

fortalecimiento **DE LA COHESIÓN SOCIAL**

Marco conceptual e implicaciones para la programación

Copyright ©UNDP 2020. All rights reserved.
One United Nations Plaza, NEW YORK, NY 10017, USA

UNDP partners with people at all levels of society to help build nations that can withstand crisis, and drive and sustain the kind of growth that improves the quality of life for everyone. On the ground in nearly 170 countries and territories, we offer global perspective and local insight to help empower lives and build resilient nations.

The views expressed in this publication are those of the author(s) and do not necessarily represent those of the United Nations, including UNDP, or the UN Member States.

The designations employed and the presentation of material on maps used do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNDP concerning the legal status of any country, territory, city or area or its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Information on uniform resource locators and links to Internet sites contained in the present publication are provided for convenience of the reader and are correct at the time of use. The UNDP takes no responsibility for the continued accuracy of that information or for the content of any external website.

Designed by Isgraphicdesign.it



fortalecimiento DE LA COHESIÓN SOCIAL

Marco conceptual e implicaciones para la programación

TABLA DE CONTENIDOS

Siglas, cuadros, estudios de caso y tablas	4
Agradecimientos	5
Prólogo	7
1. Introducción y resumen.....	8
1.1 Fortalecimiento de la cohesión social	11
1.2 Alcance y propósitos.....	12
2. Marco conceptual: definición y debate sobre la cohesión social	14
2.1 Importancia de la cohesión social para la paz y el desarrollo.....	17
2.2 Hacia la claridad conceptual: dimensiones y elementos.....	18
2.3 Debate y trabajo acerca de la cohesión social.....	21
3. Cohesión social: aplicación e instrumentos de evaluación	26
3.1 Cómo evaluar la cohesión social: Metodologías	29
3.2 Del concepto a la medición: Métodos y dimensiones	30
3.3 Principios e indicadores para la evaluación	31
4. Cohesión social, dinámica del conflicto y consolidación de la paz	34
4.1 Estructuras y tensiones: Presiones sobre la cohesión social	37
4.2 Perspectiva para la consolidación de la paz: teorías del cambio.....	39
4.3 Consideraciones prácticas para el fortalecimiento de la cohesión social	40
5. La cohesión social en la práctica: experiencia y ejemplos del PNUD	41
5.1 Ejemplos de ámbitos de acción para los programas de cohesión social	45
5.1.1 Apoyo a una narrativa histórica inclusiva	45
5.1.2 Procesos de diálogo y mediación para mejorar la cohesión social	46
5.1.3 Apoyo de las redes e infraestructuras para la paz.....	48
5.1.4 Mujeres y jóvenes para la cohesión social	51
5.1.5 Lucha contra las desigualdades horizontales	52
5.1.6 Recuperación económica, medios de vida y cohesión social	52
5.1.7 Cohesión social en la migración y el desplazamiento.....	55
5.1.8 Gobernabilidad local y cohesión social	56
5.2 Desafíos y consideraciones en torno a la programación.....	57
5.3 Consideraciones sobre supervisión y evaluación	59
6. Conclusiones y reflexiones	60
Anexos.....	64
Anexo 1: Ejemplo de cuestionario de evaluación a nivel de país	66
Anexo 2: Ejemplos de indicadores de evaluación	70

SIGLAS, CUADROS, ESTUDIOS DE CASO Y TABLAS

SIGLAS

CDA	Análisis del Desarrollo Relacionado con el Conflicto
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS 16	Objetivo de desarrollo sostenible 16
ONU	Naciones Unidas
PEV	Prevención del Extremismo Violento
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSCAR	Promoción de la Cohesión Social en la Región Árabe (PNUD)
S+E	Seguimiento y evaluación
SCORE	Índice de Cohesión Social y Reconciliación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

CUADROS

Cuadro 1	Dimensiones horizontales: capital social de unión, puente y escalera.....	20
Cuadro 2	Incorporación de la perspectiva de género en las evaluaciones de la cohesión social	29
Cuadro 3	Índice SCORE: cohesión social y reconciliación.....	32
Cuadro 4	PSCAR: Un instrumento de medición de la cohesión social para la región árabe.....	33
Cuadro 5	Cohesión social en desplazamientos prolongados, regreso y (re)inserción.....	55

CASE STUDIES

El papel de los mediadores internos en la creación de cohesión social en Yemen	47
Diálogo democrático para fortalecer la cohesión social en Latinoamérica	48
Los mediadores internos y las infraestructuras para la paz en Zimbabue.....	49
Fortalecimiento de la cohesión social en un contexto subnacional en Bangladesh.....	50
Respaldo a las redes de mujeres para la paz.....	51
Fortalecimiento de la cohesión social entre migrantes y anfitriones en Jordania	56
Recuperación y consolidación de la paz en el este de Ucrania	58

TABLAS

Tabla 1	Cohesión social vertical y horizontal: dimensiones y elementos.....	22
Tabla 2	Interacción entre tres niveles para la consolidación de la paz: niveles y enfoques de liderazgo, comunitario e individual.....	41



AGRADECIMIENTOS

Esta publicación ha sido elaborada por el equipo de Prevención de Conflictos, Consolidación de la Paz e Instituciones de Respuesta (CPPRI, por sus siglas en inglés) de la Dirección de Gestión de Crisis del PNUD. El autor principal es Timothy Sisk, Ph.D. (Facultad Josef Korbel de Estudios Internacionales de la Universidad de Denver), con la supervisión y orientación de Samuel Rizk, Monica Rijal y Henrik Mungenast del PNUD.

La presente nota orientativa se benefició de importantes sugerencias y comentarios del personal de dedicación exclusiva del Centro de Oslo para la Gobernabilidad (OGC) del PNUD, los centros regionales del PNUD, las oficinas nacionales del PNUD y la sede central. El proceso de elaboración comprendió dos talleres interactivos en Oslo (septiembre de 2017) y Estambul (mayo de 2018), a cuyos participantes expresamos un especial agradecimiento por sus conocimientos y sus experiencias compartidas.



En los últimos años, el concepto de cohesión social ha cobrado relevancia como meta y también como enfoque programático del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en situaciones frágiles y de conflicto. Es de destacar que este concepto sigue siendo adaptable y fluido en función del contexto en el que se use y el resultado deseado de su utilización en entornos específicos.

Para garantizar una comprensión clara, coherente y unificada del concepto, esta nota constituye un paso importante del PNUD, por cuanto permite definir la cohesión social, intercambiar ideas y enseñanzas de su utilización pasada y actual y, lo que es más importante, traducirla a la práctica de forma medible y eficaz.

La presente nota comienza describiendo los fundamentos para considerar a la cohesión social como un concepto y un enfoque programático para el desarrollo y la paz, ofreciendo definiciones relevantes y comparándola con conceptos utilizados de manera similar (p. ej., el capital social), y explicando el debate en torno a su reciente reaparición en el discurso sobre conflictos, desarrollo y consolidación de la paz.

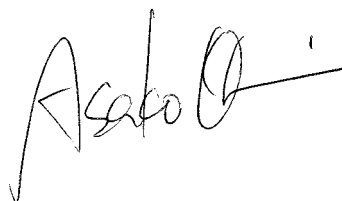
Como expresión de los procesos internos del tejido social de una sociedad, así como de las relaciones verticales entre la sociedad y la autoridad, la nota aborda además otro concepto relevante: el contrato social. Pero, lejos de quedarse en el ámbito conceptual y teórico, y a fin de garantizar su relevancia para los profesionales, la nota explora de qué maneras pueden desarrollarse metodologías y mediciones de evaluación de la cohesión social y la forma de adaptarlas a distintos contextos. Se exploran y evalúan críticamente las teorías del cambio en la programación de la cohesión social y se ofrecen consideraciones prácticas a modo orientativo para lograr una política más integral y de mayor impacto, así como una programación con distintos niveles de compromiso.

Se detallan ejemplos específicos de programación donde la cohesión social puede resultar útil para diferentes y múltiples enfoques programáticos en áreas tales como el diálogo y la mediación, la gobernabilidad local, las mujeres y la juventud y la infraestructura para la paz.

La nota concluye compartiendo una herramienta específica de guía para las evaluaciones de la cohesión social a nivel nacional que puede adaptarse e implementarse con rapidez en apoyo a los análisis (como los análisis conjuntos), la definición de políticas, la programación y las asociaciones.

Debido al amplio mandato con el que opera el PNUD y a su gran diversidad de socios, resulta crucial lograr una comprensión y una programación claras de las acciones de cohesión social, particularmente en contextos afectados por conflictos pero también a modo de herramienta de prevención en lugares con riesgo de sufrir conflictos violentos. Esperamos que sea un recurso útil para comprender la cohesión social y trabajar con ella, así como fomentar sociedades pacíficas, justas e inclusivas.

D.^a Asako Okai
Subsecretaria General
Directora del Buró de Crisis
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo







1

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN



Fortalecer la cohesión social ha llegado a ser un imperativo en el siglo XXI. Al adentrarnos en la década de 2020, existe una preocupación generalizada por el agravamiento de los conflictos, que amenaza el respeto por la diversidad, la inclusión y los derechos humanos fundamentales.¹ Una agudización de las tensiones identitarias, puesta de manifiesto en la violencia étnica y religiosa, la xenofobia y el resurgimiento de un nacionalismo excluyente, subyace detrás de estos conflictos. En abril de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas (ONU), António Guterres, criticó esta “oleada perturbadora” de disputas aceleradas, en parte, por el discurso de odio y que llevan a la intolerancia y la violencia.²

1 Naciones Unidas; Banco Mundial (2018). *Pathways to Peace: Inclusive Approaches to Preventing Conflict*. Washington, D.C.: World Bank, pp. 11-47. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.

2 Noticias ONU, *Hatred 'a threat to everyone,' declares Guterres calling for global effort to end xenophobia and 'loathsome rhetoric'*, 4 de abril de 2019 en <https://news.un.org/en/story/2019/04/1037531>.

Las organizaciones que supervisan las condiciones globales relativas a factores clave como las tendencias a nivel mundial de los derechos de las minorías y la violencia organizada aportan una sólida evidencia a favor de la preocupación expresada por el Secretario General sobre la vulnerabilidad de las minorías y los grupos marginados en todo el mundo a la discriminación, la exclusión y la violencia contra poblaciones vulnerables.³ Además, los conflictos armados violentos, tales como las guerras civiles, el extremismo violento y la radicalización (lo que incluye los ataques terroristas) y la violencia armada (como los homicidios, los secuestros y la violencia de género) suponen graves amenazas para el mantenimiento de la paz a nivel mundial. Tal situación de conflicto, y la ausencia o desgaste de la cohesión social que conlleva, socava el desarrollo, aumenta las inseguridades y temores y deja a los países y contextos expuestos a sufrir una violencia cada vez mayor.

Para contrarrestar estos hechos, la Estrategia y Plan de Acción contra el Discurso de Odio de 2019 de la ONU⁴ contiene medidas que abordan de forma específica el flagelo del lenguaje basado en el odio presente en las redes sociales. Al presentar la nueva estrategia y plan, el Secretario General afirmó:

El discurso de odio es, en sí mismo, un ataque a la tolerancia, la inclusión, la diversidad y la esencia misma de las normas y principios de nuestros derechos

humanos... En general, debilita la cohesión social, deteriora los valores compartidos y puede sentar las bases para la violencia, retrasando así la causa de la paz, la estabilidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento de los derechos humanos para todos.⁵

La Estrategia y Plan de Acción contra el Discurso de Odio forma parte de los esfuerzos generales de la ONU por abordar las causas fundamentales subyacentes de los conflictos que llevan a la violencia e impiden la materialización de los derechos humanos y el desarrollo. La ONU está respondiendo en distintos niveles a las maneras en que la desconfianza y la enemistad basadas en la identidad amenazan con aumentar la vulnerabilidad a los conflictos violentos. Actualmente, tales esfuerzos se organizan en torno al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (ODS16) de las Naciones Unidas de crear sociedades más pacíficas, justas e inclusivas. Fortalecer la cohesión social entre los ciudadanos y el Estado, así como entre las personas y los grupos sociales, es fundamental para el ODS 16.⁶ Está orientado a lograr instituciones inclusivas y con capacidad de respuesta y una toma de decisiones representativa, por lo que interpela directamente a la necesidad de fortalecer la cohesión social. Garantizar la identidad legal de todas las personas, reducir los sobornos, la corrupción y la captura del Estado, desarrollar la capacidad necesaria para prevenir el crimen y el extremismo violento contribuye en gran medida a fortalecer la cohesión social.



FORTALECER LA COHESIÓN SOCIAL

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros socios de ayuda al desarrollo están comprometidos a nivel mundial con los esfuerzos destinados a prevenir los conflictos y mantener la paz mediante una programación del desarrollo que sea integral y sensible a los conflictos. El trabajo del PNUD sobre la gobernabilidad democrática y la

consolidación de la paz está dirigido directamente a lograr la cohesión social. Esta agenda se encuentra incluida en todos los programas e iniciativas de la organización relativos a la prevención de conflictos, los procesos políticos inclusivos, el gobierno sensible y responsable, el Estado de derecho y el acceso a la justicia, el combate contra la corrupción, la pre-

3 Grupo Internacional para los Derechos de las Minorías, *Peoples under Threat 2018*, 13 de junio de 2018, <http://peoplesunderthreat.org/wp-content/uploads/2013/10/Peoples-under-Threat-2016-briefing1.pdf>.

4 Para obtener un resumen de este plan, consulte <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20on%20Hate%20Speech%2018%20June%20SYNOPSIS.pdf>.

5 Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, *Secretary-General Launches United Nations Strategy and Plan of Action against Hate Speech, Designating Special Adviser on Genocide Prevention as Focal Point*, PI/2264-SOC/4881, 18 de junio de 2019, <https://www.un.org/press/en/2019/pi2264.doc.htm>.

6 Para obtener más información sobre las iniciativas del PNUD para supervisar e implementar el ODS 16, consulte *Monitoring to Implement Peaceful, Just and Inclusive Societies*. Oslo, en http://www.undp.org/content/dam/norway/undp-ogc/documents/Monitoring%20to%20Implement%20SDG16_Pilot%20Initiative_main.pdf.



© UNDP Lebanon, Ramzi Haidar, Dar Al Musawwir

vención del extremismo violento, el trabajo con la juventud y los programas de salud y VIH. Puntualmente, la cartera de actividades sobre prevención y gestión de conflictos, mediación y diálogo y búsqueda de consensos se ha centrado en una perspectiva estratégica. Es decir, fortalecer la cohesión social, definida como el grado de confianza en el gobierno y dentro de la sociedad y la predisposición para participar colectivamente hacia una visión conjunta de paz sostenible y objetivos comunes de desarrollo. De esta forma las iniciativas del PNUD destinadas a respaldar infraestructuras para la paz, prevenir el extremismo violento y apoyar instituciones sensibles, inclusivas y resilientes promueven el objetivo de fortalecer la cohesión social.

Alcanzar este objetivo es un requisito previo para lograr el desarrollo sostenible y sociedades pacíficas. Los programas y proyectos que buscan concretarlo han llegado a ser un aspecto importante de los esfuerzos del PNUD por resolver la desconfianza y los retos de gestionar las diferencias y la diversidad. Van desde la puesta en marcha de proyectos de

diálogo hasta el desarrollo de la capacidad de los Gobiernos locales de efectuar consultas y tender puentes entre las comunidades enfocados a la defensa de valores y destinos compartidos.

Los programas y proyectos de cohesión social del PNUD buscan ofrecer una base para la prevención de conflictos y la consolidación de la paz mediante un entendimiento más profundo, así como diálogo, interacciones e interdependencia. Cuando las sociedades son más cohesivas y disponen de numerosos canales de diálogo, cooperación e interacción, y estos son además multidimensionales, las iniciativas para fomentar el odio y acentuar las diferencias no tienen cabida. De este modo, el refuerzo de la cohesión social fortalece también la resiliencia de los Estados y sociedades, para poder cambiar y adaptarse a los desafíos del siglo XXI.

La presente nota ofrece un marco conceptual y explora las consecuencias para los programas y proyectos que buscan fortalecer la cohesión social. Su propósito es aportar un marco conceptual claro de lo que puede ser un concepto expansivo, así como ofrecer conocimientos y una orientación práctica para el diseño de programas y proyectos eficaces. Además, busca identificar los desafíos, riesgos y dilemas en la programación de la cohesión social, así como dirigir al lector a otros recursos, trabajos clave de investigación y material de lectura. Por último, aborda estas importantes preguntas:

- ¿Qué es la cohesión social y cómo puede este concepto amplio y multidimensional definirse de forma válida, medirse de modo confiable y utilizarse a nivel operativo?
- ¿Cuáles son las estructuras y tendencias sociales, económicas o políticas que surgen de los desafíos o crisis y que pueden socavar o deteriorar la cohesión social?
- ¿De qué manera es útil el concepto de cohesión social tanto para comprender, contextualizar y evaluar los contextos locales y regionales como para conformar un resultado de los aportes del PNUD a la prevención de conflictos y la consolidación de la paz?
- ¿Cuáles son las experiencias adquiridas y las mejores prácticas del diseño y la implementación de programas y proyectos para fortalecer la cohesión social como objetivo principal o secundario de los programas y proyectos de desarrollo?

El **CAPÍTULO 2** ofrece una definición y un marco conceptual para la cohesión social, reconociendo que puede adaptarse a diversos contextos y al mismo tiempo suele usarse de distinta forma en los países y ámbitos locales.

El **CAPÍTULO 3** detalla los enfoques y las principales medidas cualitativas y cuantitativas para evaluar la cohesión social. Ofrece orientación para llevar a cabo la evaluación, con implicaciones sobre el seguimiento de contextos y el desarrollo de programas y proyectos a largo plazo.

El **CAPÍTULO 4** explora la forma en que la cohesión social puede deteriorarse con rapidez debido a la polarización y la división, acentuando así las vulnerabilidades a los conflictos violentos y socavando el avance de la paz y el desarrollo; además, examina la relación con la consolidación de la paz.

El **CAPÍTULO 5** aporta estudios de casos a modo de ejemplo y como orientación práctica para la programación. Presenta las consideraciones de los profesionales sobre los programas y la evaluación de los proyectos. .

Los **APÉNDICES** ofrecen a los lectores herramientas de muestra para analizar la cohesión social con una guía de evaluación cualitativa a nivel nacional y un enfoque cuantitativo con indicadores sugeridos.







2

CAPÍTULO 2

MARCO CONCEPTUAL: DEFINICIÓN Y DEBATE SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL



Gran parte del valor del concepto de cohesión social reside en su adaptabilidad y en el pensamiento, los debates y las descripciones que surgen del diálogo sobre su definición, sus características y su contribución a la paz y el desarrollo. Este capítulo recoge una definición del concepto, si bien se reconoce que en ciertos contextos la propia terminología puede resultar conflictiva. De hecho, en algunos contextos locales, expresiones o conceptos alternativos como «estabilidad social», «integración social» o «contrato social» pueden ser más aceptables. Sin embargo, una definición sencilla tiene gran valor por su amplia aplicabilidad:

La cohesión social es el grado de confianza en el gobierno y dentro de la sociedad, así como la voluntad de participar de forma colectiva en el desarrollo de una visión compartida de paz sostenible y unos objetivos de desarrollo comunes.⁷

7 Esta no es una definición formal de la expresión cohesión social realizada por el PNUD.



Una visión compartida del futuro en común y unas instituciones gubernamentales legítimas y receptivas contribuyen al desarrollo económico en sociedades cohesionadas caracterizadas por un alto nivel de confianza. La cohesión social se ve reforzada por las políticas sociales inclusivas y la protección de las personas más vulnerables, los grupos menos favorecidos y aquellos que históricamente han sido marginados. Solo puede ser sostenible a largo plazo si el principio de respeto por la diversidad se integra en la sociedad. Según un informe sobre la cohesión social en el contexto de la promoción de la seguridad comunitaria presentado por el PNUD en 2009, «la cohesión social versa sobre la tolerancia y el respeto por la di-

versidad (en términos de religión, etnia, situación económica, preferencias políticas, sexualidad, género y edad), tanto a nivel institucional como individual»⁸ En 2015, la Dirección Regional de los Estados Árabes del PNUD puso en marcha un proyecto regional que tiene como objetivo promover la cohesión social mediante la consolidación de la paz, el fomento de la igualdad en la ciudadanía, la confianza entre los ciudadanos y el Estado y entre las diversas poblaciones, y la mitigación de las luchas sectarias o religiosas. Esta iniciativa también permitirá desarrollar nuevas medidas y estrategias para la evaluación de la cohesión social, tal y como se describe en el capítulo 3⁹.

2.1 IMPORTANCIA DE LA COHESIÓN SOCIAL PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO

Las investigaciones realizadas en sociología, economía, ciencias políticas y psicología social indican que las sociedades cohesionadas tienen más probabilidades de tener mejores resultados de salud individual, mayor igualdad de ingresos y sistemas de protección y apoyo social más amplios. Las sociedades cohesionadas pueden ser reflejo de unas normas de ciudadanía más sólidas y disfrutar de gobiernos más institucionalizados y receptivos, además de gozar de un mayor apoyo a la democracia y de participación popular. Recientemente, la cohesión social se ha empleado como objetivo para superar la fragilidad y luchar contra la violencia y el extremismo a través de la prevención de la polarización, el radicalismo político y las diferencias basadas en la identidad.¹⁰ Así, este concepto sirve tanto para describir un contexto como para identificar resultados deseados de los programas y proyectos de ayuda al desarrollo. En este último caso, puede ser un resultado primario (p. ej., al facilitar un proceso de diálogo) o secundario (p. ej., al fortalecer la confianza entre grupos desarrollada mediante la participación en una iniciativa de compartir el agua a nivel comunitario).

Tomando como base este enfoque sobre la confianza en el gobierno, la cohesión social también guarda una estrecha relación con el objetivo más amplio de recuperación tras guerras

y crisis para fortalecer las capacidades de inclusión, resiliencia y respuesta de los Estados. Desde la gestión de las tensiones derivadas de la llegada de inmigrantes a las ciudades europeas hasta el fomento de una identidad común en el Líbano, pasando por el desarrollo de la paz desde la base en la República Centroafricana, la cohesión social parece tener una amplia aplicación en las dinámicas sociales subyacentes que llevan a la creación de sociedades pacíficas e inclusivas.¹¹ Sus características son evidentes y, a menudo, resultan fácilmente reconocibles en el «día a día» de las interacciones sociales.

➤ **Las sociedades cohesionadas son reflejo del civismo en el día a día y respetan y protegen los derechos de todos.** Estas sociedades promueven las relaciones entre personas de diferentes etnias, religiones, clases, barrios y regiones. La confianza y la independencia, fundamentales para la cohesión, contribuyen a la seguridad personal y colectiva a través de normas compartidas. Una mayor cohesión puede facilitar un gobierno más inclusivo u orientado al consenso, ya que las personas pueden mostrar una mayor empatía y comprensión por los intereses y el bienestar de los demás. Finalmente, la cohesión social y la inclusión de la población en la participación económica, social y política reducen el riesgo de aparición de

8 PNUD, 2009. *Community Security and Social Cohesion: Toward a UNDP Approach*, pág. 14.

9 “Developing a Social Cohesion Index for the Arab Region.” Documento metodológico de antecedentes, abril de 2017, http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/Sustainable_development/developing-a-social-cohesion-index-for-the-arab-region.html.

10 Marc, Alexandre, Alys Willman, Ghazia Aslam and Michelle Reboisio. 2012. *Societal Dynamics and Fragility: Engaging Societies in Responding to Fragile Situations*, Washington, DC: Banco Mundial, 2012. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-9656-8>.

11 Brown, Michael J. and Marie-Joëlle Zahar. “Social Cohesion as Peacebuilding in the Central African Republic and Beyond,” *Journal of Peacebuilding and Development* 10: 1 (2015): 10-24.



comportamientos antisociales y de alienación individual que pueden llevar a extremismos violentos.

