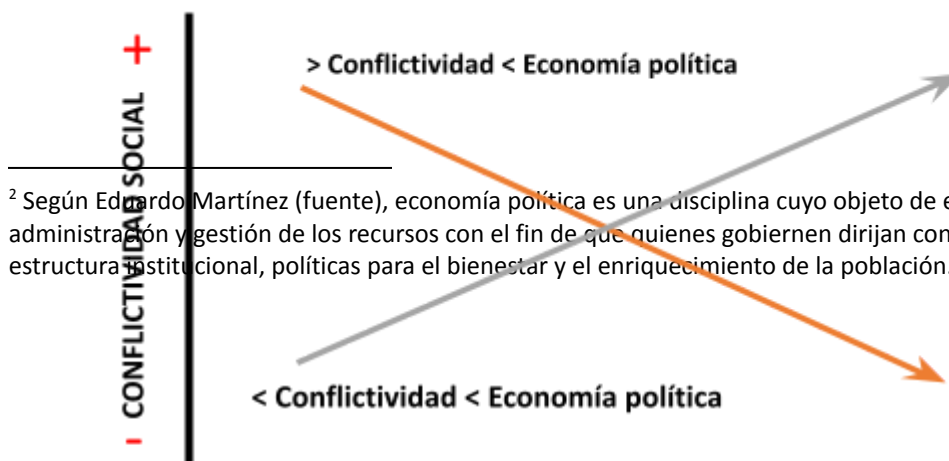
Las métricas permitirán determinar: ¿Cuáles son los factores que explican la conflictividad a partir de los déficits de la cohesión social? ¿Cuáles son las determinantes de la cohesión social en un espacio territorial específico?; ¿Qué factores son críticos para la conflictividad social?; y estos factores, ¿Que causan estos factores y cuáles son sus efectos?

En conclusión, se quiere implementar un enfoque sistémico que permita identificar puntos de entrada que afecten y se interrelacionen con otros. El objetivo es ir más allá de la métrica y el diagnóstico, proponer política pública en espacios de co-construcción con diferentes actores.

5.2. Conflictividad y economía política

La relación entre **conflictividad, economía política² y políticas públicas** es compleja y dinámica, ya que la conflictividad social puede influir en la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas públicas efectivas y/o preventivas y anticipatorias. El Estado tiene la capacidad para formular e implementar políticas públicas efectivas para reducir o agravar la conflictividad en una sociedad, ya sea mitigándola o agravándola. La conflictividad surge cuando las determinantes de la cohesión social están siendo afectadas negativamente expresándose en demandas sociales no son atendidas, acuerdos y convenios que no se cumplen, polarización entre otros.

Gráfico X. Relación causa – efecto entre conflictividad y economía política



² Según Eduardo Martínez (fuente), economía política es una disciplina cuyo objeto de estudio es la administración y gestión de los recursos con el fin de que quienes gobiernen dirijan con éxito, sujetos a una estructura institucional, políticas para el bienestar y el enriquecimiento de la población.

Fuente: Elaboración propia

6. Sistematización de políticas públicas de cohesión social en la región latinoamericana

6.1. Colombia

Características:

- El desafío de la representación femenina y del conflicto sobre la tierra.

En materia de seguridad pública, en 2018, Colombia mantenía una tasa de homicidios de 25 casos cada 100,000 personas (sobre 18 a nivel regional). Esto disminuyó desde el Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), “siendo una fuente de malestar ante la persistencia de los asesinatos de líderes comunitarios, ex militantes de las FARC y civiles, lo cual es atribuido a distintos motivos (leve implementación del Acuerdo, la no mejora del déficit estructural, las luchas por el poder del crimen organizado y/o la paz con impunidad)” (Gómez, 2018; Abitbol, 2019).

- Una marcada desigualdad de ingresos y menor satisfacción por los servicios públicos.
- Una destacada participación cívica y menor participación electoral.
- Caída en la valoración y evaluación positiva de la democracia.
- Leves mejoras en el acceso al bienestar.
- Mayor solidaridad, participación electoral y actividad política.

