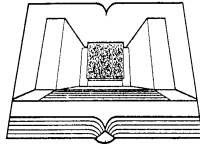


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE
NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DEL
CEDIA

CENTRO DE ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS CEP-UANL

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS CEDIA
SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SIA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN UANL
CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS CEP

CONGRESO VIRTUAL INTERINSTITUCIONAL LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES

Ponencia presentada por:

Dra. Marta Ochman

Tema: **Desigualdad**

Título:

***“El discurso de cohesión social: una propuesta
para la política pública”***

Julio 2008

El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés.

CDDHCU: 0155 50360000, 018001226272, Ext. 67031, 67032, jorge.gonzalez@congreso.gob.mx, victor.pitalua@congreso.gob.mx
CEP- UANL: Tel 01 81 83294264, 01 81 83294264 ext. 6644, 6645 cepuanl@r.uanl.mx, abraham.nuncio@gmail.com

“El discurso de cohesión social: una propuesta para la política pública”

Marta Ochman¹

Resumen

El discurso de cohesión social se ha puesto de moda, tanto en la política nacional como en proyectos de cooperación interregional. Existe un consenso de que la cohesión social es un fenómeno positivo y necesario para un desarrollo sustentable de las sociedades modernas. Sin embargo, este consenso descansa en la definición intuitiva de cohesión social, ignorando que existen de hecho dos modelos teóricos y políticos de cohesión.

Esta ponencia presenta brevemente los dos modelos: el comunitarista y el republicano, para defender la tesis que el modelo republicano es el que mejor se adaptada a las exigencia de un política pública orientada al combate de la desigualdad.

¹ Dra. Marta Ochman. Profesora investigadora de la Escuela de Graduados en Administración Pública Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México

“El discurso de cohesión social: una propuesta para la política pública”

El problema de la desigualdad constituye indudablemente el reto más importante para las políticas públicas en México, y en Latinoamérica en general. La región entró al siglo XXI como la más desigual del mundo, problema que afecta por igual a los países pobres, como las potencias regionales. En este contexto, la meta de erradicar -o disminuir- la desigualdad forma parte de las agendas sistémicas de todos los gobiernos, y en el caso de la mayoría, entra también a las agendas institucionales. Sin embargo, si hablamos de políticas públicas, hablamos no solamente de las metas, sino también de diferentes formas de alcanzarlas. Y el combate a la desigualdad enfrenta una contradicción difícil de solucionar entre las medidas más eficientes a corto plazo y sus efectos sociales a mediano y largo plazo. La contradicción consiste en el hecho de que la desigualdad disminuye más rápidamente si se aplican políticas diferenciadas, las cuales -sin embargo- provocan frecuentemente mayor exclusión y estigmatización de los grupos beneficiados. Como ejemplo podemos citar las políticas de acción afirmativa o la focalización en el combate a la pobreza.

La acción afirmativa -llamada también discriminación positiva- es una estrategia aplicada comúnmente para combatir las desigualdades históricas de género o de raza. Las más conocidas son las cuotas: porcentajes mínimos de mujeres en listas electorales o con cargos altos en el gobierno; cuotas reservadas para afroamericanos en las universidades, etc. El combate a la pobreza a través de medidas focalizadas es ejemplificado por los grandes programas de las administraciones pasadas en México, como *Progres*a u *Oportunidades*: se identifica a sectores en pobreza extrema y se destinan los recursos preferencialmente a estos grupos.

En ambos casos, la ventaja es que los recursos públicos -materiales o simbólicos- llegan a los más necesitados; la desventaja es la estigmatización de estos grupos, percibidos como débiles, incapaces de resolver sus propios problemas, inferiores a los demás miembros de la sociedad, que logran las metas con sus propios recursos.

Aunque para los Estados latinoamericanos la escasez de recursos fiscales es una limitación real para abandonar la focalización, por ejemplo; es importante pensar en estrategias de comunicación social capaces de contrarrestar el efecto de estigmatización en el combate a la desigualdad. La propuesta que aquí se presenta se adopta el concepto de *cohesión social*, como el marco conceptual y político de las políticas públicas orientadas a resolver el problema de la desigualdad.