- Cuando existe una visión compartida del futuro, la **cohesión social crea resiliencia a nivel individual a la intensificación de los conflictos, algo que a menudo deriva de políticas contenciosas y, en ocasiones, de la movilización social basada en la identidad.**

En los países que salen de un conflicto, la comprensión y la medición de los conceptos relacionados con la cohesión social, como la reconciliación, son igual de importantes. Aunque esta nota trata sobre la cohesión social, herramientas como SCORE (índice de cohesión social y reconciliación) relacionan la cohesión social con la reconciliación.

2.2

HACIA LA CLARIDAD CONCEPTUAL: DIMENSIONES Y ELEMENTOS

La cohesión social es un concepto complejo, multidimensional y con varias capas. Además, su base conceptual es objeto de controversia. La cohesión puede evolucionar en términos esencialmente históricos y culturales, es decir, las normas de confianza y pertenencia han evolucionado de manera conjunta a lo largo del tiempo a través de políticas simbólicas y patrones de formación de Estados y naciones a largo plazo.

Sin embargo, la cohesión también puede evolucionar de modo más racional o funcional. En este análisis, la cohesión social surge de redes de interacciones, como las interdependencias y los intercambios económicos. Así, la confianza y la tolerancia pueden surgir de intercambios económicos mutuamente beneficiosos y de interacciones cotidianas prácticas. Además, a medida que los organismos internacionales, las instituciones financieras internacionales, los Gobiernos y las organizaciones no gubernamentales han ido prestando mayor atención a la expresión de este concepto, las definiciones asociadas al mismo han proliferado.

Disciplinas como la sociología, la psicología, el derecho, los estudios de comunicación humana, las ciencias políticas, la economía y la antropología han dado lugar a una profusa bibliografía académica sobre la cohesión social. La expresión está muy relacionada con otros conceptos de estos ámbitos; por ello, en aras de la claridad conceptual, resulta útil definirlos. El capital social y los contratos sociales son los más similares o estrechamente relacionados.

En general, el **capital social** se entiende como la acumulación de confianza y voluntad de cooperación en una sociedad, tomando como base las experiencias pasadas de interacciones, redes y lazos de cooperación, así como el intercambio económico mutuamente beneficioso. El capital social es un activo tanto a nivel individual como comunitario. El cuadro

1 define tres tipos de capital social: de unión (orientado hacia adentro); de puente (entre divisiones); y de escalera, que hace referencia a aquellos que ejercen como «conectores» en la sociedad y cuyas relaciones se consideran simbólicamente importantes, como los líderes religiosos que participan en el diálogo y el trabajo interconfesionales.

Contrato social es otro término estrechamente relacionado. Los contratos sociales tienen una vertiente jurídica formal (p. ej., al reflejarse en una constitución) y otra cotidiana (para describir las normas de convivencia formales e informales). Los trabajos sobre contratos sociales llevados a cabo por el PNUD indican que cuanto más inclusivo es un contrato social, más resiliente será cuando las comunidades tengan que hacer frente a tensiones económicas o sociales que contribuyan a la aparición de factores generadores de conflictos.¹²

En la práctica relacionada con el PNUD, la cohesión social se puede describir a través de dos dimensiones principales: vertical y horizontal. Ambas incluyen aspectos objetivos y subjetivos. La dimensión horizontal también puede describirse en términos de capital social de unión, puente y escalera.

VERTICAL

La **dimensión vertical** representa la confianza entre el gobierno y la sociedad. Esta incluye la confianza en los líderes políticos, económicos o sociales, las instituciones y procesos como las elecciones, el acceso a la justicia, los impuestos, la elaboración de presupuestos y la prestación de servicios públicos. La dimensión vertical, que se centra en el Estado, tiene en cuenta la cohesión entre los ciudadanos; es una dimensión en la cual las percepciones y comporta-

12

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2018. Forging Resilient Social Contracts: *A Pathway to Preventing Violent Conflict and Sustaining Peace: Summary Findings*. http://www.socialcontractsforpeace.org/wp-content/uploads/2018/05/UNDP-Preventing-Violent-Conflict-FINAL_WEB.pdf.





© UNDP/Voz di Paz Guinea-Bissau

mientos reflejan lealtad, amplia legitimidad, seguridad y confianza en los actores, las instituciones y los procesos nacionales, subnacionales o locales. En esta dimensión vertical, las relaciones sociales se ven profundamente afectadas por las dinámicas políticas, y en particular por el control estatal. Cuando un grupo étnico «captura» el Estado y ejerce el poder con el fin de mejorar su posición o incrementar su dominio, se crea un riesgo de violencia entre los excluidos o desfavorecidos. De este modo, conceptos como el contrato social pueden ser percibidos como una interacción coercitiva, en lugar de estar basada en el consentimiento.

Aunque las relaciones sociales y la confianza entre los diversos grupos son fundamentales para el concepto de cohesión social, el Estado también afecta a las relaciones étnicas. Las políticas públicas moldean, alteran y orientan las relaciones entre grupos a nivel local.¹³ En muchos contextos, la prestación de servicios por parte del Estado resulta fundamental. Por ejemplo, si la educación, la atención médica, la protección del medio ambiente o el agua potable se proporcionan de manera eficaz, se percibe que el Estado es justo y equitativo. La policía, las fuerzas de seguridad y el sistema judicial son con frecuencia las áreas más polémicas. Si se perciben como sesgados y discriminatorios, la cohesión social puede deteriorarse con rapidez.

En relación con los procesos democráticos (p. ej., el sistema electoral o la distribución espacial de los votos), las instituciones políticas pueden ofrecer incentivos que promuevan la inclusión y las coaliciones multiculturales o, por el contrario, que inciten al miedo para ganar votos. Hace mucho tiempo que las apelaciones étnicas en las elecciones se identificaron como una fuente de polarización cuando las élites políticas tratan de «pujar» más alto que sus rivales por el apoyo de los votantes. Los conflictos intragrupalos pueden tener un efecto perjudicial importante sobre las relaciones entre los grupos.¹⁴ Así, tal y como sugiere el enfoque sobre el discurso de odio recogido en la introducción, la dimensión vertical de la cohesión guarda una fuerte relación con la inclusividad del gobierno y sus instituciones.

HORIZONTAL

La **dimensión horizontal** describe la confianza, las relaciones y las interacciones entre las personas de una sociedad pertenecientes a diferentes parámetros, como los identitarios u otras construcciones sociales, incluidas la raza o la clase. La dimensión horizontal, que se centra en la sociedad, tiene en cuenta la cohesión entre ciudadanos, reflejada en la medida en la que la sociedad civil, los organismos sociales y las instituciones (p. ej., de tipo religioso) muestran confianza y un sentido de interdependencia y destino común.

¹³ Si desea acceder a un análisis académico reciente sobre los conceptos y enfoques enumerados, consulte Cox, Fletcher D. & Timothy D. Sisk (Eds.) 2017. *Peacebuilding in Deeply Divided Societies: Toward Social Cohesion?* (London: Palgrave).

¹⁴ Existe una amplia bibliografía sobre el papel de la construcción de los «conflictos étnicos» por parte de las élites. Si desea leer una revisión convincente y accesible de esta vasta bibliografía, consulte Cordelle, Karl and Stephan Wolff, (Eds.). *Routledge Handbook on Ethnic Conflict*, 2nd. Edition, Abingdon: Routledge, (Cordell and Wolff, 2016).

CUADRO 1

DIMENSIONES HORIZONTALES: CAPITAL SOCIAL DE UNIÓN, PUENTE Y ESCALERA

El **CAPITAL SOCIAL DE UNIÓN** es una forma de capital principalmente intragrupal que se ve reflejada, por ejemplo, en los símbolos, rituales, marcadores, eslóganes o prácticas culturales comunes de un grupo. La unión intragrupal permite desarrollar la confianza y el compromiso. Esto puede verse en los grupos étnicos, las comunidades religiosas, las pandillas o los aficionados al deporte, que comparten un sentido de comunidad y confianza que se traduce en un sentimiento de lealtad y apego de carácter «familiar». La cohesión interna dentro de los grupos puede resultar inofensiva y ser positiva; tal es el caso del nacionalismo en las competencias deportivas internacionales, que refleja el orgullo por un país y su cultura, así como el respeto por el equipo contrario.

Por su parte, el **CAPITAL SOCIAL DE PUENTE** hace referencia a redes u organismos densos que atraviesan las líneas grupales, como los grupos de la sociedad civil que abogan por un cambio social progresivo en temas que van más allá de las líneas tradicionales que marcan las diferencias. Cuando estas redes y relaciones de puente están presentes, es más probable que la movilización y la gestión

de crisis intercomunales eviten la intensificación de los conflictos.

El capital social también puede ser de **ESCALERA**, con redes y relaciones como los «mediadores internos», que pueden comunicarse, cooperar y colaborar para evitar que los conflictos se agraven si las tensiones grupales estallan. La cohesión social se aprecia, por ejemplo, en entidades como los consejos religiosos interconfesionales en contextos como los de Nepal, Kenia y Sudáfrica. En estos escenarios, los símbolos visuales de cooperación y destino común que representan los consejos interconfesionales apuntalan las normas sociales de tolerancia entre las distintas identidades religiosas e ideológicas. Por tanto, el capital social de escalera está conformado por el nexo o las instituciones, los organismos y los líderes que trabajan a través de las líneas divisorias históricas.

Para obtener más información sobre el capital social, consulte «Social Capital Working Paper Series» del Banco Mundial en <http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/collection-title/Social%20Capital%20Initiative%20working%20paper%20series>

La cohesión social horizontal puede evaluarse en mayor profundidad en función del tipo de capital social: de unión, puente y escalera (véase el cuadro 1). Los niveles de confianza social no vienen determinados por completo por la cultura ni se basan totalmente en una elección racional; más bien son las características internas o las diferentes combinaciones de instituciones políticas y sociales las que fomentan o minan la confianza social. Una mayor cohesión social sugiere que la sociedad cuenta con unas redes y una confianza arraigadas a nivel local que favorecen la gestión de los conflictos y evitan que las tensiones vayan a más.

En situaciones de reparto del poder entre etnias, como ocurre en el Líbano, Bosnia o Irlanda del Norte, la cohesión social interna en los grupos puede ser necesaria para una cooperación intergrupual eficaz, mientras que la fragmentación intragrupal puede mermar la eficacia en el reparto del poder y la cooperación entre comunidades. A la hora de evaluar si esa cohesión social basada en lazos de unión o principalmente intragrupal es inherentemente positiva, negativa o neutra, es importante tener en cuenta el contexto.

Tanto la dimensión vertical como la horizontal incluyen elementos objetivos y subjetivos. Los **elementos objetivos** aparecen en acciones concretas de cooperación y participación, desde los mercados hasta la vida organizativa, así como el comportamiento en la vida política y asociativa y las esferas interpersonales. Las redes son elementos fundamentales de la dimensión objetiva. La cohesión social se ha evaluado con frecuencia a través del análisis de la medida en la que las organizaciones son inclusivas.

Los **elementos subjetivos** se centran en los valores, las actitudes y las creencias que los agentes sociales desarrollan hacia el Estado y otros grupos étnicos y religiosos dentro del mismo. Este enfoque hacia las capacidades individuales analiza los valores, las normas y las creencias. Muchas estrategias de prevención del extremismo violento se han centrado en este nivel de análisis.



Los organismos de la ONU están muy involucrados en los esfuerzos internacionales destinados a evitar los conflictos violentos mediante iniciativas, programas y proyectos diseñados específicamente para reforzar la cohesión social como componente fundamental de las iniciativas nacionales y regionales para mantener la paz.¹⁵ De estas experiencias surge un entendimiento común de la cohesión social: los patrones y las visiones de la cohesión social varían según el contexto, especialmente cuando los niveles de inseguridad humana son elevados y entran en escena instituciones estatales que favorecen la división social. En muchos casos, los grupos renegocian formas particulares de compartir el poder y vías para resolver los agravios, vivir juntos en relativa paz y coexistencia, incluso con antiguos enemigos. Esto puede suceder con o sin la ayuda del Estado o actores internacionales, y el mismo Estado puede estar dominado por un grupo u otro.

En determinados países y contextos, la cohesión social puede ser un concepto controvertido sujeto a una amplia variedad de interpretaciones cuyo espíritu puede ajustarse o no a los valores de los derechos humanos de la ONU. Estas diferencias son normales y, cuando se controlan, pasan a ser parte de la recreación continua y colectiva de los valores, las orientaciones y los propósitos de la sociedad. Cuando se gestionan de forma pacífica, las diferencias y los acuerdos sobre las discrepancias con respecto al pasado se convierten en iniciativas comunes o colectivas para avanzar hacia un destino común o compartido más próspero y exitoso a nivel colectivo, basado en valores y perspectivas fundamentales.

La expresión y el concepto de cohesión social pueden estar muy politizados, tanto a nivel horizontal como vertical. En la región árabe, por ejemplo, los Gobiernos mantienen una actitud de menosprecio hacia este concepto, que asume que las sociedades están fragmentadas y que las instituciones estatales deben tratar a todos los ciudadanos por igual, sin favoritismos ni prejuicios. Por lo general, los procesos consultivos nacionales o locales permiten a los profesionales garantizar que los propósitos, las dimensiones y las medidas de evaluación de la cohesión social sean adecuados al contexto

y, por tanto, eficaces. Además, el debate abierto con los responsables de la toma de decisiones despolitizaría la agenda de cohesión social, que pasaría a convertirse en una agenda para la consolidación de la paz y el desarrollo del consenso, en lugar de poner de relieve las divisiones y las deficiencias institucionales.

Aunque existe un fuerte vínculo entre las sociedades pacíficas y los niveles elevados de cohesión social, también hay un debate sobre si la cohesión social es «buena» o potencialmente «mala» para una paz sostenible. La cohesión puede verse como sinónimo de control, entendiéndose como referencia a las relaciones de unión dentro de un grupo dominante, en lugar de un puente entre divisiones que pueda reunir a todas las partes implicadas dentro de los límites de la comunidad. Como resultado, el concepto puede ser objeto de un mal uso por parte de aquellos cuya visión de la cohesión puede implicar, por ejemplo, la asimilación forzosa de las minorías, las identidades y las diferencias subnacionales, o la limpieza étnica. Los regímenes autocráticos pueden adoptar un enfoque coercitivo de la cohesión social nacional, empleando referencias a los símbolos, los actos o la participación para reunir a la nación en torno a una visión ideológica.

Es fundamental reconocer si la cohesión social se impone a través de la coerción o la fuerza. El concepto de cohesión social está fuertemente relacionado con la ideología, esto es, un conjunto de valores y símbolos que proporcionan un significado colectivo. Sin embargo, debemos tener en cuenta las inquietudes asociadas al nacionalismo y la posibilidad de que la cohesión se construya siguiendo líneas políticas estrechas y excluyentes. Por tanto, es importante explorar las ideas y las ideologías que se han desarrollado históricamente y han impuesto una identidad colectiva que no refleja la diversidad existente en las sociedades. Algunas han hecho hincapié en la problemática búsqueda de la cohesión en países con patrones profundamente arraigados de desigualdad socioeconómica, exclusión política, discriminación entre líneas de grupos, dominio de una comunidad o apropiación por parte de una

¹⁵ En 2016, el Consejo de Seguridad de la ONU respaldó el concepto de sostenimiento de la paz (tal y como se recomendaba en una revisión previa de la evolución de la arquitectura para la consolidación de la paz de la ONU) y proporcionó una definición institucional del significado y el alcance del sostenimiento de la paz:

Un objetivo y un proceso de construcción de una visión común de la sociedad, garantizando que se tengan en cuenta las necesidades de todos los segmentos de la población, incluidas las actividades destinadas a evitar el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, a abordar las causas primeras, a ayudar a las partes en conflicto a poner fin a las hostilidades, a garantizar la reconciliación nacional, y a avanzar hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo.

Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 2282 A/70/714-S/2016/115. <https://www.un.org/press/en/2016/sc12340.doc.htm>.



TABLA I

COHESIÓN SOCIAL VERTICAL Y HORIZONTAL: DIMENSIONES Y ELEMENTOS

COHESIÓN SOCIAL VERTICAL



La dimensión vertical (centrada en el Estado) hace referencia a la cohesión entre los ciudadanos, cuyas percepciones y comportamientos reflejan la confianza en las instituciones estatales; la confianza en los agentes, las instituciones y los procesos estatales nacionales, subnacionales o locales; y el compromiso con las leyes, las instituciones y un futuro común o compartido.



HORIZONTAL SOCIAL COHESION



La dimensión horizontal (centrada en la sociedad) hace referencia a la cohesión entre los ciudadanos y entre los diversos grupos (dinámicas intergrupales). Esto se refleja en la medida en la que la sociedad civil, los organismos sociales y las instituciones (p. ej., de tipo religioso) muestran confianza y un sentido de interdependencia, identidad/pertenencia generales y destino común.



ELEMENTOS OBJETIVOS

- Protección y seguridad a nivel personal y familiar. Gobierno legítimo y capaz con una administración pública transparente y responsable.
- Instituciones de gobierno receptivas que prestan servicios de forma equitativa a los diferentes grupos sociales.
- Funcionamiento del Estado de derecho con marcos jurídicos que expresan los derechos de las minorías y los grupos marginados.
- Instituciones inclusivas encargadas de vigilar y hacer cumplir las normas de inclusión y rechazo de la discriminación, la exclusión, la búsqueda de chivos expiatorios o la xenofobia.
- Espacio cívico para el compromiso formal, el cambio político, la interacción, la expresión de las preocupaciones y la exigencia de responsabilidades en la sociedad.

ELEMENTOS SUBJETIVOS

- Percepción del acceso a la justicia.
- Voz y participación.
- Reconocimiento de la legitimidad de las estructuras e instituciones formales e informales por parte de los ciudadanos a través de su confianza en los actores y las instituciones.

ELEMENTOS OBJETIVOS

- Sociedades inclusivas: participación social, económica y cultural (p. ej., a través del idioma).
- Redes y relaciones sociales transversales.
- Relaciones intercomunitarias entre grupos étnicos, sectarios y religiosos de la sociedad: normas y prácticas sociales de diversidad e inclusión.
- Rituales, monumentos conmemorativos e iconos culturales dedicados a la inclusión y el multiculturalismo.

ELEMENTOS SUBJETIVOS

- Visiones inclusivas del país y la comunidad; normas y valores compartidos; aceptación y tolerancia.
- Confianza y aceptación del «otro», sensación de pertenencia.
- Actitudes: reconocimiento, tolerancia y afirmación de las minorías y las comunidades, distancia social.
- Comunicación simbólica: narrativas comunes en la cultura, la música, el arte y los deportes que refuerzan el sentido de comunidad y la solidaridad inclusiva.

sola comunidad de la toma de decisiones políticas, así como sus implicaciones en las muestras de diversidad cultural.

Sin embargo, para que la cohesión social sea sostenible, **debe surgir de forma natural**. Ha de basarse en normas subyacentes que reflejen la voluntad de vivir y trabajar juntos. Los procesos históricos y culturales y las dimensiones comunicativas de la cohesión son importantes. Expresiones como armonía, solidaridad e integración social deben comprenderse dentro de los contextos locales. En ocasiones, para transmitir la idea de cohesión social se han utilizado términos locales, como el sudafricano *Ubuntu*. El arzobispo Desmond Tutu, ganador del Premio Nobel de la Paz, ayudó a popularizarlo a través de los trabajos de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, que él mismo copresidía.¹⁶ En América, expresiones como solidaridad social se utilizan para manifestar la necesidad de abordar los patrones de desigualdad socioeconómica de la región. El concepto y la reivindicación de «indígena» se cuestionan a menudo; por ejemplo, en relación con la aplicación de normas internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007.

La interpretación de la cohesión social y su significado en términos de lealtad, conformidad o comportamiento esperado son a menudo objeto de controversia. Para el PNUD, el debate debe referirse al conjunto de normas mundiales que hacen hincapié en la inclusión, la aceptación, el reconocimiento, la libertad religiosa e ideológica y el respeto por todos los individuos. La cohesión social también puede estar relacionada con los derechos sociales, culturales y económicos. Por tanto, las interpretaciones sobre la cohesión social deben incorporar una serie de principios fundamentales, como la no discriminación y la igualdad efectiva de los ciudadanos, el respeto por los derechos humanos (incluidos los de las minorías), el reconocimiento de la diversidad y de las múltiples identidades de los individuos en función del contexto social, la preeminencia de la autoidentificación voluntaria, y las instituciones y los espacios públicos compartidos. Para poner en práctica estos principios, las instituciones, la legislación y las políticas deben garantizar la no discriminación, la plena igualdad y la participación en la vida política, social y económica, la libertad de creencias culturales y religiosas, y las políticas de protección de la diversidad lingüística, el acceso equitativo a la educación y la justicia, y la libertad de expresión.

- A la hora de desarrollar un proyecto relacionado con la cohesión social, los profesionales recomiendan **empezar por la contextualización y los procesos nacionales y locales**. Las partes interesadas nacionales y locales deben implicarse desde el principio y tener voz en los conceptos y las definiciones. Para garantizar la sensibilidad ante los conflictos, deben desarrollarse estrategias de cohesión social junto con los Gobiernos y otros interlocutores nacionales, tomando como base las herramientas de Prevención del Extremismo Violento (PEV) del PNUD¹⁷ (2016) y de Análisis del Desarrollo Relacionado con el Conflicto (CDA, por sus siglas en inglés) del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD).¹⁸ El establecimiento de un enfoque común también requiere de una visión cuidadosa y estrategias de participación reflexivas, colaborativas y sensibles a nivel local.
- Los agentes locales y nacionales pueden contribuir de forma directa a la metodología; por ejemplo, elaborando cuestionarios en caso de que estos se utilicen. La evaluación de la cohesión social **requiere un profundo análisis histórico, cultural, sociológico y económico** con un alto grado de sensibilidad tanto a las medidas objetivas como a las percepciones o los aspectos subjetivos. Algunos teóricos sociales, como Pierre Bourdieu, han sido muy críticos con el concepto de cohesión social, argumentando que su búsqueda puede reforzar las estructuras de la desigualdad.
- Es importante alcanzar la visión común de que **la cohesión social no es un punto final fijo, sino un estado dinámico y cambiante** que fluctúa con los eventos, las relaciones y las actitudes. A menudo resulta fundamental desarrollar un nuevo vocabulario para redefinir el destino compartido en un contexto específico, así como los pasos necesarios para garantizar una cohesión sostenible a largo plazo. En contextos como los de Nepal o Sudáfrica, por ejemplo, esto ha implicado una norma compartida de transformación que reconoce un destino compartido incluso cuando la sociedad se ha de enfrentar a estructuras o diferencias sociales subyacentes que socavan la cohesión. En estos dos casos surgieron un «nuevo Nepal» o una «nueva Sudáfrica» como punto de entendimiento común de la transición del conflicto a la democracia, en la que la competencia cultural, los conocimientos locales y la comprensión de las instituciones locales formales

16 Para saber más sobre el significado y la aplicación de la palabra Ubuntu, véase el trabajo de la Desmond Tutu Foundation en <http://www.tutufoundationusa.org/2015/04/29/what-is-ubuntu/>.

17 PNUD (2016). *Preventing Violent Extremism: Through Promoting Inclusive Development, Tolerance, and Respect for Diversity*. New York: PNUD. http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/global-policy-centres/oslo_governance_centre/pve.html.

18 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) (2016). *Conducting a Conflict and Development Analysis*. New York: GNUD. https://undg.org/wp-content/uploads/2016/10/UNDP_CDA-Report_v1.3-final-opt-low.pdf.





