



# Informe final Consejo Asesor para la Cohesión Social

---

**Diagnóstico para una aproximación  
a la cohesión social en Chile y  
recomendaciones para fortalecer el  
aporte de la política social**

Ministerio de Desarrollo Social y Familia

# **Informe final Consejo Asesor para la Cohesión Social: Diagnóstico para una aproximación a la Cohesión Social en Chile y recomendaciones para fortalecer el aporte de la política social.**

Consejo de Cohesión Social  
Ministerio de Desarrollo Social y Familia  
Santiago de Chile  
Octubre de 2020

## **Ministra de Desarrollo Social y Familia**

Karla Rubilar Barahona

## **Subsecretarios del Ministerio de Desarrollo Social y Familia**

Alejandra Candía Díaz, Subsecretaria de Evaluación Social  
Sebastián Villarreal Bardet, Subsecretario de Servicios Sociales  
Carol Bown Sepúlveda, Subsecretaria de la Niñez

## **Consejero(as) autores(as)**

Marcela Bravo Puldain  
Sebastián Bowen Carranza  
Simone Cecchini  
Annie Dufey Domínguez  
Sylvia Eyzaguirre Tafra  
Raimundo Frei Toledo  
Pablo González Soto  
Roberto González Gutiérrez  
Rodrigo Jordán Fuchs  
Victoria Paz Machuca  
Andrea Repetto Lisboa  
Eduardo Valenzuela Carvallo

## **Secretaría Ejecutiva del Consejo**

Magdalena Álvarez Mardones  
Alejandra Ossandón Llompart

## **Diseño y diagramación**

Patricia Escobar Anwandter

## **Imágenes: Unsplash**

Portada: Timon Studler en Unsplash; página 8 y 60: Andres Valdes en Unsplash; página 13: Mauro Mora en Unsplash; página 56: Caio Silva; página 63 y 94: Juan Manuel Núñez Méndez; página 68: Loïc Mermilliod; página 72: Diego Jimenez; página 82: Gonzalo Cornish; página 86: John-Paul Henry; página 88: Rocío González.

Los contenidos de este informe pueden ser reproducidos en cualquier medio citando la fuente.

# Índice

---

Palabras del Presidente del Consejo	4
1. Introducción	5
2. Aproximación al concepto de cohesión social	9
3. Indicadores para un diagnóstico de la cohesión social en Chile	14
1. Metodología del diagnóstico	14
2. Indicadores para el diagnóstico de la cohesión social en Chile	16
1. Calidad del vínculo social	17
2. Sentido de pertenencia	30
3. Foco en el bien común	43
3. Síntesis de los principales resultados	54
4. La cohesión bajo el contexto socio-económico chileno	57
5. Determinantes de la cohesión social	61
6. Recomendaciones para fortalecer la cohesión social desde la política social	66
1. Medición y visibilización de la cohesión social	69
2. El aporte de la política social a la cohesión social	73
3. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia como articulador de políticas que inciden sobre la cohesión social	83
4. La cohesión social, el sector privado y las organizaciones de la sociedad	87
5. Síntesis de las principales propuestas	89
7. Comentarios finales	95
8. Referencias	96

# Palabras del Presidente del Consejo

---

La preocupación por la cohesión social se ha incrementado en las últimas décadas a la luz de evidentes fracturas que se han producido en la sociedad chilena. Los desbordes de octubre pasado han puesto de manifiesto debilidades muy profundas en la percepción de equidad en el trato y disfrute de los derechos, en la justicia que se ha conseguido en la distribución de la riqueza y del poder y, sobre todo en la capacidad de respuesta del Estado y de las instituciones en general a las necesidades de las personas.

Este Consejo ha querido elevar el problema de la cohesión social –hasta ahora circunscrito en el debate académico– al nivel de una preocupación pública, que pueda ser observado sistemáticamente a través de los múltiples instrumentos de medición de los que dispone el Estado, y que pueda convertirse en un criterio efectivo en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

La cohesión social depende en gran medida de los niveles de bienestar y equidad que alcanzan las sociedades, pero al mismo tiempo suele ser una condición para producir tales frutos: sin cohesión social, los países pierden capacidades de desarrollo económico que se sustentan en la colaboración y el esfuerzo común, y deterioran su sentido de la solidaridad que permite distribuciones más equitativas de los bienes que se obtienen.

Ha sido una tarea de este Consejo relevar la importancia de la cohesión social en el despliegue de una sociedad más próspera y justa, y al mismo tiempo en advertir que se trata de un propósito que compete al conjunto de la sociedad, deber del Estado, de las empresas y de la comunidad, pero también un imperativo para mejorar el comportamiento fraterno de cada cual.

**Eduardo Valenzuela Carvallo**  
Presidente del Consejo

# 1. Introducción

---

El Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) tiene como mandato contribuir a erradicar la pobreza, brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promover la integración social, velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, y evaluar los estudios de pre-inversión de los proyectos que solicitan financiamiento del Estado para determinar su rentabilidad social.

En este contexto, y especialmente atendiendo a las causas y consecuencias que reveló el estallido social del 18 de octubre de 2019, se decidió dar especial énfasis al fortalecimiento de la cohesión social en el país, considerando la relevancia que revisten aspectos tales como la confianza interpersonal e institucional, la calidad de los vínculos y de las redes de interacción social, así como los consensos y percepciones que existen en torno a la justicia social e igualdad de trato, la orientación hacia el bien común a través del involucramiento cívico y la socialización política, entre otros.

Con este propósito el Ministro de Desarrollo Social y Familia creó el “Consejo para la cohesión social”, que tuvo como función principal asesorar al Ministerio en la elaboración de un plan que fortalezca el aporte de la política social a la cohesión social en Chile, identificando, a nivel de recomendaciones, las principales iniciativas que es posible impulsar desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia en su rol de coordinador de la política social nacional. El mandato del Consejo fue:

- A.** Identificar la forma en que las mediciones que dispone el Ministerio de Desarrollo Social y Familia aportan a caracterizar el estado de la cohesión social en el país y la existencia de oportunidades de mejora en los instrumentos de medición existentes y en aquellos en proceso de elaboración.
- B.** Identificar, dentro de la labor de coordinador de la política social que recae en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, posibilidades para incorporar en los programas sociales enfoques integrales y/o acciones concretas destinadas a fortalecer la cohesión social en Chile.
- C.** Identificar, dentro de la Subsecretaría de Servicios Sociales, Subsecretaría de la Niñez y programas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, oportunidades para aportar a la cohesión social, especialmente en su enfoque de grupos vulnerables.
- D.** Sugerir definiciones y lineamientos para la proyección de un consejo para la cohesión social de mediano y largo plazo.

El Consejo fue constituido el 9 de enero del año 2020 y sesionó hasta septiembre de 2020. Estuvo presidido por Eduardo Valenzuela e integrado por:

- Marcela Bravo Puldain, Gerenta General de ACCIÓN Empresas
- Sebastián Bowen Carranza, Director ejecutivo de TECHO-Chile y Fundación Vivienda
- Simone Cecchini, Oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL
- Annie Dufey Domínguez, Directora de Espacio Público
- Sylvia Eyzaguirre Tafrá, Investigadora del Centro de Estudios Públicos (CEP)
- Raimundo Frei Toledo, Investigador del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Pablo González Soto, Director Centro Sistemas Públicos y Profesor Adjunto DII - U. Chile
- Roberto González Gutiérrez, Académico Escuela Psicología PUC, Investigador COES-CIIR-MIDE
- Rodrigo Jordán Fuchs, Presidente Comunidad de Organizaciones Solidarias

- Victoria Paz Machuca, Gerenta de Sustentabilidad de Banco Estado
- Andrea Repetto Lisboa, Presidenta Fundación Superación de la Pobreza (FUSUPO) y Académica UAI
- Eduardo Valenzuela Carvallo, Decano Facultad de Ciencias Sociales PUC, Director Encuesta Nacional Bicentenario UC-Adimark e Investigador Principal del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR).

El Consejo contó con el apoyo de una secretaría ejecutiva formada por Magdalena Álvarez y Alejandra Ossandón, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Una de las principales tareas a las que se abocó el Consejo fue identificar, en primera instancia, las distintas definiciones y dimensiones que conforman la cohesión social<sup>1</sup> y, posteriormente, generar un diagnóstico a partir del cual fuese posible realizar un conjunto de recomendaciones. A partir de dicho proceso, se identificaron los principales indicadores que se han utilizado para medir la cohesión social y su evolución en el país, con el objeto de orientar los esfuerzos de cambios de la política pública en la materia.

Es importante señalar, que, por los objetivos planteados, este reporte analiza brevemente el rol que juegan algunos factores determinantes en la cohesión social- desde el nivel de desigualdad, la segregación territorial y el diseño de las políticas públicas- , y las consecuencias que tiene para el país el nivel de cohesión alcanzado. En el capítulo de recomendaciones se sugiere que estos aspectos sean analizados en profundidad con el propósito de orientar acciones destinadas a fortalecer la cohesión social y el sistema de protección social en su conjunto. Adicionalmente, debido a la limitación de tiempo, de capacidades especializadas, de disponibilidad de información accesible y alcance del presente diagnóstico, este documento no ofrece una mirada histórica del problema de la cohesión social en Chile, materia que sin duda debiese ser analizada en futuros esfuerzos reflexivos de modo de darle un marco temporal más amplio a esta discusión.

Con el propósito de analizar el funcionamiento actual de las mediciones, evaluaciones, políticas y programas de la institucionalidad actual y de orientar el desarrollo de un

---

**1** En este proceso se contó con la colaboración de Carlos Maldonado V., Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, quien realizó una presentación al Consejo sobre definiciones y conceptos de cohesión social.

conjunto de recomendaciones, el Consejo sostuvo diversas sesiones de trabajo con las autoridades y equipos técnicos<sup>2</sup> del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. En estas instancias participaron equipos de las divisiones del Observatorio Social, Políticas Sociales, Evaluación Social e Inversiones de la Subsecretaría de Evaluación Social, así como directivos de la División de Promoción y Protección Social de la Subsecretaría de Servicios Sociales, y de la División de Promoción y Prevención de la Subsecretaría de la Niñez<sup>3</sup>.

En la última fase, se llevaron a cabo un conjunto de reuniones con autoridades y diversos actores del mundo social y académico, para discutir los principales hallazgos del informe generado por el Consejo. Así, se reunió con autoridades del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, académicos de un conjunto amplio de centros de investigación y universidades, con el Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (COSOC), y con dos grupos de dirigentes sociales y comunitarios. A partir de estas reuniones se obtuvo un valioso insumo para afinar las recomendaciones del Consejo.

Este proceso dio origen al presente informe que contiene tanto el diagnóstico como las recomendaciones que se desprenden de las diversas sesiones e instancias de análisis y discusión de información por parte del Consejo.

---

**2** Subsecretarios(as) Alejandra Candía, Carol Bown, Sebastián Villarreal y los profesionales de las tres Subsecretarías: Macarena Alvarado, Blanquita Honorato, Camilo Herrera, Amanda Dawes, Andrés Besa, Camila Leiva, Marizza Espinoza y Gabriel Ugarte.

**3** Además, aportaron sugerencias a las recomendaciones Rodrigo Herrera, Javiera Troncoso y Pilar Riesco del PNUD Chile.



## 2. Aproximación al concepto de cohesión social

---

Como punto de partida, y al tratarse de un concepto multidimensional y dinámico, el Consejo estableció ámbitos y dimensiones de lo que se entiende por cohesión social y que se considerarán en el contexto del trabajo de este Consejo, atendiendo a la situación en Chile y referencias o estudios académicos.

Existen numerosas definiciones de cohesión social. Según Naciones Unidas es la ausencia de fracturas o división dentro de la sociedad y la capacidad de manejar tales divisiones. Una sociedad cohesionada crea un sentido de pertenencia, promueve la confianza, combate la exclusión y la marginación y ofrece a sus miembros la oportunidad de una movilidad ascendente (Naciones Unidas, 2016). Por su parte, la OCDE señala que una sociedad cohesionada *“trabaja para el bienestar de todos sus miembros, lucha contra la exclusión y la marginación, crea un sentido de pertenencia, promueve la confianza y ofrece a sus miembros la oportunidad de una movilidad social ascendente”* (OCDE, 2011). A su vez, CEPAL entiende cohesión social como *“la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellas operan”* (CEPAL, 2007). El PNUD, por su parte, ha definido recientemente la cohesión social como *“el nivel de confianza dentro de la sociedad y hacia el gobierno, y la voluntad de participar colectivamente en crear una visión compartida de objetivos de desarrollo y una paz sustentable”* (PNUD, 2020).

En 2013 la Fundación Bertelsmann<sup>4</sup> hizo una propuesta de indicadores sobre cohesión social, que ha permitido sentar las bases de un trabajo comparado a nivel internacional: el **Social Cohesion Radar**. Esta propuesta ofrece la siguiente definición: *“la cohesión social se refiere a la calidad de las interacciones entre miembros de una comunidad, definida en términos geográficos, y está basada en relaciones sociales resilientes, una conexión emocional positiva a la comunidad y un fuerte foco en el bien común”* (Traducción propia. Bertelsmann Stiftung, 2013). Otras organizaciones de desarrollo social y políticas públicas han adoptado definiciones muy similares como, por ejemplo, el German Development Institute (DIE). Para ellos *“la cohesión social se refiere tanto a las relaciones horizontales como verticales entre los miembros de la sociedad y el Estado, caracterizadas por un conjunto de actitudes y normas que incluyen confianza, una identidad inclusiva y cooperación para el bien común”* (Traducción propia. DIE, 2020).

A partir de la revisión de estas y otras propuestas y, para efectos del quehacer del Consejo, se decidió tomar como base para orientar el diagnóstico que se presenta a continuación, la propuesta contenida en *Social Cohesion Radar*, considerando las tres dimensiones generales de cohesión social que ésta define:

- 1. Calidad del vínculo social:** abarca las relaciones horizontales de la cohesión y contiene indicadores sobre las relaciones sociales, la confianza interpersonal, trato y respeto a la diversidad. En este ámbito, una sociedad tiene una alta cohesión cuando las personas tienen redes en quienes apoyarse, existe confianza interpersonal, se percibe un trato respetuoso y se acepta la diversidad social.
- 2. Sentido de pertenencia:** incluye las relaciones jerárquicas de la cohesión, conteniendo indicadores de identificación nacional, confianza institucional y percepción de justicia social. En este ámbito, una sociedad tiene alta cohesión si se constata una alta identificación nacional, confianza institucional y un sentido de justicia social generalizado.
- 3. Foco en el bien común:** corresponde a la orientación cívica de la cohesión social, comprendiendo indicadores que miden prácticas de solidaridad, apego a las reglas colectivas y participación social. En ese ámbito, una sociedad tiene una alta cohesión cuando existen actividades de solidaridad, se respetan las reglas colectivas y existe una alta participación cívica.

---

<sup>4</sup> (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/home>)

El Consejo acordó tomar como referencia estas dimensiones y sus sub dimensiones, según se detallan en el cuadro 1, e incluyó la sub dimensión “trato digno” en el ámbito de la “calidad del vínculo social”, que no está contemplada en la propuesta original de *Social Cohesión Radar*<sup>5</sup>. Se consideró relevante incorporarla porque visibiliza, por un lado, la importancia del trato entre las personas para evaluar las distintas desigualdades y, por otro, la marca conflictiva del clasismo en la relación entre distintos grupos socioeconómicos, tema de alta relevancia en el contexto chileno.

**Cuadro 1.**

*Dimensiones y sub dimensiones adaptadas de cohesión social según Social Cohesion Radar.*

Dimensión	Sub dimensión
<p><b>1. Calidad del vínculo social</b>  <i>Una sociedad es cohesionada si los individuos poseen relaciones y redes de apoyo y, si en las relaciones que se tejen entre individuos y grupos sociales se privilegia la confianza, el trato respetuoso y no discriminatorio y una aceptación de la diversidad.</i></p>	<p>1.1. Relaciones sociales</p> <p>1.2. Confianza entre las personas</p> <p>1.3. Trato digno</p> <p>1.4. Aceptación de la diversidad</p>
<p><b>2. Sentido de pertenencia</b>  <i>Una sociedad es cohesionada si existe una positiva identificación con el país, si se confía en sus instituciones y si existe una percepción de justicia social.</i></p>	<p>2.1. Identificación</p> <p>2.2. Confianza en instituciones</p> <p>2.3. Percepción de justicia</p>
<p><b>3. Foco en el bien común</b>  <i>Una sociedad es cohesionada si las acciones de las personas se orientan al respeto de las reglas, a la solidaridad, la colaboración, y a la participación cívica.</i></p>	<p>3.1. Solidaridad y ayuda</p> <p>3.3. Respeto a las reglas sociales</p> <p>3.3. Participación cívica</p>

\* **Fuente:** Elaboración propia. Basado y adaptado en “An International Comparison of Social Cohesion”. Social Cohesion Radar, 2013.

**5** Cabe mencionar que miembros del Consejo hicieron énfasis en la importancia de profundizar en indicadores relacionados con la desigualdad de ingresos, segregación territorial y los impactos medioambientales sobre la cohesión social, entre otros. Todos ellos constituyen algunos de los determinantes centrales de la cohesión social que identifica la literatura (Durkheim, 1989, 1987; Bertelsmann Stiftung, 2013). Sin embargo, debido al alcance del trabajo de este Consejo, ellos no fueron abordados en el presente documento de manera específica, sino brevemente, en el capítulo 5 de este informe, pues se sugiere en el apartado de recomendaciones que esta materia debe ser abordada más profundamente en el futuro inmediato. Adicionalmente, diversos miembros del Consejo destacaron el rol de las expectativas sociales en estas dimensiones. Al respecto, no se encontraron indicadores del todo precisos y actualizados para medir este aspecto, pero se revela como tema muy importante para futuras mediciones en las recomendaciones que emanan de este diagnóstico.

Como indica el reporte de *Social Cohesion Radar*, ninguna sociedad es cohesionada del todo y en cada dimensión se pueden encontrar diferencias según países y cambios a lo largo del tiempo. Incluso existen indicadores que en ciertas ocasiones van en direcciones opuestas: por ejemplo, una alta identificación con el país y un alto sentido de pertenencia pueden ir acompañados de sentimientos xenófobos. Esto de hecho ha ocurrido en diversos países europeos (Holanda, Alemania, Suiza y Francia) frente a las últimas olas de inmigración (Bertelsmann Stiftung 2013, 34-36). En este sentido, la propuesta de *Social Cohesion Radar* sirve al propósito de identificar las dimensiones claves que una sociedad debiera considerar para conocer el estado de su cohesión social (ya sea la confianza, el sentido de pertenencia o la participación cívica) y cómo ella va cambiando a lo largo del tiempo. Adicionalmente, permite reconocer aquellos indicadores que presentan los principales déficits y declives, los que pueden a su vez reflejar o precipitar crisis más profundas en la sociedad.

Es importante destacar que para el caso latinoamericano y chileno esta no es la primera vez, ni será la última, que se discute sobre cohesión social. Durante los años 2006-2007 hubo una extensa discusión sobre cohesión que tuvo lugar precisamente en Chile. Los aportes de esos trabajos (CEPAL, 2007; Tironi y Sorj, 2007; Sorj y Martuccelli 2008; Tironi, 2008; Valenzuela et al., 2008, entre otros) deben ser atendidos. Tironi y Sorj resumen algunas de las conclusiones de esas discusiones:



*En la totalidad de los países de América Latina se ha verificado en los últimos años un impresionante incremento en las tasas de escolaridad, lo cual podría contribuir a reducir los niveles de tolerancia al patrón histórico de desigualdad en la distribución del bienestar, de los derechos, del poder político y del reconocimiento. Se ha producido, así mismo, una ampliación del campo de la acción individual ante el debilitamiento de las normas, valores y lazos colectivos, en un contexto en que lo social ha sido cada vez más penetrado por el mercado. En muchos países las instituciones públicas y el sistema político son imponentes para asumir el papel de sustentación del pacto social entre ciudadanos libres e iguales, a través de la imposición de la ley y la protección social. El resultado de esta amalgama de factores podría conducir a la erosión de aquellas condiciones básicas en que descansaba la cohesión social en Latinoamérica, lo cual plantea serias interrogantes para el futuro. (Sorj y Tironi, 2008: 118).*

El diagnóstico que se reporta a continuación revela que, efectivamente, numerosos indicadores de cohesión social en Chile han sufrido un deterioro sustantivo, tal como lo presagiaban estos autores. A más de diez años de esa extensa discusión, y tomando en consideración los últimos acontecimientos vividos en el país, tanto el estallido social que comenzó en octubre 2019 como la pandemia Covid-19, que han impactado al país económica y socialmente, se releva la importancia de no perder de vista la necesidad urgente de tomar medidas que conduzcan a fortalecer el lazo y la protección social en Chile.

Por último, si bien el concepto de cohesión social es afín a conceptos tales como exclusión/inclusión social, segregación territorial, desigualdad (material) y equidad, el Consejo estima que no se debe equiparar a ellos. Más bien, en la medida en que sea posible identificar las principales dimensiones que componen la cohesión social (relaciones sociales sólidas, confianza institucional y percepción de justicia social y participación cívica), se podrá luego analizar en qué medida la cohesión social varía o está afectada por problemas de exclusión/inclusión social, segregación territorial, desigualdad material y equidad, entre otros. Como se sugiere en *Social Cohesion Radar*, la “definición (de cohesión social) excluye explícitamente la riqueza material, la desigualdad social y el bienestar, aunque todos estos factores pueden desempeñar un rol en otras definiciones de este fenómeno. Esto tiene como propósito simplificar el concepto; para nuestros objetivos, las medidas de cohesión deberían capturar una calidad específica de una sociedad, en lugar de condiciones de vida favorables en general. Lo que es quizás más importante: al excluir de nuestra definición los recursos materiales y su distribución, podemos analizar en qué medida la riqueza material y la desigualdad afectan la cohesión social. Esta es, después de todo, una de las preguntas más urgentes para la política social.” (Traducción propia. Bertelsmann Stiftung, 2013).

Por esta razón y tal como se anticipó, en el presente diagnóstico solo se presentan y analizan articulados en torno a la propuesta de *Social Cohesion Radar*, un conjunto de indicadores que tenemos disponibles en Chile y que dan cuenta de los niveles de cohesión social en nuestro país. En las recomendaciones asociadas al trabajo del Consejo se establece claramente que una tarea para el futuro será analizar en profundidad la relación que existe entre estos indicadores y un conjunto de determinantes relevantes que se describen más adelante, tema que escapa a los objetivos y alcances del trabajo definido para este Consejo.

# 3. Indicadores de la cohesión social en Chile

---

## 1. Metodología del diagnóstico

La cohesión social es un concepto multidimensional y complejo de medir. Salvo la existencia de indicadores para ciertas expresiones específicas, Chile aún no cuenta con un sistema de medición integral que dé cuenta de las distintas dimensiones que la componen. Sin duda, es un gran avance el hecho de que en la encuesta CASEN se incluyan preguntas desde el año 2015, que permitan constituir una dimensión de la pobreza multidimensional llamada “Redes y Cohesión Social”<sup>6</sup>. No obstante, sus indicadores son aún limitados para entender el fenómeno en toda su complejidad (ver al respecto las recomendaciones del Consejo a los indicadores de cohesión social de la encuesta CASEN).

---

<sup>6</sup> El módulo se compone de preguntas de “apoyo y participación social”, “trato igualitario” y “seguridad”. Representan el 10% del índice compuesto de la actual medida de pobreza multidimensional.



Tal como se indicó, para el trabajo de este Consejo se tomó como base la propuesta hecha en *Social Cohesion Radar*, que sugiere realizar un análisis sistemático de datos secundarios, basándose en indicadores ya levantados previamente en estudios nacionales e internacionales, con diversos propósitos de investigación. Esto permitirá contar con una línea base a partir de la cual sea posible monitorear los niveles de cohesión social a lo largo del tiempo.

Para la elaboración del diagnóstico que a continuación se presenta, se consideraron las dimensiones y sub dimensiones establecidas en el citado estudio, incorporando una nueva sub dimensión denominada "Trato digno". Del total de 57 indicadores que contiene el *Social Cohesion Radar* se identificaron y adaptaron a la realidad chilena 44 indicadores, ya que algunos de ellos no necesariamente son pertinentes o adecuados para caracterizar la cohesión social en el país, y en otros casos no existe la información correspondiente.

Cabe señalar que se seleccionaron datos de encuestas internacionales y nacionales, representativas a nivel nacional, ampliamente validados, priorizando aquellos indicadores que tuvieran más de una medición. Esto último fue esencial para comparar indicadores en el tiempo y entender cómo han ido evolucionando los distintos aspectos de las dimensiones de la cohesión social en Chile.

Específicamente, se consideraron encuestas y estudios realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Encuesta Mundial de Valores, Corporación Latinobarómetro, la Encuesta Longitudinal Social de Chile (ELSOC), elaborada por el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), las encuestas del Centro de Estudios Públicos (CEP), la encuesta Bicentenario de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

Por último, en la descripción que se ofrece a continuación de cada indicador se hicieron cruces con variables sociodemográficas que permitieran dar cuenta de variaciones importantes de los indicadores de cohesión social en distintos grupos de la población. Las variables consideradas que estaban presentes en todas las encuestas examinadas, son las siguientes:

<b>Sexo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hombre / Mujer</li> </ul>
<b>Edad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tramos de 18 a 24 / 25 a 34 / 35 a 44 / 45 a 54 / 55 a 64 / 65 o +<sup>7</sup></li> </ul>
<b>Macro Zona</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norte (regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo) / Centro (regiones de Valparaíso, O`Higgins, Maule y Ñuble) / Sur (regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes) / RM (región Metropolitana)</li> </ul>
<b>Nivel Educativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación media incompleta o menos</li> <li>• Educación media completa</li> <li>• Educación superior (profesional o técnica) incompleta</li> <li>• Educación superior (profesional o técnica) completa o más (posgrados, magister, doctorado)<sup>8</sup></li> </ul>

Los cruces de datos para describir los patrones de cohesión social en estos distintos grupos estuvieron supeditados a la disponibilidad de datos. Se procuró contar con un mínimo de 50 casos por apertura para realizar los análisis pertinentes. Por lo anterior, cuando no se mencionan diferencias es porque no se dispuso de información, no había mayores diferencias de porcentajes o bien no existían suficientes casos para analizar. Este ejercicio tuvo entonces el propósito de mostrar tendencias entre grupos según sus características sociodemográficas y no necesariamente da cuenta de diferencias estadísticamente significativas para todos los casos.

## 2. Indicadores para el diagnóstico de la cohesión social en Chile

A continuación, se presenta el detalle de las tres dimensiones que serán abordadas en el diagnóstico, utilizando los **44 indicadores** seleccionados en *Social Cohesion Radar* y otras fuentes ya señaladas. Este ejercicio no pretende ser un diagnóstico exhaustivo de la cohesión social en Chile, sino una aproximación que permita visualizar los niveles de cohesión social existentes hoy en el país, conocer la manera de cómo ha evolucionado durante los últimos años y, generar una línea base que permita su monitoreo a lo largo del tiempo. Idealmente, el Estado chileno debiese contar en el futuro con instrumentos que permitan medir periódicamente estos indicadores.