Políticas de Cohesión Social:

- [Sistematización de competencias transversales. Competencias transversales: habilidades para la inclusión social y el empleo de población vulnerable. Un sistema de medición adaptado al contexto Colombiano.](#)
- [Modelo de atención primaria en salud. Acceso y calidad: los retos del modelo de atención primaria en salud en Colombia](#)
- [Red de centros públicos de empleo: Aumentando las oportunidades de los grupos más vulnerables en Colombia](#)
- [Implementación de la política anticorrupción. Afrontando el reto de la transparencia y la lucha contra la corrupción en Colombia](#)
- [Política pública de prevención de la delincuencia adolescente y juvenil. Abordando la problemática de la delincuencia en Colombia](#)

6.2. Honduras

Características:

- Honduras presenta un perfil democrático débil, en donde se conjuga una baja aprobación del sistema político, un bajo respaldo a la democracia, y una crisis de confianza institucional notablemente.
- Alta tasa de percepción de corrupción de los funcionarios públicos.

- Socioeconómicamente Honduras cuenta con un panorama inestable, con altos niveles de pobreza e incertidumbre laboral.
- En materia de igualdad de género, Honduras —junto con Nicaragua— son los únicos países analizados que hasta la fecha no han firmado ni ratificado el Protocolo facultativo de la CEDAW.
- Disminución en su satisfacción con las escuelas públicas y en los servicios médicos y de salud pública.

Políticas de Cohesión Social:

- [Enfoque integral contra la violencia de género. Apoyando la atención integral de mujeres víctimas de violencia en Honduras](#)
- [La reforma del Servicio Nacional de Empleo en Honduras \(SENAEH\). Honduras pone en marcha nuevos programas para la inserción laboral de jóvenes](#)
- [Centro de atención y promoción de los derechos de las mujeres: Superando las barreras que separan a las instituciones de las mujeres víctimas de violencia en Honduras.](#)
- [CES de Honduras. La ley del CES de Honduras: la búsqueda del diálogo y la concertación en tiempos de crisis.](#)
- [Núcleos de Educación Fiscal. La universidad tiende puentes entre la administración tributaria y la ciudadanía.](#)

6.3. El Salvador

Características:

- El Salvador exhibe uno de los escenarios más preocupantes de desconfianza institucional, que se conjuga con una baja percepción favorable del funcionamiento de la democracia en el país.
- La confianza en las instituciones electorales en El Salvador es la más baja en la región, con un 12%.
- El Salvador ha firmado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, pero no lo ha ratificado.
- El Salvador presenta una de las brechas salariales de género más bajas de la región (9,3%), muy por debajo en relación con Perú (30,2%) o Chile (23,8%).
- La confianza interpersonal y la participación cívica, El Salvador muestra un descenso de su participación junto con la confianza general en las personas. No obstante, la confianza general en las personas ha presentado una disminución de un 29% en 2011 a un 12% en 2018.

Políticas de Cohesión Social:

- [Implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. El Salvador: venciendo la cultura de la opacidad](#)
- [Política de disminución de la pobreza extrema. "El Salvador me incluye" para acabar con la pobreza](#)

7. Recomendaciones para fortalecer la cohesión social

Capacitación en la prevención, gestión y transformación del conflicto: Es necesario fortalecer las capacidades técnicas y políticas de los servidores públicos, incorporando el uso de herramientas tecnológicas y plataformas como el SIMAT.

Políticas de Inclusión social: Desarrollar de políticas integrales para las necesidades de los jóvenes y población vulnerable considerando ámbitos como educación, uso de tecnologías, empleo, salud, cultura y participación política. Es fundamental que estas políticas se basen en datos actualizados y reflejen las percepciones y demandas.

Gestión e institucionalidad de las políticas sociales: Desarrollar herramientas que permitan identificar brechas de desigualdad y plantear estrategias de política pública orientadas al cierre de brechas. Esto incluye la gestión y coordinación de políticas sociales de alta calidad que contribuyan a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, promoviendo una mayor igualdad social.