© UNDP PAPP

e informales resultan fundamentales. Una perspectiva orientada hacia el futuro puede ayudar a encauzar el debate hacia una comunidad y unas formas de colaboración ideales. Como siempre, la identificación con la definición de cohesión social es fundamental para su aceptación.

- En las reuniones con las partes interesadas, la cohesión social debe enmarcarse de una forma que haga hincapié en su naturaleza como proceso natural que no puede imponerse. El proceso requiere **un enfoque especial en los valores compartidos y los puntos en común** que unen a la sociedad superando las líneas de división internas. Los valores y puntos en común más poderosos son la igualdad de los individuos que componen la sociedad y el reconocimiento mutuo de la dignidad, el valor y el sentido de pertenencia de todos los grupos. En última instancia, las conceptualizaciones sostenibles de la cohesión social pueden adoptar una perspectiva basada en los derechos que incorpore los principios de los derechos de las minorías, la libertad religiosa e ideológica, y la dignidad y el respeto hacia todas las personas, tal y como se refleja en la legislación internacional sobre derechos humanos.
- El análisis debería hacer hincapié en **los ámbitos y las instituciones** en los que debe definirse la cohesión social, reconociendo las diferencias entre la retórica y la realidad y realizando un análisis de la sociedad, las redes y las relaciones basado en la evidencia. El análisis también ayuda a mejorar la comprensión de los factores impulsores locales y las vulnerabilidades específicas de los conflictos. La Evaluación de la Recuperación y la Consolidación de la Paz (RPBA, por sus siglas en inglés), una

iniciativa conjunta del Banco Mundial, la ONU y la Unión Europea, ofrece una estrategia de análisis basada en las asociaciones. Facilita estrategias basadas en la evidencia y un entendimiento común con los socios, incluido el Gobierno anfitrión. La RPBA proporciona evaluaciones, planes y prioridades para la recuperación, ayudando a crear procesos políticos destinados a alcanzar un entendimiento compartido, lo que incluye la comprensión del modo en que la cohesión social encaja en los objetivos y las metas de recuperación globales.

En suma, la cohesión social sostenible significa avanzar en los valores de las normas que la ONU propugna sobre los derechos humanos fundamentales: la dignidad de la persona, la seguridad del ser humano y las oportunidades para el desarrollo individual y colectivo. Alcanzar la cohesión social seguirá siendo complicado en contextos caracterizados por la intolerancia, la integración forzada u otros errores históricos cometidos en nombre de una definición de destino común excluyente o no basada en derechos. En los entornos multiculturales actuales, la cohesión social no surge de la asimilación coercitiva de numerosas culturas en una sola que sea dominante, sino más bien de mecanismos legítimos y eficaces que protegen la diversidad y permiten avanzar en el diálogo y la resolución de conflictos.







3

CAPÍTULO 3

COHESIÓN SOCIAL: APLICACIÓN E INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN



Un debate común en torno a la cohesión social se centra en la forma de **medirla y llevarla a la práctica**. ¿Cómo puede analizarse y medirse con precisión un concepto tan amplio y potencialmente complejo, en particular cuando las pautas de cohesión pueden diferir ampliamente a nivel local? Los instrumentos de evaluación y los enfoques de la cohesión social son esenciales para valorar si una sociedad se está polarizando o unificando. Cada vez más, los datos existentes sobre las condiciones sociales y económicas pueden combinarse con análisis de debates públicos, o narrativas, para explorar la naturaleza y la dinámica de la cohesión.

Las evaluaciones suelen realizarse por dos razones principales. En primer lugar, pueden servir de base a la programación del desarrollo para identificar las estructuras sociales, las redes y el contexto local. Ayudan a definir las teorías de cambio de los programas, los puntos de partida apropiados y otras características de diseño.

En segundo lugar, las evaluaciones de la cohesión social se utilizan para elaborar sofisticadas medidas cuantitativas o de índice, que se emplean para valorar el nivel de cohesión y su aumento o disminución. Estas medidas están vinculadas directamente al marco de seguimiento y evaluación (S+E) de un programa/proyecto. La información puede utilizarse

para establecer puntos de referencia, examinar los cambios a lo largo del tiempo y, de ese modo, evaluar los efectos de las intervenciones.

En tercer lugar, la evaluación puede ayudar a captar la dinámica y las percepciones de los grupos sobre diversas cuestiones. Las bases de datos mundiales, regionales o locales existentes rara vez lo hacen en la actualidad.

En esta sección se ofrece orientación sobre los componentes de la cohesión social y los métodos analíticos y de medición, destacando también la importancia de la incorporación de la perspectiva de género.

3.1

CÓMO EVALUAR LA COHESIÓN SOCIAL: METODOLOGÍAS

Las evaluaciones de la cohesión social en los contextos de los países y las comunidades suelen adoptar un enfoque holístico de la evaluación. Esto implica un profundo conocimiento del contexto histórico y de las narrativas, a menudo múltiples, del origen, los valores, los símbolos y los acontecimientos; la evaluación de los factores estructurales, tales como las pautas de asentamiento espacial, las desigualdades socioeconómicas y el uso de la lengua nativa; así como la investigación de las orientaciones, creencias y actitudes contemporáneas. Como se describe más adelante, instrumentos como el índice de cohesión social del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la región árabe o el enfoque SCORE (índice de cohesión social y reconciliación) utilizaron metodologías mixtas para elaborar un enfoque válido y fiable de la evaluación. Cada vez más, esos métodos de evaluación se combinan también con información geográfica para identificar las variaciones de la cohesión social a nivel subnacional o comunitario.

Varias metodologías diferentes e igualmente útiles para analizar la cohesión social contribuyen también al proceso general de evaluación. Algunos métodos desarrollados recientemente se centran en los índices cuantitativos de cohesión social. La ventaja de crear un índice es que se puede medir a lo largo del tiempo y se pueden evaluar sus componentes. Entre los enfoques metodológicos figuran los siguientes, que pueden combinarse para adaptarse a un contexto determinado.

- ✎ **Enfoques cualitativos:** Los enfoques cualitativos, tales como las entrevistas y los grupos de discusión, ayudan a revelar la narrativa y la naturaleza de la cohesión social a través de percepciones e interacciones. Las evaluaciones cualitativas incitan a los usuarios a explorar preguntas que pueden ayudar a revelar los aspectos comunicativos o constructivos de la cohesión que se encuentran en las narraciones, los símbolos o las expresiones.

CUADRO 2

INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS EVALUACIONES DE LA COHESIÓN SOCIAL

La incorporación de la perspectiva de género es esencial para que las evaluaciones sean eficaces. En épocas de conflictos violentos, las mujeres y los hombres suelen experimentar los efectos del conflicto de manera diferente. Todo enfoque para evaluar la cohesión social debe incluir una perspectiva de género para captar las diferentes realidades de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas. Las evaluaciones pueden reflexionar sobre estas cuestiones, que están relacionadas con el aspecto de género de la cohesión social.

- ✎ ¿Dónde suelen ejercer influencia las mujeres y los hombres en los diferentes aspectos de la vida comunitaria? ¿Cuáles son las características de los hombres y mujeres influyentes? (tener una edad superior/ser madres/poseer riqueza/tener hijos varones/ser religiosos/as)
- ✎ ¿Cuáles son los intereses comunes entre las mujeres y los hombres, respectivamente, a través de las líneas divisorias y cómo pueden conectarlos esos intereses?
- ✎ ¿Cuáles son las características idealizadas de la masculinidad y los roles masculinos? ¿Cómo se pueden aprovechar para apoyar la paz?
- ✎ ¿Cómo experimentan las mujeres y los hombres la exclusión y la inclusión en el ámbito político, social y económico?
- ✎ ¿Qué perciben las mujeres y los hombres, respectivamente, de los beneficios de la cohesión social?



- **Enfoques participativos:** Si bien muchos enfoques de la evaluación de la cohesión social dependen de personas ajenas, expertos o investigadores contratados para realizar el análisis, los enfoques de evaluación participativa pueden ayudar a ajustar los sesgos de personas ajenas y revelar relaciones y redes que no les resultan fácilmente visibles.
- **Enfoques cuantitativos:** Los enfoques cuantitativos han proliferado en los últimos años, y diferentes agentes han elaborado definiciones, han definido dimensiones secundarias e identificado datos e indicadores. Los enfoques basados en índices pueden ser útiles como un enfoque más objetivo de la evaluación para abordar cuestiones politizadas y socialmente sensibles de forma más neutral.

Cabe señalar que las evaluaciones cuantitativas, como los índices, van acompañadas de enfoques para el estudio de la narrativa, los símbolos y la elaboración de significados (por ejemplo, mediante monumentos o conmemoraciones). El análisis cualitativo, por ejemplo, el análisis narrativo o de contenido, contribuye a la comprensión de las historias subyacentes sobre la historia, la finalidad y, a menudo, los «traumas elegidos» de los países y las comunidades. Así pues, los enfoques de investigación cualitativa pueden ayudar a aclarar todavía más la comprensión de la narrativa y las relaciones en que se basan las mentalidades, las comprensiones culturales y las visiones del pasado que configuran las actitudes y los comportamientos en el presente.

3.2

DEL CONCEPTO A LA MEDICIÓN: MÉTODOS Y DIMENSIONES

Las evaluaciones contextuales de alta calidad de la cohesión social suelen presentar un enfoque de métodos mixtos y los profesionales e investigadores han utilizado diversos métodos para evaluarla. En la actualidad, están estrechamente vinculadas a los marcos de seguimiento y evaluación (S+E). Entre los métodos existentes que utiliza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) figuran el Índice de Cohesión Social y Reconciliación (SCORE, por sus siglas en inglés) y la Promoción de la Cohesión Social en la Región Árabe (PSCAR, por sus siglas en inglés). Chipre, Liberia y Ucrania han utilizado el método SCORE. Los profesionales también han utilizado otros instrumentos existentes, como el CDA, para explorar las dimensiones de la cohesión social, posiblemente junto con otros instrumentos.

A continuación se presentan una serie de dimensiones de un modelo de cohesión social. Las dimensiones están relacionadas con la teoría del cambio en cuanto a la forma en que estos atributos contribuyen a la cohesión social y a las sociedades pacíficas e inclusivas. La combinación de diversas dimensiones y la articulación de la teoría causal que subyace a su relación con la cohesión social y, en última instancia, con el mantenimiento de la paz, es fundamental para construir un modelo operativo para evaluar la cohesión social.

La confianza es esencial para el concepto de cohesión social. Puede definirse en términos generales como un sentimiento o atributo personal (confianza en alguien o en una institución) o como una expectativa racional de intercambio o reciprocidad

(confianza en que se harán compromisos mutuos). La confianza puede verse en la vida política como la aceptación de la legitimidad de las instituciones o políticas (por ejemplo, la fiscalidad). La confianza también puede verse en características de la vida social cotidiana como, por ejemplo, en los mercados. Lo opuesto a la confianza es la sospecha, o la percepción del miedo.¹⁹

El concepto de pertenencia, o el tener un destino común o compartido basado en valores y lealtades compartidos, es también esencial para el concepto de cohesión social. La noción de unión es común a muchas definiciones de cohesión social. Los conceptos de unión incluyen las identidades culturales y nacionales, que pueden construirse a lo largo del tiempo para ser más o menos inclusivas.

Inclusión en las esferas económica, social y política. La cohesión social en las actuales sociedades multiétnicas, multi-religiosas, con diferencias de clase y poscoloniales/posinmigración refleja una visión inclusiva basada en la tolerancia y el pluralismo. Por inclusión se entiende la inclusión o no exclusión colectiva basada en la identidad. Sin embargo, la inclusión es una elección individual, no una obligación. Se alienta a los individuos a participar y compartir, pero no se les obliga a hacerlo. Así pues, las sociedades genuinamente cohesionadas difieren de las sociedades en las cuales la identidad se define por el Estado y la inclusión, como tal, es resultado de coacción o un requisito.

La interdependencia, o dependencia mutua en redes econó-

19 “La «confianza» es una dimensión difícil de medir. Para obtener información adicional sobre las consideraciones conceptuales y metodológicas en la medición de la confianza, consulte: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2015). *OCDE Guidelines on Measuring Trust*. Paris: OCDE. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264278219-en.pdf?expires=1578996747&id=id&accname=guest&checksum=IEB1ADA8C5B20A3D87FAE5D15B6FBDCC>.



micas o interacciones sociales (por ejemplo, en la vida asociativa de la sociedad civil o en organizaciones que trascienden las líneas de identidad).

La seguridad humana, o las percepciones de seguridad y satisfacción de las necesidades humanas esenciales, tales como la seguridad alimentaria, los medios de vida y la ausencia de violencia y delincuencia.

Los estereotipos negativos son una medida que capta el grado en que las personas consideran que los miembros de los grupos adversarios son, por ejemplo, agresivos, dignos de confianza, no trabajadores, «sucios» o poco amistosos.

La ansiedad intergrupala mide si las personas esperan sentirse amenazadas, inquietas o ansiosas (u otras emociones negativas) si se encuentran a solas con miembros de grupos adversarios.

La distancia social mide la aceptación de una variedad de relaciones sociales con los miembros de un grupo adversario; por ejemplo: tener a un miembro del otro grupo como pariente cercano por matrimonio, como vecino, como compañero de trabajo o como jefe, etc.

La percepción de amenaza social mide el grado en que las personas consideran que el modo de vida de su propio grupo está potencialmente amenazado por grupos adversarios. La discriminación activa se refiere al comportamiento explícitamente discriminatorio hacia los miembros de los grupos adversarios.

El sentimiento positivo mide el grado en que los individuos tienen sentimientos agradables hacia los miembros de otro grupo.

La distancia cultural mide la medida en la cual los encuestados consideran que los aspectos de su propia cultura son diferentes de los aspectos de la cultura de otro grupo étnico. Los elementos culturales pueden incluir la música, la comida, los valores y las creencias religiosas y espirituales.

La propensión al perdón mide el grado en el cual los encuestados consideran que la forma de resolver una disputa es perdonar a la otra parte.

La propensión a la retribución mide el grado en el cual los encuestados consideran que la única forma de concluir una disputa es mediante la retribución.

El contacto intergrupala mide la cantidad de interacción que un encuestado tiene con los miembros de un grupo adversario.

Se puede elaborar un modelo de evaluación combinando los métodos de investigación mencionados anteriormente y las dimensiones que son más pertinentes en un contexto determinado. SCORE y PSCAR son dos modelos con metodologías bien desarrolladas que pueden utilizarse y adaptarse a cualquier país o contexto, bien sea que se desarrollen o se utilicen en relación con las realidades y programas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

SCORE desarrolló un modelo para captar tanto la cohesión social como el concepto relacionado de reconciliación, basado en las dimensiones de la cohesión social. SCORE está diseñado para medir el progreso hacia una mayor cohesión social y reconciliación, no solo su naturaleza y alcance.

3.3

PRINCIPIOS E INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN

A continuación se presenta un resumen de los principios de evaluación y los indicadores para la evaluación. Ofrece conclusiones basadas en las experiencias de los profesionales en relación con las dimensiones, los elementos y los métodos antes mencionados.

Prestar atención a la validez del concepto. La validez del concepto se refiere al diseño de un modelo de definición y evaluación que integre los «datos» de la evolución histórica, sus ideologías asociadas, las formas en que se articulan la nación, la geografía y el entorno social, y las pautas de asentamiento espacial. La elaboración de una definición de la cohesión social, y la clara distinción entre este concepto y otros conceptos conexos, como el capital y los contratos sociales, es esencial, ya que la evaluación implica una comprensión profunda. Es importante trabajar con historiadores, geógrafos, planificadores urbanos, grupos ambientales, líderes culturales y reli-

giosos y obtener las opiniones y creencias de la gente, para desarrollar un concepto relevante a nivel local como base para la medición. Para que el PNUD apoye los esfuerzos, la cohesión también debe ser coherente con los valores y normas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La metodología es importante (mucho); la mayoría de las evaluaciones exhaustivas implican métodos mixtos. La evaluación es difícil, incluso con un concepto de cohesión social cuidadosamente considerado. Si bien puede resultar atractivo tratar como hechos los datos cuantitativos (tales como un índice), es importante examinar la calidad de la medición. Por ejemplo, en la investigación realizada mediante encuestas, que suele utilizarse para evaluar conceptos básicos como la confianza, la fiabilidad puede verse comprometida por la comprensión y la veracidad de los participantes (incluida la confidencialidad), la calidad del instrumento de



CUADRO 3

ÍNDICE SCORE: COHESIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN

El Índice de Cohesión Social y Reconciliación (SCORE) utiliza métodos de entrevista cara a cara para reunir datos sobre la cohesión social y la reconciliación, junto con datos demográficos. El enfoque SCORE se desarrolló inicialmente en Chipre y se ha utilizado o experimentado en Bosnia, Liberia y Nepal. Esta metodología puede utilizarse tanto para elaborar programas como para evaluar los progresos realizados. El índice SCORE fue elaborado por el Centro para la Paz Sostenible y el Desarrollo Democrático (SeeD) y el PNUD. Se describe como una herramienta para medir la **cohesión social** y la **reconciliación** como dos indicadores de la paz en las sociedades multiétnicas y de cómo estas cambian con el tiempo.

El índice SCORE utiliza un proceso de consulta con los interesados locales y los asociados nacionales para determinar las dimensiones más importantes de la cohesión social y la reconciliación, es decir, para crear un índice para un determinado contexto.

La evaluación SCORE de la cohesión social se basa en la medición de lo siguiente:

- **Confianza en las instituciones:** la medida en que las personas confían en instituciones importantes, tales como el sistema judicial, el parlamento y la policía.
- **Sentirse adecuadamente representado por las instituciones:** las opiniones de las personas sobre cómo las instituciones, como el parlamento, representan sus preocupaciones y si las perso-

nas forman parte del proceso de toma de decisiones.

- **Seguridad humana:** el grado en el cual se sienten seguras las personas en su vida cotidiana, en términos de seguridad personal (sentirse a salvo de la violencia), seguridad económica (tener un ingreso básico seguro, poder satisfacer sus necesidades) y seguridad política (la capacidad de asociarse libremente y expresar sus propias opiniones).
- **Satisfacción con la vida cívica:** satisfacción con diversos elementos de la vida pública, como, por ejemplo, la administración de justicia, el estado de la economía y la dirección de las conversaciones de paz.
- **Libertad frente a la corrupción:** la medida en que las personas perciben que la vida pública está libre de corrupción.
- **Satisfacción con la vida personal:** satisfacción con la vida en general; por ejemplo, la vida personal, la vida laboral y el estado de salud.
- **Identificación del grupo étnico:** la importancia que tiene para la identidad de un individuo la pertenencia a un grupo. Se pregunta a los participantes si formar parte de su grupo elegido es importante para la imagen que tienen de sí mismos y algo de lo cual se alegran.
- **Compromiso cívico:** niveles de participación en la vida cívica; por ejemplo, participar en una protesta política o pertenecer a un partido político u otras organizaciones.

Fuente: www.scoreforpeace.org

encuesta utilizado, la recopilación de datos y el posible sesgo de muestreo. Los métodos cualitativos pueden tener ventajas en cuanto a los aspectos subjetivos de la cohesión social y para la comprensión de los relatos que conforman la política, las relaciones sociales y la vida organizativa.

Incluir dimensiones e indicadores susceptibles de medirse a lo largo del tiempo. Esto es fundamental para desarrollar líneas de tendencia y su posible uso como instrumento de alerta temprana de polarización. Esas medidas deben tener muy en cuenta la diversidad, la edad y el género.

Los índices son muy valiosos, incluso si los métodos pudieran verse cuestionados. Ofrecen la oportunidad de establecer una línea de referencia para las dimensiones de la cohesión social y de seguir los cambios en la cohesión a largo plazo.

Las mediciones también pueden realizarse a nivel nacional y reproducirse a nivel local (por ejemplo, en ciudades en las que la cohesión social es muy específica de un barrio) y pueden compararse entre localidades subnacionales. Los investigadores pueden encontrar esos índices especialmente valiosos para explorar las relaciones causales.

Algunos profesionales señalan que **la evaluación de tipo índice puede ser arriesgada** porque los interesados pueden utilizar los datos o el análisis con fines políticos. Un enfoque de índice también puede ser criticado por representar solo las observaciones de una persona de fuera.

Las tecnologías de la información y la comunicación innovadoras son muy prometedoras para la elaboración de nuevos enfoques de evaluación de la cohesión social. Actualmente se están comenzando a utilizar los siguientes me-



CUADRO 4

UN INSTRUMENTO DE MEDICIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL PARA LA REGIÓN ÁRABE

La Promoción de la Cohesión Social en la Región Árabe (PSCAR) es una iniciativa para contrarrestar los aspectos no inclusivos de las instituciones políticas, económicas y sociales. Capta los desafíos de diversidad e identidad que han surgido en la región de Oriente Medio y África septentrional, en particular desde los levantamientos árabes de 2011. El PSCAR parte de la premisa de que la raíz de los conflictos de la región proviene de una historia de exclusión, desigualdad y abandono. Puesta en marcha en 2015, la iniciativa promueve la consolidación de la paz, la igualdad de la ciudadanía, el respeto de los derechos humanos, la igualdad económica y social y el respeto de las diferentes creencias, sectas y tradiciones religiosas.

El objetivo del índice de cohesión social es comprender el estado actual de la cohesión social, hacer un seguimiento de su futura mejora o deterioro y comprender mejor los factores que la afectan. El índice describe las situaciones sociales y la cartografía geográfica para identificar los puntos conflictivos y poner a prueba los modelos de predicción de actitudes y acciones colectivas.

El documento metodológico del PSCAR ofrece un instrumento bien desarrollado para un índice de cohesión social, que incluye un cuestionario. Además, ofrece definiciones y explicaciones de varias dimensiones de la cohesión social. Una útil lista de criterios para el diseño del cuestionario, elaborada

para los contextos pertinentes del PNUD, permite adaptar el instrumento a nuevos contextos.