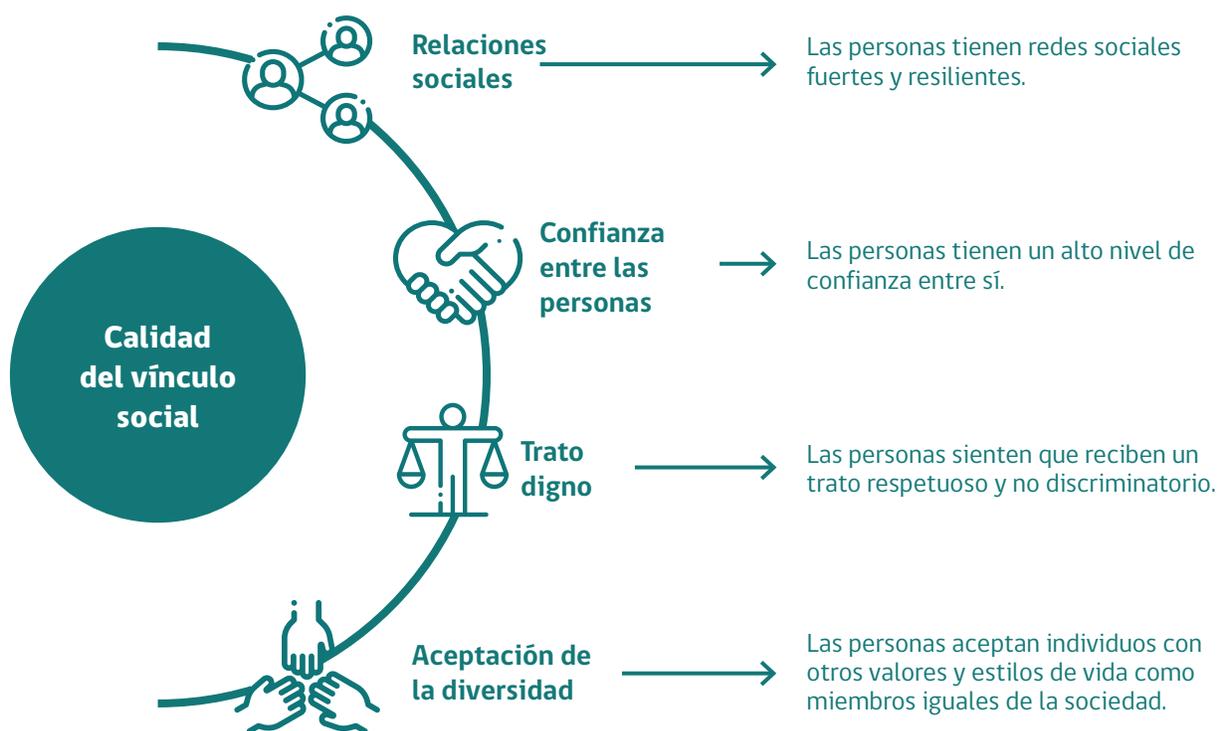
**7** Cabe señalar que, en relación con los rangos etarios, algunos integrantes del Consejo señalaron la importancia de considerar la voz de los niños, niñas y adolescentes. En este trabajo no se pudo abordar ese requerimiento, porque las fuentes utilizadas consideran solo a mayores de 18 años.

**8** Es importante constatar que nivel educacional también actúa como proxy del estrato socioeconómico (por su alta correlación que normalmente tiene en Chile con dicho constructo). Las medidas de ingreso considerados en las encuestas utilizadas no son comparables para poder tener un registro único del nivel socioeconómico de los hogares.

## 1. Calidad del vínculo social

Según *Social Cohesion Radar* “una sociedad es cohesionada si los individuos poseen redes de apoyo, y si en las relaciones que se tejen entre individuos y grupos sociales se privilegia la confianza y el respeto a la diversidad” (Traducción propia. Bertelsmann Stiftung, 2013). Como ya se adelantó, en esta dimensión el Consejo decidió incorporar una sub dimensión que no estaba considerada en la propuesta original, referida al trato digno. Para esta dimensión, se identifican entonces 4 sub dimensiones que se detallan a continuación.

Figura 1.  
Dimensión calidad del vínculo social y sub dimensiones.



\* Fuente: Elaboración propia en base a propuesta de *Cohesion Social Radar*.

Del total de indicadores sobre calidad del vínculo social, se relevan cuatro hechos claves para la cohesión social:

- En los últimos diez años, se han debilitado los vínculos sociales fundamentales: las personas tienen menos amigos, cuentan con menos apoyo en caso de necesidad y un tercio de la población tiene una sola persona (o nadie) con quien hablar temas importantes.
- Desde la recuperación de la democracia, la confianza interpersonal se ha mantenido baja; actualmente, solo el 19% de la población confía en desconocidos.
- Casi el 40% de las personas ha tenido experiencias de malos tratos, lo que se atribuye al machismo y clasismo.
- La aceptación de la diversidad sexual, la migración y el reconocimiento de los pueblos originarios por parte de la población son indicadores en que la cohesión social ha mejorado de manera relevante a nivel general, sin embargo, se evidencian aún importantes diferencias territoriales, generacionales y educacionales.

## 1.1. Relaciones sociales

Para esta sub dimensión se consideraron los siguientes cinco indicadores: i) cantidad de amistades cercanas, ii) contacto presencial con amistades; iii) contacto presencial con vecinos; iv) redes de apoyo para obtener un préstamo; y v) redes para conversar temas importantes.

Contar con relaciones y redes sociales fuertes y resilientes es uno de los pilares de la cohesión social. Por un lado, la literatura internacional identifica a las redes que las personas cuentan como relevantes para dar cuenta del capital social que ellas poseen. El capital social se entiende como “el conjunto de relaciones sociales asociativas y de cooperación basadas en la confianza y la reciprocidad, que permiten a las personas ampliar su campo de oportunidades porque obtienen activos y beneficios de su participación” (Serrano, Alarcón y Tassani, 2006: 7; ver también Putnam, 2007; Stoll, Soroka, Johnston, 2008; Hewstone 2015). Su valor social, no obstante, no se limita solo a la idea de poseer activos, pensados desde una lógica económica<sup>9</sup>. Las redes también son claves para crear lazos afectivos, sentirse emocionalmente contenido por los

demás y, en contextos de crisis y vulnerabilidad, constituyen mecanismos de apoyo muy significativos. En este sentido, el Comité Asesor Ministerial Entorno y Redes, del índice de pobreza multidimensional, que sesionó durante el año 2016, hizo un aporte sustantivo en la materia al visibilizar la ausencia de redes como una marca de la pobreza que es necesario atender en las políticas públicas.

Los indicadores disponibles en algunas encuestas en Chile revelan una baja considerable en la calidad de las redes sociales. Ha disminuido el número de amigos cercanos y la cantidad de cercanos para recibir apoyo. Esto ha sido particularmente fuerte en grupos sociales que viven en situación de vulnerabilidad, tales como las personas de mayor edad y las mujeres, aumentando las desventajas que poseen. Además, solo un quinto de la población tiene alguna relación cercana con sus vecinos (redes fundamentales a partir de las cuales se recibe el apoyo más inmediato en barrios y comunidades) y solo un tercio de la población declara tener una persona - y 7% ninguna - para poder hablar temas importantes. Esta baja se condice con las tendencias del indicador de pobreza multidimensional de CASEN de redes de apoyo<sup>10</sup>, según el cual uno de cada 10 hogares no cuenta con redes de apoyo, carencia que ha aumentado en dos puntos porcentuales en el período 2015-2017, pasando de 9,1% a 11,4%.

En Chile, las personas le otorgan a las redes familiares un rol crucial a la hora de buscar apoyo afectivo e instrumental (Valenzuela, 2008). El hecho de que se debiliten las redes sociales solo impone mayores demandas a las familias y, en muchas ocasiones, las altas exigencias son una causa de violencia en su interior. De esta manera, a medida que la población ha ido envejeciendo, especialmente en un contexto de bajas pensiones, han sido las familias quienes han asumido el rol de apoyo directo a las personas mayores (PNUD, 2017). El aumento de los divorcios por otra parte, también ha aumentado la

---

**9** Para efectos de este trabajo, el concepto de cohesión social trasciende la idea de capital social, circunscrita tradicionalmente a elementos propios de esta primera dimensión, es decir, relacionada a los recursos que los individuos poseen para movilizarse, sus redes, confianzas. El concepto de cohesión social aquí definido incorpora otras dimensiones que abordan elementos que refieren a la percepción de justicia social o prácticas orientadas al bien común, que en su conjunto se alejan de la idea tradicional de capital social.

**10** Este indicador de pobreza multidimensional considera a un hogar como carente en este aspecto si ante distintas situaciones de necesidad o emergencia no dispone de redes de apoyo. El indicador identifica la carencia si fuera del hogar no existe alguna persona que pueda prestar apoyo en ninguna de las siguientes situaciones: (i) ayuda en el cuidado en caso de enfermedad de algún miembro del hogar; (ii) facilitar un vehículo si el hogar lo necesita; (iii) prestar dinero al hogar en caso de emergencia; (iv) ayudar al hogar a resolver consultas o realizar trámites legales o financieros; (v) ayudar al hogar en el uso de tecnologías; (vi) ayudar con reparaciones del hogar; (vii) ayudar a conseguir un trabajo a algún miembro del hogar; (viii) aconsejar a los miembros del hogar en caso de problemas personales o familiares.

carga de trabajo y emocional de las mujeres, ya que son ellas quienes mayoritariamente asumen el cuidado de niños y ancianos. Dado este contexto, el sistema de protección social, por tanto, debiera tener especial atención en no sobrecargar con exigencias a las familias y especialmente a las mujeres.

### Cantidad de amigos cercanos

(Encuesta Bicentenario 2006-2016)

¿Cuántos amigos cercanos tiene usted?



El promedio de amigos cercanos que declaran las personas encuestadas ha descendido en las últimas mediciones: el 2006 se declaraba un promedio de 4,3 amigos cercanos y el 2016 el promedio bajó a 3,5. Por otra parte, cabe destacar que las personas que declaran no tener amigos cercanos o solo un amigo cercano ha aumentado levemente en la última década, pasando de 27% el 2006 a 30% el año 2016. En general el promedio de amigos es mayor para los hombres, para los más jóvenes y los niveles educacionales más altos, y al contrario baja para las mujeres, las personas de mayor edad y en los niveles educacionales más bajos.

### Contacto presencial con vecinos

(Encuesta Bicentenario 2016)

¿Con qué frecuencia se junta usted socialmente con vecinos?



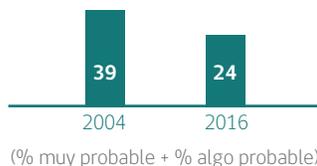
(% casi todos los días + % una o dos veces por semana + % varias veces al mes)

En cuanto al contacto presencial con vecinos, este disminuye a más de la mitad la frecuencia respecto a los amigos cercanos, el 2016 el 19% de las personas encuestadas respondió que se junta socialmente con sus vecinos casi todos los días, todas las semanas o varias veces al mes. A medida que aumenta la edad, disminuye la frecuencia de contacto. Por el contrario, el 50% respondió que nunca se junta socialmente con vecinos.

### Redes de apoyo para obtener un préstamo

(PNUD)

Si usted quisiera realizar un proyecto importante, ¿Cuán probable sería para usted encontrar alguna persona fuera de su hogar que le prestara dinero?

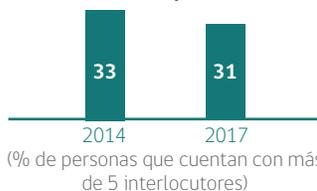


En cuanto a las redes de apoyo para obtener un préstamo, el 2016, solo el 24% de las personas encuestadas señaló que es probable o muy probable encontrar a alguien fuera de su hogar que le preste dinero, cifra que presenta una baja respecto del año 2004 en que alcanzaba 39%. En general, los que tienen más redes de apoyo para obtener préstamos, son las personas menores de 55 años, las que viven en la Región Metropolitana y las con mayores niveles educacionales. Por el contrario, los que tienen menos redes de apoyo para obtener préstamos son las personas mayores de 55 años, de las regiones del norte, centro y sur y los que tienen menores niveles educacionales.

### Redes para conversar temas importantes

(COES 2014-2017)

¿Con quién conversa temas que para usted son importantes?



El 2017, 31% de las personas encuestadas declaró contar con más de 5 interlocutores para conversar temas importantes en los últimos seis meses. El 7% respondió que no cuenta con nadie con quien conversar y 25% señaló que solo tiene una persona con quien hablar. Lo relevante de esta pregunta es que al incorporar "la conversación en temas importantes" permite abarcar relaciones sociales más extensas que las que se dan en entornos familiares. Esta cifra ha disminuido entre 2014 y 2017.

## 1.2. Confianza entre las personas

Para esta sub dimensión se consideraron los siguientes indicadores: i) confianza social generalizada, ii) percepción sobre si las personas intentan ser justas y iii) percepción sobre el altruismo social.

La confianza interpersonal constituye un cimiento fundamental desde donde las personas pueden cooperar con otros, favorecer el intercambio y sentar las bases para establecer relaciones sin miedo a ser vulnerados, engañados o heridos (Brewer & Alexander, 2002; Durkheim, 1931; Giddens, 1990; Luhmann, 1996; Hardin, 2006). En una sociedad cohesionada, “el otro es visto como alguien en quien se puede confiar y no como alguien que está al acecho, pronto a dar un salto para agredir o sacar ventajas ilegítimas de una determinada situación” (CEPAL, 2007: 44).

En Chile, desde que se mide confianza interpersonal, se observa que las personas escasamente confían en los desconocidos. En efecto, la encuesta del *World Values Survey* reveló en 1990, que en Chile solo el 22% de las personas confiaba en otros desconocidos, cifra que en su última medición del 2012 llegó solo a 12%. Esta es una tendencia que se repite en el conjunto de todos los países hispanoamericanos (incluido España) y que contrasta con la confianza interpersonal en países como Alemania (45%), Australia (51%), Nueva Zelanda (53%), Japón (57%) y Holanda (66%). Para el 2018, la encuesta COES estima que la confianza interpersonal alcanzo al 19%.

Así, se ha dicho para el caso chileno que “la desconfianza se traduciría en la creencia generalizada de que los otros individuos abusarán o se aprovecharán de mí, de que el otro no cumplirá con su palabra y, por ende, que solo se puede contar con uno mismo, entre otros [...] La ausencia de cohesión se traduce en fragmentación y atomización social, escenario en el que prima la percepción de que no se puede contar ni esperar el apoyo, la consideración y/o el respeto de los otros individuos. De esta forma, los “otros” pasan a ser percibidos como fuente de riesgos y amenazas para la realización de los propios fines y la conservación de la propia integridad, y por esta razón, el “estar alerta” y el “andar a la defensiva” se transforma en el modo común de estar en sociedad” (Centro de Políticas Públicas UC, 2015).

Además de la confianza interpersonal, casi el 58% de los encuestados piensa que otros tratarían de aprovecharse de ellos, el 75% considera que las personas se preocupan

mayormente de sí mismas y solo el 25% piensa que la mayoría de las personas trata de ayudar a los demás. Tanto los datos de confianza, como los de indicadores que se describen a continuación, son más problemáticos en las ciudades del norte del país y en las personas con menor nivel educacional.

### Confianza social generalizada

(COES 2016-2018)

Hablando en general, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas, o que hay que tener cuidado al tratar con ellas?



EL 2018, el 19% de las personas encuestadas respondía que se puede confiar en la mayoría de las personas “casi siempre o depende de la circunstancia”, mientras que el 81% respondía que hay que tener cuidado al tratar con ellas. En general los hombres, los jóvenes y las personas con niveles educacionales más altos, tienden a confiar más en la mayoría de las personas. Al contrario, las mujeres, las personas de mayor edad y quienes tienen niveles educacionales bajos manifiestan menos confianza. La mayor diferencia, de casi 20 puntos porcentuales, se constata entre quienes tienen un nivel educacional más bajo y más alto. En cuanto a las diferencias regionales, la cifra de confianza alcanza los niveles más altos en las regiones del sur y en la Región Metropolitana. La cifra más baja se constata en las regiones del norte del país.

### Personas intentan ser justas

(COES 2016-2018)

¿Cree que la mayoría de la gente intentaría aprovecharse de usted si tuviera la oportunidad, o cree que trataría de ser justa?



En cuanto a la percepción sobre si las personas intentan ser justas, solo el 42% de las personas encuestadas responde que la mayoría de la gente si tuviera la oportunidad trataría de ser justa o dependería de la circunstancia. Por el contrario, el 58% responde que la gente intentaría aprovecharse. No se observan diferencias relevantes por sexo o edad en esta dimensión. Sin embargo, si se constatan diferencias según nivel educacional: en los niveles altos existen más personas que creen que la mayoría de la gente intentaría ser justa. Respecto a las diferencias regionales, las regiones del sur representan las cifras más altas y las del norte las más bajas.

### Altruismo social generalizado

(COES 2016-2018)

¿Diría usted que las personas, la mayoría de las veces, tratan de ayudar a los demás, o se preocupan mayormente solo de sí mismas?



Solo una de cada cuatro de personas encuestadas responde que la mayoría de las personas tratan de ayudar a los demás o dependería de la situación. Adicionalmente, tres cuartos de las personas encuestadas responden que las personas se preocupan mayormente solo de sí mismas. En cuanto a las diferencias etarias, en general la cifra más baja se observa en los grupos más jóvenes y de mayor edad, y las más altas en los grupos de edades intermedias. En relación a los niveles educacionales, los grupos extremos concentran las cifras más altas, y los intermedios (media completa y superior incompleta) las más bajas. En cuanto a las zonas geográficas, las cifras más altas de percepción de que la mayoría de las personas trataría de ayudar a los demás se ven en las regiones del sur y la Región Metropolitana, seguido por las regiones del centro y por último en las del norte.

### 1.3. Trato digno

Para esta subdimensión se consideran los siguientes indicadores: i) experiencia de haber recibido malos tratos en sus diversas expresiones, ii) experiencias de malos tratos en los servicios de salud, iii) experiencias de malos tratos en oficinas del servicio público, y iv) percepción de conflictividad percibida entre clases altas y bajas.

La centralidad que ocupa el trato de las personas ha sido desde hace años una de las principales preocupaciones que ha aparecido en el diagnóstico de diversos estudios cualitativos en Chile en la materia (Araujo 2009, 2013 y 2016). Es por ello que la comisión que propuso la dimensión de redes y cohesión social para medir la pobreza multidimensional estimó como central incluir una dimensión de “trato igualitario”. En las últimas mediciones, CASEN considera como hogares carentes a aquellos que declaran que alguno de sus miembros ha sido tratado injustamente o discriminado fuera del hogar en los últimos 12 meses. En 2017, 13,7% de los hogares respondía que las personas habían sido discriminadas o tratadas injustamente por algún motivo<sup>11</sup>.

Otras mediciones de experiencias de malos tratos revelaron que, en 2016, el 41% de las personas había vivido una experiencia de este tipo (PNUD, 2017). Los principales lugares donde se experimentan estos malos tratos son en el trabajo (42%), los servicios de salud (33%), la calle y el transporte público (33%), así como los servicios públicos (26%). Considerando lo anterior, el Consejo ha decidido realzar el indicador de “salud” y “servicios públicos” para que el Ministerio pueda poner un foco en el trato con el que se recibe a las personas en estos lugares. Como se recoge en los testimonios de los dirigentes sociales con quienes este Consejo se reunió, en este ámbito se juega un sentido importante de la dignidad en el trato social:



*Los malos tratos que vivimos es de parte de las instituciones es porque nos contestan mal, no atienden bien a los adultos mayores, no les explican bien, te dan una mala respuesta, no te miran a los ojos quien está detrás del mesón, no nos facilitan los bonos y subsidios que para nosotros son lejanos y burocráticos... los malos tratos no son de nuestros pares, sino que de las instituciones. (Dirigenta Social y Comunitario, Agosto 2020).*

**11** Razones de discriminación: nivel socioeconómico; ser hombre/mujer; su estado civil; su ropa; su color de piel; ser extranjero; su edad; su orientación sexual o identidad de género; tener tatuajes, piercing, perforaciones o expansiones; su apariencia física; sus creencias o religión; su ideología u opinión política; participar o no en sindicatos u organizaciones gremiales; el lugar donde vive; el establecimiento donde estudió; pertenecer a un pueblo indígena; su condición de salud o discapacidad.



*Las personas que están a cargo, está haciendo mal su trabajo, no hay empatía y amor por lo que hacen, no tratarían mal si supieran que es tan fácil atender a quien no sabe leer y escribir, es fácil darle las herramientas, pero los ven como ignorantes, nos los atienden, los dejan para después. (Dirigenta Social y Comunitario, Agosto 2020).*



*Nos discriminan por vivir en campamentos nos dicen ´nadie los mandó a vivir ahí´, dicen que queremos todo gratis y no, lo que necesitamos es un empujoncito, queremos vivir tranquilos con nuestros hijos. (Dirigente Social y Comunitario, Agosto 2020).*

Por otra parte, el estudio Desiguales del PNUD (2017) recalcó que las personas consideran que el clasismo y el machismo están detrás de esas malas experiencias. Al respecto, es importante considerar que en el último tiempo existen indicadores que muestran un aumento sustantivo en la sensación de conflicto entre clases sociales. La encuesta COES, por ejemplo, muestra que dos tercios de la población percibe un conflicto entre clase alta y baja (antes de los sucesos del 18 de octubre de 2019 la encuesta Bicentenario mostró un alza muy significativa también al respecto). En contextos de nuestras ciudades donde existe una gran segregación y distancia entre los barrios más ricos y pobres (ver Sabatini et al., 2001; Salcedo y Rasse, 2017; Méndez & Gayo 2018; entre muchos otros), esta percepción de conflicto no puede sino mirarse con preocupación cuando la razón percibida de los malos tratos está relacionada al clasismo. A pesar de ello, experiencias de integración urbana en Chile (sectores donde colindan grupos muy diferentes en términos socioeconómicos y donde hay interacciones cotidianas) han mostrado resultados favorables para la cohesión (Sabatini, Wormald, Rasse, Treilbock, 2013).

### Experiencias de malos tratos (PNUD 2016)

Pensando en el último año, ¿Ha experimentado usted alguna de las siguientes situaciones? Ha sido ofendido, ha sido pasado a llevar, ha sido mirado en menos, ha sido tratado injustamente, ha sido discriminado, ha sido tratado violentamente.



(% si, muchas veces + % si, algunas veces + % si, pocas veces)

El 2016, el 41% de las personas encuestadas señaló que en el último año ha sido ofendido, ha sido pasado a llevar, ha sido mirado en menos, ha sido tratado injustamente, discriminado, o ha sido tratado violentamente. En general, esta cifra aumenta en los grupos más jóvenes y disminuye en los de mayor edad, manifestándose una diferencia de más de 20 puntos entre el grupo de 18 a 24 años y el de 65 o más. En cuanto a los niveles de educación, la cifra es más alta para el nivel de educación superior incompleta, luego educación media completa e incompleta, y por último educación superior completa.

### Experiencia de malos tratos en Servicios de Salud (PNUD, DES 2016)

Pensando en estas situaciones que le ha tocado experimentar en el último año, ¿Dónde ocurrió esto? En Servicios de Salud.



(% si, en servicios de salud)

Respecto del mismo grupo de personas, el 33% señala que la experiencia de mal trato habría ocurrido en servicios de salud. Esta cifra es mayor en las mujeres que en los hombres. En cuanto a las regiones, el porcentaje aumenta en las regiones del sur y del norte, y disminuye en las del centro y en la Región Metropolitana.

### Experiencias de malos tratos en oficinas de servicios públicos (PNUD, DES 2016)

Pensando en estas situaciones que le ha tocado experimentar en el último año, ¿Dónde ocurrió esto?... e) En oficinas de servicios públicos (tribunales, municipalidad, etc)



(% si, en oficinas de servicios públicos)

En el año 2016, el 26% de las personas que declaran haber sufrido alguna situación de maltrato en los últimos 12 meses, declara que ha sufrido maltrato en oficinas de servicios públicos (tribunales, municipalidades, etc.). No se presentan mayores diferencias entre hombres y mujeres.

### Percepción de conflictos: Entre personas de clase alta y de clase baja (COES 2014-2017)

Pensando en Chile en general, ¿cuánto conflicto diría usted que existe actualmente: Entre personas de clase alta y personas de clase baja?



(% bastante + % mucho conflicto)

En cuanto a la percepción de conflicto entre personas de clase alta y baja el 65% de las personas manifestó que habría bastante o mucho conflicto en 2018. Esta cifra aumentó respecto de 2016, en cuya fecha alcanzaba 61%. Esta cifra es mayor en mujeres. En cuanto al rango etario el grupo de 18 a 24 alcanza el porcentaje más alto. En relación al nivel de educación, el grupo de educación superior incompleta manifestó mayor nivel de percepción de conflicto de los otros grupos, aunque esto está relacionado con el tema etario. Por último, respecto al territorio, la cifra más alta se concentra en la Región Metropolitana, siendo las demás zonas similares entre ellas.

## 1.4. Aceptación de la diversidad

Para esta subdimensión, se consideraron los siguientes indicadores: i) percepción del aporte positivo de la migración (mayor diversidad cultural), ii) percepción del aporte negativo de la migración (menos empleos), iii) percepción del derecho a casarse de las parejas homosexuales, iv) percepción del derecho de adopción de las parejas homosexuales y v) percepción sobre reconocer constitucionalmente a Chile como un país multicultural.

La aceptación de la diversidad se refiere a que “las personas aceptan individuos con otros valores y estilos de vida, como miembros iguales de la sociedad” (Traducción propia. Bertelsmann Stiftung, 2013). En las sociedades modernas, la cohesión social solo es posible si las personas respetan y aceptan a los demás, independientemente de sus creencias o estilos de vida (Brown & Zagefka, 2011). La aceptación de la diversidad constituye un indicador atípico para las definiciones clásicas de cohesión social, que puede verse afectada por sentimientos nacionalistas que promueven la xenofobia y la discriminación (Blank & Schmidt, 1993; Condor, 2001; Kosterman & Freshbach, 1989; Mummendey, Klink & Brown, 2001).

Para el caso chileno, se decidió dejar tres ámbitos desde donde se construye la discusión sobre diversidad en el país: aceptación de la diversidad sexual, étnica y el reconocimiento a los pueblos originarios<sup>12</sup>. Tomando en consideración el conjunto de indicadores disponibles, es posible constatar que, al menos a nivel de los promedios, esta es una de las pocas dimensiones de la cohesión social que ha mejorado en Chile.

En términos de la aceptación a la población inmigrante, se observa que existe una mayor valoración a su cultura y menor percepción de que ellos perjudican las fuentes de trabajo de la población nativa (ver al respecto en la misma dirección, los estudios CEP, 2018 y PNUD, 2019). No obstante, esto varía según grupos socioeconómicos y territorios. En los sectores más pobres y en las regiones del norte la percepción negativa aumenta de manera muy sustantiva. En estos grupos, se asocia el aumento de la inseguridad y la pérdida de empleo a la inmigración. Como lo ejemplifica un trabajador de la zona de Coquimbo:

---

**12** En los indicadores originales del *Social Cohesion Radar* se incluye además la diversidad religiosa y se dejan los conflictos de clase en el ámbito de la evaluación de la justicia distributiva; en este diagnóstico se han integrado los temas de percepción de conflicto entre clases a la subdimensión de trato digno, porque en ambos se encapsula el problema del clasismo.