Fortalecimiento de la institucionalidad: Asegurar que la gestión pública esté orientada por un enfoque de derechos y superar la fragmentación. Esto implica evitar políticas y programas dispersos y segmentados, promoviendo una coordinación efectiva entre diferentes sectores y niveles de gobierno.

Gobierno abierto, transparencia y participación: Desarrollar mecanismos de participación de la ciudadanía y el acceso a información de forma que se pueda garantizar gobiernos más transparentes.

Programas de cultura de paz y derechos humanos: Es fundamental trabajar con plataformas de jóvenes, organizaciones de sociedad civil y medios de comunicación para promover acciones orientadas a la paz y el respeto y garantía de los derechos humanos.

Aplicar procesos y procedimientos institucionales: Se deben desarrollar iniciativas legislativas y acciones de política pública que garanticen en cumplimiento de la normativa, por ejemplo, la consulta previa, el consentimiento libre, previo e informado y otros, especialmente en relación a temas de tierra, la autoridad sobre territorios y explotación de recursos naturales.

8. Documentos consultados

- **Abramowitz, Alan y Kyle Saunders (2008).** "Is Polarization a Myth?". *The Journal of Politics*, 70 (2).
- **Acket, Sylvain et al. (2011).** *Measuring and validating social cohesion: a bottom-up approach*. CEPS/INSTEAD.
- Bernard, Paul (1999). *Social Cohesion: A Critique*. Discussion Paper No. F|09. Ottawa: Canadian Policy Research Networks (CPRN).
- Claridge, Tristan (2018). "Functions of social capital – bonding, bridging, linking". *Social Capital Research*.
- **Casal Bértoa, Fernando (2019).** "Polarization: what do we know about it and what can we do to combat it?". *GIP Policy Memo Issue #30*.

- **CEPAL (2007).** *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe.* Naciones Unidas.
- **CEPAL (2021).** *Panorama Social de América Latina 2021.* Naciones Unidas.
- **Claridge, Tristan (2018).** “Functions of social capital – bonding, bridging, linking”. *Social Capital Research.*
- **Coppedge, Michael et al. (2023).** *V-Dem Codebook v13.* Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- **Iyengar, Shanto et al. (2019).** “The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States”. *Annual Review of Political Science*, 22: 129-146.
- **Just Quiles, Marco (2022).** *El Estado fragmentado. Dependencias externas, actores subnacionales y servicios públicos locales en Bolivia.*
- **Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales /** Editores Fabio y Nicolás Liendo; autores Sergio Ángel ... [et al.] – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2020.
- Mallo, Tomás y Maribel Rodríguez (2009). “Cohesión social en Iberoamérica”. En Josette Altmann (comp.), *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica.* Quito: FLACSO-Ecuador
- Manca, Anna Rita (2014). “Social Cohesion”. En Alex C. Michalos (ed.), *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research.* Nueva York: Springer
- **McCoy, Jennifer et al. (2018).** “Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities”. *American Behavioral Scientist*, 62 (1).
- **McNeill, Desmond (2006).** “The Diffusion of Ideas in Development Theory and Policy”, *Global Social Policy*, 6(3): 334-354.
- **PNUD y AECID (2021a).** *Reflexiones sobre cohesión social. Lo que hemos aprendido.*
- **PNUD y AECID (2021b).** *Cohesión social en América Latina. Una propuesta de medición y sus resultados.*
- **PNUD y AECID (2021c).** *Estrategia de políticas integrales para la cohesión social en América Latina y el Caribe.*
- PNUD (2023). *Nota de Concepto sobre Cohesión Social en Bolivia.*
- **Putnam, Robert (1993).** *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton University Press.
- Sani, Giacomo y Giovanni Sartori (1980). “Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales”. *Revista del Departamento de Derecho Político*, 7: 7-37.
- Schiefer, David y Jolanda van der Noll (2016). “The Essentials of Social Cohesion: A Literature Review”, *Social Indicators Research*, DOI: 10.1007/s11205-016-1314-5
- Sojo, Ana (2017). *La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto.* Colección Documentos Intercoonecta, Núm. 1. Santa Cruz de la Sierra: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).