

Anexo 1

puntualizaciones sobre el concepto de cohesión social

Bernardo Sorj
Danilo Martuccelli

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SORJ, B., and MARTUCCELLI, D. Anexo 1: puntualizaciones sobre el concepto de cohesión social. In: *El desafío latinoamericano* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, pp. 257-267. ISBN: 978-85-7982-079-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

ANEXO 1: PUNTUALIZACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL

El concepto de cohesión social actualmente dominante en el debate internacional fue elaborado por la Unión Europea⁷⁶ a partir de los años noventa como parte de un discurso político y posee un sentido básicamente *normativo-evocativo*, que busca definir un horizonte deseable para la sociedad. La noción de cohesión social sintetiza de cierta forma los valores de solidaridad e igualdad que serían componentes centrales del *modelo europeo*. Este se contrapone explícitamente al modelo anglosajón, visto como más apoyado en valores individualistas y menos preocupados con las dimensiones distributivas y con el papel del Estado como responsable por asegurar el bien común⁷⁷.

Las preocupaciones de la Unión Europea con la cohesión social tienen como trasfondo las transformaciones de las últimas décadas en la base productiva, demográfica y su inserción en los pro-

⁷⁶ El concepto de cohesión social es definido como “the capacity of a society to ensure the welfare of all its members, minimizing disparities and avoiding polarization. A cohesive society is a mutually supportive community of free individuals pursuing these common goals by democratic means.” http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/social_policies/03.Strategy_for_Social_Cohesion/

⁷⁷ http://216.239.51.104/search?q=cache:InbhFFfic4YJ:www.notre-europe.eu/en/axes/competition-cooperation-solidarity/works/publication/how-to-enhance-economic-and-social-cohesion-in-europe-after-2006/+definition+european+commission+social+cohesion&hl=pt_BR&ct=clnk&cd=10&gl=br

cesos de globalización y sus impactos en la generación de empleo/desempleo y distribución de riqueza y oportunidades, así como con los cambios en el Estado de bienestar⁷⁸. Estas transformaciones generarían tensiones sociales, colocando en riesgo la “cohesión social”. En síntesis, la “cohesión social” europea supone una representación del pasado inmediato que, de alguna forma, se desea preservar.

En la medida que este concepto pasó a tener un lugar cada vez más central en el discurso de la Unión Europea se inició un proceso de elaboración de criterios e índices que permiten medir la cohesión social. Estos criterios, conocidos como los indicadores de Laeken, tratan fundamentalmente de temas distributivos (empleo, ingreso, acceso a servicios públicos)⁷⁹. Con ellos la noción de cohesión social, un marco normativo, ganó un carácter operacional y por lo tanto pudo transformarse en objeto de políticas públicas, que tienen como meta incidir sobre estos indicadores.

En suma, el concepto de cohesión social está asociado a un contexto político específico dentro del cual se evoca un estado deseable de cosas, teniendo como referencia una situación anterior. Como tal la cohesión social no se propone ser un marco interpretativo de la realidad, en el sentido de movilizar una teoría y un marco analítico de la dinámica social. Sin duda el concepto de cohesión social es parte de la tradición sociológica, ocupando un importante lugar en la obra de Émile Durkheim y posteriormente retomado, si bien no siempre bajo ese nombre, en la tradición funcionalista, pero el concepto de cohesión social adoptado por la Unión Europea no reivindica ninguna afiliación intelectual a esta corriente. Es fundamentalmente una referencia normativa asociada a criterios operacionales en torno a indicadores (empleo, salud, etc.) que son seleccionados por el debate público, los políticos y las tecnocracias.