*Que no entre tanto extranjero a Chile, porque eso ha afectado harto las pagas igual, en algún sentido. Por ejemplo - para el norte: usted iba a trabajar y le pagaban 10 lucas, y ahora hay 3, 4 peruanos que trabajan por las mismas 10 lucas. No tiene adónde perderse el hombre. Le dice ya, 'te ofrezco estos 4 por la misma plata' y están perjudicando al mismo país. (Entrevista grupal, hombres 30-45 años, sector rural Ovalle, Región de Coquimbo). (FUSUPO, 2010).*

Más radical ha sido el cambio en la aceptación de las relaciones entre personas del mismo sexo. En 1990, Chile tenía un bajo grado de aceptación de las relaciones homosexuales, similar al que exhibían países como Turquía; hoy en día la aceptación ha crecido a niveles como los que se observan en Argentina o Estados Unidos (PNUD, 2019). La aceptación de la diversidad sexual, sin embargo, varía significativamente según género, edad, confesión religiosa y nivel educacional. Se constata en efecto un aumento sustantivo en las mujeres, personas agnósticas, jóvenes y con mayor nivel educacional.

Por último, en términos de aceptación de la diversidad étnica, un conjunto amplio de preguntas en encuestas de opinión pública muestra una alta cohesión en torno a las demandas de reconocimiento constitucional de los pueblos originarios. Sin embargo, esto no debe desestimar el grave conflicto que se vive hoy en ciertos territorios del país a propósito de las demandas no resueltas referidas a temas territoriales y culturales de algunas comunidades indígenas. De hecho, como lo revela el Estudio Longitudinal de Relaciones Interculturales (ELRI), existe alto consenso entre la población indígena y no indígena respecto del grado de conflictividad que existe entre los pueblos indígenas y el Estado Chileno (en torno al 73%) y con las empresas (en torno al 75%), y en menor medida entre la población indígena y no indígena (45%), siendo más bajo aún en las zonas del norte donde llega al 30% aproximadamente. Es decir, se reconocen mayores niveles de conflictividad a nivel institucional que personal.

### Percepción aporte positivo migración (cultura)

(PNUD 2010-2018)

Existen distintas opiniones acerca de los inmigrantes de otros países que viven en Chile. ¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? Los inmigrantes mejoran la sociedad chilena trayendo nuevas ideas y culturas.



Como se observa en el gráfico, en el año 2018, el 44% de las personas encuestadas respondió estar de acuerdo o muy de acuerdo con que los inmigrantes mejoran la sociedad chilena trayendo nuevas ideas y culturas. Esta cifra ha aumentado en los últimos años, el 2010 solo alcanzaba el 28%. En general esta cifra aumenta en los grupos más jóvenes, en las regiones del sur y en los niveles educacionales altos. Por el contrario, estas cifras disminuyen en los grupos de mayor edad, en las regiones del centro y región Metropolitana y en los niveles educacionales más bajos, quienes presentan menor grado de acuerdo con que los inmigrantes mejoran la sociedad chilena al traer nuevas ideas y culturas.

### Percepción aporte negativo migración (trabajo)

(PNUD 2010-2018)

Existen distintas opiniones acerca de los inmigrantes de otros países que viven en Chile. ¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? Los inmigrantes les quitan los trabajos a las personas nacidas en Chile.



El mismo año, el 30% de las personas encuestadas manifestó estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que los inmigrantes les quitan los trabajos a las personas nacidas en Chile, cifra que ha disminuido desde el año 2010 donde alcanzaba el 46%. En general esta cifra aumenta en las regiones del norte y en los niveles educacionales más bajos.

### Percepción derecho a casarse de parejas homosexuales

(Bicentenario 2011-2019)

Respecto de estas afirmaciones sobre la familia, ¿Qué tan de acuerdo está usted con que...? Las parejas homosexuales deberían tener derecho a casarse.



En cuanto a la aceptación de la diversidad sexual, el 2019, 61% de las personas encuestadas respondió estar de acuerdo o muy de acuerdo con que las parejas homosexuales deberían tener derecho a casarse. Esta percepción ha aumentado considerablemente en los últimos años: en el 2011 solo el 28% estaba de acuerdo o muy de acuerdo con la misma afirmación. En general, esta cifra es más alta en las mujeres, en las personas más jóvenes y en los niveles de educación más altos y, por el contrario, es más baja en los hombres, en las personas de mayor edad y en los niveles educacionales más bajos. Las brechas más grandes se dan por tramo etario y nivel educacional. Entre el grupo más joven y el de más edad existe una diferencia de más de más de 30 puntos porcentuales. Según niveles educacionales, las diferencias entre los grupos de menor y mayor nivel educacional llegan hasta 40 puntos porcentuales. Por último, respecto de las regiones, la Metropolitana es la que presenta el nivel más alto, luego las regiones del norte, del centro y por último las del sur.

### Percepción derecho de adopción de parejas homosexuales

(PNUD 2010-2018)

Respecto de estas afirmaciones sobre la familia, ¿Qué tan de acuerdo está usted con que...? Las parejas homosexuales deberían tener derecho a adoptar niños.



En relación a la percepción sobre el derecho de adoptar niños por parte de parejas homosexuales también se ha constatado un aumento en los últimos años. El 2015 solo un tercio de las personas encuestadas estaba de acuerdo o muy de acuerdo, mientras que el 2019, el acuerdo alcanza a casi la mitad (48%). En comparación con el indicador anterior, las variables se comportan de maneras similares, siendo las mujeres, los jóvenes, los niveles de educación más altos y la región metropolitana los que presentan más adherencia a la afirmación.

### Reconocimiento Constitucional de Chile como país multicultural

(ELRI - CIIR 2016 -2018)

De la siguiente lista de políticas, ¿Qué tan de acuerdo está con ellas? Reconocer constitucionalmente a Chile como un país multicultural (es decir, uno donde conviven diferentes culturas).

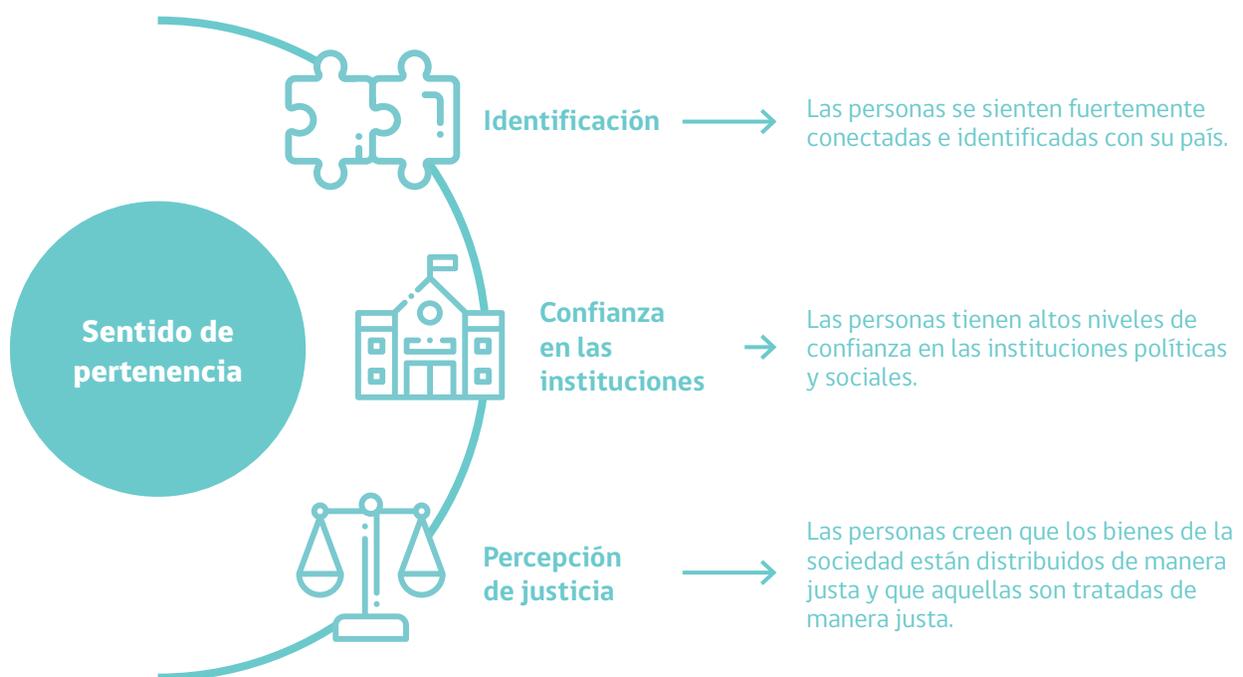


En 2018, el 84% de las personas encuestadas respondió estar de acuerdo o muy de acuerdo con reconocer constitucionalmente a Chile como un país multicultural, es decir donde conviven diferentes culturas. Este alto nivel de apoyo ha sido estable entre el 2016 y 2018.

## 2. Sentido de pertenencia

Mientras los indicadores de *calidad del vínculo social* capturan la dimensión horizontal de la cohesión social, vale decir, cómo las personas confían, respetan y se relacionan con los demás, la dimensión *sentido de pertenencia* se refiere a la dimensión jerárquica o vertical de la cohesión, donde los indicadores seleccionados captan cómo las personas se identifican con su país, confían en las instituciones y perciben que existe justicia social (Bertelsmann Stiftung, 2013).

Figura 2.  
*Dimensiones de Sentido de pertenencia y sub dimensiones.*



\* Fuente: Elaboración propia en base a propuesta de *Cohesion Social Radar*.

Del total de indicadores sobre *sentido de pertenencia*, se relevan cuatro hechos claves para la cohesión social en Chile:

- Si bien los indicadores de identificación han disminuido levemente, claramente existe una alta identificación nacional. Este es uno de los pilares positivos de la cohesión social en Chile.
- Al contrario, la confianza institucional ha caído dramáticamente durante los últimos diez años. Instituciones claves del orden político (gobierno, partidos, Congreso) no superan el 5% de confianza.
- Las percepciones de injusticia social, por su parte, han aumentado en los últimos años, especialmente en torno a la salud y la educación. Resulta clave destacar el hecho de que no se percibe que el esfuerzo sea recompensado, ya sea en el mercado del trabajo o al pensionarse.
- Las personas evalúan que el Estado no toma en cuenta sus opiniones a la hora de definir sus políticas.

## 2.1. Identificación

Tal como sugiere el documento *Social Cohesion Radar* (2013), los indicadores considerados para esta subdimensión son: i) orgullo por la nación o patriotismo e ii) identificación nacional. La identificación con la nación como “comunidad imaginada” (Anderson, 1993) corresponde a una forma de identidad social de los ciudadanos en la cual se combina el sentido de pertenencia y afecto positivo a la nación (Gaertner & Dovidio, 2011; Leach et al., 2008; Mummendey, Klink & Brown, 2001). Este sigue siendo uno de los mecanismos de cohesión más resilientes hasta la fecha. Si bien los fenómenos de globalización y aumento de la aceptación de la diversidad ponen en entredicho los sentimientos de nacionalismo extremo, la idea de nación se mantiene como un aspecto positivo de definición del sí mismo colectivo.

Las personas en general buscan tener una imagen positiva de sí mismas y de los grupos a los que pertenecen. Esta idea corresponde a uno de los principales supuestos de la Teoría

de la Identidad Social (Tajfel y Turner, 1986). De esta manera, se asume que el sentido de pertenencia a una nación puede contribuir a esta función psicológica. En consecuencia, se puede suponer que, si las personas se identifican como miembros de una nación, intentarán evaluar positivamente a la nación a la que pertenecen. La pregunta acerca de la relación que puede existir entre sentimientos positivos hacia la propia nación y la existencia de actitudes de rechazo o derogación hacia otros grupos requiere distinguir entre las nociones de nacionalismo y patriotismo.

Según Kosterman y Feshbach (1989), el nacionalismo representa la faceta perjudicial de la evaluación positiva de la propia nación, ya que incluye la opinión de que el país de uno es superior al de los demás y, por tanto, debería ser dominante (noción que la asemeja a una concepción ideológica de la propia nación, ver Hopkins, 2001). El nacionalismo de esta forma, involucra la noción de comparación con otras naciones. El patriotismo, por otra parte, se entiende como un aspecto esencialmente valioso, porque representa sentimientos de apego al propio país (Blank y Schmidt, 1997).

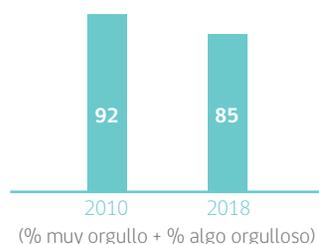
Así, acorde a la Teoría de la Identidad Social (Tajfel y Turner, 1986), el nacionalismo puede concebirse como una forma de diferenciación intergrupala (que suponen comparación entre naciones), mientras que el patriotismo puede entenderse como parte de una evaluación positiva de la propia nación, donde no está necesariamente implicado el rechazo a otros grupos. En pocas palabras, se considera que el nacionalismo está intrínsecamente relacionado con la derogación de otros grupos, mientras que el patriotismo revela una relación positiva con el propio grupo (Blank y Schmidt, 1993). De esta forma el patriotismo se entiende como un apego afectivo hacia la propia nación que implica sentimientos de pertenencia, responsabilidad y orgullo (por ejemplo, Bar-Tal, 1993; Staub, 1997), aspectos que hablan de una positiva cohesión social y que no necesariamente se corresponden con actitudes y conductas derogatorias de otros grupos. Esta es la dimensión que se capturaría con los dos indicadores de identificación y orgullo con la nación, que se consideran en la dimensión de sentido de pertenencia de la cohesión social.

El 85% siente orgullo por la nacionalidad chilena y se identifica con Chile. Si bien existe un leve descenso respecto de años anteriores, sigue siendo una cifra muy alta. En los jóvenes hay un menor orgullo, pero incluso en este grupo etario llega al 79%. Los grupos con mayor identificación son las personas de mayor edad y las personas con menor nivel educacional.

### Orgullo de su nacionalidad

(PNUD 2010-2018)

¿Qué tan orgulloso se siente de ser chileno?



Como se observa en el gráfico, el 85% de las personas encuestadas respondió el 2018 estar muy o algo orgulloso de su nacionalidad, cifra que ha disminuido levemente en comparación a la medición del 2010 cuando el 92% de las personas encuestadas se sentía orgulloso de su nacionalidad. En general, los grupos más jóvenes son los que se sienten menos orgullosos de ser chilenos en términos relativos; entre los jóvenes de 18 a 24 años esta cifra alcanza el 79%. También se observan variaciones según el nivel educacional, siendo los niveles de educación media completa e incompleta los que alcanzan un porcentaje más alto, seguidos por quienes tienen educación superior completa y levemente más abajo, educación superior incompleta (altamente correlacionado con edad). Esta cifra no varía significativamente por sexo ni territorialmente.

### Identificación Nacional

(COES 2016-2018)

¿En qué medida se encuentra usted de acuerdo o en desacuerdo de cada una de las siguientes afirmaciones?: Me identifico con Chile.



En cuanto a la identificación nacional, el 88% de los encuestados en 2018 respondió estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación "me identifico con Chile". Al igual que en el indicador anterior, los grupos más jóvenes se sienten en términos relativos menos identificados con Chile que los grupos de personas mayores, presentando una diferencia de más de 20 puntos porcentuales.

En cuanto a las regiones, las cifras más altas se constatan en las regiones del sur, seguidos por el centro y el norte, habiendo una menor identificación en la Región Metropolitana en términos relativos. Por último, en cuanto al nivel educacional, las personas que tienen educación media completa o incompleta son los que se sienten más identificados con Chile, seguidos por quienes tienen educación superior completa, y por último los que tienen educación superior incompleta, llegando este último grupo al 76%.

## 2.2. Confianza en instituciones

Para esta subdimensión se eligieron los siguientes indicadores: i) confianza en el Congreso, ii) confianza en los tribunales de justicia, iii) confianza en el gobierno, iv) confianza en los partidos políticos, v) confianza en carabineros y vi) confianza en las fuerzas armadas.

La confianza en las instituciones juega diversos roles para entender la cohesión en un contexto democrático. Los ciudadanos establecen con el Estado y las instituciones que representan una relación de mayor o menor confianza, condicionando la legitimidad y estabilidad de los gobiernos democráticos (Citrin y Muste, 1999; Levi y Stoker, 2000;

Zmerli y van de Meer, 2017). La confianza es tanto un recurso para los ciudadanos como para el Estado y diversas instituciones. Para los ciudadanos, la confianza reduce la complejidad de la elección y permite que ellos relajen la constante necesidad de monitorear y controlar a las instituciones gubernamentales. Para el Estado, y quienes gobiernan, la confianza es beneficiosa, porque les brinda la certeza de que serán obedecidos, reduciendo la necesidad del uso de la fuerza o la coerción. En este sentido la confianza es para el Estado y los gobiernos una fuente de poder (Bianco, 1998; Citrin y Muste, 1999) que facilita la labor de las instituciones (Hetherington, 1998), pues permite el ejercicio de la autoridad, un recurso clave que puede movilizar a las organizaciones públicas - a diferencia de las privadas - para producir valor público (Moore, 1995). En la misma línea, un informe reciente de la OCDE (2017) señala que quienes manifiestan mayor confianza en las instituciones tienden a hacer sacrificios en el presente con vistas a beneficios colectivos futuros o apoyar iniciativas que requieran de cooperación. Por el contrario, la falta de confianza institucional, particularmente en el sistema de justicia y en las instituciones de orden y seguridad, puede afectar negativamente la disposición de las personas a cumplir la ley y favorecer la normalización de la corrupción (Morris y Klesner, 2010; Jones, 2015; Uslaner, 2017; Robinson y Robinson, 2018; You, 2018).

En Chile, se ha demostrado que la confianza hacia las instituciones se correlaciona con la evaluación sobre su desempeño (Morales, 2008). Es decir, la desconfianza hacia ellas - especialmente hacia las instituciones políticas - está determinada por la percepción que tienen las personas sobre el incumplimiento de sus funciones claves o el nivel de corrupción dentro de ellas (PNUD, 2019). Segovia et al. (2019), en la misma línea, destaca que la confianza se relaciona con lo que se espera de las instituciones y la orientación al bien común que se les atribuye (en Chile, por ejemplo, bomberos es la única institución que posee más de 70% de confianza). Existe una sensación de abandono por parte de la ciudadanía que considera que gran parte de las instituciones no conectan ni resuelven sus problemáticas y están ausente en los territorios, como lo grafican las siguientes citas de dirigentes sociales y comunitarios.



*Puerto Montt está en cuarentena acá nunca han llegado los políticos, llegan cuando necesitan un voto. La gente no puede salir a trabajar, y con la cuarentena desapareció también la olla común y de nuestros bolsillos y casas sacamos para darles qué comer a los abuelitos que están postrados. Nosotros tenemos que preocuparnos de ellos y entregarles toallitas y darle la comida. (Dirigente Social y Comunitario, Agosto 2020).*



*Hay carencia de credibilidad, la gente ha dejado de creer en las instituciones y en los líderes sociales...cuando partí me movía sola y la gente no creía en nosotros porque piensan que somos un dirigente más que venía a robar, luego de 6 años, saben que somos una junta y confían en nuestro trabajo, tanto así, que no es la puerta del político la que tocan cuando tienen un problema, es la puerta de su dirigente. (Dirigenta Social y Comunitario, Agosto 2020).*

Los efectos de la desconfianza en las instituciones pueden ser muy dañinos. Cuando las instituciones básicas de la democracia no funcionan bien y se deslegitiman, se genera la pérdida del sentido de pertenencia e incrementa la desafección política, afectando críticamente la cohesión social (Sojo, 2017).

Si se enfatiza la importancia de esta subdimensión, es porque uno de los cambios más dramáticos del último tiempo en nuestro país ha sido la pérdida de confianza hacia las instituciones. Para algunas instituciones - especialmente los partidos políticos - el declive más dramático se vivió en los años noventa, pero después de los casos de corrupción y colusión, así como los casos de abusos sexuales, la caída ha sido fulminante para todas las instituciones, incluidos medios de comunicación, empresas e iglesias (salvo bomberos; también los sindicatos se han mantenido estable en torno al 30%). Probablemente vinculados a los desfalcos de recursos (corrupción) cometidos por funcionarios y, particularmente, luego del manejo que se hizo de las situaciones de protestas asociadas a los acontecimientos ocurridos a partir de octubre de 2019, la confianza en Carabineros bajó hasta el 17%.

Tomando los datos de Latinobarómetro (2018), la confianza en instituciones del Estado es relativamente baja en toda Latinoamérica: poder judicial (26%), Congreso (21%) y partidos políticos (13%). Chile, en esa medición, se encuentra en el promedio, aunque esos datos no incluyen los sucesos del último tiempo que, tal como se observa en los indicadores seleccionados, llegan a un mínimo de confianza.

Es importante constatar, que en los últimos gobiernos también se ha visto una fuerte caída en los niveles de confianza hacia el gobierno por parte de la ciudadanía, especialmente durante el segundo año en ejercicio (15% en el gobierno de Michelle Bachelet y 5% en el gobierno de Sebastián Piñera), revelando la profunda fisura que existe entre este poder del Estado (el ejecutivo) y la ciudadanía que lo ha elegido. De hecho, en un informe reciente de la OCDE (2017) se señala que Chile junto a Grecia tienen la más baja

confianza hacia su gobierno, teniendo una diferencia de sesenta puntos porcentuales con los países donde existe más confianza.

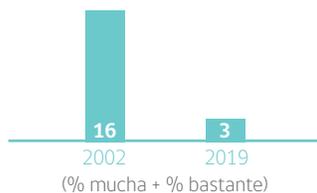
La falta de confianza ha conllevado una fuerte pérdida de la legitimidad de los gobiernos, fenómeno que también se observa a nivel internacional – aún cuando en menor medida comparado con Chile–, donde en muchos países democráticos la ciudadanía ha perdido gradualmente la confianza en sus instituciones a lo largo del tiempo (Barómetro de la Confianza Edelman, 2018). Adicionalmente, es importante destacar que la baja confianza en la política y sus instituciones ha catalizado importantes reformas, como la creación de la Alta Dirección Pública y Chile Compra, tras la crisis MOP-Gate, o la convocatoria de la comisión contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, cuyas recomendaciones solo han sido parcialmente aprobadas.

En los indicadores de confianza hacia el Congreso, tribunales de justicia, gobiernos y partidos políticos no se observaron diferencias significativas según factores sociodemográficos. Como lo reporta el último reporte del PNUD (2019), durante el período de referencia (2008-2018), la falta de confianza se ha generalizado a tal punto que las diferencias que se apreciaban hace diez años entre grupos de la población han tendido a desaparecer en la última medición. En 2018 los chilenos, independientemente de su sexo, edad, nivel educacional y lugar en que habitan, confiaban muy poco en esas instituciones del Estado.

### Confianza en el Congreso

(CEP 2002-2019)

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con esta tarjeta, ¿Cuánta confianza tiene usted en cada una de ellas?



En relación a la confianza en el Congreso, en 2019 solo el 3% de las personas encuestadas respondió tener mucha o bastante confianza en la institución, cifra que venía bajando en los últimos años. De hecho, el nivel de confianza que existía en 2002 ya era bajo, llegando en esa época a solo 16%.

### Confianza en tribunales de justicia

(CEP 2002-2019)

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con esta tarjeta, ¿Cuánta confianza tiene usted en cada una de ellas?

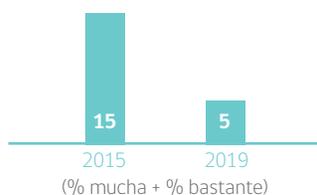


En cuanto a la confianza en tribunales de justicia, solo el 8% respondió tener mucha o bastante confianza en 2019, cifra que el año 2002 representaba a 19%.

### Confianza en el gobierno

(CEP 2015-2019)

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con esta tarjeta, ¿Cuánta confianza tiene usted en cada una de ellas?



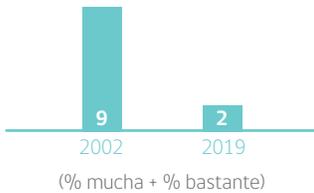
Asimismo, el 5% de las personas encuestadas respondió tener mucha o bastante confianza en el gobierno. Esta cifra es más baja que el nivel de confianza en el mismo período del mandato presidencial anterior, donde el 15% manifestó tener mucha o bastante confianza<sup>13</sup>, cifra que ya era extremadamente baja.

**13** Este indicador puede variar según la posición ideológica de las personas, por lo que sería ideal considerar la confianza en el Estado en vez de confianza en el gobierno; sin embargo, no existe disponibilidad de datos al respecto. Para medir la variación en el tiempo, se consideraron etapas similares de los últimos dos períodos presidenciales.

### Confianza en los partidos políticos

(CEP 2016-2019)

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con esta tarjeta, ¿Cuánta confianza tiene usted en cada una de ellas?

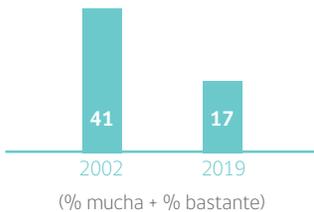


Respecto a la confianza en los partidos políticos, solo el 2% de las personas tiene mucha o bastante confianza en ellos en 2019, cifra que en 2002 representaba al 9% de la población. Esta institución actualmente es la que exhibe, junto al Congreso, los menores niveles de confianza por parte de la ciudadanía de todas las evaluadas.

### Confianza en carabineros

(CEP 2002-2019)

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con esta tarjeta, ¿Cuánta confianza tiene usted en cada una de ellas?

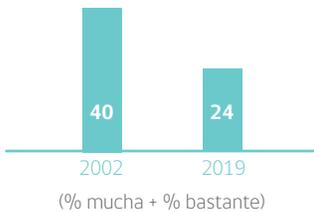


En cuanto a la confianza en carabineros, solo el 17% de las personas encuestadas respondió tener mucha o bastante confianza en carabineros en 2019. Llama la atención la baja sustantiva que ha experimentado carabineros institución que en el año 2002 gozaba de 41% confiaba por parte de la población en Chile.

### Confianza en FF.AA.

(CEP 2002-2019)

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con esta tarjeta, ¿Cuánta confianza tiene usted en cada una de ellas?



Respecto a la confianza en las fuerzas armadas, en 2019 el 24% de las personas encuestadas respondió tener mucha o bastante confianza en las fuerzas armadas, cifra que en 2002 alcanzaba el 40%.