El índice de PSCAR tiene un enfoque de tres niveles:

1. Indicadores periféricos

- Percepción de las amenazas
- Contacto: cuantitativo y cualitativo
- Percepciones de la justicia
- Seguridad humana (personal, social-comunitaria, económica, política)

2. Indicadores medulares

- Dinámica de la identidad (medidas a varios niveles)
- Emociones: positivas, neutras, negativas
- Percepciones de confianza (confianza social, confianza en el gobierno/instituciones estatales)

3. Indicadores básicos

- Actitudes horizontales y verticales
- Acción colectiva horizontal y vertical

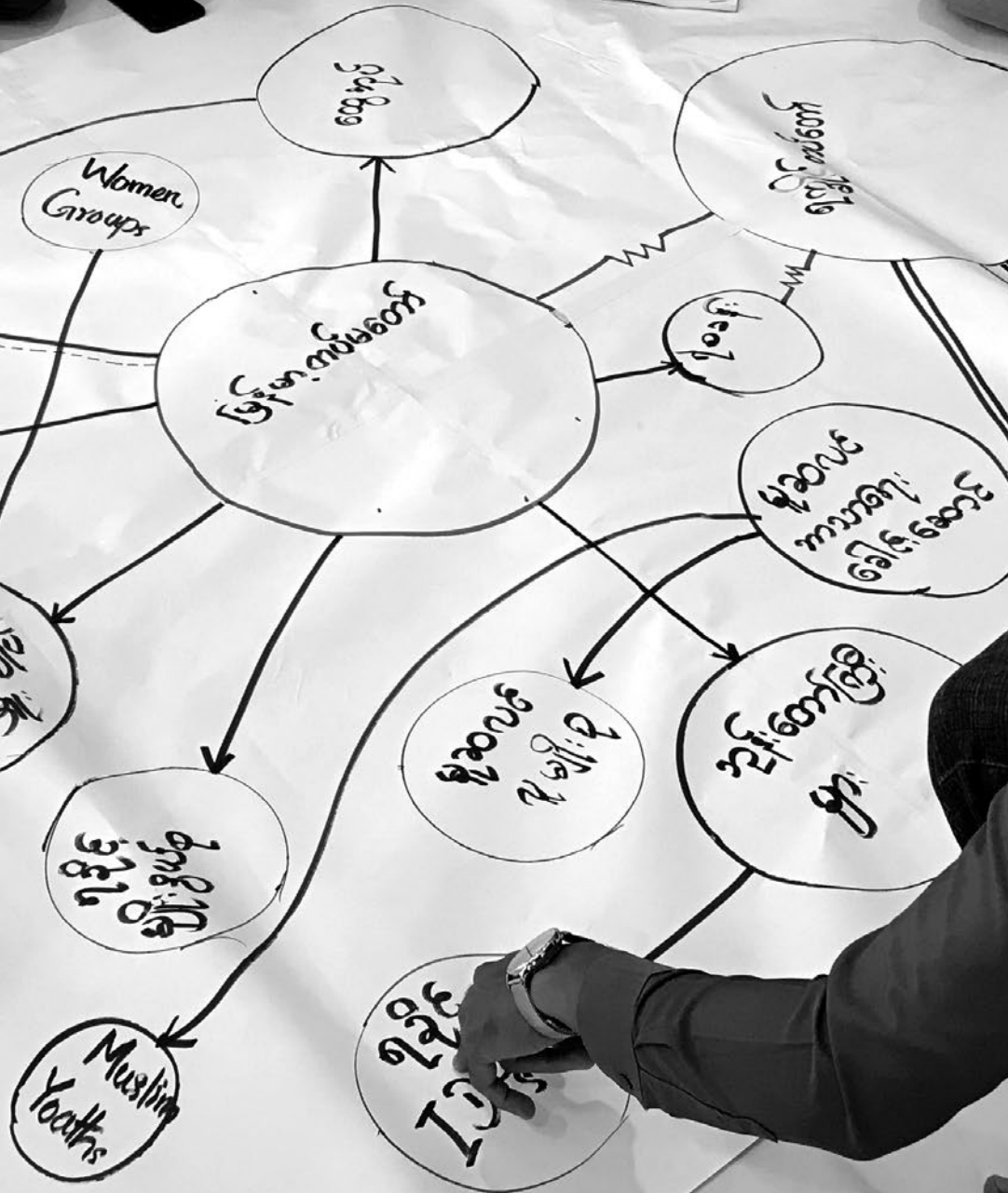
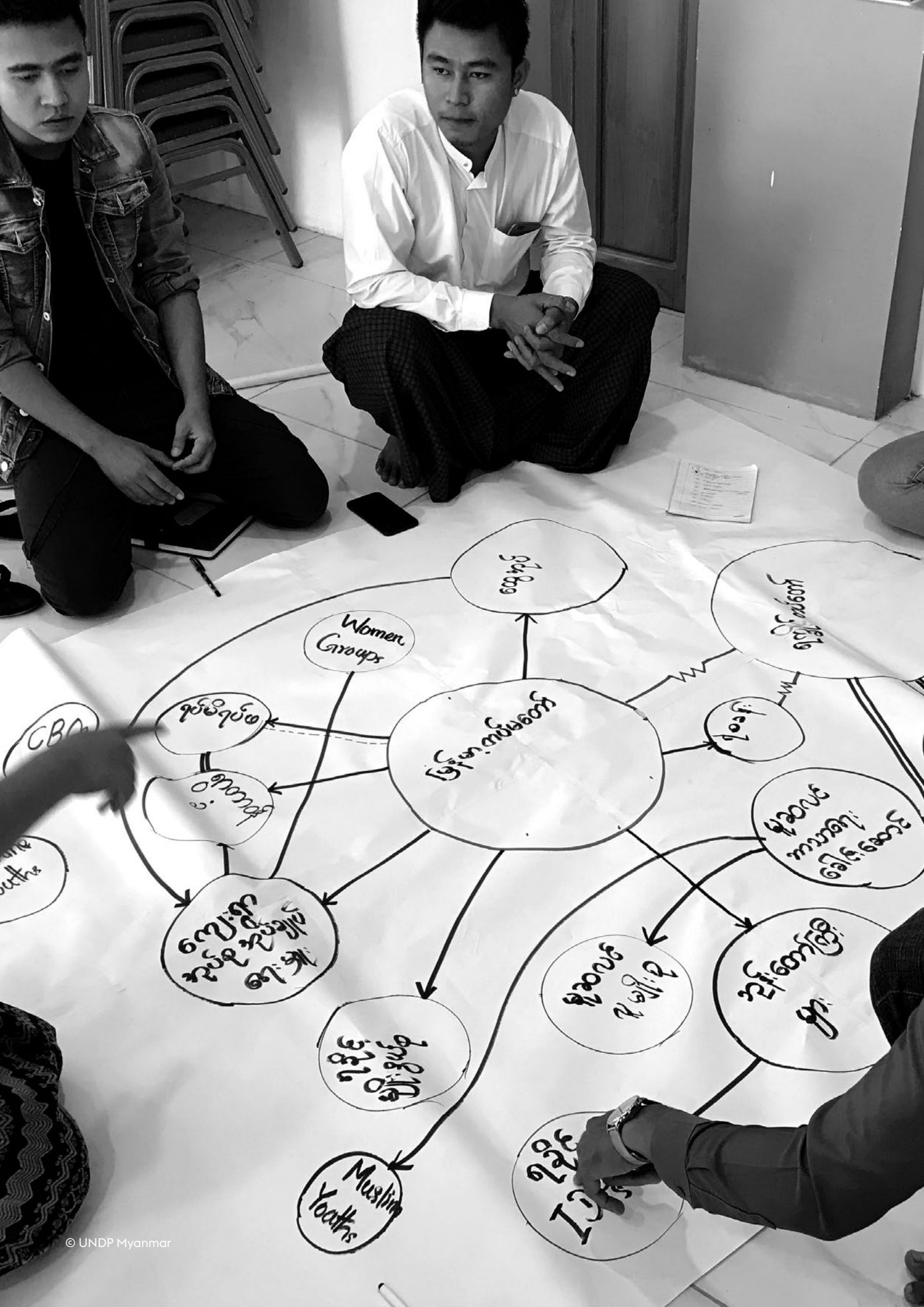
Consulte la documentación metodológica «Desarrollo de un índice de cohesión social para la región árabe» en: http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/Sustainable_development/developing-a-social-cohesion-index-for-the-arab-region.html

dios: el seguimiento y evaluación del discurso de las redes sociales; la elaboración de índices georreferenciados utilizando sistemas de información geográfica (SIG); y la realización de encuestas en línea utilizando portales seguros basados en la web. Esos enfoques ofrecen importantes oportunidades para comprender la naturaleza cambiante de la cohesión social en una era de creciente acceso a las tecnologías móviles, de modificación de las pautas de comunicación comunitaria y de movilización. Esto crea nuevas oportunidades para vincular los enfoques de evaluación con los esfuerzos por fortalecer la cohesión.

Articular claramente la finalidad de una evaluación al principio del diseño del proceso. La labor del enfoque SCORE en Liberia tuvo un objetivo claro desde el principio: determinar las esferas en las que se podría reforzar la cohesión social fomentando la confianza y facilitando el intercambio econó-

mico y la interdependencia. El proyecto abordó directamente los aspectos subjetivos de la cohesión, como los símbolos de una identidad nacional compartida e inclusiva. Así pues, el análisis SCORE contribuyó directamente al plan de consolidación de la paz de Liberia. En Kirguistán se utilizó el análisis de la cohesión social para fundamentar los enfoques de desarrollo impulsados por la comunidad. Centrándose en un momento o lugar que fuera cohesivo a nivel social, por ejemplo, recordando un período en el cual las personas vivían juntas armoniosamente, antes de que las dividiesen las diferencias actuales, el PNUD podría fortalecer la cohesión social con programas y proyectos bien diseñados.







4

CAPÍTULO 4

COHESIÓN SOCIAL, DINÁMICA DEL CONFLICTO Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ



Antes de seguir explorando el concepto de cohesión social, esta sección examina algunos de los factores que dan lugar a la intolerancia y el conflicto. Pueden ser un preludio al empeoramiento de la violencia mortal, especialmente en ausencia de un Estado inclusivo y capaz. Las construcciones de identidad que son excluyentes y conflictivas contribuyen a esa intolerancia y enemistad. A su vez, la inclusividad, una sociedad civil integrada, la interdependencia económica y las redes para la prevención de conflictos y crisis vinculan la cohesión social con la prevención de conflictos y la consolidación de la paz.

La cohesión social se ve influenciada por factores estructurales tales como una estratificación desigual en la sociedad y la adquisición de poder. Las relaciones dentro de la sociedad se tornan más tensas cuando los conflictos no se gestionan de forma adecuada mediante instancias de diálogo tanto informal como formal, la elaboración de políticas y la implementación de políticas públicas que aborden la desigualdad.²⁰ Cuando surgen desafíos y crisis y la violencia se aproxima o aumenta, los miedos colectivos pueden cristalizarse con rapidez en torno a la identidad y socavar así la cohesión social. En el peor de los contextos, los vínculos económicos, sociales y culturales entre los grupos pueden tensionarse o casi escindirse cuando los conflictos se desarrollan en torno a esas cuestiones.

Cuando las diferencias en la sociedad se vuelven inmanejables y provocan una situación donde la coexistencia y la distribución justa del poder y los recursos se perciben como imposibles, la violencia contra los demás se considera un medio legítimo y necesario para garantizar la supervivencia del propio grupo. Así, el deterioro en la cohesión social puede llevar a un conflicto violento entre grupos y a una tensa relación Estado-sociedad, mientras el conflicto sigue minando la cohesión. Estas relaciones se refuerzan mutuamente.

El análisis de las situaciones donde la cohesión social está ausente o se deteriora ha producido varios enfoques conceptuales y funcionales importantes, útiles para comprender la forma en que sociedades relativamente pacíficas pueden degenerar en situaciones de violencia basada en la identidad. Una perspectiva enfatiza la importancia de los «emprendedores étnicos», élites políticas que pueden movilizarse en torno a cuestiones identitarias que fomentan la división para lograr poder político. En ciertos casos, estas élites políticas monopolizan el poder estatal. Esta perspectiva resulta particularmente sólida en el análisis de la política electoral, donde la movilización para proteger la identidad queda entrelazada, a veces, con el miedo, el uso de otras comunidades como chivo expiatorio y los llamamientos a la solidaridad étnica, religiosa o racial. Los académicos que estudian las guerras civiles, por ejemplo, han analizado los efectos de la movilización étnica en los procesos electorales como precursora de

la violencia social, ya que los políticos avivan las llamas de la discordia social y generan las condiciones necesarias para que se produzcan interacciones conflictivas.²¹

La globalización y el progreso tecnológico propiciaron un crecimiento económico hasta niveles extraordinarios y generaron las condiciones para alcanzar una reducción sin precedentes de la pobreza extrema y una mejora generalizada de los niveles de vida. Pero su naturaleza desequilibrada llevó a una alta concentración del ingreso y a la desigualdad extrema, lo que torna la exclusión aún más intolerable. La exclusión, la competencia por recursos menguantes y las deficiencias en la gobernanza socavan la cohesión social y la solidez institucional, contribuyendo aún más a la erupción de conflictos violentos.

António Guterres,
Secretario General de las Naciones Unidas

De manera similar, los líderes políticos pueden usar las redes étnicas de influencia y la distribución de recursos económicos para promover su propio grupo a expensas de los demás. La discriminación social y las desigualdades económicas socavan la cohesión social. Las divisiones socioeconómicas entre grupos étnicos y las desigualdades a nivel de grupos pueden limitar la capacidad de las élites políticas para gobernar de manera inclusiva. Esto, a su vez, exagera la dinámica del conflicto.

La migración, tanto interna como transfronteriza, suele ser una dimensión importante de la cohesión social. Los países que experimentan crisis migratorias pueden sufrir un auge de tendencias extremistas, violencia política y una erosión en la cohesión social.²² El PNUD aborda la migración con un enfoque de desarrollo y basado en los derechos humanos. Gestionar sus efectos sociales requiere del diálogo entre las partes interesadas para crear un marco institucional integral y coherente y de políticas nacionales, iniciativas subnacionales y locales para

20 Para consultar un panorama reciente de las causas de conflicto, los patrones de empeoramiento y la gestión y prevención de conflictos, consulte: Naciones Unidas, el Banco Mundial (2017) y Naciones Unidas. El Banco Mundial, 2017. *Pathways to Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington, D.C.: The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.

21 Cederman, Lars, Wimmer, Andreas, and Min, Brian "Why Do Ethnic Groups Rebel?" *World Politics*, 62:1 (2010): 87-119.

22 Consulte International IDEA, 2017. "Migration, Social Polarization, Citizenship, and Multiculturalism," in *The Global State of Democracy: Exploring Democracy's Resilience*, Stockholm: International IDEA, disponible en <https://idea.int/qsod/>.



el desarrollo positivo y soluciones en tiempos de conflictos, crisis o desastres.²³

Si bien los factores impulsores y la dinámica de la polarización social resultan únicos en cada contexto, existen varios factores en común que parecen impulsar y profundizar el conflicto dentro de una sociedad.

Narrativas de pertenencia, exclusión y estereotipos negativos. Si bien en las sociedades mayoritariamente multiétnicas de la actualidad la identidad nacional se define cada vez más en términos de ciudadanía cívica o inclusiva, el nacionalismo también puede construirse en términos más excluyentes, étnicos, raciales o religiosos. ¿Cómo afecta la narrativa histórica colectiva a la cohesión social? Las narrativas establecen la noción subyacente del grado de exclusión e inclusión en una sociedad.

Marginalización y exclusión política. La percepción de sufrir un tratamiento de segunda categoría en el propio país, la exclusión o marginación sistemática o continua y la falta de influencia política son fuertes factores impulsores del agravio. Cuando los sistemas políticos marginalizan y excluyen, de forma intencional o accidental, a segmentos importantes de la población para negarles representación política e influencia, se sientan las bases para la frustración, el repliegue y la no cooperación hasta llegar, potencialmente, a que las comunidades tomen la iniciativa de apartarse del Estado. Como afirma el informe de 2018 del Banco Mundial y las Naciones Unidas *Pathways to Peace*, «Los sistemas de exclusión que en apariencia privilegian a ciertos grupos a expensas de los demás son un caldo de cultivo para la violencia».²⁴

Amenazas percibidas. Los miedos colectivos del grupo constituyen un factor impulsor subyacente de la violencia. Una amenaza para la paz genera una sensación de miedo y daño inminente que, a su vez, refuerza la vulnerabilidad a la violencia. En muchos contextos, como hemos escuchado con frecuencia, los riesgos de empeoramiento de los conflictos derivan del «miedo al futuro vivido a través del pasado».²⁵

Desigualdades horizontales y discriminación normalizada. La discriminación normalizada y la exclusión sistemática de grupos sociales alimentan las percepciones de desconfianza, persecución sistémica y humillación social. Los patrones de exclusión social acumulada suelen hallarse en redes y patrones de influencia a nivel político y económico y pueden verse en la distribución de recursos públicos por parte del Estado. Las relaciones políticas, sociales y económicas afectan intensamente las políticas relativas a cuestiones sensibles tales como el idioma, la libertad religiosa, la educación, la salud, la producción de alimentos, el acceso al trabajo, el medio ambiente y la contaminación, además de las relativas a la elección de a quién y qué homenajear al nombrar espacios públicos y levantar monumentos y conmemoraciones. Estas políticas deben ser inclusivas, para evitar la polarización.

Políticas públicas. Las políticas que abordan los asentamientos espaciales, la vivienda, el acceso al agua, la infraestructura de transporte y el acceso desigual a los servicios públicos tienen una fuerte correlación con la dinámica de los conflictos basados en la identidad. Las políticas públicas a nivel local que buscan garantizar la inclusividad y la equidad en vivienda, transporte, acceso a la salud y empleo pueden determinar si una zona urbana es más pacífica o sufre mayores tasas de violencia y conflicto.²⁶ Separar a los grupos en conflicto es una forma de reducir cualquier inclinación a la violencia. Sin embargo, reforzar las divisiones históricas puede llevar al surgimiento de mitos sobre el otro y entorpecer las oportunidades de interacción en torno a las divisiones conflictivas. Esto, a su vez, puede facilitar los esfuerzos por movilizar la violencia contra los «otros» desconocidos y, con frecuencia, deshumanizados. La investigación sobre cohesión social y violencia urbana en Brasil y Sudáfrica muestra que la desigualdad espacial, las altas tasas de criminalidad urbana y la falta de vínculos sociales son importantes factores que contribuyen a la violencia.²⁷

Privación social e injusticia. Cuando la desigualdad se basa en la identidad, se genera un riesgo de discriminación que lleva a un acceso desigual al trabajo y a los medios de vida. Además, puede limitar la participación de ciertos grupos en los procesos y las estructuras de gobernabilidad, por ejemplo

23 PNUD (2015b). *Nota Orientativa: A Development Approach to Migration and Displacement*. New York: UNDP, 2015. Available at: <http://undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/conflict-prevention/strengthening-resilience-to-conflict-and-turbulence.html>.

24 *Pathways to Peace* (op. cit. nota I), p. 96.

25 Paige, Arthur, "Fear of the Future, Lived through the Past: Transitional Justice in the Wake of Ethnic Conflict", ICTJ Research Brief, octubre de 2009, <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Identities-EthnicConflict-ResearchBrief-2009-English.pdf>.

26 Consulte, Bollens, Scott "Managing Multicultural Cities in Divided Countries," in K. Good, L. Turgeon, T. Triadafilopoulos (Eds.), *Segmented Cities?: How Urban Contexts Shape Ethnic and Nationalist Politics*, Vancouver, Columbia Británica, Canadá. University of British Columbia, 2014: 226-249.

27 La investigación se describe en el sitio web del proyecto Ciudades Seguras e Inclusivas, en <https://idrc.ca/en/safe-and-inclusive-cities>.





© UNDP Mauritania

a través de la falta de representación adecuada en las fuerzas policiales y militares y el acceso desigual a la tierra, el capital, el agua y los recursos naturales. Los grupos minoritarios desfavorecidos sufren también un acceso desigual a la educación, a la salud, la vivienda y el saneamiento. Por otra parte, las mujeres y niñas de grupos desfavorecidos de forma horizontal experimentan una doble discriminación, ya que tienden a sufrir mayores tasas de discriminación en función del género, así como violencia de género.

Los conflictos violentos —la violencia política nacional o local en torno a la identidad— refuerzan los miedos generalizados. Esto divide a las organizaciones sociales

informales y a la sociedad civil, como las facciones y los partidos políticos, en torno a la identidad. El miedo dominante impulsa la diferenciación entre grupos y los vínculos dentro de cada grupo. En algunos casos, esto hace que los grupos busquen una mayor separación física o se unan a instituciones paralelas donde tanto individuos como familias y comunidades se encuentren a salvo. Si no se soluciona, el miedo sirve como base para la recurrencia del conflicto. La violencia mortal es tanto la causa de la falta de cohesión como su amenaza principal: cuando brota la violencia, las normas sociales en común, los valores y los vínculos se destruyen.

4.2

PERSPECTIVA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ: TEORÍAS DEL CAMBIO

El concepto de cohesión social ofrece indicios sobre los mecanismos de prevención de conflictos y consolidación de la paz. Identifica los factores tanto objetivos como subjetivos subyacentes a la dinámica social y los vincula con mecanismos para la comunicación y la acción conjunta que permitan prevenir el empeoramiento. La confianza es un factor crucial en la gestión no violenta del conflicto. Cuanto más denso sea el grado de cohesión social, mayor será la probabilidad de que existan redes nacionales, regionales o locales de actores que puedan trabajar para prevenir el empeoramiento de los conflictos. Esto incluye a grupos de mujeres, líderes religiosos u organizaciones de la sociedad civil, en especial aquellos que trabajan con grupos excluidos.

En contextos diversos y multiétnicos, es común la cooperación, la amistad y los intercambios económicos entre distintos grupos de identidad, mientras que las organizaciones de la sociedad civil suelen trascender las líneas de

identidad. La cohesión social es un producto de las redes y conexiones basadas en la confianza y la interacción, y puede abordar o mitigar las causas fundamentales o bien prevenir el empeoramiento. Tal conceptualización orienta un marco de análisis de la cohesión social que puede ayudar a mejorar los marcos de evaluación de la vulnerabilidad a los conflictos.

Identificar los factores impulsores de la cohesión social se relaciona también con las teorías del cambio. ¿Cómo puede una sociedad fortalecer la cohesión social, forjar una mayor confianza, mejorar la interdependencia y reforzar las redes para la gestión de conflictos? A su vez, disponer de una teoría del cambio lleva también a priorizar los puntos de partida, pensar en los programas de forma creativa y abordar los problemas comunes de sostenibilidad que suelen observarse en los programas de consolidación de la paz.



4.3

CONSIDERACIONES PRÁCTICAS PARA
EL FORTALECIMIENTO DE LA COHESIÓN SOCIAL

Las teorías del cambio en la programación de la cohesión social se relacionan con la perspectiva de la consolidación de la paz.²⁸ Los enfoques holísticos del cambio en las relaciones, redes e instituciones sociales exigen contar con un enfoque local y participativo que incluya perspectivas con dirección local, de largo plazo y tanto ascendentes como descendentes. Reconociendo que, debido a las diferencias en los contextos, no existe una única teoría del cambio para fortalecer la cohesión social, la perspectiva de consolidación de la paz ofrece importantes indicios para la práctica. La pirámide social ofrece una metáfora útil, sin sugerir con esto que las relaciones sean únicamente jerárquicas o descendentes. La perspectiva de la consolidación de la paz reconoce las interacciones mutuas que se producen entre los niveles de la pirámide. La cohesión social se relaciona con los tres niveles de la siguiente manera.

La programación y los proyectos de cohesión social centrados en el nivel más alto tienden a abordar el desarrollo de habilidades de liderazgo cooperativo y la creación de instituciones para la interacción, el diálogo y la resolución de problemas. En este trabajo, la teoría del cambio es simple y claramente entendible: **el liderazgo es importante para definir el tono social de las cuestiones clave de la cohesión**, como la tolerancia, la inclusividad, la pertenencia y la creación de símbolos, rituales y gestos que reflejen la solidaridad social. De hecho, gran parte de la investigación centrada en la generación de cohesión social explora esa interacción simbólica y las formas en que puede trasladarse la idea de sociedad inclusiva a través de las interacciones del liderazgo. En este nivel, también resultan críticos los marcos legales, las instituciones y las políticas nacionales clave en cuestiones de educación, salud o medios de comunicación.

La programación de la cohesión social en niveles intermedios parte de que la sociedad civil y la vida asociativa son esenciales para la cohesión social. **Los valores, las normas y los comportamientos asociados con la cohesión están presentes en todas las instituciones clave, como los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas que conectan o crean vínculos entre las líneas divisorias de una sociedad.**

Las teorías del cambio a nivel interpersonal suelen basarse en la teoría del contacto, o la noción de que familiarizarse con «el otro» puede reducir los prejuicios y mejorar el entendimiento. Si bien continúa el debate sobre la teoría del contacto como enfoque global del desarrollo de la confianza interpersonal, **existe un acuerdo básico en que el conocimiento de otras culturas, perspectivas y prácticas resulta una habilidad social crítica y lleva a desarrollar empatía y comprensión hacia los demás.** Con frecuencia, la interacción entre grupos requiere contar con espacios públicos y neutrales o con otras oportunidades que permitan lograr un contacto y una interacción saludables que trasciendan las diferencias. Las iniciativas de base pueden centrarse directamente en los aspectos cotidianos de la cohesión social. Fortalecer la confianza interpersonal genera las condiciones para la confianza y las interacciones en otros niveles sociales. Los individuos suelen exhibir confianza, rechazar los estereotipos y crear las condiciones prácticas y cotidianas para vivir juntos. Esto se observa en el lugar de trabajo, las escuelas y la esfera pública, donde las actitudes individuales también se ven moldeadas por los medios y la comunicación de masas.