⁷⁸ Gosta Esping-Anersen et alli, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

⁷⁹ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= CELEX:52002DC0551:ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0551:ES:HTML). http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/ssd/library?l=/task_force_esec/1617_april_2007/improvementsdoc/_EN_1.0_&a=d

¿Es posible aplicar el instrumental operacional desarrollado en la Unión Europea a la realidad latinoamericana? Creemos que no. Nuestra historia y realidades sociales son muy diferentes, lo que exige un esfuerzo de traducción tanto analítico como político del concepto de cohesión social para nuestra región. Inclusive una pregunta legítima que se coloca es: ¿por qué introducir en el debate latinoamericano un concepto que corre el riesgo de ser una nueva moda, que de cierta forma se sobrepone a otros conceptos normativos establecidos (como ciudadanía plena, democracia con equidad) u otros que incluyen indicadores relativamente similares (como por ejemplo el Índice de Desarrollo Humano)? Creemos que el valor del tema de cohesión social para América Latina es el de abrir la posibilidad de colocar en el centro del debate a las dinámicas sociales y culturales, después de décadas de hegemonía de un pensamiento orientado por temas económicos.

Esto no invalida que el tema de la cohesión social no pueda ser tratado siguiendo parámetros similares a los elaborados por la Unión Europea. En este caso el foco central será la elaboración de políticas públicas en torno a indicadores de cohesión social, relacionados a temas que ya vienen siendo discutidos en las últimas décadas (crecimiento, desigualdad, pobreza, fiscalidad). En el segundo caso, por el cual optamos en este trabajo, el tema de la cohesión social puede ser visto como una oportunidad para introducir en el debate público una visión renovada de los rumbos de nuestras sociedades y nuevos abordajes sobre la elaboración de las políticas públicas y la consolidación de nuestras democracias. Ambas perspectivas no se contraponen, al contrario, pueden generar un rico diálogo sobre los caminos de la región.

Si el concepto de cohesión social supone una mayor sensibilidad y una efectiva inclusión de temas sociales, políticos y culturales, la primera conclusión que se deduce es que tratar el tema de la cohesión social exige el retorno a un diálogo interdisciplinario que considere las diferentes disciplinas de las ciencias sociales y sus aportes específicos. Este retorno no puede ser realizado sin un esfuerzo de movilización de economistas, sociólogos, politólogos, antropólogos e historiadores, para revelar las diversas dimensiones

que el concepto de cohesión social evoca (sociedades que valorizan la democracia, la equidad y que transmiten sentimientos de pertenencia y dignidad a sus ciudadanos). No se trata pues tanto de desarrollar una teoría de la cohesión social, sino de colocar este concepto al servicio de una visión multidisciplinar de los procesos sociales en curso en América Latina. En este sentido el esfuerzo por avanzar en definiciones e indicadores, como los realizados por la CEPAL⁸⁰, si bien representan contribuciones importantes, corren el riesgo de dar por resuelto problemas conceptuales que exigen una mayor elaboración teórica y empírica. En particular el desafío es el de no tratar el concepto de cohesión social como una etiqueta nueva para un envase en que son colocados los contenidos y metodologías de siempre, y que se caracterizan por un sesgo fundamentalmente económico.

Ahora bien, las dinámicas socio-culturales en los informes de las agencias internacionales generalmente tienden a ser desconsideradas o son únicamente incluidas cuando tienen una funcionalidad económica específica, como es el caso del llamado capital social, o a través de encuestas de opinión pública. Una de las razones de esta ausencia se debe a que las dinámicas socio-culturales, cuando son tratadas en forma intelectualmente responsable, exigen una sensibilidad y un reconocimiento de la diversidad de las historias nacionales, dentro de las cuales los valores y universos simbólicos adquieren su sentido específico, lo que dificulta cuantificaciones y generalizaciones, y conspira por ende contra los análisis elaborados por las organizaciones internacionales cuya vocación es buscar soluciones generaliza-

⁸⁰ Ver Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe:

CEPAL, 2007a, <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>; Ana Sojo y Andras Uthoff (editores) Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, CEPAL, 2007b, <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/28198/P28198.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/cooperacion/tpl/top-bottom.xsl>

bles y cuantificables, sacrificando a veces las tramas complejas y las especificidades de las historias nacionales.