Ante todo, reconocemos que en los últimos años, el concepto de cohesión social se ha convertido en referencia obligada en la agenda pública nacional, así como en el discurso de cooperación regional e internacional, sobre todo en la cooperación bi-regional entre la Unión Europea y Latinoamérica. Sin embargo, el uso obligado del concepto en los discursos de la integración y del desarrollo ha ocultado la falta de precisión semántica, que dificulta transitar de lo discursivo a medidas aplicables. El concepto de cohesión social es cada vez más ambiguo y nebuloso, presupone una definición intuitiva más que analítica, lo cual constituye un problema para instituciones y políticas públicas que quieren ajustarse a éste.

La definición generalmente aceptada es la que ofrecen Kearns y Forrest: el concepto hace referencia a una sociedad que forma un todo, cuyas partes se acomodan armoniosamente y contribuyen al proyecto colectivo del bienestar social. Los conflictos entre los objetivos de los grupos y los sociales, así como las actitudes disruptivas, son mínimos o incluso ausentes (2000: 996).

Es una definición mínima, que difícilmente puede ser cuestionada, pero oculta, de hecho, la existencia de dos concepciones de cohesión social, que se relacionan con dos interpretaciones más amplias del orden social: el republicanismo y el comunitarismo. La tesis que vamos a defender aquí es que solamente la concepción republicana de cohesión social puede constituir el fundamento de las políticas públicas, porque es una concepción política, mientras que la comunitarista es una interpretación mucho más moral. La cohesión social percibida desde el enfoque comunitarista está fundamentada en una religión compartida y los valores morales adquiridos a través de la educación; mismos que se reproducen a través de redes de asistencia mutua y voluntariado. La cohesión social interpretada desde lo político considera que una sociedad es cohesionada si los ciudadanos tienen un punto de vista compartido sobre cómo llevar a cabo asuntos públicos y apoyan actitudes democráticas y pacíficas. Los

ciudadanos están dispuestos a participar en políticas locales y en la nacional, guiados por los valores de justicia o bien común, dejando de lado la cultura del privatismo. Analicemos, brevemente, por qué el concepto comunitarista difícilmente puede constituirse en el marco conceptual de las políticas públicas.

Concepción comunitarista de cohesión social

Los comunitaristas perciben la cohesión social como el contrapeso y la medicina para el individualismo exacerbado, propio de las sociedades modernas, sobre todo las occidentales. Históricamente, esta interpretación nace con Émile Durkheim y Alexis de Tocqueville. El fundamento de esta interpretación es la apreciación de que la sociedad no refleja el promedio de los individuos, sino constituye una categoría moralmente superior; sin embargo, la civilización moderna -fundamentada en y orientada hacia la promoción del individualismo- ha fomentado la tendencia anómica y egoísta, por encima de la altruista. Las sociedades premodernas subordinaban al individuo a metas sociales y fomentaban sentimientos intensos que ligaban al individuo con la colectividad. La modernidad ha disuelto los lazos tradicionales y ha sustituido la lealtad comunitaria por la glorificación del individuo. La democracia liberal, en el análisis de Tocqueville fortalece esta tendencia, donde los individuos iguales "no siendo bastante ricos ni poderosos para ejercer una gran influencia en la suerte de sus semejantes, han adquirido, sin embargo, o han conservado, bastantes luces y bienes para satisfacerse a ellos mismos. No deben nada a nadie; no esperan, por decirlo así, nada de nadie; se habitúan a considerarse siempre aisladamente y se figuran que su destino está en sus manos." (1998: 467)

Los comunitaristas consideran -como lo hicieron Tocqueville y Durkheim- que, a la larga, el individualismo destruiría la sociedad y, paradójicamente, al individuo mismo. De ahí la importancia de la cohesión social, entendida como producto de asociaciones intermedias, que reproducen el capital social. Pero la cohesión social, en esta interpretación, solamente nace como resultado de una convivencia cercana, en comunidades con movilidad escasa, donde los lazos de solidaridad se fortalecen a través del tiempo, experiencias compartidas, dificultades resueltas con recursos comunes.