## 2.3. Percepción de justicia

Para medir esta sub dimensión se consideraron los siguientes indicadores: i) percepción de corrupción del gobierno; ii) percepción de corrupción en las empresas privadas; iii) percepción de injusticia en el acceso a una mejor salud dependiendo de la disponibilidad de recursos económicos; iv) percepción de injusticia en el acceso a una mejor educación para sus hijos dependiendo de la disponibilidad de recursos económicos; v) percepción de las diferencias de ingresos; vi) percepción de que las personas son recompensadas por sus esfuerzos; vii) importancia del trabajo duro y el esfuerzo para surgir en la vida y viii) percepción de que el gobierno considera el punto de vista de las personas al diseñar o reformular prestaciones estatales.

En Chile, los indicadores que utiliza *Social Cohesion Radar* para abordar la percepción de justicia presentan un panorama bastante crítico. La percepción de corrupción que ocurre en las instituciones públicas y privadas -altamente correlacionado con la desconfianza como se vio anteriormente - ha crecido de manera muy importante desde que se hicieron públicos casos de cooptación del sistema político por parte de grupos económicos, de colusión de algunas empresas privadas o del fraude al fisco en el caso de miembros de Carabineros y de las Fuerzas Armadas.

Igualmente dramático es el aumento en la percepción de que el derecho a la salud y la educación dependan fuertemente de la disponibilidad de recursos por parte de las familias. Si el año 2000 el 52% estaba en desacuerdo con que las personas que pueden pagar más puedan tener acceso a la salud y educación (CEP 2000), esta cifra alcanza el 88% y 86%, respectivamente, en 2018 (encuesta COES). Adicionalmente, el 91% considera que las diferencias de ingresos son muy grandes (en países como Italia y Argentina llega a un porcentaje similar; en países como Noruega baja a 58% y en Estados Unidos a 64%; ver PNUD, 2017). Las personas valoran su esfuerzo individual y consideran que el trabajo duro es muy importante para surgir en la vida (80%). No obstante, solo el 31% de ellos percibe que su esfuerzo es bien recompensado. La alta discrepancia en estos últimos indicadores debilita, por cierto, la cohesión social.

Por último, un estudio reciente de la OCDE (2018) reporta que en torno al 70% de las personas encuestadas en Chile percibe que el gobierno no considera su opinión a la hora de diseñar sus programas y prestaciones sociales. Si bien esta percepción se ubica en torno al promedio de la OCDE (comparte posición con países como Finlandia, Polonia y México), existen países que tienen valores en torno al 40% (Canadá y Holanda) o

incluso al 30% (Noruega). En un contexto democrático, la percepción de justicia social es clave, dado que apunta a la forma en que se distribuyen los beneficios a nivel estatal. Es clave también para el Consejo pues denota que en los diseños de políticas públicas las personas son escasamente consideradas. Como se relata desde las voces de los/as dirigentes/as:

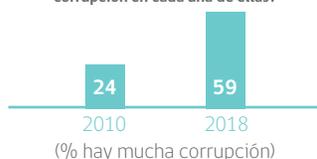
“ Que no nos impongan cosas que no estamos de acuerdo. Que podamos reclamar nuestros derechos y saber cómo, tenemos derechos, pero al momento de reclamarlo no existe nada a lo cual se pueda acoger: la palabra antes, valía mucho más que un papel. (Dirigente Social y Comunitario, Agosto 2020).

“ Se cambian leyes y cosas y a los dirigentes no les consultan. Cuando llega la ley dice que hay que hacer esto. (Dirigente Social y Comunitario, Agosto 2020).

### Percepción de corrupción en el gobierno

(PNUD 2010-2018)

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿Cuán extendida cree usted que está la corrupción en cada una de ellas?

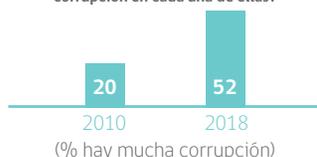


El 59% de las personas encuestadas el 2018 consideró que existía mucha corrupción en el gobierno. Esta cifra ha aumentado muy sustantivamente en los últimos años si se considera que solo alcanzaba el 24% en el 2010. Los jóvenes consideran que hay más corrupción en el gobierno que las personas mayores. A su vez, las regiones del sur alcanzan los índices más altos de percepción de corrupción, seguidas por las del norte, luego la Región Metropolitana y por último las regiones del centro.

### Percepción de corrupción en las empresas privadas

(PNUD 2010-2018)

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿Cuán extendida cree usted que está la corrupción en cada una de ellas?



La percepción de corrupción en las empresas privadas es levemente menor que en el Estado. En efecto, el 52% de las personas encuestadas en la última medición del año 2018 respondió que en las empresas privadas existe mucha corrupción. Esta cifra ha aumentado ostensiblemente, pues en 2010, alcanzaba el 20%.

### Percepción de injusticia que aquellos que puedan pagar más tengan acceso a una mejor salud

(CEP-COES 2000-2018)

Es justo que aquellos que pueden pagar más tengan acceso a mejor salud.



En relación a la percepción de injusticia de que aquellos que puedan pagar más tengan acceso a una mejor salud, el 88% de las personas encuestadas el año 2018 manifestó estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con que eso es justo. El grado de desacuerdo ha aumentado considerablemente en el último tiempo, pues llegaba al 52% el año 2000. En general, esta cifra es levemente más alta en las mujeres y en los grupos más jóvenes.

### Percepción de injusticia que aquellos que pueden pagar más tengan acceso a una mejor educación para sus hijos

(CEP-COES 2000-2018)

Es justo que aquellos que pueden pagar más tengan acceso a una mejor educación para sus hijos.



El mismo año, el 86% de las personas encuestadas manifestó estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con que es justo que aquellos que puedan pagar más tengan acceso a una mejor educación para sus hijos. Al igual que el indicador anterior, esta cifra ha aumentado considerablemente en el último tiempo puesto que alcanzaba el 52% en el 2000. En relación a los grupos analizados, nuevamente esta cifra es mayor en las mujeres y los grupos más jóvenes.

### Percepción de que las diferencias de ingresos son muy grandes

(PNUD 2016)

En Chile "las diferencias de ingresos son muy/demasiado grandes".



En 2016, el 91% de las personas encuestadas manifestó estar de acuerdo o muy de acuerdo con que las diferencias de ingresos son muy grandes en Chile, dando cuenta de un alto consenso y transversalidad a nivel de toda la población (no se constatan diferencias por sexo, edad, nivel educacional ni ubicación geográfica).



En cuanto a la importancia que las personas atribuyen al trabajo duro para surgir en la vida, el 80% señaló que es muy o bastante importante. Nuevamente este hallazgo cuenta de un alto consenso y transversalidad a nivel de toda la población (no se constatan diferencias por sexo, edad, nivel educacional ni ubicación geográfica).



Casi un tercio de las personas encuestadas el año 2018 señaló estar de acuerdo o muy de acuerdo con que en Chile las personas son recompensadas por sus esfuerzos. Esta proporción aumentó sustantivamente desde el 2014, cuando era solo el 21%. Esta cifra resultó ser más alta en los hombres y en las personas de mayor edad. En cuanto a las diferencias por nivel educacional, las cifras más altas se observaron en el nivel de educación media incompleta, educación superior completa, seguidos por educación media completa y por último, educación superior incompleta, el grupo que está más en desacuerdo con que en Chile las personas son recompensadas por sus esfuerzos. En cuanto a la variable territorial, las regiones del norte y del sur concentran las cifras más altas, seguidos por la Región Metropolitana y las regiones del centro del país.



En cuanto a la percepción de que el gobierno considera el punto de vista de las personas al diseñar o reformular beneficios estatales, en 2018, el 68% de las personas encuestadas estuvo en desacuerdo o muy en desacuerdo con la referida afirmación.

### 3. Foco en el bien común

La tercera y última dimensión definida es el foco en el bien común. En este ámbito se abarcan indicadores que permiten reflexionar sobre el grado de solidaridad que existe en una sociedad determinada, si las personas se orientan por reglas comunes y cuál es el nivel de la participación cívica. En este sentido, a la importancia de contar con redes resilientes, la confianza institucional y un sentido de justicia social, se suman las prácticas que fortalecen el bien común.

Figura 3.  
*Dimensiones del foco en el bien común y sub dimensiones.*



\* Fuente: Elaboración propia en base a propuesta de *Cohesion Social Radar*.

Del total de indicadores sobre el foco en el bien común, se relevan tres hechos principales para la cohesión social en Chile:

- Respecto de la solidaridad, existe una alta demanda por mayores impuestos a las personas más ricas, expectativa que es común en casi todos los países de la OCDE. En las prácticas de donación de dinero y voluntariado, Chile no presenta grandes diferencias respecto de este tipo de conductas con otros países.
- Dos tercios de las mujeres sienten temor a ser acosadas sexualmente en sus trabajos o en el lugar donde estudian, el 55% de ellas siente temor a caminar sola en la noche en su barrio o población. Para ellas, no se acata una regla fundamental de convivencia social y del bien común: respetar su integridad física y dignidad.
- En los últimos años han aumentado las movilizaciones sociales, pero ha decrecido la participación electoral y la identificación con partidos políticos, en un contexto que se le otorga poca importancia a la asociatividad. Este es uno de los mayores desafíos de la cohesión social en su relación con la democracia.

### 3.1. Solidaridad y ayuda

Los indicadores utilizados para medir esta sub dimensión son los siguientes: i) percepción sobre si el gobierno debería subir los impuestos a los más ricos para ayudar a los pobres, ii) disposición a pagar impuestos para mejorar el nivel de atención en salud, iii) donar dinero y iv) participar en actividades de voluntariado.

Esta dimensión se organiza frente a los dos grandes ámbitos que la literatura especializada discute en torno a la solidaridad: por un lado, la percepción sobre los impuestos y, por otro, las acciones personales que demuestran un compromiso solidario, como donar dinero y participar en actividades de voluntariado. Respecto de los impuestos, se ha dicho que ellos constituyen la “infraestructura del sentimiento nacional” (Ardant, 1975). En la medida que las personas aceptan que a partir de sus ingresos y riquezas otros sean ayudados (dimensión solidaria de los impuestos), se fortalece la inclusión social y el rol del Estado para implementar políticas públicas a partir de la capacidad fiscal

que adquiere a partir de los impuestos (J. Atria, 2017). Asimismo, desde las prácticas, se entiende a la solidaridad como el entramado de cooperación destinado a aumentar la probabilidad de inclusión social a individuos excluidos de diferentes derechos sociales (Mascareño, 2007, Arnold y Thumala, 2006, Castillo y Madero, 2012). Los índices de solidaridad en este sentido abarcan la donación de dinero, bienes y tiempo (González y Lay, 2017).

En términos de los impuestos, conocer la percepción de la población siempre ha sido arduo, en parte, debido al desconocimiento que tiene la población acerca de las distintas formas de tributación que existen en el país. Entre los pocos indicadores disponibles, la OCDE (2018) recientemente preguntó si se debía aumentar los impuestos a los más ricos para favorecer a los pobres. En Chile, el 72% está de acuerdo con esta afirmación, cifra muy cercana al promedio obtenido por la OCDE. El Centro de Estudios Públicos, por otra parte, ha consultado acerca de la disposición de las personas a pagar más impuestos con el propósito de mejorar el nivel de atención del sistema de salud público. Los resultados revelan un aumento muy sustantivo a lo largo del tiempo, pasando desde 19% en 2011 a 31% de apoyo a la idea de pagar más impuestos para dicho fin el 2017. Esta última cifra es muy similar al promedio de los países de América Latina en 2012 (OCDE, CAF, CEPAL 2018). Salvo Perú (33%), Costa Rica (39%) y Uruguay (55%), el resto de los países se ubican por debajo del promedio. Estos datos pueden ofrecer distintas lecturas, pero a diferencia de otros indicadores, los resultados en Chile no se alejan tanto de los promedios observados en otros países.

En términos de las prácticas individuales de solidaridad, según los datos de la encuesta COES, el porcentaje de personas que hace donaciones de dinero a obras sociales o de caridad ha experimentado una caída pasando de 45% en 2014 a 37% en 2018. En el World Giving Index, Chile aparece entre el 25% de los países donde más se dona dinero. En términos de voluntariado, el 12% de las personas afirma haber hecho voluntariado (CAF, 2019). Esta cifra es cercana a la que reporta el informe sobre el Estado del Voluntariado en el Mundo 2011, elaborado por la Naciones Unidas, que estima en 16% el total de la población mundial que realiza voluntariado. La OCDE, por su parte, compara el nivel de voluntariado de los países, ubicando a Chile en torno al promedio mundial, mientras que en los países con el índice más alto de voluntariado (Estados Unidos y Nueva Zelanda, el porcentaje llega a 30% (OCDE, 2020)<sup>14</sup>.

---

**14** Sería deseable que en el futuro se cuente con dos indicadores adicionales. Primero, uno que refiera a la cantidad de recursos totales que se entregan en donaciones, y segundo, uno que capture la proporción de donación hecha en función de los ingresos de las personas.

Se ha discutido dentro del Consejo que sería necesario contar con más información para comprender cabalmente el significado de la solidaridad en la sociedad chilena. En algunos estudios, la solidaridad se entiende en términos de ayuda a las personas cercanas –especialmente familiares o amigos–, o bien como una solidaridad reactiva en casos de catástrofe natural o tragedias nacionales (Maki, Dwyer, Blazek, Snyder, González y Lay, 2019). Asimismo, en estudios con grupos focales sobre legitimación y crítica de la desigualdad, la solidaridad no aparece como un concepto fundamental para discutir sobre aspectos redistributivos (PNUD, 2017; Guzmán, Méndez y Barozet, 2017).

### Aumento de impuestos para ayudar a los pobres

(OECD-RISK THAT MATTERS 2018)  
 ¿El gobierno debería gravar a los ricos más de lo que lo hacen actualmente para apoyar a los pobres?



(% si + % definitivamente si)

En cuanto a la percepción sobre si el gobierno debería aumentar los impuestos de los más ricos para ayudar a los pobres, el año 2018 el 72% de los encuestados señaló que el gobierno debería hacerlo. (OCDE, 2018). No se observan diferencias según sexo, edad o niveles de educación para esta respuesta.

### Disposición a pagar impuestos para mejorar el nivel de atención en salud

(CEP 2011-2017)  
 ¿Qué tan dispuesto está Ud. a pagar mayores impuestos para mejorar el nivel de atención en salud para las personas en Chile?



(% dispuesto + % bastante dispuesto)

En cuanto a la disposición a pagar impuestos para cuestiones más específicas, en 2017 el 31% de las personas encuestadas estaba dispuesta a pagar mayores impuestos para mejorar el nivel de atención del sistema de salud pública. Esta cifra ha aumentado en los últimos años (era 19% en 2011). En general, los hombres, y en términos relativos, las personas con los niveles educacionales más altos, muestran mayor disposición a pagar más impuestos para mejorar la salud pública.

### Donar dinero

(COES 2016-2018)  
 Por favor dígame, aunque sea de manera aproximada, cuántas veces ha donado dinero a una obra social o de caridad durante los últimos doce meses.



(% lo hizo más de dos veces)

Con respecto a la donación de dinero, el 37% de las personas encuestadas el 2018 declaró haber donado dinero (más de dos veces o más) en los últimos 12 meses, cifra que el año 2016 alcanzaba el 45%. En general, el porcentaje aumenta en las mujeres, en los tramos etarios intermedios (25 a 64) y en los niveles educacionales más altos. Por el contrario, han donado menos veces dinero los hombres, los jóvenes de menos de 24 años, los adultos de más de 65 y los niveles educacionales más bajos. Respecto a la variable territorial, las cifras más altas se concentran en la región metropolitana y en las regiones del centro, luego en las regiones del norte y por último en las regiones del sur.

### Participar en actividades de voluntariado

(COES 2016-2018)

Por favor dígame, aunque sea de manera aproximada, cuántas veces ha hecho voluntariado en los últimos doce meses.



En relación a las actividades de voluntariado, el 12% de las personas encuestadas señaló haber participado como voluntario más de dos veces en los últimos 12 meses. El año 2016 esta cifra sin embargo representaba el 14%. No se presentan mayores diferencias según edad, sexo, y zonas geográficas del país.

## 3.2. Respeto por las reglas sociales

En *Social Cohesion Radar* (2013) esta dimensión considera principalmente indicadores que dan cuenta de cuánto se obedecen las reglas del tránsito, el tamaño percibido del mercado negro, y cuán seguras se sienten las personas transitando solas y de noche por las calles. Para muchos de ellos no se cuenta con información en el caso chileno, por lo que se ha optado por mostrar solo dos indicadores: i) temor a caminar solo en la noche en su barrio o población y ii) temor a ser acosado sexualmente en su lugar de trabajo o lugar de estudio. La elección de estos indicadores no solo se justifica porque van de la mano de la propuesta del *Social Cohesion Radar*, sino porque también abarcan un punto central de la cohesión y a dos problemas que afectan gravemente el vínculo social en Chile.

El punto central dice relación con las formas que adopta el conflicto social y político. La mayoría de los conceptos modernos de cohesión no incluyen el conflicto social como uno de sus determinantes. En la medida en que la cohesión social se piensa desde el entramado de las instituciones democráticas, las personas pueden y deben disputar lo que valoran y consideran injusto, sin arriesgar su cohesión social. No obstante, hay formas de resolver las disputas que dañan el vínculo y donde se pone en juego el quiebre del lazo social. Una de ellas es la violencia contra las mujeres. El indicador sobre el temor a caminar solo en la noche en su barrio afecta especialmente a las mujeres. Más de la mitad de ellas tiene ese miedo (55%) y dos tercios siente miedo a ser acosada

sexualmente en el lugar de trabajo o donde estudia (67%), cifra que aumenta a 85% en el caso de las jóvenes entre 18 y 24 años. En este sentido, la regla social que no se obedece tiene relación con el respeto mínimo a la dignidad e integridad física de las mujeres. Son, como propone Michelle Lamont y otras autoras (2016), “asaltos a la dignidad” (*assaults on worth*). Chile ha vivido en los últimos años un poderoso movimiento de mujeres que alerta sobre las diversas desigualdades de género, poniendo especial énfasis en el acoso y el abuso sexual. Esto también es parte de los problemas de cohesión que se deben enfrentar.

Un segundo punto es el temor experimentado por las personas en barrios excluidos donde el narcotráfico ha expandido su presencia y, en este sentido, los indicadores del tamaño del mercado negro de *Social Cohesion Radar* apuntan en esta línea. Uno de los indicadores de la dimensión de redes y cohesión social de Casen, en el marco de la medición de la pobreza multidimensional, muestra que en 13,5% de los hogares en Chile al menos uno de sus integrantes declaró haber presenciado tráfico de drogas o balaceras o disparos<sup>15</sup>. En este contexto, a la segregación de las ciudades chilenas se le suma la ausencia del Estado en algunos territorios en términos del resguardo de la integridad y tranquilidad de sus habitantes, llevando a la privatización de la seguridad. Lucía Dammert explica: “Una última tendencia muy relevante en el espacio latinoamericano es la privatización de la seguridad, ligada a dos cuestiones que afectan a la cohesión social: una alta percepción de inseguridad y la desconfianza hacia el orden policial” (Dammert, 2012). Estudios de casos muestran que en los sectores donde se impone el narcotráfico, la confianza en carabineros se ha debilitado aún más, y además conlleva a que en los territorios de mayor exclusión no solo se imponga el temor - el miedo a salir de noche - sino que se convierta en algo más práctico no respetar las reglas sociales para sobrevivir (Araujo, 2019).

---

**15** Se considera hogar carente en este indicador si declaran que alguno de sus miembros ha vivido o presenciado “siempre”, durante el último mes, a lo menos una de las siguientes situaciones (i) tráfico de drogas, (ii) balaceras o disparos. Este tipo de problemas se ha mantenido en el período 2015-2017, afectando a uno de cada 10 hogares, siendo el tráfico de drogas el hecho que más han presenciado los hogares, 9,6%, seguido de balaceras o disparos, 7,3%.

### Temor a caminar solo/a en la noche en su barrio o población

(Bicentenario 2019)

¿Cuánto temor producen las siguientes situaciones?  
Caminar solo/a en la noche en su barrio o población.



(% mucho + % bastante)

En cuanto al temor a caminar solo en la noche en su barrio o población, el 42% manifestó sentir mucho o bastante temor en 2019. Esta cifra es considerablemente mayor (55%) en las mujeres. En general, los grupos más jóvenes y los niveles más altos de educación tienen menos temor que los mayores y que los niveles educativos más bajos. En cuanto a la variable territorial, en el norte y en la Región Metropolitana el temor aumenta, y disminuye en las regiones del centro y del sur.

### Temor a ser acosado/a sexualmente en lugar de trabajo o en su lugar de estudio

(Bicentenario 2019)

¿Cuánto temor producen las siguientes situaciones?  
Ser acosado/a sexualmente en su lugar de trabajo o en su lugar de estudio.



(% mucho + % bastante)

En relación con el temor a ser acosado sexualmente en el lugar de trabajo o de estudio, el 42% señaló sentir mucho o bastante temor el 2019. En general, las mujeres y los jóvenes temen más ser acosados sexualmente que los hombres y que las personas de mayor edad, llegando esta diferencia a 20 puntos porcentuales entre hombres y mujeres. En cuanto a los niveles educativos, el nivel que presenta mayor temor es el de educación superior incompleta, seguido por educación media completa. La brecha de género está presente en todos los grupos educativos. Hay más temor en las regiones del sur, seguido por las del norte y del centro y por último en la Región Metropolitana.

## 3.3. Participación cívica

Para esta sub dimensión se usaron los siguientes indicadores: i) participación en organizaciones sociales; ii) importancia de ser activos en asociaciones sociales o políticas para ser un buen ciudadano; iii) participación en elecciones municipales; iv) participación en elecciones presidenciales; v) interés en la política y vi) asistencia a una marcha o manifestación política.

Una alta participación cívica es un atributo de una sociedad cohesiva. Por un lado, desde la literatura de capital social y compromiso cívico – que emergieron fuertemente en el contexto norteamericano – ser parte de una organización dota de redes sociales y vincula al individuo con su comunidad. Por ello, la anterior comisión que trabajó sobre el indicador de pobreza multidimensional de Redes Sociales y Cohesión Social incluyó

en la CASEN un ítem de participación<sup>16</sup>. La información de CASEN (2017) revela que en el 20% de los hogares había personas participando en alguna organización social, otras encuestas nacionales elevan el número a 30% (PNUD, 2019). Es importante indicar que el valor reportado en CASEN está sujeto a fuentes de error en la medida que es un solo informante quien debe contestar por todos los integrantes del hogar; y por supuesto podría ocurrir que ciertos integrantes no estén enterados de todas las actividades en que se involucran los miembros del hogar (ver comentarios realizadas por el Consejo a las preguntas de cohesión social de CASEN en sección de recomendaciones).

El reporte del PNUD (2019) muestra que un tercio de la población considera importante para la democracia ser activo en organizaciones sociales, cifra que se ha elevado en los últimos años. No obstante, sigue siendo una cifra bastante baja en consideración a otros atributos de una buena ciudadanía como “cuidar el medioambiente”, “ayudar a otros” o “estar informado”, que superan el 85% (PNUD, 2019).

Otra forma de entender esta dimensión en un contexto democrático es la participación electoral. Toda democracia se basa en que los electores elijan a sus representantes. En Chile, desde el retorno a la democracia ésta ha bajado dramáticamente, posicionando a Chile entre una de las democracias con menor participación electoral dentro de la OCDE (2016). De hecho, nuestro país ha tenido la caída más pronunciada en América Latina (PNUD, 2018), donde algunos países han visto aumentada su participación electoral. Es importante hacer notar que lo que interesa desde el punto de vista de la cohesión social es el compromiso cívico que moviliza a los ciudadanos a votar. Al respecto, cuando se considera los niveles de participación electoral respecto al universo de ciudadanos elegibles para votar (cumplen el límite de edad que es 18 años), se constata una caída sistemática en la tasa de participación electoral (Bargsted et al., 2019). Tomando este indicador, más la desconfianza hacia los partidos políticos, la ciencia política ha señalado desde hace un tiempo que Chile vive una aguda crisis de representación y legitimidad (Castiglioni y Rovira, 2016; Luna, 2016).

---

**16** Este indicador de pobreza multidimensional considera que ningún miembro del hogar participa en un grupo social organizado. Su carencia se identifica en los hogares en que ningún miembro de 14 años o más ha participado, en los últimos 12 meses, en alguna organización social o grupo organizado, entre los siguientes: (i) juntas de vecinos u organización territorial; (ii) club deportivo o recreativo; (iii) organización religiosa o de iglesia; (iv) agrupación artística o cultural y grupos de identidad cultural; (v) agrupaciones juveniles o estudiantiles; (vi) agrupaciones de mujeres; (vii) agrupaciones de adultos mayores; (viii) voluntariado; (ix) autoayuda en salud; (x) agrupación ideológica o partido político; (xi) agrupación corporativa; (x) centro de padres y apoderados; (xi) otra. Además, ningún miembro de 18 años o más que se encuentre ocupado pertenece a alguna organización relacionada con su trabajo, entre las siguientes: (i) sindicato (de empresa, inter-empresa, o de trabajadores independientes); (ii) asociación de funcionarios; (iii) asociación gremial sectorial; (iv) colegio profesional.

Si bien esta caída en participación electoral se observa en toda la sociedad, tanto el bajo nivel actual como el descenso observado, se distribuyen de manera heterogénea en esta. Existen, en efecto, desigualdades marcadas en los grados de participación en términos territoriales, etarios, socioeconómicos y, en menor medida, de género. A nivel regional, en la segunda vuelta presidencial de diciembre de 2017 se observaron diferencias de hasta 17 puntos porcentuales en participación: 55,4% de los habitantes de la región de mayor participación, el Maule, asistió a votar, mientras que la región con menor participación, Tarapacá, registró una tasa de solo 36,9%. A nivel comunal las diferencias son evidentemente más marcadas, y emerge un claro sesgo socioeconómico: al considerar las comunas de más de 50.000 habitantes, las comunas del “cono de alta renta” de Santiago presentan las seis tasas de participación más altas del país: Vitacura-85,4%; La Reina-71,3%; Providencia-71,2%; Las Condes-70,6%; Lo Barnechea-62,9%; Ñuñoa-61,3%. Estas tasas son hasta cuatro veces más altas que las observadas en las comunas de menor participación, casi todas ellas de bajo nivel socioeconómico: Alto Hospicio-21,9; La Pintana-33,4%; Lampa-36,3; Puente Alto-37,4%; Antofagasta- 37,7.

En el caso de grupos etarios, los jóvenes de 18 y 19 años son quienes registran menor participación, alcanzando una participación de solo 14% en la elección municipal de 2016<sup>17</sup>. Dicho de otra forma, 86% de los jóvenes que pudo haber votado por primera vez en dichas elecciones (cuando ya estaba en vigencia el voto voluntario y el registro electoral automático) decidió no hacerlo. Finalmente, en términos de sexo, si bien las mujeres exhiben mayor tasa de participación que los hombres, su participación ha disminuido de manera más acelerada en casi todos los grupos etarios.