TABLA 2

INTERACCIÓN ENTRE TRES NIVELES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ: NIVELES Y ENFOQUES DE LIDERAZGO, COMUNITARIO E INDIVIDUAL

TIPOS DE ACTORES

ENFOQUES PARA CONSOLIDAR LA PAX

NIVEL 1	Liderazgo máximo Líderes militares, políticos o religiosos con alta visibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Enfoque en negociaciones de alto nivel ➤ Enfatiza el alto el fuego ➤ Cargo de un único mediador muy visible
NIVEL 2	Liderazgo de nivel medio Líderes respetados en sus sectores Líderes étnicos o religiosos Académicos e intelectuales Líderes humanitarios (ONG)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Talleres de resolución de problemas ➤ Capacitación en resolución de conflictos ➤ Comisiones de paz ➤ Equipos parciales o de personas propias de los grupos
NIVEL 3	Liderazgo popular Líderes locales Líderes de ONG indígenas Desarrolladores comunitarios Funcionarios locales de salud Líderes de campamentos de refugiados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comisiones locales de paz ➤ Capacitación de base ➤ Reducción de los prejuicios ➤ Trabajo psicológico en traumas causados por la guerra

Población afectada

Dividido por Jhon Paul Lederach, la construcción de la reconciliación sustentable de La Paz dividió a la sociedad (Washington DC Institut d'État uni da paix, 1997), 39.







5

CAPÍTULO 5

LA COHESIÓN SOCIAL EN LA PRÁCTICA: EXPERIENCIA Y EJEMPLOS DEL PNUD



Las áreas básicas de actividad del PNUD comprenden el fortalecimiento de la cohesión social; por ejemplo, mejorar la recuperación económica y los medios de vida, fomentar la igualdad y la inclusión en la gobernabilidad y desarrollar capacidades a nivel nacional para la prevención de conflictos. Mejorar, profundizar y propiciar la cohesión social es un objetivo de las intervenciones con las comunidades locales o con el Estado para desarrollar métodos no violentos que aborden las disputas y conflictos. El apoyo a la gobernabilidad inclusiva en procesos tanto informales como formales es un enfoque general de la labor de mantenimiento de la paz en países afectados por conflictos (PNUD 2012).

Esta sección ofrece una orientación final basada en la experiencia de los profesionales del PNUD, además de consideraciones prácticas y éticas sobre las iniciativas para fortalecer la cohesión social.

En la práctica, el PNUD utiliza enfoques directos que articulan la cohesión social como un resultado principal de las actividades, por ejemplo respaldando las iniciativas de diálogo que interactúan directamente con los actores identitarios. Emplea también enfoques indirectos en los que la cohesión

social es un resultado secundario o complementario de otros objetivos, pero que ayuda a mitigar los factores impulsores del conflicto y la inestabilidad.

El concepto de cohesión social ha surgido dentro de la práctica y la base de conocimiento más amplia y cambiante de la consolidación de la paz como un concepto de liderazgo para evaluar la dinámica social. También es un objetivo estratégico habitual de las intervenciones que buscan fomentar la resiliencia al conflicto y lograr la recuperación.

Los enfoques directo e indirecto son complementarios en el fortalecimiento de la cohesión social. La programación directa de la cohesión social puede incluir proyectos de diálogo, apoyo a instituciones para la prevención de conflictos o proyectos de desarrollo de capacidades para posibilitar el trabajo de las redes locales de consolidadores de la paz presentes en la sociedad civil. La articulación de la cohesión social como resultado directo de la participación es un sello distintivo de estos programas. Los proyectos de gobernabilidad y derechos humanos fortalecen los mecanismos que gestionan la diversidad, proporcionan alertas tempranas y trabajan para combatir el maltrato de grupos sociales.

El abordaje de programas y proyectos de desarrollo, como, por ejemplo, salud, educación, medios de vida, seguridad alimentaria o empoderamiento de las mujeres, puede tener un efecto importante en el mejoramiento de la cohesión social. La programación indirecta supone esfuerzos para utilizar todo el espectro de actividades orientadas al desarrollo para forjar vínculos comunitarios e interdependencias económicas o de gobernabilidad.

5.1.1 APOYO A UNA NARRATIVA HISTÓRICA INCLUSIVA

En muchos contextos, la narrativa de «¿Quiénes somos como nación?» es un aspecto importante para definir la cohesión social. Sin embargo, las interpretaciones de esa narrativa son invariablemente objeto de controversia. El miedo al futuro suele verse influenciado por interpretaciones del pasado y por los posibles ganadores y perdedores de un conflicto. Las narrativas representan un grupo variado de símbolos, historias y eventos bien conocidos que definen y dan forma a una sociedad y sus valores, traumas y aspiraciones. Suelen estar consagrados en tradiciones, rituales, festividades o monumentos conmemorativos.

Por ejemplo, en **Guyana**, el PNUD inició un programa de cohesión social para abordar las divisiones raciales y politiza-

das del país, que habían sufrido una polarización creciente durante el deterioro económico de fines de la década de 1990 y principios de la década de 2000. La gobernabilidad se había convertido en un «todo para el vencedor», el liderazgo ya no podía unir a la nación, la cultura política estaba imbuida de percepciones raciales y abundaban las malas actitudes y la desconfianza. El PNUD trabajó para desarrollar un entendimiento compartido del problema, generó una identificación local con el cambio constructivo y pacífico y moderó un proceso de transformación de conflictos. Esto implicó una serie de actividades, como crear espacios seguros para el diálogo, desarrollar la capacidad de líderes juveniles y políticos para la resolución de conflictos y respaldar la Comisión de Relaciones Étnicas del gobierno. Los resultados específicos comprendieron un plan para prevenir la violencia en actos electorales durante las elecciones de 2006, que se desarrollaron en un clima de enorme tensión.²⁹

Las iniciativas recientes destinadas a desarrollar la cohesión social reflejan la importancia de la inclusividad y la comprensión mutua en las narrativas históricas. La inclusividad implica reconocer y aceptar la diversidad. La comprensión mutua implica identificar esos valores y símbolos que tienen un valor compartido o unificador y usarlos como fundamento.³⁰

En Nepal, las iniciativas de cohesión social han hecho énfasis en la majestuosidad de las montañas del Himalaya y la naturaleza gloriosa del pico más alto del mundo. En Sudáfrica, la naturaleza inclusiva de la nación, personificada por el expresidente y Premio Nobel de la Paz Nelson Mandela, ofrece un punto de referencia en común. La primera medalla de oro olímpica de Kosovo³¹, ganada en los Juegos Olímpicos de 2016 en Río de Janeiro (otorgada a Majlinda Kelmendi en la categoría de 52 kg de la competencia de judo femenino) promovió la identidad nacional en un país cuya soberanía sigue en disputa. Como naciones africanas en desarrollo, Nigeria y Senegal alcanzaron el éxito en la Copa Mundial de Fútbol 2018 con sólidos desempeños celebrados a nivel internacional. Esos éxitos contribuyeron a tener un sentimiento de orgullo nacional que trascendió

29 Puede consultar el estudio de caso en el programa de Guyana del PNUD en: <http://www.un.org/esa/socdev/sib/egm/paper/Chris%20Spies.pdf>.

30 DAES, 2009, "Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration," en <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2009/Ghana/inclusive-society.pdf>

31 Kosovo: mencionado en adelante en el contexto de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU (1999).

las diferencias internas de esos países, generando así un debate más amplio sobre la identidad nacional en África.³²

5.1.2 PROCESOS DE DIÁLOGO Y MEDIACIÓN PARA MEJORAR LA COHESIÓN SOCIAL

El PNUD cuenta con una larga trayectoria en el respaldo de diversas iniciativas de diálogo. Los ejemplos varían desde proyectos de diálogo a nivel nacional (como en los casos de Guatemala o Líbano) hasta programas regionales y locales en sitios donde la violencia entre grupos sociales ha sido especialmente acuciante (como en Kosovo, Sudán e Indonesia), pasando por diálogos interreligiosos que reúnen a líderes religiosos en un pedido colectivo por la paz y el desarrollo social. Los proyectos de diálogo buscan reparar las tensas relaciones entre grupos sociales y cambiar las percepciones antagónicas y las actitudes hacia «el otro» mediante un diálogo directo que trascienda las divisiones. En general, el diálogo entre grupos sociales y entre actores estatales y de la sociedad civil ha formado parte del fortalecimiento de la cohesión y ha llegado a originar acuerdos para suspender hostilidades directas y abordar conflictos locales.

Sin embargo, en aquellos contextos donde el diálogo no ha estado vinculado con cambios institucionales reales que den lugar a procesos políticos inclusivos o a cambios económicos tangibles y mejoras en los medios de subsistencia, puede ser difícil que el diálogo tenga eficacia. La eficacia varía junto con la trayectoria del conflicto. En los casos en que el Estado no ha abordado los reclamos sociales, el diálogo puede ser también un riesgo. Los Gobiernos pueden usar estos modelos para apaciguar y desmovilizar a grupos opositores sin aplicar un cambio institucional o social relevante.³³

En líneas generales, sin una identificación local, los proyectos a largo plazo de diálogo entre grupos sociales son muy difíciles de mantener con el nivel de intensidad y la cobertura necesarios para fomentar la cohesión social.

Desde 2012, el PNUD ha trabajado estrechamente con la Unión Europea (UE) para respaldar el **desarrollo, fortalecimiento y aplicación de capacidades de «mediación a cargo de integrantes de los grupos» en todo el mundo.**³⁴

La cooperación con la UE se ha centrado en fortalecer las capacidades de los actores nacionales y locales para ayudar a implementar mecanismos, foros o capacidades nacionales y sostenibles para la mediación interna y la gestión de conflictos. En muchos otros países, los socios de desarrollo han proporcionado una asistencia similar a los mediadores propios de los grupos, a fin de apoyar tanto la paz como el desarrollo y, a veces, complementar los procesos formales de paz.

La capacidad de cooperación a nivel local se ve reflejada en los niveles de cohesión social y en la capacidad de las comunidades de vivir y trabajar juntas en ámbitos compartidos. Sin esa capacidad, no es posible alcanzar el consenso y las coaliciones que son la base del cambio significativo y las reformas críticas necesarias para lograr los ODS, y la paz se torna insostenible. Esta capacidad se ve reflejada, en parte, en las instituciones tanto formales como tradicionales, que actúan de mediadoras para el consenso y el cambio hacia la paz, ya sean comités parlamentarios, consejos de paz, comisiones de reconciliación nacional o foros de ancianos.

Igualmente importante es que la capacidad se ve reflejada en los roles y el trabajo de intermediarios confiables —los mediadores propios de los grupos—, cuya influencia, legitimidad, coraje y habilidades únicas pueden desencadenar los cambios en actitudes y conductas necesarios para lograr una transformación significativa, y que a menudo intervienen para resolver las diferencias antes de que las tensiones lleguen a convertirse en violencia.

32 Foda, Karim and Mariama Sow, “Africa in the World Cup: Building Cohesion through the World’s Most-watched Sport,” Brookings Institution Africa in Focus, 13 de junio de 2018 en <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/06/13/africa-in-the-world-cup-building-cohesion-through-the-worlds-most-watched-sport/>.

33 Para profundizar en el análisis de los procesos de diálogo nacional, consulte Paffenholz, Thania, Ann Zachariassen, and Cindy Helfer. 2017. “What Makes or Breaks National Dialogues,” Geneva: Inclusive Peace and Transition Initiative, octubre de 2017, disponible en <https://www.inclusivepeace.org/content/report-what-makes-or-breaks-national-dialogues>.

34 Los mediadores propios de los grupos constituyen mecanismos informales o formales para gestionar las relaciones entre comunidades, previniendo conflictos violentos y desarrollando la confianza. Instituciones tales como parlamentos, elecciones, audiencias públicas, etc. son ejemplos de tales mecanismos a nivel nacional y comunitario. PNUD, 2015a. *Supporting Insider Mediation: Strengthening Resilience to Conflict and Turbulence*, New York: UNDP. Disponible en: <http://undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/conflict-prevention/strengthening-resilience-to-conflict-and-turbulence.html>



ESTUDIO DE CASO

EL PAPEL DE LOS MEDIADORES INTERNOS EN LA CREACIÓN DE COHESIÓN SOCIAL EN YEMEN



El continuo conflicto en Yemen ha provocado daños a gran escala, ha propiciado una crisis humanitaria y ha agravado las tensiones sociales existentes. Tras la promesa de la revolución de 2011 y el fracaso de la transición política, el conflicto de Yemen está afectando a la cohesión social local, afianzando las divisiones generadas como resultado de las desavenencias previamente existentes y creando otras nuevas (por ejemplo, entre suníes y chiitas o entre comunidades de refugiados y de acogida), y está menoscabando los intereses comunes que podrían unir al país. En este contexto intervinieron los mediadores internos (MI) como agentes de la paz en las regiones de Taiz y Abyan, buscando unir a la gente para tratar los asuntos que afectaban a sus vidas, encontrar soluciones colaborativas en la resolución de los conflictos y mejorar sus vidas.

La selección de los MI tuvo lugar en dos fases. En la primera, fueron escogidos por un equipo de implementación del proyecto conjunto de la UE y la ONU y formados como instructores principales. En la segunda fase, se celebró un taller consultivo para identificar a MI adicionales según los criterios de selección (que pertenecieran al mismo distrito objetivo, que tuvieran experiencia previa en mediación comunitaria, que tuvieran aceptación en la comunidad, y que desearan participar en reuniones y sesiones de mediación comunitarias). Representantes de los comités de desarrollo comunitario (CDC), autoridades locales y OSC evaluaron los nombramientos y aprobaron la lista final. Los MI recibieron formación para mejorar sus capacidades de análisis y resolución de conflictos, mediación, comunicación efectiva, así como de diseño y facilitación de diálogos. Para ayudarlos a asimilar y practicar sus nuevos conocimientos, la formación se dividió en módulos impartidos a lo largo del tiempo. También recibieron orientación y apoyo durante toda su participación. Esto implicó la movilización de los instructores más experimentados, que fueron capacitados al inicio del programa para dar apoyo y orientar a los MI cuando fuera necesario. Se creó una red de 120 MI para cuatro distritos objetivo.

Los MI involucraron a sus comunidades en actividades tales como análisis de conflictos, procesos de diálogo e iniciativas comunitarias. Los análisis de conflictos se centraron en conflictos locales, factores impulsores de conflictos, partes implicadas en los conflictos y recursos para la paz. Los resultados se validaron/priorizaron en reuniones comunitarias inclusivas con los principales interesados. Luego, los MI ayudaron a determinar

los puntos de partida y desarrollaron propuestas para dirigir procesos de diálogo en torno a estos conflictos. Todos los procesos se diseñaron para crear oportunidades tendientes a discutir y buscar las mejores opciones disponibles para la resolución del conflicto. Al mismo tiempo, los MI trabajaron para restaurar las relaciones y la confianza de la comunidad. Cuando era necesario disponer de financiación para resolver el conflicto, se hacía hincapié en las contribuciones de la comunidad para garantizar el sentimiento de identificación. Los MI supervisaron la implementación de iniciativas tendientes a garantizar el cumplimiento de los acuerdos.

La pertinaz crisis ha dejado a las instituciones básicas en estado inoperante y ha generado un déficit en la confianza entre las instituciones del país y sus comunidades afectadas. La facilitación del diálogo comunitario por parte de los MI ha creado un foro de autorreferencia para resolver los conflictos asociados al acceso a servicios básicos, como el agua, el saneamiento, los centros educativos y de salud y las infraestructuras comunitarias.

La mediación no es ajena a la comunidad yemení. Sin embargo, la suelen llevar a cabo los jeques tradicionales y las figuras importantes de la comunidad. La mediación interna empodera a otras partes interesadas de la comunidad, sobre todo a las mujeres, para que sean parte del proceso y ayuden a fomentar la paz y a mejorar la cohesión social. En el contexto actual de Yemen, los MI han contribuido significativamente a restaurar la estabilidad en comunidades con conflictos. Han ayudado a los yemeníes a reducir las diferencias previamente existentes entre las autoridades locales y las comunidades locales. Estas últimas han empezado a participar de manera efectiva en la resolución no violenta de los factores impulsores de conflictos. Los MI también han restaurado las relaciones entre miembros de la comunidad permitiéndoles escuchar puntos de vista disímiles, formalizar acuerdos, actuar colectivamente y contribuir con su tiempo personal y sus fondos. Esto ha mejorado la resiliencia local frente a la violencia y ha aumentado la cohesión social a través de la cooperación.

Fuente: PNUD y SFCG Yemen



ESTUDIO DE CASO

DIÁLOGO DEMOCRÁTICO PARA FORTALECER LA COHESIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA



En las últimas décadas, el PNUD se ha convertido en un actor preponderante en lo que concierne a apoyar el diálogo en Latinoamérica y conectar a los ciudadanos con quienes ejercen el poder.

El Proyecto Regional de Diálogo Democrático se fundó en 2001. En la actualidad, ofrece capacitación y apoyo en toda la región. El programa respalda la resolución de conflictos, promueve cuestiones específicas relacionadas con el desarrollo que son prioritarias en la agenda pública, como la reforma jurídica y el desarrollo intercultural, garantiza el respeto de los derechos humanos y previene la reaparición de conflictos violentos.

El Proyecto Regional de Diálogo Democrático ha estado trabajando para crear mecanismos que apoyen y fomenten la creación de una infraestructura para la paz:

- herramientas de análisis de conflicto, necesidades de desarrollo, políticas y escenarios prospectivos para evaluar la viabilidad de procesos de diálogo;
- Plataformas y sistemas de alerta temprana para monitorear reclamos que podrían generar conflictos y

- diseño e implementación de protocolos de intervención y acuerdos para el manejo de conflictos.

Asimismo, en contextos como los de Argentina, Bolivia, Costa Rica y Perú, el PNUD ha facilitado herramientas para el análisis de conflictos, cursos de capacitación sobre diálogo y mediación, así como software de computación para supervisar y hacer un seguimiento del malestar social. El programa ha establecido una asociación cercana con la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Se ha proporcionado asistencia técnica permanente para intervenciones estratégicas destinadas a la prevención y resolución de conflictos mediante el uso de las lecciones de más de 30 misiones en la región para llevar a cabo análisis, ofrecer soporte técnico y asistir en la gestión de conflictos.

Para mayor información, visite el sitio web de Proyecto Regional de Diálogo Democrático: <http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/>

5.1.3 APOYO DE LAS REDES E INFRAESTRUCTURAS PARA LA PAZ

Los profesionales han detectado dos factores importantes que contribuyen de manera significativa a la cohesión social en el terreno de la consolidación de la paz. Uno de ellos consiste en las redes de mediadores internos que pueden supervisar, responder a crisis y trabajar en el plano individual, comunitario y nacional con el fin de evitar que los conflictos escalen. Estas redes a menudo requieren de un segundo ingrediente: espacio y oportunidad de interacción. La programación de la cohesión social se ve favorecida por un análisis claro que identifique esas redes y esos espacios.

Los arquitectos de la paz, especialmente los comités de paz locales, en algunas ocasiones han trabajado con eficacia en la generación de cohesión social horizontal y la reducción de la vulnerabilidad frente a los conflictos.³⁵ En muchos contextos, las instituciones informales, tales como estos comités, han proporcionado un marco alternativo para la mediación de disputas locales, responder a las crisis y emplear una gama de capacidades locales a través de las redes de consolidación de la paz.

Una ventaja fundamental de estos enfoques reside en su capacidad de aprovechar el conocimiento local en el tratamiento de los conflictos. Tales conocimientos permiten trazar un mapa detallado de los recursos y las problemáticas, y

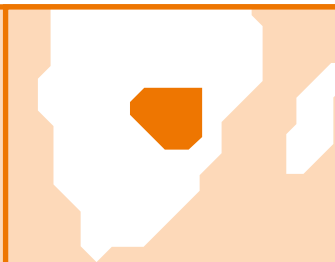
35

Para un análisis comparativo de los comités para la paz, consulte Andries Odendaal, *Local Committees and National Peacebuilding*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2013.



ESTUDIO DE CASO

LOS MEDIADORES INTERNOS Y LAS INFRAESTRUCTURAS PARA LA PAZ EN ZIMBABUE



La arquitectura de la paz de Zimbabwe tiene múltiples capas e interesados. El país ha dado un paso importante y audaz hacia adelante en el sostenimiento de la paz atendiendo los impactos y los legados a largo plazo en la sociedad de un conflicto de larga data, así como estableciendo las bases para la prevención como pilar del desarrollo.

En 2018, con la firma de la Ley de la Comisión Nacional de Reconciliación y Paz, el país instauró la Comisión Nacional de Reconciliación y Paz (NPRC, por sus siglas en inglés). Sus metas generales son:

- sentar las bases de una paz y estabilidad sostenibles;
- apoyar al país en el tratamiento de su pasado iniciando procesos de reparación y reconciliación inclusivos y
- mejorar las capacidades nacionales y subnacionales para la prevención pacífica de conflictos futuros como vías para preservar la paz y profundizar la cohesión social.

Para alcanzarlas, la Comisión Nacional de Reconciliación y Paz realizó consultas de orden provincial desde el 16 de febrero hasta el 2 de marzo de 2018 con apoyo del Gobierno y asistencia financiera y técnica complementaria de la ONU. El propósito era promover un enfoque ascendente para recabar la opinión de los ciudadanos sobre fuentes de conflicto clave y las causas que socavaban los esfuerzos de consolidación de la paz, mientras que también se identificaban capacidades existentes para la paz y la reconciliación. Los interesados también identificaban períodos de conflicto residuales e irresueltos en la historia del país que requerían una participación sostenida a través de una reparación y una reconciliación inclusivas.

El 9 de mayo de 2018, una conferencia de paz y reconciliación validó los resultados de estas consultas. Esto ha dado lugar a conversaciones y diálogos sostenidos y estratégicos sobre las delicadas necesidades del fomento de la paz en Zimbabwe, la mayoría de los cuales sentarán las bases de la estrategia para la consolidación de la paz y la reconciliación a largo plazo en el país. La Plataforma del Capítulo 12, que reúne a las cinco comisiones independientes encargadas de la consolidación de la paz, la protección de derechos y el apoyo a la democracia en el país, complementa estos esfuerzos. Es un espacio seguro fundamental dentro del cual se puede fomentar el diálogo con los ciudadanos sobre los valores constitucionales. Los esfuerzos están ahora encaminados a establecer una plataforma de liderazgo para las secciones juveniles conformadas por múltiples partidos. Los términos de referencia serán respaldados por las principales secciones a modo de arquitectura de prevención durante las elecciones. Esta acción se asocia a su vez con un posible compromiso de paz de los candidatos presidenciales, que serán convocados por la Comisión Nacional de Reconciliación y Paz poco después de la finalización de las nominaciones.

Con el apoyo de la ONU y en colaboración con organizaciones religiosas, se han establecido más de 292 comités de paz locales en zonas de todo el país afectadas históricamente por los conflictos. Estas estructuras siguen jugando un papel clave en la difuminación de las tensiones dentro de las comunidades, al actuar como mecanismos de alerta temprana y vincular las necesidades de fomento de la paz local con el ámbito nacional. Los líderes religiosos que integran la organización Zimbabwe Heads of Christian Denominations siguen ocupando un rol central como intermediarios, apoyando los esfuerzos de mediación interna y ofreciendo asesoramiento informal y construcción de consensos de alto nivel.