El carácter moral de esta interpretación de cohesión social, lo podemos apreciar en esta reflexión de Amitai Etzioni, uno de los expositores más importantes de la Tercera Vía inspirada en el comunitarismo:

Aspiramos a una sociedad que no sea únicamente sociedad civil sino que llegue a ser una *buena sociedad*. Entendiendo que una buena sociedad es aquella en la que las personas se tratan mutuamente como fines en sí mismas y no como meros instrumentos; como totalidades personales y no como fragmentos; como miembros de una comunidad, unidos por los lazos de afecto y compromiso mutuo, y no sólo como empleados, comerciantes, consumidores o, incluso, conciudadanos. (2000: 15-16)

En este planteamiento, Etzioni afirma que la sociedad civil no es suficiente para lograr el ideal de una buena sociedad; que los lazos entre conciudadanos son secundarios frente a los lazos de afecto entre vecinos y amigos. La cohesión social tiene sus raíces en las comunidades de vida y en los valores de amor, la lealtad, el cuidado de los demás. En esta concepción la *comunidad* es superior (moralmente) a la *sociedad civil*:

En primer lugar, las comunidades proporcionan lazos de afecto que transforman grupos de gente en entidades sociales semejantes a familias amplias. En segundo lugar, las comunidades transmiten una cultura moral compartida: conjunto de valores y significados sociales compartidos que caracterizan lo que la comunidad considera virtuoso frente a lo que considera comportamientos inaceptables y que se transmiten de generación en generación, al tiempo que reformulan su propio marco de referencia moral día a día. Estos rasgos distinguen las comunidades de otros grupos sociales. (Etzioni, 2000: 24)

En síntesis, la interpretación comunitarista considera que la cohesión social es efecto de la interacción entre personas, familias, amigos y vecinos, que se forma a niveles locales, a través de procesos de socialización y mecanismos de mutualismo. Los factores que promueven la cohesión social son: escasa movilidad social y laboral, estabilidad de estructuras familiares y actividades de voluntariado. La cohesión social es en esta interpretación el sinónimo del *capital social*, entendido como normas y redes que facilitan la cooperación entre individuos y la acción colectiva. Adicionalmente, la cohesión tiene impacto positivo sobre la salud mental del individuo -previene estrés y depresión, favorece autoestima y sentimiento de seguridad-, y también previene actitudes socialmente destructivas, como marginalización, criminalidad o ideologías extremistas.

Cohesión social en el modelo republicano

Sin negar el efecto negativo del déficit del capital social en las sociedades modernas, los republicanos enfatizan el carácter político de la cohesión social. De

ahí que basaremos la descripción de este modelo en los documentos más políticos que filosóficos, aunque existe una elaboración muy rigurosa de esta problemática en filósofos contemporáneos como Zygmunt Bauman, Jürgen Habermas o Ralf Dahrendorf. La Comisión europea y el Consejo de Europa (2004) definen la cohesión social como la capacidad de una sociedad de asegurar a todos sus miembros el bienestar, minimizar las disparidades y evitar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad solidaria, compuesta por individuos libres, que persiguen fines comunes por vías democráticas. El antónimo de la cohesión no es una sociedad excesivamente individualista, sino una sociedad polarizada; la desigualdad no se limita al ingreso, sino abarca también el acceso a la educación, salud, trabajo digno y participación en la vida política del país. La cohesión social no disminuye como efecto de la movilidad social, sino como resultado de la violación de los derechos humanos fundamentales y del principio de la dignidad humana. La sociedad cohesionada es también una sociedad sin discriminación de la otredad, en la cual cada individuo tiene la libertad del desarrollo personal a través de toda su vida. De la misma forma, la cohesión social no tiene como objetivo asegurarle la felicidad a los individuos, sino promover el bienestar social, incluyendo el económico - el crecimiento, el consumo, el ahorro y la inversión-, y el político: una sociedad polarizada amenaza el funcionamiento de la democracia.