Esta disminución en la participación electoral ha ido acompañada del bajo interés en la política que muestra Chile en comparación al resto de los países de América Latina: “al comparar los niveles de interés en la política en Chile con los indicadores para el resto del continente americano, se constata que el país presenta cifras bastante bajas. Chile presenta una cifra similar a Guyana (28%), inferior a países como Venezuela, Costa Rica y Uruguay (48%, 45% y 43%), y más baja que Perú y Haití (29% y 30%). Lideran la lista de interés en la política Estados Unidos y Canadá con 64% y 54%, respectivamente. La posición de Chile, además, no ha variado desde el inicio de las encuestas LAPOP en 2004” (Toro et al., 2016). No obstante, es interesante constatar que un estudio de la OCDE (2016) reveló que la población juvenil chilena (entre 15-29 años) es una de las que tiene mayor interés en la política respecto del conjunto de los países miembros.

---

**17** A la fecha, aún no está disponible la descomposición de las tasas de participación por edad y sexo para las elecciones 2017, que es elaborada por el Servicio Electoral luego de cada elección.

En efecto, desde las movilizaciones de 2006 en adelante, la población juvenil ha tenido una participación muy activa en acciones colectivas y protestas a nivel de la “calle”. Mientras ha decrecido su participación electoral, ha aumentado muy significativamente la participación en movilizaciones y conflictos políticos (Somma y Medel, 2017; Somma, Bargsted, Disi Pavlic y Medel, 2020).

Antes del estallido social del 18 de octubre del 2019, Chile tuvo una intensa agenda de movilización contra las desigualdades educativas, el abuso y maltrato de las mujeres, los problemas medioambientales o de las de pensiones, por mencionar algunos. Los datos revelan que si hace 10 años 1 de cada 10 personas había protestado, hoy esa cifra aumenta a 1 de cada 4 (PNUD, 2019). Esta participación civil no está vinculada a los partidos políticos (solo 3% se reconoce afiliado a un partido), a los sistemas de representación democrático (el 50% no vota), ni a la afiliación a organizaciones (la afiliación a los sindicatos solo llega a 20%). Así, la crisis de representatividad a todo nivel se torna en uno de los desafíos más importantes de la cohesión social en Chile.

### Participación en Organizaciones Sociales

(PNUD 1999-2018)

La gente pertenece a veces a diferentes tipos de grupos o asociaciones. Para cada tipo de grupo, por favor dígame si usted pertenece o no a algunos de ellos. Pertenecer a (11 tipos).



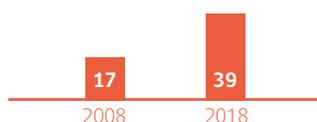
(% participan en al menos una organización)

El 36% de las personas encuestadas declara haber participado en alguna organización social durante en 2018, muy similar a años anteriores. Esta pregunta considera a aquellos encuestados(as) que declararon participar en alguno de los 11 grupos mencionados como, por ejemplo: un partido o movimiento político, una junta de vecinos, una iglesia, un grupo cultural o deportivo, una asociación profesional o gremial, un sindicato, entre otros.

### Importancia de ser activo en asociaciones sociales o políticas para ser un buen ciudadano/a

(PNUD 2008-2018)

¿ Cuán importante es para usted: ser activo en asociaciones sociales y políticas para ser un buen ciudadano/a?



(% de personas que responden 6 y 7, en escala del 1 al 7)

El 39% de las personas encuestadas considera importante (6 y 7 en una escala de 1 a 7), ser activo en asociaciones sociales o políticas para ser un buen ciudadano. Esta cifra ha aumentado 22 puntos porcentuales desde 2010 donde el 17% lo consideraba importante.

### Participación en elecciones municipales

(PNUD 2017 elaboración propia en base a INE, SERVEL e INTERIOR)

Participación electoral del total de la población en edad de votar.



Por último, en Chile la participación electoral ha bajado sostenidamente desde la vuelta a la democracia. Cabe considerar que el año 2012 se modificó el sistema de elecciones, pasando a un sistema de inscripción automática con voto voluntario. Mientras en las elecciones municipales del año 1992 votó el 79% de la población en edad de votar, el año 2016 participó el 36% de esa misma población. Las regiones donde hubo una mayor participación fueron en las del centro y del sur, seguido por las del norte y por último la Región Metropolitana, donde solo participó el 29% del padrón electoral.

### Participación en elecciones presidenciales

(PNUD 2017 elaboración propia en base a INE, SERVEL e INTERIOR)

Participación electoral del total de la población en edad de votar.



En cuanto a las elecciones presidenciales, el año 1989 votó el 87% de la población en edad de votar, mientras que en la segunda vuelta del año 2017 votó el 50% de la misma población. Las mujeres y las personas de mayor edad tienen una participación mayor que los hombres y los grupos más jóvenes. En relación a la variable territorial, se constata que existen diferencias, en ambas elecciones (municipales y presidenciales), se repite que las regiones del centro tuvieron una mayor participación. En las últimas elecciones presidenciales además de las regiones del centro, la Región Metropolitana fue la que presentó una mayor participación, seguido por las del sur y bastante por debajo las regiones del norte, que alcanzó solo el 42%.

### Interés en política

(WVS 1990-2018)

¿Qué tan interesado está usted en la política?



El interés en la política bajó de 37% en 1990 a 29% en el 2018. No se presentan mayores diferencias según edad, sexo, y zonas geográficas del país.

### Asistencia a una marcha

(PNUD 2008-2018)

Le mencionaré a continuación algunas formas de acción política que la gente puede llevar a cabo. Por favor, indique para una de ellas, si usted lo ha hecho o no lo ha hecho. ¿Usted ha asistido a una marcha o manifestación política?



En cuanto a acciones concretas de participación (declara haber asistido a una marcha o manifestación política), se ha observado un aumento muy sustantivo a lo largo de los años, pasando del 13% en 2008 al 24% en 2018. En general, la participación es más alta en los hombres, en los grupos más jóvenes y en los niveles educacionales más altos. Por el contrario, es más baja la asistencia de mujeres, grupos de mayor edad y niveles educacionales más bajos.

# Síntesis de los principales resultados

---

Del conjunto de indicadores analizados y a partir de una revisión de la literatura académica reciente sobre las dimensiones de la cohesión social, se identifican **4 fortalezas y 10 nudos problemáticos** que es necesario relevar en este informe .

## Fortalezas de la cohesión social

1. En general, resalta positivamente el aumento en los indicadores de respeto a la diversidad sexual. El 61% de las personas respondió estar de acuerdo o muy de acuerdo con que las parejas homosexuales deberían tener derecho a casarse, treinta puntos porcentuales más arriba de lo que sucedía en 2011. Si bien siguen existiendo diferencias importantes según posiciones religiosas, niveles educativos y edad, el aumento es transversal a todos los grupos sociales.
2. Respecto de la aceptación de la diversidad étnica, un conjunto amplio de preguntas en encuestas de opinión pública muestra una alta cohesión en torno a las demandas de reconocimiento constitucional de los pueblos originarios. A pesar de este apoyo ciudadano, persiste un gran conflicto entre el Estado y los pueblos indígenas en torno a las disputas de sus derechos y reconocimientos no resueltos.
3. Otro aspecto que resalta en la esfera de la aceptación de la diversidad es la alta aceptación a la población inmigrante, donde se constata una mayoría que valora su cultura y una minoría que considera que reducen las fuentes de trabajo de la población local. No obstante, esto varía significativamente según grupos socioeconómicos y territorios. En los sectores más pobres y en las regiones del norte la percepción negativa aumenta de manera sustantiva.
4. Un aspecto a relevar es que el 85% siente orgullo por la nacionalidad chilena y la mayoría de las personas se siente identificada con Chile. Orgullo e identificación nacional constituyen pilares positivos de la cohesión social en Chile.

## Nudos Problemáticos de la cohesión social

1. En los últimos diez años, algunos vínculos sociales fundamentales para la cohesión social se han debilitado: las personas tienen menos amigos, cuentan con menos apoyo en caso de necesidad y un tercio de la población tiene una sola persona (o nadie) con quien hablar temas importantes.
2. Desde la recuperación de la democracia, la confianza interpersonal se ha mantenido baja; actualmente solo el 19% de la población confía en desconocidos.
3. Existe un problema de respeto y dignidad en la interacción social. Alrededor del 40% de las personas ha tenido experiencias de malos tratos, que se atribuye principalmente al machismo y clasismo.
4. La confianza institucional ha sido baja desde mediados de la década de los noventa y ha caído dramáticamente durante los últimos diez años. Instituciones claves del orden político (gobierno, partidos y Congreso) no superan el 5% de confianza en 2019.
5. Las percepciones de injusticia social han aumentado en los últimos años, especialmente en torno a la salud y la educación. No se considera justo que el acceso a una buena salud y educación dependa de los ingresos.
6. Existe un altísimo consenso respecto a que las diferencias de ingresos son muy grandes en Chile (91% de la población). Las personas valoran el esfuerzo individual y consideran que el trabajo duro es muy importante para surgir en la vida (80%). No obstante, solo el 31% de ellos percibe que su esfuerzo es bien recompensado. Esto se puede asociar a los bajos salarios en el mercado laboral así como al monto actual de las pensiones.
7. En torno al 70% de las personas en Chile percibe que los gobiernos no consideran su opinión a la hora de diseñar sus programas y beneficios sociales.
8. Un 42 % de los chilenos y chilenas en general manifiesta sentir temor a ser acosados sexualmente en sus trabajos o lugar donde estudian, o bien caminando en la calle de noche por sus barrios. Esta cifra crece dramáticamente en el caso de las mujeres (66% y 55% respectivamente). Para ellas, no se acata una regla fundamental de

convivencia social y del bien común: respetar la integridad física y dignidad de las mujeres. En su conjunto, estos altos niveles de temor revelan el problema de seguridad que existe en Chile.

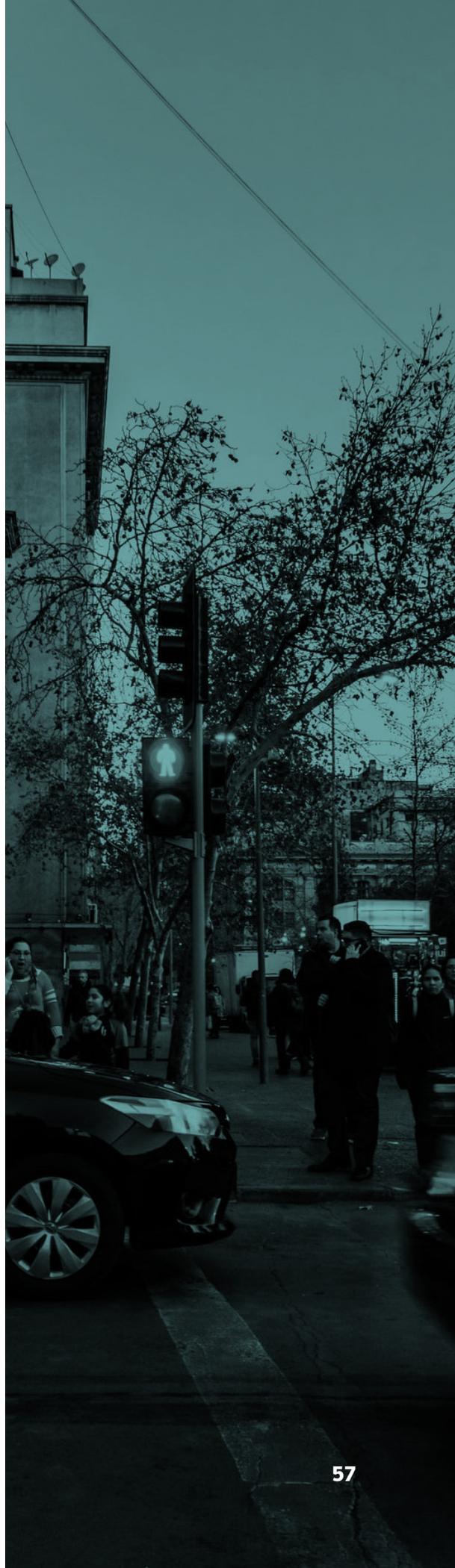
9. Solo un tercio de la población considera importante para la democracia ser activo en organizaciones sociales. Si bien han aumentado las movilizaciones sociales, solo un 36% de las personas participa en alguna organización social.
  
10. Desde el retorno a la democracia la participación electoral ha bajado dramáticamente, posicionando a Chile entre las democracias con menor participación electoral dentro de la OCDE y como el país donde la caída de la participación electoral ha sido más pronunciada en América Latina. Esta disminución ha ido acompañada de un bajo interés en la política y escasa identificación con los partidos políticos, en un contexto de baja asociatividad.

## 4. La cohesión bajo el contexto socioeconómico chileno

---

Es importante indicar que el diagnóstico de la cohesión social en Chile, construido a partir de los **44 indicadores** sintetizados en la sección precedente, debe analizarse tomando en cuenta un conjunto de factores de orden estructural que han caracterizado el desarrollo de Chile durante las últimas tres décadas, en términos de su crecimiento económico, nivel de desigualdad, pobreza, segregación territorial, nivel de empleo y endeudamiento, entre otros aspectos. Es relevante considerar todos estos factores por su incidencia en la cohesión social de los países.

Este diagnóstico se sitúa en el contexto de un país que ha experimentado profundas transformaciones económicas y sociales durante las últimas décadas, con notables avances en algunos campos y con muchos desafíos propios del subdesarrollo que aún persisten. El PIB per cápita medido en dólares constantes del 2010 subió de 5.933 en 1990 a 15.091 en 2019, con un aumento de más del 250%.



(Banco Mundial, 2020)<sup>18</sup>. Durante las últimas décadas Chile ha contado con una buena situación macroeconómica, con crecimiento económico sostenido, inflación bajo control y tasas de desempleo moderadas (Banco Central, 2019)<sup>19</sup>. Todo esto ha repercutido positivamente en los niveles de bienestar de los hogares. Utilizando la metodología actual para calcular los niveles de pobreza por ingresos, ésta ha disminuido desde un 68% de la población en 1990 a 8,6% en 2017 (MDSF, 2019). El ingreso per cápita real de los hogares creció un 126% entre 1990 y 2015 (PNUD, 2017). Si en 2010 la mediana de los ingresos reales de la población ocupada era \$283.3000, esta cifra se eleva hasta \$400.000 en 2018 (INE, 2018). Todas estas cifras reflejan un cambio relativo significativo en los niveles de ingreso de los hogares durante las últimas décadas.

Si bien Chile ha experimentado una progresiva reducción de sus niveles de pobreza en las últimas décadas (PNUD, 2018), los niveles de vulnerabilidad social a los que están expuestos los chilenos siguen siendo bastante altos. Al revisar las dinámicas de pobreza de la encuesta panel Casen (2006-2009) se constata que, si bien una minoría de personas ha estado en situación de pobreza durante los cuatro años de medición, más de un tercio de la población es alcanzada por la pobreza en al menos una entrevista en el mismo periodo (Maldonado, Prieto y Lay, 2016). Una dinámica similar se observa en los resultados arrojados por el Estudio Longitudinal Social de Chile (Radiografía del Cambio Social de Chile, COES, 2019) donde se constata que un 37% de personas exhibe ingresos que fluctúan en torno a la línea de pobreza.

Asimismo, los aún altos niveles de pobreza multidimensional observados en Chile, donde el 20,7% de la población se encontraba en dicha situación el 2017, exhiben carencias significativas en las cinco dimensiones que considera dicho indicador (educación; salud; trabajo y seguridad social; vivienda y entorno; y redes y cohesión social)<sup>20</sup>. Los datos disponibles también muestran una mayor incidencia de la pobreza multidimensional en ciertos grupos de la sociedad chilena, a saber, los habitantes de la región de La Araucanía (28,5%) y Ñuble (24,6%), las personas que habitan en zonas rurales (37,4%), la población

---

**18** <https://data.worldbank.org/country/chile?view=chart>

**19** El PIB ha crecido de manera constante desde 1990 a 2019, con las excepciones de los años 1999 y 2009. La inflación también se encuentra controlada, tomando valores bajo el 10% desde 1995 a la fecha. En 13 de estos 25 años la inflación se ha situado en el rango meta definido por el Banco Central - 3% anual, con un rango de tolerancia de más/menos un punto porcentual - y solo en cinco años ha tomado valores superiores al 5% anual, medido en base al Índice de Precios al Consumidor. La tasa de desempleo se ha situado bajo los dos dígitos con las excepciones de los años 1999-2002, 2004 y 2009.

**20** MDSF (2019: 43-49).

indígena (30,2%), los niños, niñas y adolescentes (22,9%), los adultos mayores (22,1%), y las personas en situación de discapacidad (24,8%).

El panorama no es menos complejo al considerar la desigualdades socioeconómicas o de género. Si bien la desigualdad de ingresos -medida a través del Índice de Gini- se ha reducido de manera significativa desde el 57,2 en 1990, a 44,4 en 2017 (Banco Mundial, 2017), esta sigue siendo relativamente alta en comparación a otros países de la región y los países de la OCDE (OCDE 2019; PNUD, 2017). En efecto, durante las últimas tres décadas, el decil de hogares con más altos ingresos concentra más de un tercio del ingreso monetario nacional, mientras la participación del decil de hogares con menores ingresos nunca ha superado el 3% (Banco Mundial, 2020). Cabe hacer notar que las encuestas de hogares como CASEN, sobre la cual se basan estos indicadores de distribución, subestiman los ingresos de los grupos más acomodados. En base a registros tributarios, el Banco Mundial ha estimado que el 0,1% más rico de la población capta el 19,5% del ingreso nacional (PNUD, 2017). La desigualdad de ingresos se conjuga además con importantes diferencias a nivel territorial. Si en Magallanes la pobreza aflige al 2,1% de la población según la última encuesta CASEN, en La Araucanía alcanza al 17,2%. Mientras la Región Metropolitana agrupa al 40% de la población chilena, concentra casi el 60% de los hogares pertenecientes al decil más alto de ingresos (PNUD, 2018b). En tanto, la mediana del ingreso de la región de La Araucanía corresponde al 58,4% de la mediana del ingreso de la Región Metropolitana.

Por otro lado, la diferencia de salarios entre hombres y mujeres sigue siendo grande, aun cuando se ha reducido. En 1990 el salario promedio de una mujer correspondía al 76,9% del de un hombre, mientras en 2015 alcanzaba el 84,4% (PNUD, 2017). El ingreso mediano mensual de las mujeres en 2018 es de \$343.234 y el de los hombres es \$411.100, correspondiendo a una brecha de -16,5%, la menor desde el año 2010, donde fue de -23,9% (INE, 2018). Un aspecto positivo es que la participación laboral de las mujeres también ha aumentado en las últimas décadas: si en 1990 el 39,6% de las mujeres entre 21 y 60 años eran parte de la fuerza laboral, en 2015 este porcentaje llegaba al 64,5% (ComunidadMujer, 2018). En cualquier circunstancia, las mujeres experimentan mayores niveles de desempleo, de ocupación informal y de pobreza, en comparación con los hombres para todo el período en que existen cifras comparables (INE, 2020).

Adicionalmente, es necesario considerar que en el contexto de la crisis sanitaria del COVID-19, muchos de estos indicadores socioeconómicos empeorarán a nivel nacional. La contracción económica ya ha sido importante, se han perdido empleos, alcanzando

en el trimestre de marzo a mayo de 2020, un 11,2% de tasa de desocupación, según el INE<sup>21</sup>, la cifra más alta de los últimos 16 años. En relación con el crecimiento económico, el Banco Central en su Informe de Política Monetaria (IPoM, junio 2020), estima que el PIB nacional se contraerá entre 5,5% y 7,5% el 2020. Las diversas medidas de mitigación y respuesta al impacto de la pandemia han puesto en marcha un programa fiscal de USD 12 mil millones. En este contexto, la Dirección de Presupuesto<sup>22</sup> ha proyectado recientemente que la deuda pública aumentaría de 27,9% en 2019, a 35,7% en 2021, llegando a 40% del PIB el 2024. Se proyecta que este escenario traerá consecuencias muy duras afectando los niveles de desigualdad, vulnerabilidad y pobreza en el país. Como se ha examinado en las páginas anteriores, el país tampoco tiene niveles adecuados de cohesión social que le permitan hacer frente a este escenario, lo que vuelve aún más urgente emprender la tarea de su fortalecimiento.

---

**21** <https://www.ine.cl/prensa/detalle-prensa/2020/06/30/ine-publica-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-empleo-del-trimestre-marzo-mayo-de-20202020#:~:text=De%20acuerdo%20a%20la%20informaci%C3%B3n,en%20doce%20meses.>

**22** [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-202677\\_doc1\\_.pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-202677_doc1_.pdf.pdf)



## 5. Determinantes de la cohesión social

---

Como se anticipó previamente, el mandato del Consejo no incluyó la elaboración de un análisis sistemático de los determinantes de la cohesión social en Chile. Sin embargo, ha parecido necesario incluir una breve caracterización de aquellos que parecen más relevantes de considerar en un análisis futuro de esta materia, especialmente dada la conexión que ellos tienen con la política institucional que adopte el país para promoverlos o modificarlos en pos de lograr una mayor cohesión social.

Uno de los principales determinantes de la cohesión social en las sociedades modernas es la equidad en la distribución del ingreso: sociedades más igualitarias tienden a ser más cohesivas (Jenson, 2010). El sentido de injusticia social aumenta cuando miembros de una sociedad viven en mundos totalmente distintos, con sistemas educativos y de salud con resultados totalmente diferentes (Agostini, Hojman, Román y Valenzuela, 2016). A su vez, la sedimentación de focos de marginalidad donde se acumulan desventajas sociales – falta de educación, precariedad laboral, carencia de redes sociales, desorganización familiar y abuso de sustancias – producen áreas de exclusión social que fracturan gravemente la unidad social y la calidad de las redes de apoyo (Council of Europe, 2001; Comisión Europea, 2004; Hulse y Stone, 2007; Uslaner, 2012).

El impacto de la segregación urbana sobre la cohesión social ha sido ampliamente señalado por la investigación académica como un factor que puede atentar contra la cohesión social (Buck, Gordon, Harding y Turok, 2005; Cassiers y Kesteloot, 2012; Méndez,

Otero, Link, López y Gayo, 2020; Uslaner, 2012). El acceso a derechos (educación, salud, áreas verdes, fuentes laborales, etc.) de distinta calidad, según los niveles de ingresos y el lugar donde se habita, genera una sensación de desigualdad de oportunidades y de dignidad (Garreton, Basauri, Valenzuela, 2020; Méndez y Otero, 2017). En Chile, grupos medios-altos alejados del resto de la población, segregados por los mecanismos de mercado asociados al valor del suelo, han tejido sus identidades a través de colegios y servicios privados, que los distancia del resto de la población, erosionando la cohesión social de los territorios (el caso más estudiado, sin duda, ha sido el de Santiago, donde se concentran buena parte de los grupos de ingresos altos; ver, Méndez y Gayo, 2018). Poblaciones segregadas suelen ser objeto de discriminación, estigma y maltrato, que además, dejan profundas huellas de resentimiento y rabia (Méndez, Otero y Perret, 2019). La ausencia de contactos significativos entre grupos y personas diversas, producto de la segregación espacial, afectaría seriamente a la cohesión social: incluso la igualdad jurídica o derechos compartidos no serían suficientes si no van acompañados de interacciones significativas como las que se esperan ocurran en territorios más integrados.

La inmigración, por otra parte, puede asociarse a problemas de cohesión social cuando los inmigrantes toman más tiempo en integrarse a la sociedad de acogida. Algunos grupos de migrantes optan por la autosegregación (o separación de la sociedad de acogida) en términos religiosos, étnicos o nacionales, lo cual limita el diálogo y las posibilidades de interacción (integración) con la sociedad de acogida, acrecentando el surgimiento de prejuicios y diversas formas de discriminación en los sectores de la sociedad que se sienten más amenazados por la migración, especialmente los estratos más bajos (Brown y Zagefka, 2011). Se ha visto, asimismo, que la presión de los inmigrantes sobre un sistema de protección social resiente la disposición de la población connacional hacia la solidaridad, lo que muestra también que las dimensiones de la cohesión pueden no siempre apuntar en la misma dirección. Estas diversas reacciones dependen de la política pública, pero también de las orientaciones normativas que la población de acogida desarrolle en contextos de aumento de la inmigración (Cheong, Edwards, Goulbourne y Solomos, 2007; Mahfud, Badea, Verkuyten y Reynolds, 2018; Zetter, Griffiths, Igona, Flynn, Tauhid y Beynon 2006). En Chile, la inmigración ha sido bien recibida por diversas poblaciones, mientras que en otras han aumentado los miedos y desatado actitudes y comportamientos racistas (González et al., 2017). Junto con la disminución de la homofobia, el aumento del respeto y la acogida al migrante pueden ser pilares donde construir sociedades más cohesionadas (González, Gerber y Carvacho 2016).

Si bien la globalización ha desencadenado procesos muy amplios de desarraigo y erosión de las identidades locales y nacionales, la identificación nacional aún es alta en la mayoría de los países, incluido Chile (Ariely, 2016; Vargas-Salfate, Paez, Liu, Pratto y Gil de Zúñiga, 2018). De hecho, la globalización, no necesariamente afecta la identificación con espacios más locales como las comunas, sí puede afectar la cohesión porque impacta en los repertorios a través de los cuales se evalúan las instituciones (Green y Janmaat, 2011). Desde que Chile entró a la OCDE se cuenta con mayores instrumentos para comparar el funcionamiento de nuestros resultados. Ahora bien, los determinantes de la confianza institucional siguen basándose en aquello que las personas consideran valioso a la hora de poder otorgar su confianza: transparencia, respeto y buen trato (ausencia de privilegios; Segovia et al. 2016; PNUD, 2019).

En el siglo XX fue posible encontrar sociedades desiguales con grados relativamente altos de cohesión social. En dichos casos, se ha señalado que la fluidez de la estructura social y las oportunidades de movilidad social podían compensar las desigualdades de ingreso (el caso probablemente más notable fue Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX). Ya en el debate sobre cohesión social en Chile durante 2007-2008 se advertía que la creencia en el mérito y la legitimidad de las diferencias sociales podía socavarse cuando la población adquiriera mayores niveles de educación y las recompensas asociadas a mayores años de estudio no lograsen alcanzar las expectativas de las generaciones más jóvenes (Sorj y Tironi, 2007). Por cierto, el acceso a la educación se ha masificado y hoy más de un millar de jóvenes ha logrado acceder a la educación superior (en torno a 1.150.000 jóvenes según cifras del SIES del Ministerio de Educación de Chile 2019), y sus retornos económicos siguen siendo de los más altos a nivel internacional. Mientras en los países de la OCDE, un adulto con un título técnico gana en promedio 20% más que un adulto con solo enseñanza media completa, en Chile gana 40% más (OCDE, Education at a Glance, 2019). No obstante, uno de los principales problemas que enfrenta la educación superior en Chile se relaciona con la alta deserción y la baja tasa de titulación. Según datos del SIES (2018), el 25,6% de los jóvenes deserta de la universidad durante el primer año de estudio, porcentaje incluso mayor en institutos profesionales y centros de formación técnico. La tasa de graduación de la educación superior en Chile es 54%, la más baja dentro de los países de la OCDE y 13 puntos porcentuales por debajo del promedio de estos países (OCDE, Education at a Glance, 2019). Por otro lado, dada la escasa valoración que el mercado hace de las personas que tienen estudios terciarios inconclusos y del alto nivel de endeudamiento que afecta a dichas personas, es esperable exista un alto grado de frustración en este grupo de la población que atenta directamente contra las expectativas de movilidad social. Otro

ámbito donde se expresa un quiebre con las expectativas de movilidad social se sitúa en el actual sistema de previsión social y el sistema de pensiones (AFP). Las bajas pensiones que reciben sus usuarios devela una aguda crisis en torno a las promesas que se hicieron sobre los frutos del esfuerzo individual en las últimas décadas.