ESTUDIO DE CASO

FORTALECIMIENTO DE LA COHESIÓN SOCIAL EN UN CONTEXTO SUBNACIONAL EN BANGLADESH



El PNUD instauró un programa de prevención de conflictos en el sudeste de Bangladesh para respaldar el Acuerdo de Paz de Chittagong Hill Tracts de 1997. Este ofrece ejemplos de buenas prácticas en el uso de análisis de conflictos y pasos para mejorar la sensibilidad al conflicto y la cohesión social.

En 1973 se inició una insurgencia en defensa de autonomía que condujo a un intenso conflicto y, posteriormente, al empeoramiento de las condiciones de vida en Chittagong Hill Tracts (CHT). Zonas enteras se tornaron inaccesibles debido a la inseguridad y a la falta de legislación y orden. Esto fue seguido por un manejo indebido de las tierras y problemas en los ámbitos de la administración, la educación y la salud locales.

Luego de la firma de un acuerdo de paz en 1997, se le solicitó al PNUD que apoyara su implementación. En 2003, el organismo creó el programa de Promoción del desarrollo y fomento de la confianza de Chittagong Hill Tracts. Este operó a nivel local y subregional trabajando con las comunidades y Gobiernos locales emergentes en la mejora de los medios de subsistencia, el diálogo y la representación en la toma de decisiones local. También apoyó la promoción de políticas, incluso en una cuestión delicada como la gestión de tierras.

El surgimiento de servicios y Gobiernos locales, a través de proyectos de desarrollo local, sostuvo la implementación del acuerdo de paz. Asimismo, 3500 Comunidades de Desarrollo se han establecido en áreas remotas, lo que representa, aproximadamente, al 40 % de las comunidades. Han aportado un vínculo importante con las instituciones gubernamentales e impulsan las demandas de servicios y mejoras en la gobernanza. Ciento cuarenta y nueve personas, la mayoría de ellas mujeres, han llevado adelante actividades de fomento de la confianza para promover el rol de la mujer en el gobierno local. Los profesionales locales han recibido capacitación para desempeñarse en puestos de enseñanza o enfermería, los cuales anteriormente ocupaban personas no indígenas, incluidas 1000 mujeres que ahora son trabajadoras sanitarias.

Una de las lecciones que el PNUD aprendió consiste en la importancia de trabajar con los máximos niveles de gobierno, el sector militar y policial, así como con áreas y comunidades locales. Por ejemplo, el Representante Residente del PNUD, que trabaja en cuestiones policiales, legales y de orden público, lo cual había causado considerables fricciones anteriormente, mantuvo un diálogo con oficiales de policía de alto rango. Esto hizo posible el apoyo de estos últimos a la participación del PNUD en la policía subnacional y local.

pueden tender un puente entre las diversas redes que operan, desde los contextos nacionales y regionales hasta los locales. Un proyecto de investigación sobre cohesión social concluye que:

Las iniciativas locales están teniendo impactos positivos a nivel comunitario y más allá de este. Los esfuerzos locales han demostrado tener una influencia estratégica y exitosa en las estructuras estatales, desde la mejora en la prestación de servicios hasta la lucha contra narrativas políticas radicalizadas. Los desafíos expuestos en los estudios de caso demuestran lo vulnerable que puede ser la estabilidad cuando la presencia del Estado es limitada, cuando

la sociedad pierde la confianza en los gobernantes y cuando no hay una identificación con la paz en el plano local.³⁶

No obstante, el establecimiento de instituciones para la consolidación de la paz y la prevención de conflictos conlleva riesgos, entre ellos, la apropiación indebida de los recursos de esas instituciones para rédito personal. En Nigeria, Kenia y Nepal, por ejemplo, los comités de paz locales fueron, en algunas ocasiones, objeto de apropiación política por parte de las élites gobernantes locales o personas involucradas en la consolidación de la paz y en tareas de prevención principalmente con el fin de acceder a rentas.



Sociológicamente, la religión es un marcador común de la identidad colectiva. Puede ser una herramienta de movilización política y establecer las bases para determinar quién pertenece a una sociedad y quién no. El fomento de la tolerancia y la libertad de culto y creencia, así como la construcción de puentes dentro de las tradiciones religiosas y en forma transversal a ellas, constituyen factores importantes de la programación de la cohesión social. En países como Bosnia, el Líbano, Nigeria, Kenia, Sudáfrica y Sri Lanka, los líderes, instituciones y organizaciones religiosas han participado en iniciativas interreligiosas. El foco está en la promoción de entendimientos comunes, la construcción de nexos y la actuación concertada con el objetivo de prevenir la polarización y responder a las crisis. Los líderes religiosos, las iglesias y las organizaciones religiosas aportan dimensiones únicas a los entornos de conflicto. Pueden invocar narrativas globales y conceptos trascendentes en el contexto de la consolidación de la paz, todo lo cual se puede relacionar con la cohesión social y la paz.

5.1.4 MUJERES Y JÓVENES PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Muchas oficinas del PNUD en los países que trabajan en la cohesión social ponen especial atención en las mujeres y los jóvenes. Esto corrobora que estos grupos requieren una inclusión activa en muchos contextos del PNUD, mientras que su participación representa un beneficio para las iniciativas. Uno de los miembros del personal del PNUD comentó “Según mi experiencia, hemos observado que, si las mujeres forman parte de las iniciativas de

cohesión social en el orden comunitario, las iniciativas tienen mayor probabilidad de alcanzar el éxito”.

Entre los ejemplos innovadores, se encuentran los siguientes:

NEPAL: se instituyeron foros de diálogo conformados por mujeres y jóvenes paralelamente al proceso de diálogo entre las múltiples partes interesadas. Junto con un presupuesto designado, esto permitió a los grupos trabajar en asuntos de particular interés. El PNUD dio un paso más y encargó la formulación de una Estrategia de Igualdad de Género e Inclusión Social, que analizara las políticas de la ONU y del Gobierno de Nepal, identificara las mejores prácticas internacionales, definiera áreas de prioridad y propuestas de medidas y sugiriera modalidades institucionales para la igualdad de género.

JORDANIA: como parte de su programa de cohesión y sobre la base del análisis del conflicto, la Oficina de Jordania se focaliza en las redes religiosas de las mujeres. Estas estructuras no son inmediatamente visibles, pero existen dentro de cada mezquita y organización islámica, y son altamente influyentes, tanto en el plano comunitario como dentro de la familia.

GHANA: el PNUD realizó un estudio para establecer una base de referencia en abril de 2014, el Informe de referencia sobre el rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos, especialmente en el nivel de participación de las mujeres y los jóvenes (*Baseline Report on the Role of Civil Society in Conflict Prevention, Particularly the Level of Participation of Women and the Youth*) en programas de desarrollo. El informe evaluó el nivel de participación de las mujeres y de los jóvenes, y presenta oportunidades para el aumento de la participación.

ESTUDIO DE CASO

RESPALDO A LAS REDES DE MUJERES PARA LA PAZ

El respaldo a las redes de mujeres para la paz constituye una parte integral de varios programas de cohesión social. Las investigaciones sobre las mujeres y la consolidación de la paz han puesto de relieve tanto los límites como las oportunidades al focalizarse en las mujeres como actores clave en la construcción de puentes dentro de sociedades fracturadas étnicamente. Los siguientes factores resultan clave en este proceso:

- Explorar los incentivos, los métodos y las oportunidades de unión de las mujeres y el modo en que se organizan para alcanzar la paz.
- Considerar las instituciones y los procesos existentes a través de los cuales las mujeres pueden interactuar en diversos niveles, tanto locales como nacionales. Por ejemplo, los Planes de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de

las Naciones Unidas serían un punto de partida para explorar la participación de las mujeres en diversos procesos.

- Entender las relaciones familiares y comunitarias reales subyacentes que inciden en las mujeres para comprender las condiciones y los mecanismos a través de los cuales ellas contribuyen a la paz más eficazmente; es decir, cómo el PNUD puede respaldar los esfuerzos de inclusión de las mujeres del modo más eficaz. Esto podría ser el aspecto más crucial

Para acceder a más recursos y a un panorama general de los enfoques y herramientas, consulte ‘Women, Gender and Peacebuilding Processes’ («Mujeres, género y procesos de consolidación de la paz», de la Iniciativa para la Consolidación de la Paz en: <http://www.peacebuildinginitiative.org/index9aa5.html?pagelid=1959>.



MYANMAR: para apoyar la participación activa de las mujeres y de los jóvenes, el PNUD desarrolló un proyecto piloto con hombres y mujeres jóvenes (65 % mujeres) con el fin de que se convirtiesen en emprendedores tecnológicos y comercializar tecnologías simples, como cocinas y luces solares, en comunidades rurales. Esto empoderó a los jóvenes como parte de su participación activa en la sociedad.

5.1.5 LUCHA CONTRA LAS DESIGUALDADES HORIZONTALES

En situaciones en las que existen desigualdades históricas entre grupos, todo proyecto que pudiera cuestionar tales realidades es altamente político. Los enfoques holísticos para la transformación de la gobernabilidad y de las estructuras económicas contribuyen a la disminución del riesgo de posibles conflictos sobre la base de la identidad. Las injusticias sociales, las desigualdades económicas, la represión religiosa y política, la pobreza y la exclusión social percibidas interactúan para crear condiciones altamente conducentes a una violencia social recurrente. Las intervenciones que abordan los factores estructurales impulsores del conflicto deben trabajar junto con quienes atienden a los factores impulsores psicológicos de orden identitario.

Parece ser necesario el mantenimiento de niveles bajos de desigualdad horizontal —definida como una arraigada discriminación económica, social, política y cultural— para poder alcanzar una cohesión social sostenida en el tiempo y una visión compartida de la sociedad. Cuando estas formas de discriminación se practican siguiendo líneas grupales, la cohesión existirá en la superficie, en el mejor de los casos, sin embargo la estabilidad de largo plazo con una visión común o compartida será difícil de alcanzar.³⁷

El Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación de Sudáfrica (CSV, por sus siglas en inglés), que trabaja en temas de desigualdades horizontales, sustento y cohesión social, ofrece un estudio de caso útil. Al explorar los efectos del Programa de Trabajos Comunitarios (CWP, por sus siglas en inglés) para la reducción de la pobreza de Sudáfrica, el Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación de Sudáfrica halló que algunas de las comunidades (o pueblos) con programas experimentaron menores niveles de violencia en general y menos ataques xenófobos. La investigación reveló vínculos entre el programa de protección social general des-

tinado a garantizar los ingresos básicos y los componentes de cohesión social que, en conjunto, previenen la violencia. No obstante, en algunos casos, el programa de trabajo socavó la cohesión. El Centro detectó que «el impacto del Programa de Trabajos Comunitarios no siempre es positivo... [E]n algunas de las seis comunidades, el Programa de Trabajos Comunitarios representó una fuente de conflictos raciales o interpersonales, luchas de poder entre las elites locales por el control del Programa de Trabajos Comunitarios, divisiones xenófobas o étnicas».³⁸ Por lo tanto, la programación de cohesión social indirecta requiere de evaluaciones profundas y exhaustivas, así como de un diseño de programas y proyectos igual de cuidadoso si se quiere que fomente, en lugar de socavar, las capacidades de prevención de conflictos en el plano local. En los proyectos o programas debe incorporarse un análisis meticuloso en lo referente a la cohesión social, si se quiere que las iniciativas reduzcan las desigualdades horizontales.

5.1.6 RECUPERACIÓN ECONÓMICA, MEDIOS DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

Las intervenciones sobre los medios de vida y la economía en entornos de conflicto y desastre pueden contribuir a lograr metas más amplias de cohesión social y consolidación de la paz. El ofrecimiento diligente de oportunidades económicas específicas, rehabilitación de infraestructura socioeconómica y obtención de ingresos a poblaciones afectadas por conflictos puede aliviar tensiones, reducir vulnerabilidades específicas y resolver reclamos de larga data entre los grupos comunitarios.

Para garantizar la eficacia y la sostenibilidad, es importante **adoptar un enfoque participativo y una perspectiva de cohesión social en un programa de recuperación económica y de medios de vida**. En el diseño de intervenciones, deben considerarse las opiniones y reclamos de todos los grupos de una comunidad (incluidos los grupos étnicos, de orientación política, género, edad o condición de desplazados) en la medida en que no exacerben las tensiones. Si los miembros de la comunidad perciben que las intervenciones de recuperación económica favorecen a una determinada parte del conflicto o a un grupo en especial, estas tendrán más probabilidades de fallar.

Las estrategias de recuperación económica y de medios de

37 Stewart, Frances, "The Dynamics of Horizontal Inequalities," UNDP Human Development Report Think Piece, 2016, http://hdr.undp.org/sites/default/files/stewart_layout.pdf.

38 Langa, Malose, Themba Masuku, David Bruce, and Hugo van der Merwe. 2016. "Facilitating or Hindering Social Cohesion? The Impact of the Community Work Programme in Selected South African Townships," *South African Crime Quarterly*, No. 55 (2016), p. 41, <http://journals.assaf.org.za/index.php/sacq/article/view/159>.





© UNDP Guatemala

vida pueden contribuir a los objetivos de empoderamiento económico y cohesión social simultáneamente. Por ejemplo, la creación de grupos de ahorro autogestionados (asociaciones de ahorro y crédito rotatorio o AACR), como las asociaciones de ahorro y préstamos para aldeas, y las mutuales de solidaridad (MUSO), mejorarán con creces el acceso al financiamiento, los medios de vida y la resiliencia de los participantes. Estos también ocuparán un rol importante en la construcción y el afianzamiento de la cohesión entre los miembros como parte de la cohesión social horizontal. Ello se logra a través de encuentros de capacitación o concienciación sobre competencias para la vida y otros asuntos de relevancia para la comunidad.

Los elementos de cohesión social pueden integrarse en los programas de medios de vida de múltiples formas, y con frecuencia se aplica una combinación de elementos. Por ejemplo, los **programas integrados y multidimensionales** adoptan un enfoque geográfico. Los objetivos de cohesión social y medios de vida se logran en forma paralela, de la mano de componentes como la gobernabilidad local y el imperio de la ley. Los programas implementados en paralelo en una zona geográfica específica incluyen componentes complementarios que contribuyen a una meta más amplia; por ejemplo, la estabilización, la consolidación de la paz o la resiliencia frente la violencia. Las Oficinas del PNUD en Nigeria, Irak y Mali han aplicado este enfoque.

Otro de los enfoques involucra el uso de estrategias de recu-

peración económica y de medios de vida que **incorporan la cohesión social dentro del programa**. La programación de recuperación temprana y de medios de subsistencia del PNUD a menudo emplea el enfoque «3x6», que consta de tres fases: inclusión, identificación y sostenibilidad, cada una de las cuales comprende dos pasos.³⁹ Por ejemplo, los programas de reinserción comunitaria de desplazados, excombatientes o sobrevivientes de situaciones de violencia de género con frecuencia contienen elementos de cohesión social. Esta también puede considerarse una precondition para una implementación de largo plazo eficaz de los componentes de la recuperación económica y los medios de subsistencia. El enfoque 3x6 hace hincapié en la participación y planificación comunitarias, en las que todos los miembros participan en el establecimiento de las prioridades del programa. El proceso también procura contribuir a la cohesión social y a la prevención de conflictos.

En entornos proclives a tensiones comunitarias, **el análisis de conflictos y el diálogo comunitario resultan esenciales para el diseño de las intervenciones de recuperación económica y de medios de subsistencia**. Es importante entender las dinámicas, las causas y los factores impulsores de los conflictos, las dinámicas de poder y las relaciones entre las partes interesadas para conformar la mejor intervención posible. También puede llevarse a cabo un diálogo comunitario participativo con el fin de garantizar que los principales grupos de la comunidad y las partes involucradas en los conflictos participen en el proceso de toma de decisiones conjunta.

39

Para mayor información sobre «3x6», visite <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/global-toolkit-on-the-3x6-approach--building-resilience-through-.html>



ESTUDIO DE CASO

EMPODERAMIENTO, PARTICIPACIÓN Y COHESIÓN EN EL SUR DE TAILANDIA



El PNUD ha apoyado la paz, la justicia y la cohesión social en la problemática región del sur profundo de Tailandia. Las tres provincias del sur del país, predominantemente musulmanas, han estado plagadas de conflictos. Una insurgencia separatista originada en 1948 estalló en 2004 y se declaró un estado de emergencia. Murieron más de 6500 personas y casi 12 000 sufrieron lesiones entre 2004 y 2015.

En 2010, el PNUD lanzó el Proyecto de empoderamiento y participación en el sur de Tailandia (STEP, por sus siglas en inglés), que sigue en curso. Procura construir capacidad de gobierno local y comunitario en diálogos para la paz, acceso a la justicia y sustento para la cohesión social.

El Proyecto trabaja localmente para respaldar las iniciativas de obtención de medios de subsistencia comunitarios con el fin de abordar las necesidades principales y desarrollar la cooperación dentro de las comunidades afectadas por los conflictos y con el Gobierno local. El programa apoya el proceso de paz, en general, a través de las redes de paz locales, los medios de comunicación y la mejora del acceso a la justicia, y propugna el desarrollo comunitario y la cohesión social.

La segunda fase del Proyecto se inició en 2014. Aborda la cuestión de la cohesión social desarro-

llando la capacidad de las comunidades vulnerables y afectadas por el conflicto para planificar, establecer y gestionar iniciativas de desarrollo que contribuyan a la seguridad humana y la cohesión social.

Se estableció una extensa lista de posibles proyectos comunitarios sobre la base de una evaluación externa. Estas comunidades recibieron capacitación sobre desarrollo de proyectos y redacción de propuestas antes de presentar dichas propuestas a un comité de revisión establecido por la dirección del proyecto y cuyos miembros incluían a integrantes de la sociedad civil. Doce proyectos de la lista recibieron financiamiento a través de apoyo directo a microayudas.

Aunque algunas pocas aldeas son principalmente musulmanas, la mayoría de aldeas beneficiarias son tanto budistas como musulmanas. Todas las comunidades que recibieron ayuda se han visto directamente afectadas por el conflicto, lo que a menudo, genera tensiones en las relaciones entre budistas y musulmanes. Los proyectos comunitarios ofrecen una vía para la cohesión social, así como oportunidades de subsistencia para las mujeres, los jóvenes y las comunidades damnificadas por el conflicto en general.

En la República Democrática del Congo (RDC), por ejemplo, la Estrategia Internacional de Apoyo a la Seguridad y la Estabilización (EIASS), desarrollada mancomunadamente por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO, por sus siglas en inglés) y el equipo de las Naciones Unidas en el país para respaldar el programa nacional (Plan de Estabilización y Reconstrucción para el Este de la República Democrática del Congo, STAREC, por sus siglas en inglés), ha adoptado este enfoque. El análisis de conflictos y el diálogo comunitario constituyen el primer paso en el proceso de estabilización y conforman el eje central de las intervenciones multidimensionales. Su meta es reducir las tensiones y la violencia armada y contribuir a la paz en las comunidades.

Otro aspecto práctico es la integración de la cohesión social y la adopción de la herramienta conflict lens, por ejemplo, en la selección de objetivos geográficos de zonas de prioridad, selección de beneficiarios, elección de infraestructuras

para su rehabilitación y otras intervenciones. Esto requiere la adopción de un enfoque equilibrado, participativo, transparente y objetivo que tenga en cuenta las dinámicas de conflicto y poder para fijar el objetivo de las intervenciones sobre medios de vida. Con frecuencia, esto exige confianza **en el conocimiento local y en los medios de información neutrales** para entender las dinámicas y el proceso de formación de la cohesión social. Entre los ejemplos de fijación de objetivos se encuentra la selección de:

- Zonas prioritarias: priorizar las zonas de tensión;
- Infraestructura: los mercados y otras infraestructuras comunitarias básicas donde se encuentran diferentes grupos comunitarios deberían tener prioridad; y
- Beneficiarios: se extiende más allá de la igualdad de género y garantiza que todos los grupos vulnerables estén representados en forma equilibrada en la preservación de las dinámicas de conflicto.

5.1.7 COHESIÓN SOCIAL EN LA MIGRACIÓN Y EL DESPLAZAMIENTO

La migración y el desplazamiento han alcanzado niveles sin precedentes a nivel mundial. Una de cada siete personas del planeta está en tránsito, más de 258 millones viven fuera de su país de origen. Muchos de los migrantes por razones económicas (voluntarios) esperan mejorar sus medios de vida y enviar dinero a su hogar. Sin embargo, 65,5 millones de personas —casi el uno por ciento de los seres humanos— son desplazados forzosos, lo que incluye a más de 25 millones de refugiados y 40 millones de desplazados internos (DI). La mayoría son mujeres y niños.

La migración es un importante habilitador del desarrollo sostenible. Por lo tanto, presenta un potencial significativo de contribuir, tanto al bienestar de cada migrante —social, económico y físico— como a sus comunidades de origen y de destino. Para que la migración ofrezca este beneficio, las intervenciones relacionadas con la migración deben garantizar que los recién llegados se integren exitosamente en la sociedad. Cuando los esfuerzos realizados resultan insuficientes o inefectivos para garantizar la integración, los recién llegados pueden ser marginados. Esto los torna más vulnerables a riesgos de todo tipo, incluida la falta de oportunidades educativas, barreras lingüísticas e incapacidad para encontrar un trabajo decente.

En reconocimiento de este hecho, el Pacto Mundial sobre Migración (PMM), que se firmó en diciembre de 2018, reconoce que la migración segura, ordenada y regular es beneficiosa para todos cuando tiene lugar de un modo bien informado, planificado y consensuado. Afirmar el compromiso de empoderar a los migrantes para que se conviertan en miembros de pleno derecho de nuestras sociedades, destacando sus contribuciones positivas y promoviendo la inclusión y la cohesión social.

El impacto del desplazamiento forzado a menudo se asocia con la destrucción de las estructuras sociales, tensiones, reclamos, fragmentación social y trastornos económicos. Por lo tanto, es importante que la fijación de objetivos y la elaboración de políticas y programas para las personas desplazadas no exacerbe las tensiones sociales. El PMM reconoce la necesidad de fomentar las relaciones entre los refugiados y las comunidades de acogida.

Un estudio reciente del Banco Mundial sobre cohesión social y desplazamiento forzado recomienda el uso de un enfoque de cohesión social en el diseño de la estrategia, las políticas y los programas de la siguiente manera:

- Implementando la cohesión social como enfoque estratégico de largo plazo, en lugar de aplicarla a actividades discrecionales y a intervenciones programáticas. La pro-

gramación y la estrategia contribuyen, de ese modo, a la cohesión social desde un enfoque holístico dentro de una determinada sociedad.

- Midiendo y evaluando el contexto de cohesión social a través de índices de cohesión social.
- Realizando un análisis de economía política detallado.
- Llevando a cabo un análisis sucinto del contexto histórico que tiene sus raíces en los ejes de inclusión horizontales y verticales, sin realizar una revisión demasiado extensa.
- Haciendo visible cualquier sesgo presente en el receptor o el asociado en la ejecución que pudiera influir en ese análisis.
- Incluyendo una evaluación de la respuesta emocional a otros grupos o escenarios, así como percepciones de confianza, en las evaluaciones de las dinámicas comunitarias.

CUADRO 5

COHESIÓN SOCIAL EN DESPLAZAMIENTOS PROLONGADOS, REGRESO Y (RE)INSERCIÓN

- La naturaleza prolongada del desplazamiento ha convertido al asunto de la integración de largo plazo en un problema considerable para algunos Gobiernos de acogida
- En los últimos seis años, los regresos representaron solo el 27 por ciento de aquellos que abandonaron su condición de refugiados a nivel global.
- La gran mayoría de las personas desplazadas por la fuerza son reacias o incapaces de regresar a un lugar relacionado con guerras, traumas o falta de oportunidades económicas.
- Frente a la realidad de que los desplazados podrían no regresar en el corto a mediano plazo y de que existen opciones limitadas de otras soluciones duraderas, los Gobiernos de acogida se enfrentan a un dilema común: ¿deberían apostar por una mayor inclusión socioeconómica de los desplazados, a sabiendas de que las dinámicas sociales podrían verse afectadas y que esa misma inclusión podría generar problemas?
- No obstante, las evidencias recientes indican que la ausencia de una labor de integración podría tener consecuencias negativas para los países de acogida. Por ejemplo, algunos países que se esfuerzan por integrar a los desplazados y migrantes han sufrido problemas residuales, como disturbios civiles, rabia de los ciudadanos, xenofobia y una creciente desconfianza hacia el Gobierno.