Esto no significa negar que América Latina sea un objeto legítimo de investigación. Al contrario, además de procesos históricos similares o paralelos, soplan periódicamente en el continente los mismos vientos políticos e ideológicos. Al mismo tiempo estos vientos enfrentan topografías muy variadas, de forma que sus efectos no pueden ser generalizados. Esta sensibilidad a la diversidad de las sociedades nacionales debe incluir el reconocimiento que los procesos sociales afectan en forma diversa a los distintos grupos sociales y generacionales. Por esta razón, si bien en forma no exclusiva, nuestro análisis se concentró en las grandes metrópolis y en los sectores populares y medios, pues es ahí donde, en la actualidad, los problemas sociales y las tendencias emergentes aparecen en forma más explícita.

Cohesión social en democracia: cambio y conflicto social

El análisis de la cohesión social en América Latina debe explicitar la relación entre ésta y la democracia. En Europa, la democracia es una realidad consolidada, en tanto que en nuestros países continúa siendo acompañada por un signo de interrogación. Por eso preferimos hablar de *cohesión social en democracia*, para caracterizar de forma más precisa el desafío que enfrentamos en la región. La caracterización de *cohesión social en democracia* también nos permite distinguir más claramente entre las dimensiones analíticas y normativas de este concepto. ¿Por qué?

Como enseña la teoría social, todas las sociedades generan alguna forma de cohesión. Caso contrario ellas no existirían. Pero los mecanismos de cohesión social cambian de acuerdo con la historia y el tipo de sociedad, y ello se expresa, en las sociedades complejas, en la existencia de universos de creencias y valores compartidos, en mayor o menor grado, por los miembros de la comunidad, y por sistemas de autoridad sostenidos en normas y sistemas de coerción que aseguran el funcionamiento del orden establecido. Los mecanismos de desintegración social son igualmente múltiples, ellos pueden ser producto de

exclusión, de violencia anómica o de ideologías autoritarias, cuyos vectores sociales pueden ser los más variados, pero cuyo resultado final es tornar inviable la confianza en la capacidad y en la legitimidad de las instituciones democráticas.

Si toda sociedad posee por definición cohesión social, lo que está en juego, desde el punto de vista del valor operativo del concepto, es la *naturaleza* de la cohesión social de una sociedad en función de objetivos determinados. En el caso de nuestra investigación se trata de la *cohesión social en democracia*, esto es, de los procesos y mecanismos que pueden debilitar o fortalecer la creencia en los valores y prácticas democráticas como forma de resolver conflictos sociales y avanzar en el bien común.

La cohesión social en los tiempos modernos no puede ser disociada del cambio y del conflicto social. Las sociedades modernas están en mutación constante, lo que implica que ellas generen permanentemente procesos de desintegración de las formas de sociabilidad, abriendo paso al mismo tiempo a nuevos mecanismos de integración, donde la participación y las demandas de los ciudadanos juegan un papel central.

En las democracias establecidas, como las europeas, la legitimidad del conflicto social y la existencia de canales para la resolución de las demandas son consideradas un *acquis*. Este no es el caso de nuestras sociedades, donde los sistemas políticos presentan enormes limitaciones y fácilmente terminan vehiculando soluciones autoritarias, y donde el propio Estado se constituye en parte del problema, por sus enormes fallas y componentes antidemocráticos.

En América Latina el análisis de la cohesión social debe por lo tanto incluir la comprensión de los procesos de cambio y de conflicto social así como sus mecanismos de expresión y resolución. El análisis de la *cohesión social en democracia* tiene como foco central, por lo tanto, las transformaciones sociales en curso y los desafíos que ellas dirigen a las instituciones democráticas. Esto implica expandir el horizonte analítico y normativo de la cohesión social más allá de (pero sin duda incluyendo) las políticas públicas, hacia el funcionamiento de los sistemas políticos y culturales. El marco central de análisis son por consi-

guiente las naciones, espacio privilegiado de funcionamiento del sistema político y del Estado, en el contexto de la globalización.

Para desarrollar este punto de vista se hace pues necesario presentar en un primer momento el marco histórico en el cual se inscribe esta posibilidad de cohesión social en democracia –lo que supone prestar una atención particular a la diversidad de los modelos políticos y las formas del conflicto social.