El diseño institucional de las políticas públicas, el grado de bienestar que producen y el grado de inclusión a través de la participación, son también determinantes fundamentales de la cohesión social. Al respecto, cómo se constituye el sistema de protección social, cómo se hace cargo de los derechos sociales y universales en el ámbito de la salud, educación, vivienda, por mencionar algunos, en conjunto con decisiones de focalización de recursos y poblaciones objetivos, ha estado en el centro de la disputa sobre el rol del Estado. De hecho, el grado de cohesión de una sociedad también dependería de cómo se logra alinear expectativas de protección social y niveles amplios de inclusión social (Ottone y Sojo, 2007). En el contexto nacional esto es central dada la segmentación de las políticas públicas, donde grupos medios y medios-altos han estructurado en gran medida su seguridad social a partir de mecanismos de mercado, y las políticas públicas se han enfocado en las poblaciones más excluidas. Dada la existencia de altos niveles de pobreza multidimensional que caracterizan aún a Chile, es relevante que existan mecanismos de focalización de políticas sociales orientados a aquellos grupos que se encuentran en pobreza y pobreza extrema. La ausencia de dicha focalización puede atentar contra el bienestar global de dichos grupos sociales. Pero en la medida que distintos indicadores de cohesión social se debilitan, se espera que existan mayores mecanismos de protección social que contribuyan de manera decidida a fortalecer la percepción de justicia, ampliando no solo la cobertura, sino especialmente la calidad de las prestaciones públicas, garantizando un trato digno para todos y no solo para quienes puedan pagar, donde las diferencias entre ricos y pobres sean mínimas o inexistentes.



Asimismo, políticas públicas que se han evaluado fundamentalmente en términos de beneficios y costos económicos han dejado de lado otros criterios que en términos de cohesión social son centrales: respeto, dignidad, sentido de pertenencia y justicia, e involucramiento cívico. Al respecto, existe abundante literatura que señala que las políticas públicas son más efectivas cuando contemplan el uso de mecanismos de voz, bien diseñados e implementados (Narayan, 2005; Banco Mundial, 2003; White y Bourne, 2007). Las recomendaciones que se dan a continuación apuntan especialmente a como trabajar estos aspectos de la institucionalidad de la política pública.

Los efectos de la cohesión pueden también ser variados. Según el análisis de los países incluidos en *Social Cohesion Radar*, habría una correlación positiva entre el bienestar de las personas y el grado de cohesión social. Esta última, a su vez, se correlacionaría con el crecimiento y los indicadores de desarrollo humano de cada país. Esto sucede también dentro de los países: grupos y personas que gozan de mayor educación suelen exhibir mayor confianza, participación, disposiciones positivas hacia la cooperación y en su conjunto mayor bienestar (Bertelsmann Stiftung, 2018).

Por último, los indicadores y las dimensiones utilizadas de cohesión social de este informe se basan en generalizaciones a partir de datos de encuestas enfocadas en temas sociales. Falta aún mucho por profundizar la relación entre la protección del medio ambiente y la cohesión social. La contaminación atmosférica, la menor disponibilidad de agua potable producto de la sequía, o la exposición a desastres climáticos afectan a la sociedad en su conjunto, pero especialmente, impactan más profundamente y aceleran la vulnerabilidad de poblaciones ya excluidas que habitan en territorios afectados por actividades económicas perjudiciales al entorno natural. Se debe entender más claramente cómo se vincula ello, por ejemplo, con los ámbitos de percepción de justicia y pertenencia. Más aún, hay que estar atentos a que tanto la crisis social y sanitaria puedan profundizar los impactos de dichos problemas, debilitando la oportunidad de construir un relato colectivo como base fundamental de la cohesión social.

## **6. Recomendaciones para fortalecer la cohesión social desde la política social**

---

El diagnóstico presentado en la sección 3 muestra que el país posee fortalezas relevantes en cohesión social –en particular, aceptación de la diversidad y orgullo nacional– que conviven con fragilidades importantes como vínculos sociales débiles, baja confianza entre las personas y las instituciones, y percepción de malos tratos e injusticia social, entre otros.

Reparar aquellas fragilidades y potenciar las fortalezas requiere de un trabajo que va más allá del mandato del Consejo, esto es, asesorar al Ministerio de Desarrollo Social y Familia en la elaboración de un plan nacional de corto, mediano y largo plazo que fortalezca el aporte de la política social a la cohesión social en Chile. Creemos que la política pública puede tener un impacto relevante en varias de las dimensiones de la cohesión social analizadas. En efecto, la propia política pública define en buena parte la relación del Estado con la ciudadanía y también entre los ciudadanos, y es su responsabilidad ofrecer programas que favorezcan la cohesión social, cuidando que en su diseño, implementación y evaluación, se fortalezca la confianza institucional, la percepción de justicia, el trato respetuoso, la construcción de redes entre ciudadanos y la promoción de la participación.

En esta sección presentamos, por tanto, un conjunto de propuestas para que la política pública tenga un impacto favorable en la cohesión social. Las propuestas están ordenadas en cuatro áreas centrales.

El primer grupo de propuestas se refiere a la medición y visibilización de la cohesión social y sus dimensiones con el fin de relevar su importancia y permitir su monitoreo en el tiempo. Específicamente, proponemos incorporar en la Encuesta Complementaria de Bienestar Social (ECBS), próxima a implementarse, indicadores que hagan cuenta de la evolución de las distintas dimensiones de la cohesión social en el país. También proponemos poner estas mediciones a disposición de la opinión pública para que la ciudadanía pueda informarse y evaluar los avances del país en este ámbito.

El segundo grupo de propuestas busca hacer de la cohesión social y sus diversas dimensiones, un objetivo de la política pública, en adición a sus objetivos actuales. Para ello sugerimos introducir al proceso de evaluación *ex ante* del diseño de los programas sociales del Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Oferta Social un criterio explícito sobre la contribución que se espera que cada programa haga a la cohesión social. También proponemos incorporar criterios similares al Sistema Nacional de Inversiones. Junto a ello, sugerimos revisar cada uno de los programas existentes respecto de cómo

afectan las distintas dimensiones de la cohesión social, para potenciar aspectos que las fortalecen y reparar aquellos que las debilitan.

En un tercer ámbito, proponemos la creación de una institucionalidad que asegure el seguimiento y monitoreo de las nuevas acciones hacia el avance en la cohesión social, con reglas de gobernanza claras y recursos adecuados para su funcionamiento.

Finalmente, sugerimos un conjunto de medidas orientadas para que el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores también realicen acciones a favor del fortalecimiento de la cohesión social y sus diversas dimensiones en el país.

Ciertamente, estas recomendaciones requieren de distintos plazos para su implementación. En lo que sigue, por especial encargo del mandante, enfatizamos aquellas medidas que creemos pueden comenzar a ejecutarse prontamente. Sin embargo, si bien es esencial comenzar con acciones ejecutables en el corto plazo, nos parece que la profundidad de la crisis de la cohesión social en Chile exige un trabajo continuo de mediano y largo plazo, que incorpore al propio Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a otras reparticiones del Estado responsables de la política pública, así como a diversos actores de la ciudadanía.

El desarrollo de las recomendaciones aquí presentadas se vio favorecido por el trabajo conjunto con las siguientes divisiones del Ministerio de Desarrollo Social y Familia: División Observatorio Social, División de Políticas Sociales y División de Evaluación Social de Inversiones, de la Subsecretaría de Evaluación Social; División de Servicios de Promoción y Protección Social de la Subsecretaría de Servicios Sociales; y División de Promoción y Prevención de la Subsecretaría de la Niñez.

Asimismo, una versión preliminar de este informe fue presentada a las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, académicos e investigadores, a los miembros del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a representantes de los consejos de los servicios del mismo ministerio y a dirigentes sociales de distintas regiones del país. Todas estas instancias nutrieron de manera significativa diversos aspectos del diagnóstico, de las propuestas y recomendaciones consideradas en este informe.

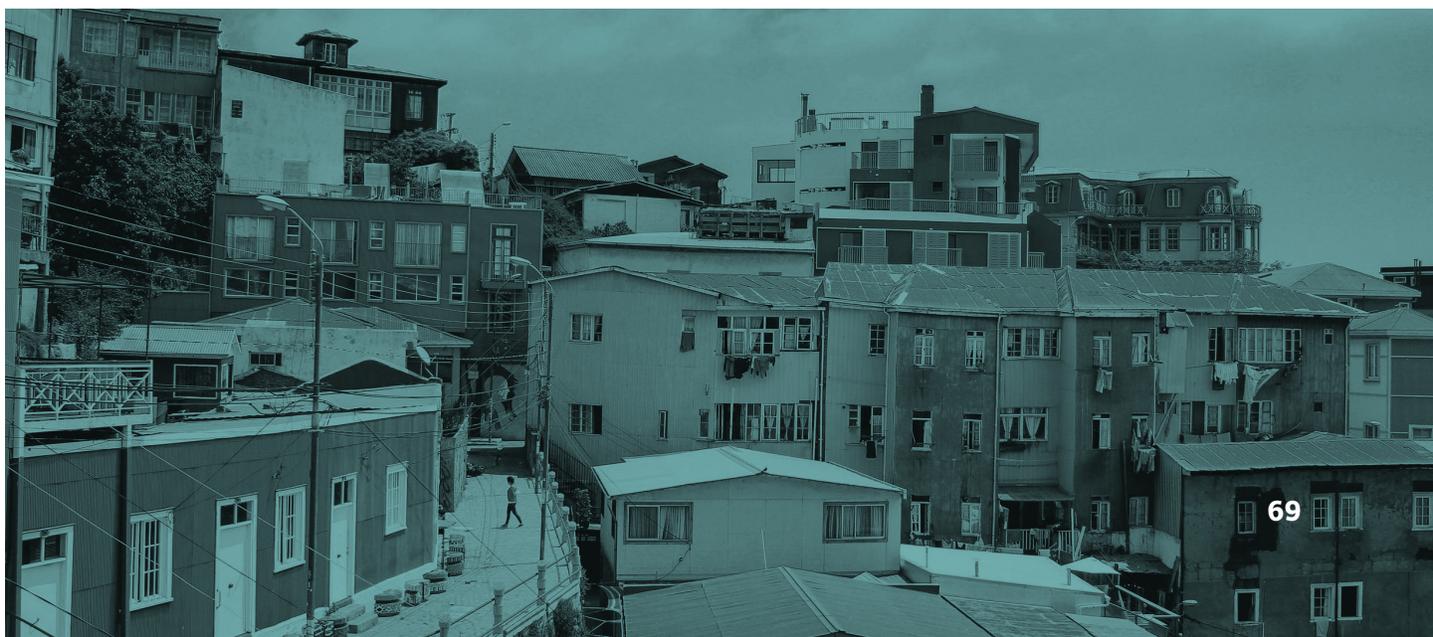
## 1. Medición y visibilización de la cohesión social

Como se advierte en el capítulo 3, la cohesión social es un fenómeno complejo y multidimensional, que, en último término, apunta a evitar la exclusión y a sentar las bases para que todo ciudadano se sienta parte de la sociedad en que habita. Para lograrlo es esencial relevar la importancia de la cohesión social y definir un conjunto de indicadores que permitan monitorearla a lo largo del tiempo.

Este informe ha utilizado como marco para un diagnóstico preliminar algunos de los indicadores contenidos en el *Social Cohesion Radar*. Sin embargo, se requiere de mediciones más sistemáticas y sostenidas en el tiempo sobre la cohesión social y sus dimensiones para contar con información acabada sobre avances y brechas. Para ello, el Consejo propone incorporar medidas explícitas de las dimensiones de la cohesión social en los instrumentos ya existentes y también en encuestas sectoriales que evalúan bienestar en poblaciones específicas como niños, niñas y jóvenes, personas en situación de discapacidad y adultos mayores, entre otros.

En años recientes, la incorporación de una medida de pobreza multidimensional en la encuesta CASEN ha permitido enriquecer dicho instrumento, pues incluye dimensiones relevantes de la cohesión social, como la disponibilidad de redes de apoyo, el trato justo, la vivencia de discriminación y la percepción de temor (dimensión ‘redes y cohesión social’).

A pesar de estos avances, la CASEN presenta limitaciones para efectos de una medición más acabada de la cohesión social. Por un lado, no cubre todo el abanico de dimensiones



necesarias para capturar el conjunto del problema. Para utilizar la CASEN como fuente principal de medición de la cohesión social, sería necesario al menos fortalecer su dimensión de redes y cohesión social, e incluir preguntas relacionadas con la confianza y el sentido de pertenencia, entre otras. Por el otro, la captura de información a nivel de hogares a través de un informante clave como lo hace la CASEN conlleva limitaciones metodológicas relevantes, ya que los indicadores de cohesión social requieren respuestas a nivel individual.

En este sentido, y para no saturar más la Encuesta CASEN, se recomienda incorporar algunos de los principales indicadores de las dimensiones de la cohesión social descritos en este informe en la Encuesta Complementaria de Bienestar Social (ECBS), que está siendo elaborada por el MDSF con el objeto de ofrecer una evaluación multidimensional de las condiciones que hacen posible el bienestar humano y social. En efecto, la elaboración de la ECBS puede resolver tanto el problema de ampliar la medición de indicadores de cohesión social como de obtener respuestas en una escala apropiada (individuos y no hogares). Al mismo tiempo, permitiría relacionar información, pues la ECBS se construye sobre una muestra bifásica de CASEN. En adición, como se trata de un instrumento que se administrará longitudinalmente, permitirá abordar la evolución de la cohesión social a lo largo del tiempo.

Con todo, el Consejo advierte que el enfoque de capital social y capacidades que se encuentra tras la encuesta CASEN y el enfoque de capacidades que fundamenta la encuesta ECBS, no alcanzan a capturar propia y enteramente el fenómeno de la cohesión social, tal como se ha definido previamente en este informe, y cuya fundamentación se encuentra en las teorías del vínculo y de las normas sociales. El Consejo tuvo la oportunidad de participar en la etapa de diseño y validación del nuevo instrumento, y considera esencial potenciar y fortalecerlo de modo de ir más allá del enfoque de capacidades. Por esta razón, se hace hincapié en vincular la ECBS a los indicadores descritos en el informe, seleccionando los más pertinentes.

El Consejo recomienda, asimismo, analizar la cohesión social con un prisma o enfoque territorial, puesto que muchas fracturas sociales y graves procesos de desorganización social se producen en áreas o territorios específicos afectados por la segregación urbana, donde se concentra la pobreza, la vulnerabilidad y la criminalidad, entre otros problemas de alto impacto social. En la misma línea, se recomienda avanzar en la comprensión de la relación entre cohesión social y la sustentabilidad, aspecto que también tiene un carácter fuertemente territorial. En efecto, existen diversas variables ambientales que

tienen un impacto social relevante en poblaciones vulnerables y que pueden afectar la cohesión social, como lo son la contaminación atmosférica, el impacto físico del cambio climático, la disponibilidad de agua potable y la exposición a contaminantes y a riesgos de desastres naturales. Las limitaciones de las encuestas nacionales para representar estadísticamente áreas y territorios específicos requieren construir instrumentos de observación adecuados para este propósito, que incluyan la geo-referenciación de problemas de cohesión social cuando sea pertinente<sup>23</sup>.

De la misma manera, se recomienda detectar y observar sistemáticamente poblaciones específicas que presentan riesgos y vulnerabilidades graves en materia de inclusión y cohesión social, por ejemplo, a la población joven que no trabaja de manera remunerada ni estudia, las personas pertenecientes a pueblos indígenas en comunidades aisladas y a migrantes en situación de vulnerabilidad que rara vez son captados o visibilizados por los instrumentos tradicionales de medición.

A futuro también será necesario contar con una teoría del cambio que relacione las dimensiones de la cohesión social con sus determinantes, y que articule un modelo en el cuál sea posible entender que aspectos concretos de la política pública se deben modificar para mejorar los indicadores. Ello permitirá, por un lado, desarrollar instrumentos apropiados para la medición y el seguimiento de la cohesión social en el país. Por el otro, facilitará el diseño e implementación de estudios cualitativos que permitan complementar y/o llenar vacíos de información que no son capturados en profundidad en CASEN y ECBS. Asimismo, permitirá orientar las decisiones respecto de políticas que favorecen la cohesión social. Tanto este trabajo futuro de elaboración teórica, como la definición en el corto plazo de las dimensiones e indicadores de la cohesión social a ser incluidos en los distintos instrumentos del MDSF, pueden ser realizados conjuntamente por el Ministerio y una comisión técnica ad hoc que se convoque para lograr dicho propósito.

Finalmente, el Consejo recomienda poner a disposición pública una página web que visibilice los indicadores de cohesión social y que sea actualizado conforme se hagan disponibles los resultados de nuevas encuestas y levantamientos de datos. Un espacio de estas características permitirá instalar la conceptualización de la cohesión social y al mismo tiempo dará a la ciudadanía una herramienta de monitoreo del estado de avance de los distintos indicadores asociados a cada una de las dimensiones de cohesión

---

**23** Al respecto, un modelo valioso que ya existe en esta materia en Chile es el Indicador de Bienestar Territorial (ver <https://bienestarterritorial.cl>).

social. Para dar seguimiento a la evolución de la cohesión social en Chile, en base a los indicadores existentes y a nuevas fuentes de datos, se recomienda que el MDSF prepare con periodicidad trienal un informe sobre la situación de la cohesión social en el país, con el apoyo de instituciones nacionales e internacionales abocadas al tema.

## 2. El aporte de la política social a la cohesión social

Visibilizar los problemas de la cohesión social es importante, pero insuficiente. Dado los bajos niveles que exhibe Chile en los distintos indicadores que inciden en la cohesión social, resulta perentorio fijar una agenda y tomar medidas lo antes posible para avanzar. En este contexto, el Estado de Chile tiene la importante responsabilidad de ofrecer programas que favorezcan la cohesión social, cuidando que su diseño, implementación y evaluación fortalezcan la confianza institucional, la percepción de justicia, el trato respetuoso, la construcción de redes entre ciudadanos y la promoción de la participación.

A la fecha, los programas existentes de política social no tienen como objetivo explícito las dimensiones de la cohesión social y tampoco son evaluados en este respecto. Es posible, de hecho, que las políticas actuales no sean cohesivas. El efecto cohesivo de los programas sociales es algo que no puede darse por sentado, pues sus rendimientos específicos en términos de producir confianza, asociatividad, participación, respeto por las reglas o de mejorar la percepción de justicia y equidad, son todas materias que requieren ser incorporadas en el diseño y en la evaluación sistemática y sostenida en el tiempo de los distintos programas sociales implementados por el Estado.

El Consejo ha realizado un conjunto de propuestas en tres ámbitos específicos relacionados con la oferta de programas sociales. El primero se refiere a los objetivos de los programas y los criterios para su evaluación. El segundo se refiere a los aspectos del diseño e implementación de los programas



sociales. Finalmente, el tercero se detiene en los programas para la niñez y adolescencia, en los cuales el Consejo propone un trabajo de carácter urgente.

## **2.1. Objetivos de las políticas y criterios para su evaluación**

El Consejo recomienda revisar con detención el proceso de evaluación *ex ante* de los programas sociales para incorporar indicadores que permitan evaluar su impacto en las distintas dimensiones de la cohesión social y evitar aquellos que fomentan lo contrario. Específicamente, se recomienda introducir al proceso de evaluación *ex ante* del diseño de los programas sociales del Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Oferta Social un criterio explícito relacionado con la contribución que se espera de cada programa en términos de cohesión social, ya sea como un objetivo en sí mismo o como una consecuencia directa o indirecta de su implementación.

Actualmente, la evaluación *ex ante* solo considera la calidad del diseño de un programa, independientemente de su propósito, a través de criterios de atingencia (relación con fines institucionales), consistencia (relación entre fines y componentes) y coherencia (relación entre diseño y ejecución). El Consejo recomienda, de este modo, introducir un criterio adicional de incidencia que permita evaluar el diseño de los proyectos en términos de su impacto probable en la cohesión social.

Se estima que la incorporación de esta dimensión sería un medio eficaz para orientar los programas de modo que el enfoque de cohesión social, con sus respectivos indicadores, esté siempre a la vista de quienes diseñan los distintos programas. También serviría al propósito de entregar recomendaciones para el perfeccionamiento de los programas cuando fuese necesario. Se sugiere que este criterio de incidencia sea exigible para obtener una Recomendación Favorable (RF) y que un proyecto o programa pueda ser Objetado Técnicamente (OT) al menos cuando perjudique la cohesión social más de lo que favorece otros aspectos.

De aplicarse esta propuesta, será necesario simplificar la forma en que se operacionaliza el concepto de cohesión social, lo que probablemente requiera del apoyo de una comisión técnica como la que se propone más adelante. No obstante, se recomienda siempre incorporar al menos dos grandes criterios de cohesión social: 1) que los programas no dañen los vínculos sociales al favorecer a ciertos grupos y dejar de lado otras poblaciones, y 2) que los programas sociales se asocien con, o consulten a, organizaciones de la

sociedad civil y grupos de la ciudadanía para quienes se diseñan estas prestaciones. Esto puede ser un mecanismo indirecto para aumentar el nivel de asociatividad.

Asimismo, la implementación de la propuesta requerirá de la creación de manuales que permitan guiar a los usuarios del sistema de evaluación en la elaboración de programas de modo que promuevan la cohesión social, estableciendo procedimientos de diseño e implementación que la favorezcan. Al mismo tiempo se requerirá capacitar a estos usuarios en el enfoque de cohesión social.

Adicionalmente, se propone que estos criterios extendidos de evaluación alcancen a los municipios, de modo que ellos también accedan a una metodología que les permita evaluar sus programas, incluyendo en dicha evaluación el factor de la cohesión social.

Sería también pertinente considerar aspectos asociados a la cohesión social en el Sistema Nacional de Inversiones (SNI). En efecto, el Consejo considera necesario generar mecanismos para una evaluación sistemática y comprensiva del conjunto de la inversión pública del país en términos de cohesión social. Las metodologías de costo-beneficio y costo-eficiencia que se utilizan en la evaluación social de proyectos del Sistema Nacional de Inversiones proveen una visión limitada, pues no consideran la cuantificación de prestaciones sociales no monetizables, sean estas definidos en términos de bienestar, valor público o cohesión social. Hasta donde se sabe, ningún proyecto de infraestructura pública o de planificación territorial, por ejemplo, ha sido evaluado en términos de cohesión social. Por ello se propone complementar el proceso de evaluación social de inversiones con consideraciones relativas a la cohesión social del entorno al que se integra.

Para la implementación de estas propuestas, el Consejo recomienda la creación, durante el período presidencial en curso, de un Consejo Asesor ministerial dedicado a la revisión del Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Oferta Social y del Sistema Nacional de Inversiones, para que se incorporen los criterios de cohesión social anteriormente mencionados.

Se sugiere asimismo que, dado su rol central en las decisiones presupuestarias, el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos también incorporen indicadores que aseguren en sus diseños y evaluaciones dimensiones de la cohesión social.

## 2.2. Diseño e implementación

Más allá de sus objetivos y mecanismos de seguimiento, el diseño mismo de las políticas y los programas y sus formas de implementación en terreno también pueden tener consecuencias sobre las diversas dimensiones de la cohesión social. Los aspectos a abordar son múltiples: a quiénes beneficia una política, quiénes participan en la definición del diseño, cómo se da a conocer el acceso a las prestaciones, en qué forma y condiciones se logra el acceso, qué condicionantes se exige, con qué estándares se producen y entregan los bienes y servicios asociados a la política, cómo se verifican esos estándares, cuáles son los mecanismos a través de los cuales las personas pueden reclamar ante un incumplimiento del programa y cuándo y cómo se retira una prestación.

La forma en que se lleva a cabo cada uno de estos aspectos afecta diversas dimensiones de la cohesión social, en particular, el trato digno, la percepción de justicia y la confianza en las instituciones. Por ello, el Consejo sugiere poner especial atención a cada uno de los componentes del diseño e implementación de los diversos programas sociales.

En primer lugar, un elemento central para la cohesión social es el mecanismo de definición de quiénes tienen derecho a las prestaciones y sus métodos de focalización. En este ámbito, el Consejo desea relevar dos aspectos para su revisión. El primero se refiere a los programas que no atienden a una población completa dentro del primer tramo del Registro Social de Hogares<sup>24</sup>—muchas veces por limitaciones de financiamiento— y que para ello introduce criterios de asignación adicionales. La segunda se relaciona con la unidad de intervención al que se realiza la focalización.

Respecto de los criterios de asignación, junto con la creación del Registro Social de Hogares (RSH), se han introducido tramos más amplios de focalización, reuniendo en un solo grupo a los hogares en el 40% de mayor vulnerabilidad. Ello es positivo, pues permite atender con los mismos instrumentos a grupos que son muy similares entre sí, como aquellos que están bajo el 40% de mayor vulnerabilidad del RSH. Sin embargo, aún persisten programas que focalizan en sub tramos o incluso que utilizan metodologías de selección adicionales como cupos por comuna. Lo anterior, genera un alto nivel de desconfianza y sensación de injusticia en personas que, estando dentro de un mismo tramo, quedan excluidos de una prestación.

---

**24** El Registro Social de Hogares (RSH) fue creado en 2016 para reemplazar la Ficha de Protección Social como herramienta de selección de usuarios de las prestaciones sociales. En el RSH los hogares se clasifican en siete tramos de clasificación socioeconómica de acuerdo a sus ingresos. El primer tramo corresponde al 40% de los hogares de menores ingresos.

Lo descrito en el punto anterior aplica, al menos, para los siguientes programas: (1) Subsidio de Discapacidad Mental (SDM) que llega solo al 20% de la población más vulnerable y que, por tanto, excluye a personas con discapacidad mental y alta vulnerabilidad y que también pertenecen al 40%, único tramo conocido por la ciudadanía; (2) Subvención Escolar Preferencial (SEP) para alumnos prioritarios, que está focalizado en el tercio más vulnerable (33,3%); (3) Bono al Logro Escolar que beneficia a los estudiantes con buen rendimiento académico del 30% más vulnerable; (4) Programas del Subsistema de Seguridades y Oportunidades orientado a población de pobreza extrema que, adicional a los criterios de vulnerabilidad, utiliza una metodología de selección que contempla, entre otros criterios, cupos por comuna.

Es, por tanto, urgente revisar la focalización de todos estos programas, ya que un criterio de focalización a partir de sub tramos que no son transparentes puede conllevar la sensación de injusticia y desconfianza. A este respecto, cabe señalar que el Consejo cree necesario que, al menos en los programas señalados, se debe avanzar hacia una focalización mínima al 40% y que el mismo criterio debiese considerarse en la focalización de nuevos programas. De no ser posible, se estima que al menos se debiese evaluar la creación de tramos intermedios que otorguen más certeza a las personas.