ESTUDIO DE CASO

FORTALECIMIENTO DE LA COHESIÓN SOCIAL ENTRE MIGRANTES Y ANFITRIONES EN JORDANIA



En Jordania, el PNUD está empleando el análisis de conflictos para orientar la programación destinada a reforzar la cohesión social entre refugiados y comunidades de acogida jordanas. Jordania acoge a más de 1,4 millones de refugiados de Siria, el 83 por ciento de los cuales vive fuera de los campos. Esto afecta drásticamente a las comunidades locales.

En 2015, se estableció el programa de cohesión social integrada y prevención de conflictos (Integrated Social Cohesion and Conflict Prevention, en inglés). Las provincias se seleccionaron sobre la base de su porcentaje de refugiados, pobreza y niveles de desempleo, así como en función del incremento de los niveles de conflicto.

Se creó un centro con una ayuda de 1,7 millones de dólares, que actualmente financian Japón, Kuwait y Suiza. Las iniciativas locales conjuntas de refugiados y comunidades de acogida tienen prioridad, con un presupuesto de entre 15 000 y 45 000 US\$ para empleo, medios de vida y mejora de los servicios. El veinticinco por ciento de los fondos ha sido asignado a iniciativas para jóvenes.

Basándose en las conclusiones del análisis de conflictos, el PNUD centra sus esfuerzos en el trabajo con redes de mujeres religiosas para apoyar la prevención del extremismo violento. Aunque estas estructuras no son muy visibles, existen dentro de cada mezquita y organización islámica y poseen una gran influencia tanto en el plano comunitario como familiar.

5.1.8 GOBERNABILIDAD LOCAL Y COHESIÓN SOCIAL

Las instituciones locales tienen un papel importante en el fomento de la cohesión social. Tanto las formales como las informales constituyen mecanismos que ofrecen un potencial positivo de prevención de conflictos. Las estructuras de gobernabilidad local formal y sus políticas afectan al entorno que propicia la cohesión social. La cohesión vertical depende de modo natural del trabajo, la responsabilidad y el desempeño de las instituciones de gobernabilidad locales, ya que esto constituye un elemento básico de construcción de confianza y relación entre las personas y el Estado. No obstante, las estructuras de gobernabilidad formales también afectan a la cohesión horizontal. Por ejemplo, inciden en el modo en que la inclusión se lleva a la práctica en políticas de desarrollo, planes comunitarios e implementación local. La amplia gama de servicios públicos prestados por el Estado e implementados por estructuras locales crea una interfaz directa con el público y, por lo tanto, influye en la cohesión social de manera importante y práctica. La distribución justa y efectiva de los servicios es fundamental para que la ciudadanía pueda visualizar que el Estado trata a todos con igualdad.

El nivel local es un terreno natural en el que deben reconstruirse los lazos y vínculos entre los grupos, debe combatirse la exclusión y reconstruirse las relaciones Estado-sociedad en sociedades frágiles y afectadas por

conflictos. La aplicación de un enfoque centrado en lo local para fortalecer la cohesión social resulta particularmente relevante porque la gobernabilidad local:

- facilita el mapeo, análisis y resolución de posibles desigualdades horizontales (algunas muy localizadas);
- muestra que ciertos problemas que afectan la vida diaria de las personas pueden resolverse en forma directa a través de la acción colectiva;
- ofrece una oportunidad de mostrar que el Estado puede responder efectivamente a necesidades locales, como la seguridad, la prestación de servicios esenciales, como el agua y el saneamiento, así como las necesidades esenciales de desarrollo, como la educación y la salud;
- fortalece el desarrollo de una identidad local compartida más allá de las grietas étnicas o religiosas, incluida la propuesta de modelos de desarrollo local que pueden demostrar el valor de intereses compartidos por sobre estrategias competitivas;
- requiere convocar a los diversos grupos para trabajar juntos en políticas públicas a través de procesos representativos, así como a través de nuevas formas de participación democrática, lo que nutre la tolerancia y el respeto entre sectores sociales divididos;
- ofrece una plataforma para el desarrollo de infraestructuras para la paz (por ejemplo, comités de paz locales) dentro de las comunidades y entre ellas, y puede apoyar los procesos de reconciliación;

- facilita la integración de los desempleados y los excluidos en las economías locales y
- encarna el rol de puente que las instituciones pueden desempeñar cuando están más cerca de las comunidades.

Resulta conveniente observar que el incremento de la autonomía en la gobernabilidad local y la delegación del poder a los actores locales puede tanto mitigar como exacerbar las divisiones sociales. Es importante llevar a cabo un análisis profundo de la cohesión social y un enfoque sensible a los conflictos, lo que incluye, por ejemplo, la

consideración de los niveles de cohesión social previos al conflicto, las fortalezas de las instituciones (sociales y formales) y la naturaleza de la diversidad en la sociedad. La programación en apoyo del fortalecimiento de la gobernabilidad local debe contemplar los riesgos del aumento de las divisiones.

El aumento de los niveles de cohesión social tiene un correlato positivo con una mayor participación de las mujeres y los jóvenes en la vida política. Este enfoque está presente en varios programas del PNUD relacionados con la gobernabilidad local y la cohesión social.

5.2

RETOS Y CONSIDERACIONES EN TORNO A LA PROGRAMACIÓN

La naturaleza y los tipos de riesgos que surgen en la programación de la cohesión social varían. El análisis del riesgo forma parte del desarrollo eficaz de programas y proyectos.

Los riesgos políticos surgen en entornos fluidos y dinámicos, tanto con riesgos relacionados con eventos conocidos, por ejemplo, procesos electorales, como con aceleradores, disparadores o precipitadores del conflicto menos predecibles, por ejemplo, las decisiones de funcionarios estatales o grupos competidores. Un componente fundamental en la mitigación de riesgos políticos consiste en la incorporación de programación de la cohesión social, ya que se relaciona con las normas y actividades de actores estatales, como las fuerzas policiales.

Se han generado preocupaciones en los **niveles institucionales u organizacionales** acerca de la captura, por parte de intereses intolerantes, de los procesos de cohesión social (por ejemplo, componentes de infraestructuras para la paz, como los comités de paz locales). Otras preocupaciones organizacionales incluyen el riesgo de las instituciones paralelas o la falta de complementariedad entre nuevas estructuras. La mitigación de este riesgo incluye el mantenimiento de respaldo externo imparcial, una adecuada coordinación y transparencia, además de comprensión de las dinámicas políticas locales.

El riesgo comunitario es inherente a la programación de cohesión social, ya que la implementación a menudo tiene lugar en el plano comunitario. Estos compromisos son difíciles, dado que muchas veces las comunidades no son cohesivas en sí mismas y las participaciones pueden estar orientadas a grupos históricamente marginados. Esto podría generar un sentimiento de ofensa en otros grupos, a su vez. Además, una perspectiva comunitaria focaliza-

da podría provocar que algunas comunidades se sientan estigmatizadas por ser apartadas. Los profesionales han hecho hincapié en la naturaleza compleja de los programas focalizados en zonas geográficas específicas y cuando el nivel de referencia de la cohesión social es bajo. Esto puede generar reacciones violentas y preocupaciones de otros acerca de la imparcialidad. Es importante analizar las posibles preocupaciones acerca de la equidad y la justicia en relación con los programas basados en zonas u orientados a comunidades.

En el **plano individual**, los enfoques normalmente ponen el énfasis en las poblaciones en riesgo; es decir, miembros o personas captadas por grupos extremistas potencialmente violentos u otros que se encuentran en la marginalidad de la sociedad. Los jóvenes que procuran fomentar la tolerancia o una visión inclusiva de la cohesión pueden estar en riesgo, ser estigmatizados o, en el peor de los casos, ser el blanco de sus compañeros o de supuestos grupos enemigos. Se requiere de una sensibilidad particular para el diseño de programas enfocados en los jóvenes, prestando atención al riesgo que corren a nivel individual. Entre los factores más importantes, se encuentra la adopción de un enfoque realista en el establecimiento de objetivos y en el diseño del programa, la solicitud de un consentimiento informado, la garantía de que los participantes entienden el riesgo y la realización de un seguimiento y evaluación permanentes. Asimismo, deben estudiarse y abordarse los factores de riesgo específicos que pueden afectar a las mujeres y las niñas.



ESTUDIO DE CASO

RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ EN EL ESTE DE UCRANIA



El **programa de recuperación y consolidación de la paz (RPP)** se lanzó en 2017 en respuesta al conflicto armado en el este de Ucrania. Este ha dado lugar a más de 10 000 muertes y desplazamientos internos de alrededor de 1,5 millones de personas de Donbas y Crimea. Las dinámicas de conflicto se vieron afectadas, además, por una agenda de descentralización conducida por el Gobierno ucraniano y llevada adelante por las óblasts de Donetsk y Luhansk en las zonas afectadas por el conflicto.

El Índice de Cohesión Social y Reconciliación (SCORE, por sus siglas en inglés) nacional, indicó que el activismo cívico había aumentado desde el inicio del conflicto y que la población observaba este activismo positivamente. El oeste de Ucrania registró el mayor porcentaje de activismo, así como los niveles más bajos de tolerancia hacia las posiciones prorrusas y anti-Maidan. Estas zonas también están marcadas por el aumento de las tensiones entre los desplazados internos (DI) y las comunidades de acogida. A medida que el conflicto continúa y la cantidad de desplazados internos aumenta, la situación humanitaria empeora para toda la población, lo que eleva el riesgo de debilitar la cohesión social en zonas de acogida de DI.

Para establecer una paz duradera, el programa de recuperación y consolidación de la paz se focaliza en la recuperación económica del este de Ucrania. Sus metas intermedias consisten en superar las consecuencias negativas del conflicto armado, reducir el riesgo de su recurrencia y atender los reclamos existentes. El programa de recuperación y consolidación de la paz presenta tres componentes:

- 1) recuperación económica y restauración de la infraestructura esencial;
- 2) gobernanza local y reforma descentralizadora;
- 3) seguridad comunitaria y cohesión social.

Entre las actividades, se encuentra el apoyo a los Gobiernos locales para la realización de evaluaciones, planes de desarrollo, presupuestos y procesos de participación de la sociedad civil y del sector privado. Existe un programa de pequeñas ayudas destinado a mejorar la cohesión social a través de la movilización comunitaria. Los procesos incluyen a los DI y al diálogo intergrup

para la evaluación de necesidades. A efectos de fortalecer la seguridad comunitaria, el proyecto respalda la coordinación entre organismos de implementación locales, autoridades locales y comunidades. La dimensión de género y la garantía de sensibilidad de género forman parte de la implementación.

Con oficinas de asesoramiento al ciudadano actualmente abiertas en 28 ciudades, las autoridades locales son más sensibles a las necesidades de servicio de los ciudadanos. Las encuestas revelan que, mientras que la confianza en las autoridades centrales ha decaído sustancialmente desde 2015, la confianza en las autoridades locales se ha mantenido estable e, incluso, ha aumentado. El apoyo a través del programa de recuperación y consolidación de la paz ha tenido un impacto positivo en la confianza de los ciudadanos en las autoridades locales. Las consultas y audiencias públicas también mejoraron la relación Estado-sociedad. Para algunas comunidades, esta fue la primera oportunidad de relacionarse directamente con las autoridades locales. La mejora en la planificación de la recuperación permitió a algunos Gobiernos locales recibir financiamiento del Gobierno central y de donantes (lo que incluye a proyectos del PNUD) y hacer un mejor uso de sus propios recursos.

Los diálogos, capacitaciones, actividades de extensión pública y de desarrollo institucional han ayudado a convencer al público y a los líderes políticos de la necesidad de un espacio para la participación de los DI en el gobierno local. Por ejemplo, el programa de recuperación y consolidación de la paz ha ayudado a establecer nuevos consejos públicos en 54 comunidades del este de Ucrania, lo que incluye a algunas que recibieron grandes cantidades de DI (que pueden participar de estos consejos). Los consejos ofrecen un foro en el que pueden abordar las cuestiones locales e identificar soluciones colectivas, que las autoridades locales y la sociedad civil luego implementan. Las revisiones y encuestas sugieren que esto ha ayudado a integrar a los DI que participan en mayor grado en los eventos locales y a desmontar estereotipos acerca del este y el oeste de Ucrania.

Fuentes: SDC Learning Journey on Governance in Fragile Contexts (The case of Ukraine), 2016 y Oficina del PNUD en Ucrania.



© UNDP Sierra Leone

5.3

CONSIDERACIONES SOBRE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El PNUD cuenta con un sistema de planificación de programas bien desarrollado que integra el seguimiento y la evaluación. Algunos profesionales comparten las siguientes conclusiones acerca del seguimiento y evaluación.

- Uno de los aspectos más problemáticos a la hora de medir la cohesión social es establecer un nivel de referencia e indicadores donde los estudios sobre la percepción puedan ser un punto de partida. Es importante dedicar tiempo y recursos suficientes a la evaluación y desarrollo de indicadores.

Entre los ejemplos de herramientas que pueden usarse como medidas, se incluyen:

- Aplicaciones y soluciones web, tanto antes como después de la implementación. Ofrecen una forma sistemática de determinar qué ha cambiado desde la intervención.
- Análisis geoespacial para evaluar condiciones locales de cohesión social; por ejemplo, en mediciones de índices específicos a nivel local. Pueden resultar útiles en la observación de cambios a lo largo del tiempo, seguimiento de intervenciones particulares o esfuerzos tendientes a fortalecer la cohesión y determinar dónde y en qué medida la cohesión presenta una mejora.

- Una metodología alternativa consiste en la identificación de comunidades con atributos similares, como ensayos de control aleatorios y la realización de comparaciones recíprocas entre aquellas comunidades en las que la cohesión social se ha fortalecido y otras en las que han permanecido invariables o han descendido. Estas comparaciones pueden ayudar a identificar los factores causales subyacentes o los determinantes clave de los esfuerzos por fortalecer la cohesión.
- En la planificación de seguimiento y evaluación, debe aplicarse una distinción entre los programas indirectos, cuyos objetivos principales no incluyen la cohesión social, pero ayudan a fortalecerla, y los programas directos, que sí se centran en ella.
- El seguimiento y la evaluación deben ser realistas, flexibles y estar adaptados para medir el progreso de la cohesión social y de las necesidades de ajuste a lo largo del proceso.
- Deben incluirse indicadores de género para captar permanentemente la dimensión del género y, posiblemente, adaptar la programación en relación con la cohesión social.
- Las historias sobre cohesión social pueden resultar una forma útil de registrarlos progresos. El PNUD podría desarrollar más el relato de historias como modo de medición de resultados, utilizando un lenguaje claro y accesible.







6

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

CAPÍTULO 6



El fortalecimiento de la cohesión social resulta fundamental para contrarrestar las crecientes inquietudes sobre el aumento de las enemistades, los discursos del odio y los conflictos entre líneas identitarias del mundo actual. La base del concepto es la constatación de que, en última instancia, es necesario desarrollar la confianza en el gobierno y dentro de la sociedad si los países y las comunidades desean lograr una paz sostenible. A su vez, esto requiere un profundo compromiso con la convivencia pacífica y el trabajo conjunto en aras de alcanzar una visión compartida de prosperidad para el futuro.

El fortalecimiento de la cohesión social exige tiempo y persistencia. Para llevar a cabo su trabajo, el PNUD debe desarrollar alianzas de forma continua, apoyar y construir redes, y reforzar las instituciones. Todo ello está directamente relacionado con la mejora de la cohesión social mediante estrategias tanto directas como indirectas. Al poner en marcha los programas hay que asegurarse que los socios adecuados estén involucrados y tengan una experiencia relevante, redes sólidas, capital social y altos niveles de confianza con las partes interesadas.

A menudo, estos procesos implican una relación con Gobiernos y con socios locales. Cuando se habla sobre la cohesión social, en ocasiones también aparecen planteamientos asociados a la legislación internacional de derechos humanos. Para **mantener la neutralidad y la imparcialidad** son necesarias ciertas habilidades. También se requiere una comunicación clara y equilibrada con todas las partes interesadas. Según parece, el diseño óptimo de los programas de cohesión social tendría en cuenta al mismo tiempo diferentes niveles de análisis, entre los que se incluyen las capacidades individuales, las redes, las capacidades de los mediadores internos y las instituciones.

Los profesionales hacen hincapié en la necesidad de **asociar directamente los programas con los resultados de una evaluación adecuada de la cohesión social**. Se deben evaluar tanto los desafíos como las estrategias destinadas a fortalecer las instituciones, las redes o las relaciones clave. Además, para conocer bien las dinámicas contextuales se debe evitar las suposiciones o asumir creencias generalizadas. La actualización continua de la evaluación garantiza la eficacia de los programas y ofrece la oportunidad de mitigar nuevos riesgos.

Tal y como se ha mencionado, para obtener un panorama completo, el **enfoque de género debe incluirse** en la evaluación de la cohesión social. Asimismo, el PNUD debe utilizar todos sus recursos internos, lo que incluye al personal que comprenda el idioma del lugar de intervención, la cultura de comunicación y la historia local y sea capaz de interpretar los comportamientos, especialmente a la hora de interactuar con los actores locales. Este conocimiento exhaustivo ayuda a asociar la cohesión social a datos basados en la evidencia; por ejemplo, procedentes de encuestas de percepción.

Los profesionales han identificado desafíos concretos en el desarrollo y el diseño de programas y proyectos. **En lugar de comenzar por los asuntos más espinosos**, recomiendan identificar aquellos que ofrezcan mayores probabilidades de avanzar y en los que existan redes de apoyo y conexiones. Al igual que ocurre con el resto de programas del PNUD, los programas de cohesión social deben incluir un cronograma de desconexión y una estrategia realista de salida temprana para garantizar la sostenibilidad.

Las iniciativas basadas en los derechos humanos resultan importantes para que la cohesión sea sostenible. Es posible que haya redes, instituciones y entidades gubernamentales en las que se negocien y se resuelvan las reivindicaciones de derechos. Los derechos humanos no son un concepto ajeno a las sociedades locales actuales. Así, el debate sobre los derechos podría centrarse en las **conceptualizaciones localizadas de la justicia** y la comprensión de la relación entre estos derechos y las iniciativas destinadas a lograr la integración nacional.

El principio de «acción sin daño», o sensibilidad ante los conflictos, tiene importantes aplicaciones en la programación de la cohesión social. Implica que deben evitarse aquellos aspectos que, de manera involuntaria, puedan acentuar las divisiones en lugar de ayudar a reducir las. Es necesario prestar mucha atención a las estrategias de diseño de los proyectos, selección de los socios y desarrollo de las capacidades. Los **procesos de diseño inclusivos ayudan a identificar riesgos** y desafíos que pueden ser altamente específicos para el contexto.

La cohesión social es un concepto amplio. Los métodos de evaluación y seguimiento están en constante evolución, dando lugar a **estrategias nuevas e innovadoras**. Podrían incluir el seguimiento de las redes sociales y las estrategias de uso de «datos masivos», así como nuevos compromisos culturales; por ejemplo, la gestión de museos orientados a los jóvenes. Otras vías para la innovación podrían ser las nuevas asociaciones centradas en aspectos históricos, como los monumentos conmemorativos, y el papel del orgullo local y el entorno compartido. Tanto la evaluación como los programas exigen un paso adelante en materia de innovación.







ANEXOS



ANEXO I: EJEMPLO DE CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN A NIVEL DE PAÍS

Además de los mencionados métodos SCORE y PSCAR para la evaluación y la medición de la cohesión social, en este documento se presenta una guía de evaluación a nivel nacional. Esta guía se ha desarrollado con el fin de llevar a cabo un análisis de la cohesión a nivel nacional. La estrategia de evaluación fue desarrollada por investigadores independientes para un proyecto de investigación multinacional en el que participaron ocho países (Cox y Sisk, 2017)⁴⁰. Hay que tener en cuenta que no se ha desarrollado ni ajustado específicamente para su uso por parte del PNUD. Se trata de una fuente de inspiración adicional para la elaboración de herramientas de evaluación de la cohesión social.

I. ANÁLISIS DEL CONTEXTO

1.1 CONTEXTO HISTÓRICO

- ¿Cómo han dado forma las experiencias anteriores de guerras, guerras civiles o violencia masiva a las divisiones sociales y las dinámicas de conflicto actuales?
- ¿Cuáles son los factores históricos fundamentales que definen la «dependencia del camino escogido» en este caso? Es decir, ¿hasta qué punto influyen las prácticas administrativas de la época colonial, las fronteras, los regímenes de propiedad de las tierras, las estrategias de extracción de los recursos, etc., sobre las divisiones sociales y las dinámicas de conflicto actuales?

1.2 CONTEXTO APROXIMADO

- ¿Cuáles son las principales tendencias actuales de conflicto en este caso (p. ej., ciclos de violencia étnica relacionada con la celebración de elecciones; disturbios étnicos-comunitarios urbanos o rurales; violencia simbólica y religiosa; violencia interpersonal; violencia de género; violencia con armas pequeñas; robo a mano armada)?
- ¿Cuáles son las principales conclusiones de los análisis de evaluación de riesgos y vulnerabilidad a los conflictos existentes en relación con los factores de conflicto subyacentes en este contexto (p. ej., desigualdad, pobreza, desempleo juvenil, competencia entre etnias por las tierras u otros recursos económicos)?

2. DIMENSIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS: RELACIONES DENTRO DE LA SOCIEDAD CIVIL

2.1 EVALUACIÓN GENERAL

- ¿Cuál es el modelo general de la sociedad de los grupos identitarios?
- ¿Cuáles son la estructura y la naturaleza de la identidad religiosa? ¿Qué grado de importancia tienen las diferencias religiosas en relación con otras divisiones basadas en la identidad?
- ¿Cuál es la estructura organizativa de las instituciones religiosas dominantes (p. ej., jerárquicas y burocráticas frente a acéfalas y localizadas)?

2.2 PATRONES DEMOGRÁFICOS Y SOCIOECONÓMICOS: DESIGUALDADES HORIZONTALES

- ¿Cuáles son los principales factores o patrones subyacentes de privación, pobreza y desigualdad? ¿Existen presiones demográficas sobre recursos escasos? ¿Se aprecian niveles elevados de desplazamiento de la población? ¿Éxodo rural? ¿Inseguridad alimentaria?
- ¿En qué medida y cómo afectan los factores demográficos a las dinámicas de conflicto? ¿Qué evidencias muestran una relación con los efectos del aumento de la población juvenil? ¿Existen niveles altos de desempleo asociados a la demografía entre sectores, regiones o grupos identitarios concretos?
- ¿Cuál es la naturaleza general de la desigualdad de los ingresos en el Estado (coeficiente de Gini)? ¿Hay un solapamiento entre la pobreza y las divisiones étnicas? ¿En qué medida «permean» las divisiones étnicas en la economía?
- ¿De qué tipos de redes de seguridad social disponen los grupos minoritarios? ¿Cuál es su grado de funcionalidad? ¿En qué medida prestan estos servicios sistemas no estatales, en lugar del Estado? ¿En qué medida tienen los grupos minoritarios la capacidad de acceder a prestaciones de bienestar social y programas de redes de seguridad social?
- ¿En qué medida y de qué modo se han implantado acuerdos de reparto o fórmulas de distribución de la riqueza formales? ¿En qué medida es capaz el Estado de extraer y redistribuir los recursos excedentes? ¿Existen una baja capacidad de extracción fiscal y una falta de «contrato social mediado por los impuestos»?