En el análisis de los factores que corroen la cohesión social, el Consejo de Europa identifica algunos fenómenos ya presentes en el análisis comunitarista: multiculturalismo, nuevos desarrollos tecnológicos o delincuencia. Sin embargo, añade también factores propios de los sistemas neoliberales, predominantes en la década de los ochenta y los noventa: crisis de sistemas sociales, privatización de servicios y cambios en la estructura del empleo (flexibilización).

Cohesión social como eje rector de la política pública

Como hemos señalado, para el ámbito de políticas públicas, el modelo republicano es mucho más aplicable que el comunitarista, tanto por su formulación política del problema, como por la percepción del papel que juegan el Estado y la comunidad, respectivamente. Los comunitaristas básicamente limitan el papel del Estado a un árbitro lejano e imparcial entre comunidades. Es interesante notar que aunque el comunitarismo surge en oposición al liberalismo,

su percepción del papel del Estado es profundamente liberal, sólo que la categoría del individuo es sustituida por la de comunidad. El Estado debe, en esta interpretación, proveer un marco legal que proteja a las comunidades, les asegure un desarrollo autónomo, de acuerdo con sus propios valores y tradiciones. El carácter moral de las comunidades necesariamente limita la intervención directa del Estado: las políticas deben ser definidas y realizadas por las comunidades.

El modelo republicano, en contraste, conlleva intrínsecamente un proyecto de política pública nacional. El Consejo de Europa (2004), por ejemplo, después de definir el significado de cohesión social, se compromete a promoverla a través de los siguientes objetivos específicos:

1. garantizar un nivel suficiente de protección social
2. favorecer el empleo, la formación y los derechos de los trabajadores
3. proteger eficazmente a los grupos sociales más vulnerables
4. favorecer la igualdad de oportunidades
5. luchar contra la exclusión y la discriminación
6. consolidar la cooperación europea en materia de emigración.

Para realizar estos objetivos, los Estados deben incorporar los principios de igualdad de derechos, participación de la sociedad en el diseño y gestión, responsabilidad fiscal y atención especial a los más vulnerables. Las comunidades, entonces, se ven involucradas a través del principio de la *gobernanza*, pero la obligación fundamental descansa sobre los Estados. Para los republicanos, el papel del Estado es fundamental por su capacidad de establecer mecanismos solidarios de repartición de riqueza a través de impuestos y de mantener sistemas de seguridad perdurables. El Estado es el único actor que permite evitar la polarización de la sociedad en comunidades ricas y pobres, étnica o culturalmente homogéneas, al mismo tiempo que indiferentes ante las necesidades del Otro. (Consejo de Europa, 2004: 18-23)

Otro ejemplo del modelo republicano de cohesión social, aplicado a la política pública, es el *Equidad, desarrollo y ciudadanía* publicado por CEPAL en el año 2000. Algunas de las consideraciones de la CEPAL coinciden claramente con el diagnóstico comunitarista: la racionalización de la política ha provocado la pérdida de afectividad e interés por parte de los ciudadano ante proyectos nacionales; la secularización y diversidad de estilos de vida debilitan valores y normas

compartidas; cambios en la estructura familiar, crisis de expectativas y la creciente tendencia a privilegiar el beneficio individual sobre el social. Pero para la CEPAL, el problema más grave no es la descomposición de las comunidades tradicionales, sino la decreciente capacidad de los Estados de mantener la unidad nacional. Es la incapacidad del Estado, la que genera el sentimiento generalizado de inseguridad y crisis. (2000: 308)

De ahí que la cohesión social debe promoverse desde el Estado, a través de la redefinición de los patrones de desarrollo hacia la equidad. La disminución de la desigualdad es condición para reconstruir tejidos sociales y promover sociedades más integradas. El Estado es fundamental porque es el único actor capaz de garantizar los derechos económicos culturales y sociales a la población, así como evitar que los proveedores concentren su oferta en grupos sociales con mayor ingreso.