En la misma línea, se sugiere avanzar hacia asignaciones graduales de las presentaciones según los tramos del RSH, con el objetivo de que el paso de un tramo a otro no implique una pérdida total de una prestación. Considerar asignaciones proporcionales según la Calificación Socioeconómica de las familias es particularmente importante cuando se trata de subsidios de alto monto, como el programa de gratuidad universitaria. En casos como este, estar en el 60% del RSH y estar en el 61% genera una diferencia muy importante en relación a los apoyos que perciben las familias. Ello puede generar sentimientos de injusticia e incentivos perversos (por ejemplo en relación con la composición familiar o la formalidad de los ingresos) con el fin de acceder a la prestación.

Por otra parte, respecto de la unidad de intervención al que se focaliza, cabe destacar que los apoyos del Estado suelen estar dirigidos a los individuos y/o sus familias. Implícitamente ello supone que las necesidades que requieren atención son de carácter más bien doméstico, desconociendo que los esfuerzos de superación pueden ser colectivos. Al mismo tiempo, y relacionado con la problemática de focalizar de acuerdo a tramos del RSH, ello incrementa la probabilidad de crear diferencias artificiales entre hogares beneficiarios y no beneficiarios que conviven en una misma área a pesar de que enfrentan problemas semejantes. Posiblemente, este es uno de los motivos por los

cuales un alto porcentaje de las personas tiene la percepción de que la asignación de prestaciones estatales es injusta. Por ello, se propone evaluar alternativas de focalización de programas sociales que consideren la dimensión territorial y comunitaria, pues son dimensiones insoslayables de la cohesión social y que debiesen ser un criterio de focalización creciente de la política social. Respecto de esto, el Consejo solicita al Ministerio realizar un trabajo, en coordinación con otros servicios y agencias que trabajan en las diversas localidades, para incorporar focalizaciones territoriales en aquellas ocasiones en que amerite no diferenciar entre hogares que residen en una misma zona.

En segundo lugar, es muy importante evaluar de manera rigurosa el diseño del retiro o pérdida de prestaciones por parte de personas o familias que han sido objeto de la política social. Es importante que las causas sean conocidas y que estén justificadas, y que los mecanismos de evaluación de las acciones de los usuarios sean comprendidos como justos y no arbitrarios. También es importante que no generen estigmatización por no cumplir con las condiciones requeridas. En este sentido, el Consejo estima necesario avanzar hacia el retiro gradual de las prestaciones, ya que la pérdida abrupta de estos trae aparejado una sensación de desprotección por parte del Estado y percepción de injusticia.

En tercer lugar, en cuanto al proceso del diseño de las políticas, se propone la incorporación de metodologías de co-creación de proyectos de inversión y de programas sociales para introducir la mirada de las propias comunidades, personas o familias eventualmente beneficiadas por ellos. Un alto porcentaje de las personas que reciben prestaciones estatales percibe que no se considera su punto de vista para el diseño de los programas (OCDE, 2018). Nos parece que sería muy positivo para la cohesión social otorgar prioridad a proyectos y programas que provienen de las comunidades o que han contado con una alta participación social en su proceso de elaboración y diseño, pues ello generalmente brinda a los proyectos una mayor pertinencia y receptividad, y fortalece el capital social. A este respecto, el Consejo solicita al Ministerio incorporar un proceso participativo de creación o revisión de alguno de sus programas sociales en los próximos meses, de forma de contar con un piloto que permita aprender y luego escalar esta modalidad.

En cuarto lugar, el Consejo sugiere someter a una detallada evaluación las condiciones que algunos programas exigen para acceder a ciertas prestaciones. Si bien estas exigencias suelen intentar motivar resultados que son valorables, como lo es la formalidad en el empleo y la actividad económica, o los buenos resultados escolares, es importante considerar que, en ciertas ocasiones, las familias no están en condiciones de cumplir con

dichas exigencias. No tener esta problemática en consideración arriesga a que algunas personas o comunidades prefieran excluirse de los programas ante la dificultad de poder cumplir con requisitos que están fuera de su alcance. Esta percepción de dificultad para cumplir con los requisitos de un programa puede también estimular la estigmatización, en la medida que se percibe que la autoridad interpreta la falta de resultados esperados como consecuencia de la falta de esfuerzo.

Al mismo tiempo, las condiciones que algunos programas exigen pueden estimular comportamientos y expectativas de superación que no consideran la importancia de salir adelante en el marco de una comunidad de apoyo y de ayuda mutua. En particular, nos preocupa que haya programas que ponen la carga del incentivo en los niños. Además, históricamente estas exigencias han recaído en las mujeres, siendo un mecanismo que aumenta el agobio y la carga que deben soportar. El Consejo estima que debe evaluarse con sumo cuidado las condiciones exigidas para la transferencia de recursos monetarios, pues existen dudas acerca de su contribución en la cohesión social. En este aspecto, el Consejo solicita evaluar caso a caso, cada prestación, en sus implicancias en la cohesión social debido a las condicionantes, comenzando por el Bono por Logro Escolar que pone la carga en niñas y niños.

En quinto lugar, y asociado a las condicionantes, preocupa también el discurso centrado en el mérito y logro que en ocasiones permea el debate respecto de la política social. En él se constata una invisibilización del Estado y de la sociedad en las narrativas personales de superación y logro, los que se imputan enteramente al esfuerzo y capacidades individuales. El sostén de la familia, el respeto a las reglas sociales, el aporte de las instituciones y la ayuda del Estado se ignoran en el marco de un relato que resalta fundamentalmente la dimensión individual del éxito y del fracaso. La contrapartida es la exclusión y sanción de aquellos cuyas trayectorias se desvían o que cometen errores. Las políticas sociales transmiten implícita y explícitamente mensajes sobre los ciudadanos para quienes se diseñan, y con ello pueden favorecer o dañar distintas dimensiones de la cohesión social.

En sexto lugar, y respecto de los estándares de entrega de las prestaciones, existen dos aspectos sobre los que se desea llamar la atención y en los que el Estado tiene una enorme responsabilidad: el trato y la oportunidad. Respecto del trato, la mayor relación de las personas con el Estado se produce cuando reciben prestaciones a través de los servicios públicos, ya sea en los municipios, consultorios u oficinas. Mucho de la percepción de trato se juega en la experiencia de los ciudadanos al acudir a estos

servicios. Ello incluye el modo de atención y respuesta a las necesidades de las personas, el tiempo de espera, la calidad de los espacios de atención y la cantidad de personas a las que se tiene que preguntar para llegar a la solución, entre otros. También incluye la forma en que se comunican los aspectos de una prestación, la claridad de los mensajes y la facilidad con la que las personas a quienes están dirigidas pueden acceder a ellos. Al diseñar e implementar los programas es importante cautelar que todos estos aspectos sean considerados.

Por su parte, la oportunidad con la que se entregan las prestaciones es un aspecto igualmente sensible para la percepción que la ciudadanía tiene de los programas sociales. Se recomienda definir y explicitar tiempos máximos de espera para acceder a los bienes y servicios ofrecidos por el Estado, y crear los mecanismos necesarios para lograrlo. La experiencia reciente con el Ingreso Familiar de Emergencia muestra la relevancia de contar con sistemas de información integrados, que permitan su actualización automática y que tengan la capacidad de gestionar reclamos con celeridad y transparencia.

Asimismo, la calidad de la entrega y la oportunidad también están íntimamente asociadas a la enorme complejidad de una política pública que se materializa en múltiples programas atomizados que no necesariamente están articulados entre sí. La cohesión social tiene un componente institucional que tiene que ver con la coherencia del sistema de protección social y la capacidad de observar y gestionar el conjunto de lo que se hace con una mirada integradora. Por ello, se propone identificar los programas claves, reducir la complejidad y reforzar el camino hacia el empaquetamiento y articulación de programas y transferencias, así como la creación de una ventanilla única de atención, creada sobre la base de la acción de coordinación del MDSF. En esta línea, se sugiere fortalecer la nueva herramienta Gestión Social Local que permite gestionar de forma eficiente y personalizada las necesidades de los ciudadanos en ventanillas únicas municipales y la nueva plataforma Red de Protección Social, que consolida en un solo lugar todas las prestaciones sociales. En el mediano plazo se sugiere avanzar hacia superar la mirada de programas y sectores por una visión más integral, centrada en el apoyo a las trayectorias y proyectos de vida de las personas y la cohesión de las comunidades.

En este ámbito, también es importante medir la percepción de los ciudadanos respecto de la forma y calidad en que se proveen los servicios<sup>25</sup>. Se considera fundamental que

---

**25** Una práctica interesante es la realizada por Canadá, que mediante el Common Measurements Tool (<https://citizenfirst.ca/measure-and-benchmark/about-the-common-measurements-tool>) mide la calidad de los servicios entregados a través de las distintas instituciones públicas.

MDSF realice anualmente algún tipo de medición de satisfacción de sus usuarios a través de una muestra representativa y que los resultados sean utilizados para mejorar la atención ciudadana. Actualmente la retroalimentación no es sistemática, pues llega principalmente a través de redes sociales. De este modo, no permite identificar dónde se producen los problemas de trato o de tardanzas o confusiones.

En conjunto con la percepción de quienes acceden a las prestaciones, se recomienda tener en cuenta la importancia de la percepción pública en el quehacer del Estado social y no contentarse solamente con la satisfacción de los beneficiarios directos. La distancia entre quienes diseñan e implementan las políticas públicas, que comúnmente consideran que se hace mucho, y la población que usualmente considera que no se hace nada, debe ser justamente equilibrada.

Finalmente, la confianza hacia las instituciones depende, entre otras razones, de una definición clara de las competencias y responsabilidades de las autoridades y agentes públicos, y de un actuar transparente y justo de quienes detentan cargos de poder. Preocupa la impresión de que algunos programas que dependen de las distintas reparticiones del Estado estén capturados políticamente, en un contexto en que ha aumentado sostenidamente la percepción de corrupción y clientelismo tanto en las instituciones privadas como públicas. Se sugiere establecer mecanismos, posiblemente a través de más fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, para acabar con esta práctica y evitar la percepción de arbitrariedad en la asignación de prestaciones sociales.

### **2.3. Niñez y Adolescencia**

El Consejo desea expresar su particular preocupación por las políticas hacia la niñez y adolescencia. Hasta hace poco, la institucionalidad de niñez (SENAME), que agrupaba en un mismo servicio a niños vulnerados en sus derechos e infractores de ley, ha sido un ejemplo de una política anti cohesiva y una muestra de que una política de protección puede convertirse en un instrumento de segregación, estigmatización y discriminación social. De hecho, SENAME se ha convertido en el símbolo del fracaso del Estado para ofrecer protección integral a la infancia.

El Consejo estima que, respecto de los actuales servicios que atienden a niños vulnerados en sus derechos y a los menores infractores, se debería procurar una implementación del nuevo diseño institucional que vele por la cohesión social y la prevención, promoción,

restitución y reparación efectiva de sus derechos. Se debe superar la inercia de las prácticas de un sistema judicializado, que poco puede hacer para establecer relaciones colaborativas con las familias, universalizando el enfoque de derechos de la niñez, dejando de estigmatizar a las familias más vulnerables. Las políticas de protección de la niñez utilizan excesivamente el mecanismo de institucionalización de niñas, niños y adolescentes, lo que propende al quiebre de los vínculos sociales. Nos parece muy relevante que se mantengan sus redes de contacto, sobre todo con sus propias familias y/o familias de acogida y adopción, además de la comunidad y escuelas. Para esta población resulta crucial adoptar un enfoque basado en recuperación y habilitación de vínculos sociales y en la planificación y gestión de casos sobre la base de objetivos acordados con niños y familiares, con especial énfasis en apoyo educativo.

En este sentido y dado el avance legal que ha tenido la futura institucionalidad de niñez, el Consejo solicita específicamente un plan que contemple cómo estos nuevos servicios evitarán y repararán los efectos de segregación y recuperarán vínculos sociales en su intervención, así como claridad en cómo se logrará prevención y promoción para evitar la vulneración de derechos.

Finalmente, cabe destacar que, dado que los indicadores descritos en el diagnóstico se refieren a personas mayores de 18 años, es importante tener presente que las acciones que afectan la cohesión social también tienen un impacto en las personas menores de edad. Reconocer y modificar políticas de infancia dañinas, como lo que se vivió con SENAME, o reparar los efectos de segregación que pueden inducir programas focalizados, debe ser parte de una política integral hacia la cohesión social. También lo debe ser incluir a los y las jóvenes en el diagnóstico y diseño de políticas futuras, como lo sugiere la Convención sobre los Derechos del Niño. En esta línea, sería altamente deseable avanzar en la implementación de consejos de la cohesión con miembros de generaciones más jóvenes que puedan impulsar un canal de comunicación efectivo y directo para abordar soluciones que hagan sentido a su cohorte.



### 3. El Ministerio de Desarrollo Social y familia como articulador de políticas que inciden sobre la cohesión social

El MDSF fue creado para instalar una coordinación sistémica e integral que permitiera modificar la institucionalidad de un Estado que trabaja de forma compartimentada por ministerios y áreas. No obstante, Chile no ha logrado tener una política intersectorial, sistémica, que aborde y coordine las distintas políticas sociales. La baja cohesión social en el país requiere de un cambio profundo en este modo de trabajo, y para ello, es importante fortalecer el rol de coordinador y articulador de políticas sociales del MDSF.

Un primer paso sería la creación de un mapa que vincule cada una de las dimensiones y subdimensiones de la cohesión social propuestas en el diagnóstico (con los indicadores allí presentes y/u otros que se consideren pertinentes) con los programas, planes, políticas e iniciativas que implementa el Estado. Esto permitiría visibilizar la manera como cada ministerio y agencia pública contribuye al desarrollo de la cohesión social. Un análisis somero indica que apenas el 2,8% de presupuesto total ejecutado en programas sociales se invierte en aquellos que expresamente contienen un componente de cohesión social, principalmente en carencias de participación social, trato igualitario y seguridad. Asimismo, la creación del mapa facilitaría un trabajo coordinado que permita identificar brechas y superposiciones, y orientar la acción de Estado hacia políticas públicas que las aborden de manera integral.

Hacia adelante, se recomienda la creación de una institucionalidad, que en una primera instancia, asegure la implementación de las recomendaciones y asesore al Ministerio y a los diversos sectores de la acción gubernamental, en la incorporación del enfoque de cohesión social. Esta institucionalidad debe contar con un equipo técnico, atribuciones

para una gobernanza clara, recursos adecuados para su funcionamiento y que reporte al más alto nivel. En particular, se recomienda partir por la creación de una unidad o un sistema de coordinación dentro del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que cuente con un Consejo asesor externo permanente, que aporte una mirada diversa a la problemática de la cohesión social y que facilite la articulación de medidas y programas.

En esta línea, junto con la creación de una unidad, se sugiere iniciar un proceso liderado por el MDSF, que defina, con la participación de actores relevantes (sociedad civil, academia, sectores privado y público), representativos de las diversas realidades y grupos de la población, una política orientada al fortalecimiento de la cohesión social, tomando como ejemplo las experiencias exitosas de la definición de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Política Nacional de Parques Urbanos, entre otras. Esta política establecería principios, objetivos, líneas de acción y metas concretas, coherentes y coordinadas, de corto, mediano y largo plazo, que en su conjunto, permitirían avanzar de manera decidida en la materia. Este plan debiese incluir políticas relacionadas con los principales determinantes de la cohesión social e iniciativas que permitan “transversalizar” la cohesión social en el accionar del Estado chileno, incluyendo capacitaciones a funcionarios y un trabajo específico con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda para su integración en el ciclo presupuestario y la evaluación ex post.

Cabe destacar que existen esfuerzos particulares para abordar distintas dimensiones de la cohesión social, tales como el que exhibe el Plan Nacional de Derechos Humanos de la subsecretaría de Derechos Humanos, donde se incluye la promoción del buen trato y el respeto para migrantes, personas en situación de discapacidad, niñas, niños y adolescentes, entre otros grupos, a través de capacitaciones y programas educativos.

El Consejo ha constatado que existe trabajo previo en algunas áreas de la cohesión social, con diagnósticos y propuestas consensuadas, que aún no han sido adoptadas. Este es el caso, por ejemplo, del rol del Estado en el fomento a la participación social en términos de asociatividad. Chile ya tuvo un Consejo Ciudadano para el fortalecimiento de la Sociedad Civil (2000) y luego un Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2016–2017). El propósito de dichas iniciativas, entre otras, fue modificar una cuestionada ley de participación, sin embargo, las medidas propuestas aún no han sido implementadas. Se recomienda capitalizar la valiosa experiencia documentada a partir de ambas iniciativas y orientar las acciones a partir del diagnóstico y de los consensos ya establecidos.

El Consejo considera que un problema crucial de la institucionalidad actual es su orientación de corto plazo, por lo que se requiere de cambios más profundos que permita instalar una mirada de más largo plazo en el Estado (tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo), perspectiva que es necesaria para promover la cohesión social de manera integral y sostenida en el tiempo. En particular, es altamente recomendable la elaboración de una estrategia de desarrollo semejante a la que han concebido los países que han experimentado un desarrollo rápido reciente, que ponga énfasis en la cohesión social y el interés público, y que articule de mejor manera las políticas públicas. Una adecuada articulación de las políticas en la materia supone además analizar los enfoques hoy excesivamente sectoriales, junto a la legislación pertinente, que se percibe está muy influida por la presión de grupos de interés privado, que daña la cohesión social y desprestigia la política. El MDSF podría desempeñar un papel crucial en esta tarea. Con todo, las reformas institucionales requeridas para una mirada más de largo plazo exceden el mandato de este Consejo y debieran ser abordadas por un grupo que se constituya especialmente para este propósito.

Adicionalmente, es importante implementar a mediano plazo una política educacional de fortalecimiento de redes, confianza interpersonal, mecanismos para la resolución no violenta de los conflictos, trato igualitario, respeto de los derechos humanos y aceptación de la diversidad. La educación debe tener un rol crucial en el fortalecimiento de la cohesión social y en la lucha contra el racismo, clasismo y el machismo. Todos estos ámbitos ya forman parte del currículo nacional, pero es necesario asegurar su implementación efectiva.

En la misma línea, respecto del diagnóstico de la baja participación ciudadana, también se requiere de una educación que efectivamente promueva la formación cívica desde los ciclos iniciales hasta la educación superior, integrada al currículo nacional, y potenciada por distintas iniciativas pedagógicas (cursos transversales, talleres, entre otras) y de participación cívica en el sistema educacional, incluyendo planes de formación de docentes y estudiantes de pedagogía. Nuevamente, el currículo nacional ya contempla estas dimensiones, las que son evaluadas periódicamente por la Agencia de la Calidad de la Educación. Sin embargo, es de suma importancia asegurar su implementación y operatividad. Esto debe ser adoptado en todos los niveles educativos, de administración privada y pública, para lo cual, la coordinación entre el MDSF y el Ministerio de Educación es central.

El Consejo desea, asimismo, remarcar su preocupación por los indicadores de baja

participación electoral, particularmente de sectores vulnerables, *ad portas* de un periodo en que se sucederán un número importante de elecciones en el país. En medio de la crisis política y sanitaria, elecciones con baja participación agudizarían el problema de confianza institucional. Para ello, las propuestas no solo deben ser de largo alcance y centradas en lo educacional. También se necesita de manera urgente asegurar la accesibilidad a los lugares de votación por medio del transporte gratuito. Adicionalmente, resulta esencial garantizar el voto de personas en situación de discapacidad, postradas, con movilidad reducida, de las personas mayores y a personas privadas de libertad, junto con aumentar el tiempo legal de votación de las personas que trabajan durante el día de la elección. Se necesita, además, en el corto y largo plazo, diseñar e implementar campañas efectivas para recuperar la confianza en el ámbito de lo político, como el espacio para resolver nuestras controversias y para promover la participación electoral como un vehículo de la cohesión y cambio social entre otras iniciativas.

Finalmente, el Consejo recomienda la realización de un análisis más profundo respecto del tema de la interculturalidad en sus múltiples dimensiones, incluyendo los desafíos que revisten el tema indígena y la migración en Chile. Se trata de temas altamente relevantes para la cohesión social y cualquier solución debe partir por los derechos de los pueblos originarios, las personas migrantes y la de los ciudadanos en general, reconocidos en la legislación nacional y los instrumentos de derecho internacional suscritos por el Estado chileno. Si bien ha habido avances en términos de percepción social a nivel nacional en relación con el reconocimiento de los pueblos originarios y la aceptación de la migración, territorialmente se encuentran realidades muy dispares, donde se exhiben niveles importante de xenofobia y el racismo.

## 4. La cohesión social, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil

Los problemas de cohesión social en Chile rebasan ampliamente las funciones y atribuciones del MDSF y del propio Estado. En efecto, las acciones de la sociedad civil, las empresas y otros actores también pueden impactar en los niveles de cohesión social. Por ello, el Consejo desea proponer un conjunto de ideas dirigidas a distintas organizaciones del mundo privado y empresarial, con el fin de que puedan diseñar e implementar iniciativas en favor de la cohesión social.

Respecto de las empresas, se sugiere la creación de instrumentos que permitan medir y analizar la evolución en el tiempo de la cohesión social en las organizaciones, observando, por ejemplo, la situación de confianza, colaboración, de trato, de respeto y de sentimientos de justicia en su interior. Ello contribuiría, por una parte, a identificar espacios de mejora y posibles soluciones en el ámbito privado a los problemas de cohesión social que existen en el país. Por la otra, permitiría visibilizar mejor el concepto de la cohesión social y sus dimensiones en el mundo empresarial.

Asimismo, estos instrumentos serían un insumo importante para la identificación de buenas prácticas empresariales a partir de las cuales fuese posible crear políticas y programas específicos orientados a promover la cohesión social (por ejemplo, equidad en las rentas al interior de las empresas según género y otros factores, el pago oportuno y el trato digno a proveedores medianos y pequeños y a trabajadores subcontractados, entre otros). También podrían desarrollarse guías en



ámbitos específicos como el buen trato, la no discriminación y la participación para que sean difundidas ampliamente y sirvan como material de capacitación. El desarrollo de indicadores, el análisis de prácticas y los métodos de difusión podrían realizarse conjuntamente entre el MDSF y las asociaciones gremiales, las organizaciones de la sociedad civil y la academia.

Otra medida que se recomienda en el ámbito empresarial es la creación de un “Sello de Cohesión Social” y la identificación de las buenas prácticas que están en la base de un buen desempeño y que podrían difundirse ampliamente para promover su implementación extensiva en las empresas del país. Cabe destacar que existe una experiencia equivalente en el “Sello Migrante”, que otorga el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio de Interior a las instituciones que abordan el tema de la inmigración acorde a ciertos estándares. El sello podría utilizarse, eventualmente, como uno de los elementos a considerar en las licitaciones de compras públicas, en forma complementaria a otros factores que promuevan el desarrollo sostenible y que hoy son incluidos en dichos procesos.

Asimismo, se sugiere instalar a nivel territorial, espacios de diálogo y encuentros comunitarios que convoquen a empresas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior y municipios en un mismo territorio, con el fin de crear espacios de conocimiento, participación y de desarrollo de actividades (posiblemente productivas) para el beneficio local. También sería interesante identificar, difundir y expandir ampliamente iniciativas público-privadas ya existentes como los encuentros “3xi” y la iniciativa “Tenemos que hablar de Chile”, de modo de promover el encuentro y el diálogo entre personas que, dada la segregación social y territorial del país, no suelen encontrarse.

Cabe remarcar que a lo largo de todas estas recomendaciones se ha insistido en otorgar mayor peso a la participación social y darle un mayor énfasis al involucramiento de la sociedad civil en la evaluación, formulación e implementación de políticas públicas. Ellas son clave en mejorar el tejido social de nuestro país y deben ser parte relevante en la tarea de la promoción de la cohesión social.



## 5. Síntesis de las principales propuestas

**1. Visibilizar y seguir monitoreando las dimensiones de la cohesión social reportadas en este informe - calidad de los vínculos sociales, confianza institucional, percepción de justicia social, y orientaciones concretas hacia el bien común - con el fin de incorporar estas dimensiones a la discusión pública y al diseño de políticas.**

Para ello se propone:

- 1.1. Desarrollar instrumentos de medición dentro de la institucionalidad pública que capturen las diversas dimensiones de la cohesión social que permitan su seguimiento longitudinal.
- 1.2. Incorporar los principales indicadores de cohesión social en la Encuesta Complementaria de Bienestar Social que está siendo elaborada por el MDSF con el objeto de ofrecer una evaluación multidimensional de las condiciones que hacen posible el bienestar humano y social.
- 1.3. Examinar la cohesión social con un enfoque territorial, poniendo un foco en áreas o territorios afectados por la segregación urbana, la exposición a contaminantes y los impactos de la crisis climática. Se puede construir instrumentos de observación que incluyan la geo-referenciación de problemas y su interseccionalidad.
- 1.4. Analizar sistemáticamente poblaciones específicas, que, si bien pueden presentar riesgos y vulnerabilidades graves en materia de cohesión social, no son capturadas cabalmente por las encuestas con representación nacional (migrantes, pueblos

originarios, niños, niñas y adolescentes, personas mayores).

- 1.5. Poner a disposición de la ciudadanía una página web que visibilice los indicadores de cohesión social, que sean actualizados conforme se hagan disponibles los resultados de nuevas encuestas y levantamientos de datos y que se sistematicen en un informe trienal sobre la situación de la cohesión social en el país.

**2. Fijar una agenda de corto, mediano y largo plazo para implementar medidas perentorias para revertir los bajos niveles de cohesión social en Chile. El Estado tiene la responsabilidad de ofrecer programas que la favorezcan, cuidando que en su diseño, implementación y evaluación se fortalezca la confianza institucional, la percepción de justicia, el trato respetuoso, la construcción de redes entre ciudadanos y la promoción de la participación.**

Para ello se recomienda, en torno a los objetivos de la política y criterios de evaluación del Ministerio de Desarrollo Social y Familia:

- 2.1. Introducir al proceso de evaluación *ex ante* del diseño de los programas sociales del Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Oferta Social un criterio explícito relacionado con la contribución que se espera de cada programa en términos de cohesión social.
- 2.2. Incorporar al menos dos grandes criterios de cohesión social: 1) que los programas no dañen los vínculos sociales al favorecer a ciertos grupos y dejar de lado otras poblaciones, y 2) que los programas sociales se asocien con, o consulten a, organizaciones de la sociedad civil y grupos de la ciudadanía para quienes se diseñan estas prestaciones.
- 2.3. Crear mecanismos que obliguen a modificar o a terminar programas, según sea el caso, cuando no cumplen con los objetivos o perjudican la cohesión social más de lo que favorecen otros aspectos.
- 2.4. Extender estos sistemas de evaluación a los municipios de modo que ellos también accedan a una metodología que les permita evaluar sus programas bajo esta perspectiva.
- 2.5. Incorporar criterios asociados a la cohesión social al Sistema Nacional de Inversiones, analizando cómo cada proyecto contribuye a la cohesión social del

entorno al que se integra.