40 Queremos dar las gracias al profesor Fletcher Cox, de la universidad William-Jewell College, por su papel en el desarrollo original de la guía de cohesión social a nivel nacional y los indicadores de ejemplo.



- ¿Existe una «economía sumergida» bien desarrollada que permite subsistir a un amplio porcentaje de la población?
- ¿Existen prácticas concretas de producción de recursos que generen degradación ambiental, inseguridad alimentaria o un aumento de la escasez de recursos que puedan incrementar las desigualdades horizontales, reducir la cohesión social y, por tanto, actuar como «multiplicadores de la amenaza de conflicto»?

3. CONDICIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS: PERCEPCIONES Y ACTITUDES SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL

3.1 EVALUACIÓN GENERAL

- ¿Existen evidencias de procesos recientes que hayan llevado a la «invención de una enemistad» entre grupos étnicos o religiosos que compiten entre sí? ¿O existen «antagonismos prolongados» y «antiguos odios» entre grupos étnicos y religiosos? ¿O existen nuevas formas de «odios modernos» que hayan surgido como consecuencia de cambios políticos o económicos?
- ¿Cómo definen los diferentes agentes las «injusticias históricas» entre los grupos étnicos? ¿Existen injusticias históricas concretas que los grupos consideren que nunca se han solventado?
- ¿Tienen las élites políticas poder sobre los mecanismos que se emplean en la «construcción» de identidades étnicas, como los medios de comunicación, o utilizan las plataformas políticas para la promoción de metáforas y mitos que creen «comunidades imaginarias» o ayuden a conformar una imagen de que otros grupos étnicos son «el enemigo»?
- ¿Cuáles son las conclusiones de los estudios sociales u otros estudios de actitud sobre medidas como la distancia social, el capital social, la confianza en la sociedad y la confianza en el gobierno? ¿Cómo confluyen o varían estas medidas entre diversos criterios sociales (región, edad, zona rural o urbana, uso del idioma de origen)?

3.2 PATRONES DE POLÍTICAS IDENTITARIAS

- ¿Están los grupos identitarios muy concentrados en zonas concretas o dispersos en diferentes zonas urbanas a nivel estatal?
- ¿Apelan las élites a un lugar mítico, espacio o tierra natal?
- ¿Existe un elemento «reivindicador» en la política nacional? Es decir, ¿emplean las élites el origen étnico como fuerza de movilización al enfrentarse a otro Estado que supuestamente oprime a un grupo étnico que vive fuera de las fronteras del país de origen?

3.3 MOVILIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN SOCIALES

- ¿Hay evidencias de la existencia de grupos fuertes, voluntarios y transversales en la sociedad civil (p. ej., dentro de los mercados laborales o el activismo comunitario)?
- ¿Existe un elevado grado de «eficacia colectiva»? Es decir, ¿hasta qué punto tienen acceso los grupos a instituciones comunitarias eficaces para la gestión de los conflictos locales?
- ¿Disponen los grupos étnicos marginados de foros que les permitan expresar sus reivindicaciones? Si es así, ¿en qué medida se atienden dichas reivindicaciones?
- ¿En qué medida tienen los grupos minoritarios la capacidad de «organizarse y actuar políticamente»?
- ¿Cuentan los grupos étnicos con organizaciones paramilitares permanentes o son capaces de organizar rápidamente milicias juveniles con fines violentos?

4. DIMENSIONES POLÍTICAS: RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

4.1 EVALUACIÓN GENERAL

- ¿Tiene el Estado la capacidad de dar soporte a unas instituciones políticas eficaces? ¿Son extensibles la capacidad y la eficacia del orden público a las regiones periféricas?
- En condiciones de fragilidad estatal, ¿se enfrentan determinados grupos a un «dilema de seguridad étnica»?
- ¿Existen instituciones de reparto del poder (p. ej., consociativismo o federalismo) que obliguen a las élites étnicas a cooperar con las élites de grupos étnicos rivales? ¿Cuál es el alcance de la participación política transversal? ¿Ganan elecciones los partidos multiétnicos?
- ¿Existe una relación de la democratización con un elevado nivel de «politización de las divisiones étnicas» que cree un «efecto puja»?
- ¿Se han planteado iniciativas de «ingeniería institucional» directa para mejorar la cohesión social en el contexto concreto del conflicto? En caso afirmativo, ¿están funcionando?

4.2 COMPORTAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES Y LAS ÉLITES POLÍTICAS

- ¿Cuál es el grado de institucionalización de las divisiones étnicas en el aparato estatal?
- ¿En qué medida dan forma las instituciones estatales a las acciones de las élites políticas? ¿En qué medida limitan o permiten las instituciones estatales formales las interacciones que dan lugar a la exclusión o la cohesión?
- ¿Utilizan las «élites depredadoras» las divisiones socia-



les existentes para movilizar el apoyo político o «alejar la frustración pública de su propio comportamiento explotador»?

- ¿Utilizan las élites el poder y las instituciones del Estado para proteger y promover los intereses de su propio grupo sobre los intereses de los demás? ¿Utilizan las élites las instituciones formales (constituciones, leyes, normas) para «alcanzar el poder frente a la percepción de una amenaza para el grupo étnico dominante»?

4.3 INSTITUCIONES POLÍTICAS: POLÍTICA ELECTORAL

- ¿Cómo influye el sistema electoral en el grado de inclusión en los diferentes niveles de las instituciones políticas? ¿Qué otras características únicas que afecten a la inclusión tiene el sistema (reglas de nombramiento, candidaturas, restricciones de partidos, etc.)?
- ¿Qué relación existe entre el mapa del sistema electoral (demarcación de límites y delimitación de distritos) y las divisiones sociales? ¿Es probable que el sistema electoral promueva las estrategias de «puente» y «unión» entre los partidos políticos para ganar escaños?
- ¿En qué medida «juegan la carta étnica» las élites políticas en ejercicio para mantener el poder y obtener el apoyo de grupos políticos étnicos más extremistas? ¿En qué medida utilizan las élites políticas el origen étnico para mantener u obtener el poder político? ¿Es el uso de la retórica étnica una estrategia exitosa para los emprendedores políticos?
- ¿Cómo afecta el sistema electoral a la formación de los partidos, y cuáles son las implicaciones para la cohesión social en general?

5. DIMENSIONES POLÍTICAS: PERCEPCIONES Y ACTITUDES DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD

5.1 EVALUACIÓN GENERAL

- ¿Cuál es la naturaleza del discurso político actual sobre la «cohesión social»? De acuerdo con los líderes y la retórica partidista, ¿quiénes formarán parte de la «nación» en desarrollo y quiénes no?
- ¿Cuáles son las narrativas políticas dominantes? ¿Hacen uso de los «discursos del odio», los estereotipos o la propaganda étnica? ¿Cómo de conflictivos son los enfrentamientos políticos?
- ¿Utilizan las élites políticas los conflictos «étnicos» como puntos de referencia para movilizar el apoyo con fines concretos, como la ampliación del poder estatal a las regiones periféricas o la movilización de nuevos electores?

- ¿En qué medida se percibe al Estado como «neutro», es decir, que trata de gestionar y regular los conflictos étnicos (menor vulnerabilidad); o como promotor de los intereses del grupo étnico dominante (abuso del aparato estatal para utilizar la violencia contra las minorías o excluirlas)? ¿En qué medida están interrelacionadas las identidades étnicas o religiosas con una conceptualización de la «nación» y el Estado? ¿Tienden los ideales religiosos y étnicos existentes en el país a dar lugar a formas más constructivas o más destructivas de nacionalismo?

5.2 INSTITUCIONES POLÍTICAS: ANÁLISIS DE LA INCLUSIÓN

- ¿Se encuentra el país en alguna fase particular de democratización? ¿Cómo afectan la secuenciación y el itinerario del proceso de transición a los cálculos que realizan los diferentes agentes sobre la incertidumbre y su futuro político?
- ¿Es relevante la competencia política? Es decir, ¿son las elecciones libres y justas? ¿Son las elecciones legítimas?
- ¿Es la participación política inclusiva? Es decir, ¿pueden todos los grupos de la sociedad participar por igual en las elecciones y la política?
- ¿Existen mecanismos de protección (derechos y libertades) para que los individuos puedan expresar opiniones diversas y participar de distintos modos en el Estado?

5.3 INSTITUCIONES POLÍTICAS: ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- ¿Cuál es la naturaleza de la prestación de servicios por parte del Estado, y de qué manera afectan las cuestiones asociadas a la prestación de servicios a la cohesión social a nivel nacional, regional o local?
- ¿Existe un alto grado de clientelismo o favoritismo en el sistema de administración pública? ¿Se asignan los recursos, empleos y contratos estatales en función de la etnia?
- ¿Existen normas a nivel estatal en las que se hayan institucionalizado las «divisiones transversales»? Es decir, ¿existen leyes lingüísticas o sobre religión que se solapen o sean transversales con las divisiones étnicas y ayuden a fomentar un comportamiento político más centrista?
- ¿Confieren el sistema judicial y el Estado de derecho protección a todos los grupos? ¿Cómo se percibe la estructura legal de los derechos de las minorías y la tolerancia religiosa en la sociedad?
- ¿Cómo afecta la política lingüística a las interacciones sociales?
- ¿Existen divisiones étnicas que se extiendan a la estructura militar formal del Estado? ¿Cuál es la percepción de la naturaleza de las fuerzas policiales? ¿Cuál es el grado de confianza del que gozan entre la sociedad?



6. INTERACCIONES INTERNACIONALES-NACIONALES

6.1 DINÁMICAS TRANSNACIONALES

- ¿En qué medida constituyen las migraciones transfronterizas o internas una cuestión que lleve a la división?
- ¿Existen efectos secundarios derivados de otros conflictos o entornos frágiles de la región?
- ¿Cuál es el grado de organización de los grupos de la diáspora? ¿Existen grupos de la diáspora particularmente exitosos (desde el punto de vista económico) que alimenten o amortigüen las tensiones en el país?

6.2 ANÁLISIS DE LOS AGENTES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

- ¿Cuáles son la naturaleza y el alcance de la participación internacional a través de la presencia de la cooperación para el desarrollo? ¿Cuál es la estructura de la intervención y cómo cambian sus términos a lo largo del tiempo? ¿Hasta qué punto tiene el Estado autonomía para determinar o dirigir la cooperación internacional para el desarrollo?
- ¿Cuáles son los principales organismos internacionales multilaterales que participan en la estabilización de los conflictos y las iniciativas de recuperación tras estos? ¿Existen agentes concretos de la sociedad civil que desempeñen un papel importante en los conflictos? ¿Cuáles son sus intereses y competencias fundamentales?
- ¿En qué medida y de qué forma han incorporado los agentes para el desarrollo internacionales la evaluación de los conflictos y los objetivos de cohesión social directamente a su estrategia, programa o diseño de proyectos generales? ¿Se dirige la ayuda a determinados grupos locales o regiones como parte de una estrategia de cohesión social estructurada?
- ¿Cuáles son las principales intervenciones dirigidas a mejorar de forma directa la cohesión social a nivel de la sociedad civil (p. ej., diálogo, consolidación de la paz local, etc.)? ¿Cuáles son las principales intervenciones dirigidas a mejorar de forma indirecta la cohesión social a nivel estatal (p. ej., reformas en el gobierno, ayuda a los grupos marginados, etc.)?
- ¿En qué medida y con qué efecto se ha realizado una evaluación sistemática de las dinámicas de conflicto entre los socios para el desarrollo? ¿En qué medida se adecúan las intervenciones en pro de la paz a los principales factores de conflicto?

- ¿Qué elementos específicos podrían servir para comprender las condiciones en las que las ayudas interactúan con las instituciones formales para contribuir a la cohesión social?

7. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

- ¿Cuáles son las características generales de la naturaleza de la cohesión social en el contexto en cuestión?
- ¿Qué lecciones sobre las formas eficaces e ineficaces de programación de la cohesión social han aprendido los profesionales?
- ¿Cuáles son las lecciones concretas en términos de: a) estrategia general de cooperación e interacción de los donantes con los Gobiernos anfitriones; b) diseños de programas e interacción entre las intervenciones programáticas; y c) diseño de proyectos, especialmente para el desarrollo de la sostenibilidad y las capacidades?



ANEXO 2: EJEMPLOS DE INDICADORES DE EVALUACIÓN

Las dimensiones, las subdimensiones y los indicadores sugeridos ofrecen una amplia variedad de posibles indicadores. Sin embargo, estos se desarrollaron específicamente para la programación del PNUD. La cohesión social es

un concepto amplio y la programación del PNUD abarca grandes áreas temáticas, lo cual se refleja en el número y la diversidad de los posibles indicadores.

Dimensión	Subdimensión	Indicadores
Relaciones verticales: objetivas (comportamentales)	<p>Protección y seguridad a nivel personal y familiar.</p> <p>Administración pública responsable y transparente: instituciones de gobierno receptivas que prestan servicios de manera equitativa entre los diferentes sectores sociales.</p> <p>Marcos jurídicos que expresan los derechos de las minorías y los grupos marginados.</p> <p>Instituciones inclusivas encargadas de vigilar y hacer cumplir las normas de inclusión y rechazo de la discriminación, la búsqueda de chivos expiatorios o la xenofobia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Medidas para los conflictos armados. → Medidas para la violencia armada. → Medidas para la violencia unilateral. → Participación electoral. → Transferencia y elusión de impuestos. → Compromiso cívico: afiliación a partidos. → Alcance de la libre asociación. → Alcance de la libre expresión. → Alcance de la representación.
Relaciones verticales: subjetivas (de actitud)	<p>Acceso a la justicia.</p> <p>Voz y participación.</p> <p>Confianza en los agentes.</p> <p>Confianza en las instituciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Satisfacción con la vida personal. → Evaluación del desempeño del sistema: agua, tierra, vivienda, sistema sanitario, educación. → Percepción de la corrupción. → Percepción de la policía. → Confianza en el procedimiento judicial. → Confianza en las medidas ejecutivas. → Confianza en el parlamento. → Confianza en el gobierno local. → Confianza en los medios de comunicación. → Confianza en las autoridades religiosas.
Dinámicas horizontales: objetivas (comportamentales)	<p>Sociedades inclusivas: participación social y económica.</p> <p>Redes y relaciones sociales transversales.</p> <p>Relaciones intercomunitarias entre grupos étnicos, sectarios, religiosos y raciales de la sociedad: normas y prácticas sociales de diversidad e inclusión.</p> <p>Rituales, monumentos conmemorativos e iconos culturales dedicados a la inclusión y el multiculturalismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Coeficiente de Gini (de jóvenes y minorías). → Participación en los ingresos (de jóvenes y minorías). → Medidas contra la pobreza (de jóvenes y minorías). → Tasa de desempleo (de jóvenes y minorías) → Empleo en el sector no estructurado (de jóvenes y minorías). → Alfabetización (de jóvenes y minorías). → Resultados sanitarios (de jóvenes y minorías). → Participación en asociaciones de voluntariado. → Donaciones caritativas. → Fraccionamiento etnolingüístico. → Fraccionamiento de élites. → Fraccionamiento lingüístico. → Frecuencia de contacto entre grupos identitarios. → Frecuencia de intercambio económico entre grupos identitarios.
Dinámicas horizontales: subjetivas (de actitud)	<p>Visiones inclusivas del país y la comunidad: normas y valores compartidos, aceptación y tolerancia.</p> <p>Confianza en el poder: sentimiento de pertenencia o aislamiento.</p> <p>Actitudes: reconocimiento, tolerancia y afirmación de las minorías; distancia social.</p> <p>Comunicación simbólica: narrativas comunes en la cultura, la música, el arte y el deporte que refuerzan el sentido de comunidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Percepción de discriminación activa. → Niveles de ansiedad o miedo entre grupos. → Medidas de distancia cultural. → Importancia de la pertenencia a un grupo étnico. → Percepción de la gente sobre otros grupos étnicos. → Percepción de la gente sobre otros grupos religiosos. → Asociación con o lealtad hacia una identidad nacional inclusiva. → Apoyo a la tolerancia racial. → Apoyo a la tolerancia de género. → Apoyo a la tolerancia hacia las personas con discapacidad. → Apoyo a los matrimonios mixtos. → Apoyo a las políticas en beneficio del avance de las poblaciones marginadas.



POSIBLES INDICADORES Y FUENTES DE DATOS RELACIONADOS CON LAS CARACTERÍSTICAS CLAVE DE COHESIÓN/FRAGMENTACIÓN SOCIALES

INDICADORES HORIZONTALES: ACTITUDES SOCIALES Y COMPROMISO DE LA SOCIEDAD CIVIL

- **Heterogeneidad étnica:** Georreferenciación de los grupos étnicos (<http://www.icr.ethz.ch/data/other/greg>), conjunto de datos de fraccionamiento de la fragmentación etnolingüística (FEL) (<http://www.nsd.uib.no/macrodataloguide/set.html?id=l6&sub=l>); conjunto de datos de composición étnica, PRIO (<http://www.prio.no/Data/Economic-and-Socio-Demographic/Ethnic-Composition-Data/>)
- **Estadísticas de matrimonios mixtos:** Estadísticas nacionales, o División de Estadísticas de las Naciones Unidas, recopilación de estadísticas demográficas y sociales (<http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/mar/>)
- **Confianza social (étnica y religiosa), participación social y voluntariado transversal:** Encuesta Mundial de Valores (<http://www.worldvaluessurvey.org/>); «barómetros» (<http://www.afrobarometer.org/>; <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>; <http://www.asianbarometer.org/newenglish/surveys/>); índices de desarrollo social (<http://www.indsocdev.org/>)
- **Cohesión entre grupos:** Indicadores de desarrollo social del Banco Mundial (ISS en La Haya) (<http://data.worldbank.org/>)
- **Capital social:** Evaluación del Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment>), o índices de capital social (<http://www.prosperity.com/Subindexes-8.aspx>)
- **Nivel de tensión étnica y religiosa:** Guía internacional de riesgos por países (<http://www.prsigroup.com/icrg.aspx>)
- **Fortaleza de la sociedad civil y asociaciones voluntarias:** Niveles de activismo, acceso a la información, clubes y asociaciones de voluntarios, y «eficacia colectiva»: datos de Cívicos, índice de entorno propicio (<https://civics.org/>), o índices de desarrollo social (<http://www.indsocdev.org/>)
- **Percepción de la protección y seguridad interpersonal:** Indicadores de Desarrollo Social del Banco Mundial (ISS en La Haya) (<http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment>)
- **Niveles de violencia y criminalidad entre grupos:** Archivo de datos de series temporales transnacionales (<http://www.databanksinternational.com/>) o SCAD (<https://www.strauss-center.org/scad.html>), índice de paz mundial (<http://www.visionofhumanity.org/#/page/about-gpi>), o disturbios sociales urbanos en África y Asia de PRIO (<http://www.prio.no/Data/Economic-and-Socio-Demographic/Urban-Social-Disturbance-in-Africa-and-Asia/>)
- **Igualdad de género:** Grado de no discriminación contra las mujeres, índices de desarrollo social (<http://www.indsocdev.org/>), o índice de desigualdad de género (<http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/>)

INDICADORES VERTICALES: RELACIONES Y PERCEPCIONES DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD

- **Tipo de régimen:** Polity IV (<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>)
- **Dispositivo de seguridad:** (<http://www.dcaf.ch/Publications/Measuring-Security-Sector-Governance>), o monopolio del uso de la fuerza, índice de transformación de Bertelsmann (<http://www.bti-project.de/?&L=I>)
- **Presencia de violencia armada:** Conjunto de datos sobre violencia armada de UCDP/PRIOR (<http://www.prio.no/Data/Armed-Conflict/UCDP-PRIOR/>)
- **Discriminación y exclusión de minorías:** Proyecto de Minorías en Riesgo (<http://www.cidcm.umd.edu/mar/>), o Encuesta Mundial de Gallup (<http://www.gallup.com/strategicconsulting/en-us/worldpoll.aspx>)
- **Confianza en los parlamentos/las instituciones estatales:** Datos de encuestas locales (p. ej., Kenia, Ipsos Synovate <http://www.ipsos.co.ke/home/index.php>), Encuesta Mundial sobre Valores (<http://www.worldvaluessurvey.org/>) o barómetros
- **Inestabilidad política:** Unidad de Investigación de la revista The Economist, índice de inestabilidad política (http://viewswire.eu.com/site_info.asp?info_name=social_unrest_table&page=noads), o Political Instability Task Force (<http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>)
- **Percepción de la corrupción:** Transparencia Internacional (<http://cpi.transparency.org/cpi2012/>)
- **Buen gobierno:** Banco Mundial, indicadores mundiales de buen gobierno (<http://info.worldbank.org/governance/wqi/index.aspx#home>), evaluación de la gobernabilidad en el ámbito mundial (<http://www.odi.org.uk/publications/5531-world-governance-assessment>), o deterioro de los servicios públicos (<http://ffp.statesindex.org/>)
- **Gasto en bienestar social (inclusión de):** Estadísticas nacionales, OCDE (<http://www.oecd.org/els/soc/social-expenditure-databasesocx.htm>), o índice de asignación de recursos de la AIF (<http://www.worldbank.org/ida/IRAI-2011.html>)
- **Calidad de la administración pública:** Banco Mundial, gestión e instituciones del sector público (<http://www.worldbank.org/ida/IRAI-2011.html>)



INDICADORES DE LIDERAZGO: POLÍTICAS INCLUSIVAS

- **Inclusión de minorías:** Índices de desarrollo social (<http://www.indsocdev.org/>), o minorías en riesgo, índice de discriminación política (<http://www.cidcm.umd.edu/mar/>)
- **Patrones de exclusión de la autoridad:** Minorías en riesgo, índice de discriminación política (<http://www.cidcm.umd.edu/mar/>)
- **Grupos étnicos políticamente relevantes:** Base de datos de relaciones de poder étnicas (<http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/epr/>)
- **Élites unificadas o fragmentadas:** Fondo para la Paz, élites en facciones (<http://ffp.statesindex.org/>)

FACTORES E INDICADORES ESTRUCTURALES

- **Desigualdad de los ingresos (o desigualdad en las posibilidades de desarrollo humano):** GINI (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAPCD>) or HDI (<http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/>), or MPI (<http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/>)
- **Índice de exclusión multidimensional:** (p. ej., Nepal-Banco Mundial: <http://un.org.np/attachments/nepal-multidimensional-exclusion-index>)
- **Niveles de discriminación económica:** Minorías en riesgo, índice de discriminación económica (<http://www.cidcm.umd.edu/mar/>)

- **Desarrollo desigual entre líneas de grupos:** Fondo para la Paz (<http://ffp.statesindex.org/>)
- **Discriminación y exclusión del mercado laboral:** Proyecto de minorías en riesgo (indicadores de exclusión económica, <http://www.cidcm.umd.edu/mar/>)
- **Flujos de ayudas:** a) En porcentaje del gasto público o per cápita (<http://go.worldbank.org/E3TMO2RJXO>)
- **Ciudadanía fiscal** (porcentaje de la población que paga impuestos): Estadísticas nacionales
- **Indicadores de movilidad social o económica:** Estadísticas nacionales
- **Cambio demográfico:** Estadísticas nacionales-flujos migratorios de entrada y salida (Fondo para la Paz [<http://ffp.statesindex.org/>], indicadores de desarrollo del Banco Mundial, migración neta (<http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM>), o datos demográficos de PRIO (<http://www.prio.no/Data/Economic-and-Socio-Demographic/Demographic-Data/>))
- **Porcentaje de no ciudadanos entre la población,** o residentes de larga duración sin la ciudadanía: Estadísticas nacionales o indicadores de desarrollo del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/>)





Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
304 East 45th Street, FF Building, New York, 10017
www.undp.org