Sin negar la importancia de solidaridades sociales, el discurso republicano prefiere hablar de la sociedad ciudadana y no del capital social. Puede parecer una preferencia semántica, pero es significativa, porque el fortalecimiento de la cohesión social es visto desde esta perspectiva como la construcción del espacio público político, no comunitario. La cohesión social se construye a través de las políticas públicas, entendiendo por éstas no las políticas estatales, sino las del interés colectivo.

Esta interpretación de CEPAL, el filósofo polaco Zygmunt Bauman, la define como *Unsicherheit*.

El problema contemporáneo más siniestro y penoso puede expresarse más precisamente por medio del término "*Unsicherheit*", la palabra alemana que fusiona otras tres en español: "incertidumbre", "inseguridad" y "desprotección". Lo curioso es que la naturaleza de este problema es también un poderosísimo impedimento para instrumentar remedios colectivos: las personas que se sienten inseguras, las personas preocupadas por lo que puede despertar el futuro y que temen por su seguridad, no son verdaderamente libres para enfrentar los riesgos que exige una acción colectiva. Carecen del valor necesario para intentarlo y del tiempo necesario para imaginar alternativas de convivencia; y están demasiado preocupadas con tareas que no pueden pensar en conjunto, a las que no pueden dedicar su energía y que solo pueden emprenderse colectivamente. (2002: 13)

La cohesión social es el remedio a la incertidumbre y la desprotección, porque reactiva la capacidad de la acción política de los ciudadanos y los constituye como un interlocutor exigente ante el Estado. Ésta es probablemente la diferencia más importante entre sendos enfoques: si los comunitaristas consideran que el

Estado es incapaz de promover la cohesión social, los republicanos identifican la cohesión con el efecto positivo de las políticas públicas. La sociedad civil es aquí muy importante, pero es una sociedad civil en el sentido de cívica: abierta a la diferencia, acostumbrada al conflicto y capaz de solucionarlo a través de la negociación.

De hecho, ambas concepciones hablan de la necesidad de un equilibrio entre el Estado, el Mercado y la Sociedad/Comunidad; sin embargo -como ya señalamos- para los comunitaristas el papel del Estado queda relegado al árbitro último de posibles conflictos entre las comunidades autosuficientes y autogestionadas. Es claramente el modelo que propone Etzioni para los gobiernos que abracen la Tercera Vía (2000). En los documentos de la CEPAL, o del Consejo de Europa se desprende otra visión del equilibrio entre estos tres actores, que es el enfoque de la nueva o la buena gobernanza. No es la comunidad, sino los ciudadanos, los que se convierten en protagonistas del proyecto de la cohesión social; y la ciudadanía no implica un compromiso entre las personas y la comunidad, sino entre las personas y el poder público. La cohesión social no se logra desde el espacio privado de las familias o amigos, sino desde el espacio público, el contrapeso a la fuerza centrífuga del espacio privado, entendiendo como privados los intereses de grupos, no sólo de individuos. En palabras de la CEPAL:

El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. (20)

El discurso de la ciudadanía y la buena gobernanza permite vincular el problema de la cohesión social con los tres grandes ámbitos de derechos humanos: los civiles, los políticos y los económicos, mismos que no están asegurados por la comunidad, sino por el Estado.

En esta visión general, la promoción de la ciudadanía significa, en primer término, el desarrollo de la ciudadanía civil, entendida básicamente como el respeto a la autonomía de las personas. En segundo lugar, significa el desarrollo de la ciudadanía política, es decir, la extensión de la gama de agentes de la sociedad que participan en los procesos deliberantes y decisorios. Es, en tercer lugar, la promoción de la vigencia de los derechos

económicos, sociales y culturales, dentro de los límites de las posibilidades de cada sociedad. (CEPAL, 2000: 65)