- 2.6. Incorporar indicadores de cohesión social en las decisiones del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos para que se aseguren en los diseños y evaluaciones presupuestarias estas y otras dimensiones no monetarias.

Además, se recomienda en torno al diseño e implementación de los programas sociales:

- 2.7. Revisar los programas que pueden estar focalizados en exceso, pues ello favorece la sensación de injusticia, perjudicando el logro de cohesión social. Especialmente se solicita revisar los programas que están focalizados bajo el 40% del Registro Social de Hogares. También revisar aquellos programas cuyo acceso se pierde abruptamente al pasar de un tramo a otro en el RSH, en particular cuando se trata de subsidios de alto monto, incorporando gradualidad en la entrega.
- 2.8. Evaluar alternativas de focalización de programas sociales que consideren la dimensión territorial y comunitaria, pues son dimensiones insoslayables de la cohesión social. La inclusión de estos aspectos debiese ser un criterio de focalización creciente de la política social.
- 2.9. Evaluar de manera rigurosa el diseño del retiro o pérdida de prestaciones por parte de personas o familias que han sido objetos de la política social. Es importante que las causas sean conocidas y debidamente justificadas. Los mecanismos de evaluación de las acciones de los usuarios deben ser transparentes para que sean comprendidos como justos y no arbitrarios.
- 2.10. Incorporar metodologías de co-creación de proyectos de inversión y de programas sociales para introducir la mirada de las propias comunidades, personas o familias eventualmente beneficiadas por ellos.
- 2.11. Otorgar prioridad a proyectos y programas que provienen de las comunidades o que han contado con una alta participación social en su proceso de elaboración y diseño, pues ello generalmente brinda a los proyectos una mayor pertinencia y receptividad.
- 2.12. Evaluar con sumo cuidado las condiciones exigidas para la transferencia de recursos monetarios, pues existen dudas acerca de su contribución en la cohesión social, además de un efecto de agobio en las mujeres a cargo del cuidado de menores.

- 2.13. Cautelar en las prestaciones públicas el modo de atención y respuesta a las necesidades de las personas, el tiempo de espera, la calidad de los espacios de atención, y la cantidad de personas a las que se tiene que preguntar para llegar a la solución, entre otros, para mejorar el trato. Definir y explicitar tiempos máximos de espera para acceder a los bienes y servicios ofrecidos por el Estado, y crear los mecanismos necesarios para lograrlo.
- 2.14. Medir la percepción que los ciudadanos tienen de la forma y calidad en que se proveen los servicios públicos.
- 2.15. Frente a la cantidad de múltiples programas atomizados que no necesariamente están articulados entre sí, se propone identificar los programas claves, reducir la complejidad, y reforzar el camino hacia el empaquetamiento de programas y transferencias, así como la creación de una ventanilla única de atención, creada sobre la base de la acción de coordinación del MDSF. En esta línea reforzar y fortalecer el programa de Gestión Social Local y la nueva plataforma Red de Protección Social, que permiten conocer en un solo lugar todos los beneficios sociales.

En particular, y dado lo grave de la situación de la población infantil y juvenil en contextos de pobreza y vulnerabilidad, se recomienda:

- 2.16. Procurar un diseño institucional que vele por la cohesión social y la prevención, promoción, restitución y reparación efectiva de los derechos de niños vulnerados y menores infractores, manteniendo sus redes de contacto - ya sea con sus propias familias y/o familias de acogida y adopción, además de la comunidad y escuelas-. Esto es, resulta crucial adoptar para esta población un enfoque basado en recuperación y habilitación de vínculos sociales.
- 2.17. Reconocer y modificar políticas de infancia dañinas, como lo que se vivió con SENAME, o reparar los efectos de segregación que pueden inducir programas focalizados.
- 2.18. Avanzar en la implementación de consejos de la cohesión con miembros de generaciones más jóvenes que puedan impulsar un canal de comunicación efectivo y directo para abordar soluciones que hagan sentido a su cohorte.

**3. Coordinar una política intersectorial, sistémica, que aborde y coordine las distintas políticas sociales. La baja cohesión social en el país requiere de un cambio profundo en el modo de trabajo de las políticas públicas en Chile.**

Para ello se propone:

- 3.1. Crear una unidad o sistema de cohesión social dentro del Ministerio de Desarrollo Social y Familia que cuente con un consejo asesor externo permanente, que aporte una mirada diversa a la problemática de la cohesión social y que facilite la articulación de medidas y programas.
- 3.2. Visibilizar esfuerzos particulares desde el Estado en pos de coordinar medidas de fortalecimiento de la cohesión social, como el Plan Nacional de Derechos Humanos de la subsecretaría de Derechos Humanos.
- 3.3. Implementar en el corto plazo una política educacional de fortalecimiento de redes, confianza interpersonal, mecanismos para la resolución no violenta de los conflictos, trato igualitario, respeto de los derechos humanos y aceptación de la diversidad.
- 3.4. Frente a la baja participación electoral, y la gran cantidad de elecciones por venir, se necesita de manera urgente asegurar la accesibilidad a los lugares de votación por medio del transporte gratuito. Adicionalmente, resulta esencial garantizar el voto de personas en situación de discapacidad, postradas, con movilidad reducida, personas mayores y a personas privadas de libertad, junto con aumentar el tiempo legal de votación de las personas que trabajan durante el día de la elección.
- 3.5. Analizar más profundamente el tema de la interculturalidad en sus múltiples dimensiones, incluyendo los desafíos que revisten el tema indígena y la migración en Chile, con un enfoque territorial.

**4. Incentivar distintas acciones de la sociedad civil, las empresas y otros actores que pueden impactar en los niveles de cohesión social. Los problemas de cohesión social en Chile rebasan ampliamente las funciones y atribuciones del MDSF y del propio Estado.**

Para ello se propone:

- 4.1. Crear instrumentos que permitan medir la evolución en el tiempo de la cohesión social en las empresas, observando, por ejemplo, la situación de confianza, de trato, de respeto y de sentimientos de justicia en su interior.
- 4.2. Identificar buenas prácticas empresariales a partir de las cuales fuese posible crear políticas y programas específicos orientados a promover la cohesión social.
- 4.3. Crear un “Sello de Cohesión Social” para identificar las prácticas que están en la base de un buen desempeño de las empresas y que eventualmente podría utilizarse como uno de los elementos a considerar en las licitaciones de compras públicas.
- 4.4. Instalar a nivel territorial, espacios de diálogo y encuentros comunitarios que convoquen a empresas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior y municipios en un mismo territorio, con el fin de crear espacios de conocimiento, participación y de desarrollo de actividades para el beneficio local.
- 4.5. Remarcar el peso de la participación social y el énfasis en el involucramiento de la sociedad civil en la evaluación, formulación e implementación de políticas públicas. Ellas son clave para mejorar el tejido social de nuestro país.



## 7. Comentarios finales

---

Como Consejo enfatizamos la importancia de que la política pública y social incorpore la cohesión social como una dimensión relevante de su quehacer y, que las y los tomadores de decisiones, funcionarios del nivel central, regional y local, consideren como un principio orientador de sus acciones, el impacto directo e indirecto que tiene en las tres grandes dimensiones de la cohesión social (calidad de los vínculos sociales, sentido de pertenencia y foco en el bien común) el diseño, implementación y ejecución de la política social.

Esperamos que este documento, que consolida gran parte del trabajo realizado durante estos 8 meses de profundo análisis y discusión y, en particular sus recomendaciones, sean revisadas e incorporadas con detención y dedicación por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia e instituciones relacionadas.

En menos de un año hemos vivido una crisis social, una pandemia y un escenario socioeconómico nunca visto en las últimas décadas. El impacto de estos, junto al probable inicio de un proceso constituyente, dejan en evidencia que parte del futuro del país tiene a la base el fortalecimiento de la cohesión social. Por ello, ponemos a disposición este trabajo como insumo para la discusión y las definiciones en torno a una agenda pública que considere la cohesión social como un medio y un fin, para los desafíos que actualmente enfrentamos como país.

## **8.** **Referencias**

---

- Agostini, C., Hojman, D., Román, A., & Valenzuela, L. (2016). Segregación residencial de ingresos en el Gran Santiago, 1992–2002: una estimación robusta. *Revista EURE – Revista De Estudios Urbano Regionales*, 42(127).
- Ariely, G. (2016). Does National Identification Always Lead to Chauvinism? A Cross-national Analysis of Contextual Explanations. *Globalizations*, 13(4), 377–395. <https://doi.org/10.1080/14747731.2015.1111654>
- Anderson (1993) *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: FCE
- Ardant, G. (1975). *Financial Policy an Economic Infrastucture of Modern States and Nations* en Charles Tilly (ed.), *The formation of National States in Western Europe*, Princenton University Press, Princenton.
- Araujo, Kathya, 2009, *Habitar lo social*, LOM, Santiago.
- —, 2013, “La igualdad en el lazo social: procesos sociohistóricos y nuevas percepciones de la desigualdad en la sociedad chilena”, en *Dados. Revista de Ciencias Sociais*, vol. 56, núm. 1, pp. 109–132.
- —, 2016b, “La calle y las desigualdades interaccionales”, documento de trabajo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.
- —2019, *Hilos tensados: Para leer el octubre chileno*. USACH Ediciones, Santiago.
- Arnold, Marcelo & Thumala, Daniela (2006), “Colaboración, participación y sociedad civil en Chile: reflexión para la acción”, En *Persona y Sociedad*, N°20(1), p.143–156.
- Atria, J. (2017). El resurgimiento de los impuestos en la sociedad chilena en González, F y Madariaga, A (Eds.), *La constitución social, política y moral de la economía chilena*. Santiago de Chile: RIL.
- Bar-Tal, D. (1993). Patriotism as fundamental beliefs of group members. *Politics and the Individual*, 3, 45–62.
- Banco Central (2019). Informe de Política Monetaria diciembre 2019. <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-diciembre-20-1>.
- Banco Mundial (2003) *World Development Report: Making Social Services Work for the Poor*, Washington DC. Narayan, Deepa. 2005. *Measuring Empowerment : Cross Disciplinary Perspectives*. Washington, DC: World Bank.
- Bargsted, Matías, Somma, Nicolás M., & Muñoz-Rojas, Benjamín. (2019). Participación electoral en Chile. Una aproximación de edad, período y cohorte. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39(1), 75–98. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2019000100075>
- Bertelsmann Stiftung (2013) *Social Cohesion Radar: Measuring common ground. An international comparison of social cohesion*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Blank, T., & Schmidt, P. (1993). Verletzte oder vertletzende Nation? Empirische Befunde zum Stolz auf Deutschland (Harmed or harmful nation? Empirical evidence on national pride in Germany). *Journal für Sozialforschung*, 33(4), 391–41
- Blank, T., & Schmidt, P. (1997). Konstruktiver Patriotismus im vereinigten Deutschland? Ergebnisse einer repräsentativen Studie (Constructive patriotism in the united Germany? Results of a representative study). In A. Mummendey & B. Simon (Eds.), *Identität und Verschiedenheit* (S.127–148). Bern: Huber.
- Bianco, William T. 1998. “Uncertainty, Appraisal, and Common Interest: The Roots of Constituent Trust”. En *Trust and Governance*, editado por V. Braithwaite y M. Levi. New York: Russell Sage Foundation, 245–266.
- Brewer, M. B., & Alexander, M. G. (2002). Intergroup emotions and images. In D. M. Mackie & E. R. Smith (Eds.), *From prejudice to intergroup relations: Differentiated reactions to social groups* (pp. 209 –

- 225). New York: Psychology Press.
- Buck, N, Gordon, I, Harding, A and Turok, I (eds) (2005). *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. Palgrave Macmillan, London.
  - Charities Aid Foundation (2019). *Caf World Giving Index 2019*. [https://cafindia.org/images/PDF/WGI\\_2019\\_REPORT\\_2712A\\_WEB\\_101019\\_compressed.pdf](https://cafindia.org/images/PDF/WGI_2019_REPORT_2712A_WEB_101019_compressed.pdf)
  - Cassiers, T. & Kesteloot, C. (2012). *Socio-spatial Inequalities and Social Cohesion in European Cities*, *Urban Studies* 49: 1909-1924.
  - Castiglioni, R., y Rovira, C. (2016). *Challenges to political representation in contemporary Chile*. *Journal of Politics in Latin America*, 8(3), 3-24.
  - Castillo, JC y Madero, I (2012). *Sobre el estudio empírico de la solidaridad: aproximaciones conceptuales y metodológicas*. URL: <http://journals.openedition.org/polis/3791>
  - Centro Políticas Públicas UC. (2015). *Confianza, la clave para el desarrollo de Chile*. [http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/05/Reporte\\_15\\_UC\\_Confianza-v09.pdf](http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/05/Reporte_15_UC_Confianza-v09.pdf)
  - Cheong, PH, Edwards, R, Goulbourne, H and Solomos, J (2007). 'Immigration, Social Cohesion and Social Capital: A Critical Review', *Critical Social Policy*, 27(1): 24-49.
  - Citrin, Jack and Christopher Muste. 1999. "Trust in Government". En *Measures of Political Attitudes*, editado por J.P. Robinson, P.R. Shaver y L.S. Wrightsman. San Diego: Academic Press, 465-532.
  - Condor, S. (2001). *Nations and nationalisms: Particular cases and impossible myths*. *British Journal of Social Psychology*, 40, 177-181.
  - Council of Europe (2001). 'Promoting the Policy Debate on Social Exclusion from a Comparative Perspective'. Strasbourg: *Trends in Social Cohesion*, no. 1.
  - Comisión Europea. 2004. *Tercer informe sobre la cohesión económica y social*. Brussels, Belgium: Comisión de las Comunidades Europeas.
  - COES (2019). *Radiografía del cambio social: Análisis de Resultados Longitudinales Estudio Longitudinal Social de Chile ELSOC 2016-2018. Presentación de Resultados Centro de estudios de conflicto y Cohesion Social (COES)*. Septiembre, Santiago de Chile.
  - CEPAL (2007a), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Autor(es) Institucional(es):NU. CEPAL Editor(es):Ottone, Ernesto | Sojo, Ana Mayo, Santiago de Chile. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2812>;
  - Dammert, L. (2012) *Seguridad Ciudadana y Cohesión Social en América Latina*. URB ALL. Barcelona. <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/ddhh-segciudadana-violenciaurbana/Seguridad%20Ciudadana%20y%20Cohesion%20Social%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>
  - Edelman Trust Barometer 2018.
  - Fundación Superación de la Pobreza, 2010. *Voces de la Pobreza. Significaciones, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile*. Disponible en: [http://www.superacionpobreza.cl/descarga-archivo/libro\\_voces\\_final.pdf](http://www.superacionpobreza.cl/descarga-archivo/libro_voces_final.pdf)
  - Gaertner, S. L., & Dovidio, J. F. (2011). *Reducing Intergroup Bias: The Common Ingroup Identity Model*. In P. Van Lange, A. Kruglanski, & E. T. Higgins (Eds.). *Handbook of Theories of Social Psychology* (pp. 439-457). London, Sage.
  - Garreton, Basauri, Valenzuela (2020) "Exploring the correlation between city size and residential segregation: comparing Chilean cities with spatially unbiased indexes". *Environment and Urbanization*, WoS Q1, <https://doi.org/10.1177/0956247820918983>
  - Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press.
  - Hardin, R. (2002). *Trust and Trustworthiness*. Russell Sage Foundation. Retrieved September 1, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610442718>

- González, R., & Lay, S. (2017). Sense of responsibility and Empathy: bridging the gap between attributions and intergroup helping. In Hanna Zagefka and Esther van Leeuwen (Eds.) *Intergroup Helping: The positive side of intergroup behavior* (pp. 331-347). Springer.
- González, R., Bargsted, M., Miranda, D., Carvacho, H., Tropp, L., van Laar, C., Muñoz, B., Álvarez, B., De-Tezanos Pinto, P., Doña, C., Valdenegro, D., Volgger, A. & Cheyre, M. (2017). Resultados Primera Ola Estudio Longitudinal Social de Chile (ELSOC) – Módulo 1: Cohesión Social y Migración. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, Santiago.
- González, R., Gerber, M & Carvacho, H. (2016). Social identities and Conflict in Chile: the role of historical and political processes. In S. McKeown, R. Haji and N. Ferguson. (Eds). *Peace and Conflict through Social Identity Theory: Contemporary and World-Wide Perspectives* (pp.275-295). Peace Psychology Book Series. London: Springer. DOI 10.1007/978-3-319-29869-6\_18
- Green, A., & Janmaat, J. (2011). *Regimes of social cohesion: Societies and the crisis of globalization*. Springer.
- Mummendey, A., Klink, A., & Brown, R. (2001). Nationalism and patriotism: National identification and out-group rejection. *British Journal of Social Psychology*, 40, 159-172. <http://dx.doi.org/10.1348/014466601164740>
- Hewstone M. (2015) Consequences of diversity for social cohesion and prejudice: The missing dimension of intergroup contact. *Journal of Social Issues*. 2015; 71(2), 417±438.
- Hopkins, N. (2001). National identity: Pride and prejudice? *British Journal of Social Psychology*, 40, 183-186.
- Hulse, K and Stone, W (2007). 'Social Cohesion, Social Capital and Social Exclusion', *Policy Studies*, 28(2): 109-128.
- Hetherington, M. (1998). The political relevance of political trust. *The American Political Science Review*, 92(4), 791-808.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2020). Encuesta Nacional de Empleo (ENE). <https://www.ine.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/presentaci%C3%B3n-cifras-ene-trimestre-abril-junio-2020-a-periodistas.pdf>
- — (2018). Síntesis de resultados, Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI). [https://www.ine.cl/docs/default-source/encuesta-suplementaria-de-ingresos/publicaciones-y-anuarios/s%C3%ADntesis-de-resultados/2018/sintesis\\_nacional\\_esi\\_2018.pdf?sfvrsn=eed2fa51\\_3](https://www.ine.cl/docs/default-source/encuesta-suplementaria-de-ingresos/publicaciones-y-anuarios/s%C3%ADntesis-de-resultados/2018/sintesis_nacional_esi_2018.pdf?sfvrsn=eed2fa51_3)
- Jenson, J. (2010). Defining and measuring social cohesion: Commonwealth Secretariat.
- Jones, D. (2015). Declining trust in Congress: Effects of polarization and consequences for democracy. *The Forum*, 13(3), 375-394.
- Kosterman, R., & Feshbach, S. (1989). Toward a measure of patriotic and nationalistic attitudes. *Political Psychology*, 10, 257-274.
- Lamont, Michèle, Graziella Moraes Silva, Jessica S. Welburn, Joshua Guetzkow, Nissim Mizrahi, Hanna Herzog y Elisa Reis (2016). *Getting Respect: Responding to Stigma and Discrimination in the United States, Brazil, and Israel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Leach, C. W., van Zomeren, M., Zebel, S., Vliek, M. L. W., Pennekamp, S. F., Doosje, B, Spears, R. (2008). Group-level self-definition and self-investment: A hierarchical multicomponent model of ingroup identification. *Journal of Personality and Social Psychology*, 95, 144 -165.
- Levi, Margaret y Laura Stoker. 2000. "Political Trust and Trustworthiness". *Annual Review of Political Science* 3: 475-507.
- Luhmann, 2000 <https://www.amazon.com/-/es/Niklas-Luhmann/dp/3825221857>
- Luna, J. P. (2016). Delegative democracy revisited. Chile's crisis of representation. *Journal of*

Democracy, 27(3), 129–138. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0046>

- Mahfud, Y., Badea, C., Verkuyten, M., & Reynolds, K. (2018). Multiculturalism and attitudes towards immigrants: The impact of perceived cultural distance. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 49(6), 945–958. doi: 10.1177/0022022117730828
- Maki, A., Dwyer, P. C., Blazek, S., Snyder, M., González, R., & Lay, S. (2019). Responding to natural disasters: Examining identity and prosociality in the context of a major earthquake. *British journal of social psychology*, 58(1), 66–87. <https://doi.org/10.1111/bjso.12281>.
- Maldonado, L., Prieto, J., and Lay, S. (2016) "Las Dinámicas de Pobreza en Chile durante el Periodo 2006–2009." Serie Temas de la Agenda, No 87, Centro UC de Políticas Públicas.
- Mascareño, A. (2007). Sociología de la solidaridad. La diferenciación de un sistema global de cooperación. *Revista Mad*, (2), 35–67. doi:10.5354/0718–0527.2013.28426
- Matías Bargsted Valdés – Nicolás Somma González , Benjamín Muñoz Rojas (2019). Participación electoral en Chile. Una aproximación de edad, período y cohorte. *Revista Ciencia Política*, Vol. 39, 75–98.
- Méndez, M. L., & Gayo, M. (2018). Upper middle class social reproduction: Wealth, schooling, and residential choice in Chile. Springer.
- Méndez, M. L., and Otero, G. (2017). Neighbourhood conflicts, socio-spatial inequalities, and residential stigmatisation in Santiago, Chile. *Cities*, Vol 74, pp. 75–82
- Méndez, M.L., Otero, G., Link, F., López Morales, E., & Gayo, M. (2020). Neighbourhood cohesion as a form of privilege. *Urban Studies*, First Published June 10, 2020, <https://doi.org/10.1177/0042098020914549>
- Méndez, M.L., Otero, G. and Perret, V. (2019) Inseguridad percibida en los barrios de Santiago de Chile: la importancia relativa de la cohesión social, *Revista Datos*, Datos [online]. 2020, vol.63, n.1, <https://doi.org/10.1590/001152582020200>.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019) Evolución de la pobreza 1990 – 2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?. [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/InformeMDSF\\_Gobcl\\_Pobreza.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/InformeMDSF_Gobcl_Pobreza.pdf)
- — (2017). Síntesis de resultados, CASEN 2017. Observatorio Social. Santiago de Chile.
- Morales, M. (2008). Evaluando la confianza institucional en Chile. Una mirada desde los resultados LAPOP. *Revista Chilena de Ciencia Política*, 28(3), 161–186.
- Morris, S., y Klesner, J. (2010). Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from México. *Comparative Political Studies*, 43(10), 1258–1285.
- Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, USA: Harvard University Press.
- Mummendey, A., Klink, A., & Brown, R. J. (2001). Nationalism and patriotism. *British Journal of Social Psychology*, 40, 159–172.
- Narayan, Deepa. 2005. *Measuring Empowerment : Cross Disciplinary Perspectives*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7441> License: CC BY 3.0 IGO. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7441> License: CC BY 3.0 IGO."
- Ottone, E, & Sojo, A. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Cepal Ediciones Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Robinson, P. y Robinson, S. (2018). *Shadow vigilantes: How distrust in the justice system breeds a new kind of lawlessness*. Prometheus Books.
- OCDE (2020), *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris.
- — (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris.
- — (2018) *Risks that Matter Survey*, disponible en <https://www.oecd.org/social/risks-that-matter>.

htm

- — (2017). Trust and public policy: How better governance can help rebuild public trust. OECD Publishing.
- — (2016), Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris.
- — (2011). Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World. París. OECD Publishing.
- OCDE/CAF/CEPAL (2018). Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo, Éditions, OCDE, París.
- (Naciones Unidas, 2016). Leaving no one behind: the imperative of inclusive development. Report on the World Social Situation 2016. United Nations publication.
- PNUD (2019) Diez años de auditoría a la Democracia. Santiago de Chile. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- — (2018). Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. Santiago de Chile. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- — (2017a). Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- — (2017b). Promoviendo la participación electoral: Guía de buenas prácticas internacionales. Santiago de Chile. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- — (2017c). Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile. Santiago de Chile. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- Putnam, R. (2007). E Pluribus unum: Diversity and community in the twenty-first century. The 2006 Jonathan Skytte prize lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30, 137-174.
- Segovia, C. (2015). Confianza en instituciones políticas en Chile. Documento de Referencia 25. Santiago de Chile. Espacio Público.
- Serrano, C.; Alarcón, A.; Tassara, G. (2006) "Diseño y Aplicación de Índice Integrado de Capital Social en tres barrios urbanos de la Región de Coquimbo". Programa Más Región. Informe Final. Asesoría para el Desarrollo S.A
- Sojo, Ana (2017), La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto, Colección estudios Intercoonecta/cohesión social, Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, (en prensa)
- Somma, N. M., y Medel, R. (2017). Shifting relationships between social movements and institutional politics. En M. von Bulow y S. Donoso (eds.), *Social movements in Chile* (29-61). Palgrave Macmillan.
- Somma, Bargsted, Disi Pavlic y Medel, (2020). Mientras ha decrecido su participación electoral, ha aumentado muy significativamente la participación en movilizaciones y conflictos políticos.
- Staub, E. (1997). Blind versus constructive patriotism: Moving from embeddedness in the group to critical loyalty and action. In D. Bar-Tal & E. Staub (Eds.), *Patriotism: in the lives of individuals and nations*. Nelson-Hall series in psychology (pp. 213-228). Chicago: Nelson-Hall
- Stolle, D., Soroka, S., & Johnston, R. (2008). When does diversity erode trust? Neighborhood diversity, interpersonal trust and the mediating effect of social interactions. *Political Studies*, 56, 57-75.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1986). The social identity theory of intergroup behavior. In S. Worchel & W. G. Austin (Eds.), *Psychology of intergroup relations* (pp. 7-24). Chicago: Nelson-Hall.
- Toro, S., Acevedo, C., Jaramillo-Brun, N., y E. Zechmeister (2016). Cultura política de la democracia en Chile y las Américas, 2014: ¿Tiempo de reformas? En E. Zechmeister y J.P. Luna (eds.), *Cultura política de la democracia*. Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Universidad Vanderbilt.
- Uslaner, E. M. (2018). The study of trust. En E. Uslaner (ed.), *The Oxford handbook of social and political*

- trust (3-14). Oxford University Press.
- — (2012). *Segregation and mistrust: Diversity, isolation, and social cohesion*. Cambridge University Press.
  - — (2017). Political trust, corruption, and inequality. En S. Zmerli y T. van der Meer (eds.), *Handbook on political trust* (302-315). Edward Elgar.
  - E. Valenzuela, S. Schwartzman, J. Valenzuela, T.R. Scully, N. M. Somma, A. Biehl (2008). *Vínculos, Creencias e Ilusiones. La Cohesión Social de los Latinoamericanos*. Uqbar Editores, Santiago, Chile.
  - Vargas-Salfate, S., Paez, D., Liu, J. H., Pratto, F., & Gil de Zúñiga, H. (2018). A Comparison of Social Dominance Theory and System Justification: The Role of Social Status in 19 Nations. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 44(7), 1060-1076. <https://doi.org/10.1177/0146167218757455>
  - White, L., & Bourne, H. (2007). Voices and values: Linking values with participation in OR/MS in public policy making. *Omega*, 35(5), 588-603.
  - You, J. (2018). Trust and corruption. En E. Uslaner (ed.), *The Oxford handbook of social and political trust*. Oxford University Press.
  - Zetter, R, Griffiths, D, Sigona, N, Flynn, D, Tauhid, P and Beynon, R (2006). *Immigration, Social Cohesion, and Social Capital: What are the Links?* Joseph Rowntree Foundation, London.
  - Zmerli, S., & van der Meer, T. (2017). *Handbook on Political Trust*. doi:10.4337/9781782545118



# Informe Final Consejo Asesor para la Cohesión Social