Los modelos políticos

La mayoría de los diagnósticos sobre la región –por las limitaciones de las instituciones oficiales o semioficiales que los producen–, no se relacionan en forma explícita y directa a los modelos y discursos políticos dominantes en la actualidad. Se trata, sin embargo, de un elemento central para comprender la realidad política del continente, pues si las condiciones socio-económicas estructurales pueden conducir al surgimiento de tendencias antidemocráticas, ellas sólo se realizan a través de la presencia de modelos políticos concretos, que son promovidos por actores precisos. No podemos así olvidar que, si bien la pobreza y la desigualdad social son un substrato fundamental a partir del cual se construyen las dinámicas políticas, lo que en última instancia destruye las democracias son movimientos, ideologías y líderes políticos antidemocráticos –que movilizan y polarizan la imaginación y el debate político– y que fueron movimientos anticorrupción el principal factor que derrumbó a varios presidentes de la región en la última década.

Como consecuencia del punto anterior, entendemos que la cohesión social no se enfrenta solamente con propuestas de políticas públicas más adecuadas o eficaces –sin duda centrales, y a las cuales en este trabajo no dejamos de mencionar–, pero supone también cuestionarnos sobre los mecanismos de movilización simbólica y política de los ciudadanos, que son una de las condiciones de posibilidad (o imposibilidad) de las políticas públicas y de las reformas del Estado. El análisis de las políticas públicas exige así una comprensión más detallada de los sectores a las cuales se dirigen. Los pobres, por ejemplo, no son un conglomerado estadístico, son

actores sociales heterogéneos, con estrategias activas y creativas de sobrevivencia, que no siempre coinciden con los planes oficiales. El sector informal (desde la vivienda a formas de trabajo), por ejemplo, constituye algo más que la falta de alternativas en el sector formal. Está construido por la búsqueda constante de nichos y posibilidades que la falta o la fragilidad de la regulación pública permite, desde construcciones sin plan de urbanismo hasta el desvío de electricidad, agua potable o TV a cable, desde mini-contrabandos hasta el tráfico de armas o drogas o el transporte colectivo ilegal. Por otro lado, la legalización de estas actividades no siempre es obvia o deseable por los actores que en ellas participan.

En otros casos incluso, como en políticas de *cash transfer*, si éstas no son realizadas con los cuidados necesarios pueden tener un impacto negativo sobre la consolidación democrática. No se trata solamente de lo que es *delivered* pero sí de la forma en que lo es y su recepción por los actores sociales. Debemos también enfrentar el desafío de que las políticas públicas tienen un impacto de duración variable, y que ciertas políticas públicas sólo tienen un impacto a largo plazo, mientras que la sociedad exige respuestas más o menos inmediatas.

Cohesión y conflicto social

Todo lo anterior debe ser guardado en mente, pues de alguna forma define la ambición última de este trabajo: profundizar el debate sobre las posibilidades de consolidar proyectos políticos democráticos en el continente. El análisis de la cohesión social exige pues un proceso de comprensión de las diversas dinámicas sociales de integración como de conflicto, que en las sociedades democráticas son un componente legítimo y fundamental en la construcción/transformación de los mecanismos de cohesión social. En este sentido no es posible a través de definiciones a priori caracterizar los contenidos específicos de la cohesión social. Así, por ejemplo, la definición de cohesión social como siendo, según la CEPAL, “la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión y las respuestas, percep-

ciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007a) supone una teoría y un análisis empírico tanto de lo que sean la “ciudadanía” y los “mecanismos instituidos de inclusión/exclusión”, así como el contenido de la *dialéctica*, esto es el conjunto de mediaciones que relacionan lo instituido con la acción instituyente de los actores sociales.