A diferencia del discurso moral de los valores, los republicanos prefieren hablar de los derechos, derechos que se promueven a través de las políticas públicas universales y solidarias: la universalidad asegura el acceso equitativo a servicios públicos de calidad y la solidaridad implica una participación diferenciada en el financiamiento de los mismos. La cohesión social, desde esta perspectiva, define una sociedad con estándares económicos y sociales compartidos y asegurados por las políticas públicas de redistribución solidaria de dinero y de oportunidades (salud y educación, principalmente, pero también la estima social, el acceso a los cargos, el reconocimiento en la agenda pública). La frustración, desintegración y violencia no son efectos de la crisis moral, sino de la desigualdad y marginación; del sentimiento de inseguridad y desprotección ante el desempleo, la pobreza, la crisis. La sociedad es cohesionada cuando los individuos y las familias sienten que tienen un lugar en el sistema, que forman parte de un proyecto social que reparte obligaciones y beneficios. Y este proyecto no puede limitarse a comunidades pequeñas, sino extenderse a las complejas y diversas sociedades modernas.

Conclusiones

Como hemos visto, el concepto de cohesión social implica una complejidad teórica rara vez analizada en los trabajos teóricos, y mucho menos asimilada por los actores políticos o sociales. Es un concepto de moda, políticamente correcto y capaz de construir consensos. De ahí, que es también un concepto políticamente útil, y ampliamente utilizado.

Sin embargo, el uso tan difundido ha provocado la inflación normativa del concepto, que exige una reflexión más rigurosa sobre su interpretación, particularmente si queremos convertirla en el eje rector de la política pública.

Es innegable que existen dos concepciones muy distintas de la cohesión social, que llevan necesariamente a plantear diferentes medios para construirla o fortalecerla. La concepción comunitarista privilegia el aspecto moral de la cohesión y concibe a la comunidad como el actor fundamental en su promoción. Inevitablemente es una concepción nostálgica, que idealiza a la comunidad y la sustrae de la complejidad de los Estados modernos. El peligro de privilegiar esta concepción, es de crear conjuntos centrífugos de comunidades sin sentimiento de

solidaridad nacional. No es un peligro teórico, uno de los problemas que viven los Estados moderno es el debilitamiento de la solidaridad fiscal y las presiones para que el renovado federalismo incluya una autonomía fiscal suficientemente amplia para que las regiones ricas no tengan que asumir el costo del desarrollo de las regiones menos favorecidas.

La concepción republicana, en cambio, ofrece una alternativa para las sociedades complejas y diversas. También le asigna un papel fundamental al Estado, es decir al poder público, cuya función debe ir más allá de un simple árbitro entre proyectos comunitarios. El discurso comunitarista ha sido aprovechado por los Estados latinoamericanos para traspasar la responsabilidad por los problemas públicos a la sociedad civil.

Finalmente, debemos reconocer que el ideal republicano de cohesión social es más difícil de lograr, sobre todo en las sociedades latinoamericanas aquejadas por el clientelismo, el privatismo, la corrupción y la desconfianza hacia el Estado. Pero es la única forma de combatir la desigualdad, sin crear nuevas líneas divisorias en la sociedad mexicana.

Bibliografía:

- Bauman, Zygmunt (2002) *En busca de la política*, FCE, México
- CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía* CEPAL, ONU
- Consejo de Europa (2004) "Estrategia de cohesión social del CoE", revisado en versión electrónica www.coe.int/T/ES/com/About_Coe/Cohesocial.asp (1.03.2006)
- Dahrendorf, Ralf (1995) "Preserving prosperity" *New Stateman & Society*, 8, 383, p. 36 (Pro Quest, 29 de junio de 2005)
- Durkheim, Émile (2004) *El suicidio* Ediciones Coyoacán, México
- Etzioni, Amitai (2000) *La Tercera Vía hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo*. Madrid, Trotta,
- Habermas, Jürgen (1995) *Más allá del Estado nacional*. Madrid, Trotta, 1995
- (1999) *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona, Paidós,
- Kearns, Ade y Ray Forrest (2000) "Social Cohesion and Multilevel Urban Governance", *Urban Studies*, 37, 5-6, pp. 995-1017
- Tocqueville, Alexis de (1998) *La democracia en América*. Trad. de Luis R. Cuellar. México: Fondo de Cultura Económica