La reducción del análisis de la cohesión social a la oposición incluidos/excluidos lleva a una visión unilateral de la construcción de la cohesión social, pues no considera los procesos de conjunto que atraviesan la sociedad. Estos procesos son fundamentales para la construcción de la cohesión social y no se reducen a temas de inclusión/exclusión social. En general se supone una correlación directa entre criterios objetivos de exclusión/inclusión (generalmente indicadores socio-económicos y de escolaridad) y las dimensiones subjetivas de la cohesión social. Sin duda el acceso limitado a servicios sociales, ingreso y a oportunidades en el mercado de trabajo suelen ser elementos centrales en la construcción del sentimiento de exclusión. Pero esta relación no es mecánica y no podemos olvidar la categoría de privación relativa (por ejemplo, las expectativas y sentimientos de inclusión/exclusión de un emigrante recién llegado del área rural no son las mismas que los de una generación nacida en la ciudad), ni suponer que sentimientos de exclusión, frustración y anomia social no están presentes en sectores con mejores índices de bienestar social.

Esta suposición sobre la centralidad de la “exclusión social” no corresponde a la realidad histórica del continente y de otras regiones, donde muchos movimientos sociales que cuestionaron las instituciones democráticas tuvieron su origen en las clases medias. En la actualidad, los sentimientos de frustración entre estas últimas, generalmente asociados a la corrupción generalizada y a la incapacidad del Estado de proteger la vida y la propiedad, erosionan la cohesión social en torno a valores democráticos entre ellas. La importancia de este tema para la consolidación democrática no puede ser subestimada: como ya lo hemos señalado, fue en torno a denuncias de corrupción que se

dieron la mayoría de las movilizaciones sociales que llevaron a la caída o *impeachment* de casi diez presidentes en los últimos años y en muchos países el tema prioritario de la mayoría de la población es la inseguridad asociada a la violencia.

Igualmente reducir la inclusión social a dimensiones puramente económicas no nos permite dar el debido peso, por ejemplo, al peligro que el trabajo informal representa para la consolidación de las instituciones democráticas. Si bien a veces el sector informal permite estrategias de sobrevivencia y hasta, para algunos sectores, ingresos superiores de los que recibirían en el sector formal, su existencia fortalece una cultura de la ilegalidad, y está asociada generalmente a estructuras mafiosas de control que generan relaciones de corrupción con los funcionarios públicos responsables de reprimir sus actividades.

Las relaciones entre cohesión social e inclusión/exclusión son por lo tanto complejas, como un gran número de obras de sociología lo han demostrado y como nuestro trabajo pretende profundizarlo para el caso latinoamericano. Sociedades cohesionadas en torno a valores igualitarios pueden fortalecer sentimientos de exclusión de individuos y grupos que en otros contextos serían considerados aceptables. En ciertos casos, una mayor inclusión económica puede aumentar sentimientos de exclusión simbólica o política, e inversamente, una mayor inclusión simbólica puede aumentar los sentimientos de exclusión económica. En suma, las dimensiones objetivas y subjetivas de la inclusión/exclusión son muy complejas y exigen análisis teóricos y empíricos sensibles a la formación histórica de los sistemas de valores de cada sociedad.

En general los análisis sobre cohesión social, orientados por la oposición incluidos/excluidos, consideran los mecanismos institucionales de integración (generalmente empleo y políticas sociales) como el principal –incluso el único– factor de integración, frente a los cuales contraponen las orientaciones de los individuos. Esta visión, en general, sólo considera la familia (y recientemente la etnia) como factor de integración, dejando de lado otras formas asociativas, dentro de las cuales los indivi-

duos encuentran solidaridad y sentido a sus vidas⁸¹. Sin dejar de reconocer la importancia de las políticas sociales y el mundo del trabajo, sin duda centrales, buscamos identificar las dinámicas de los nuevos (y viejos) universos de sentido y estrategias individuales, de solidaridad y pertenencia (entre otros: religión, partido, sindicato, música, comunidades virtuales, emigración, barrio, consumo de drogas, pandillas violentas, organizaciones de la sociedad civil, grupos de afinidad) que son mediadores centrales en las relaciones entre el individuo y el mercado/Estado, generadores de cohesión social, que no se reducen a la dicotomía incluidos/excluidos.

⁸¹ Recordemos que Émile Durkheim en todos sus trabajos enfatizó el papel central que estos niveles intermediarios entre el individuo y el Estado, y el mercado, tenían para la estabilidad social y la construcción de sentido.