

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

- Ernesto Ottone (dir), Ana Sojo (coord.).
Santiago, CEPAL, Ediciones Naciones Unidas, 2007

La obra *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, es reflejo del cambio de enfoque experimentado por la CEPAL en el último tiempo. La propuesta de desarrollo de políticas económicas sustentadas en el desarrollo de la cohesión social responde a una nueva consideración de los efectos de la globalización y del sistema neoliberal, donde no solo la pobreza y la exclusión son consideradas efectos negativos. Consecuentemente, los países se han visto enfrentados a la necesidad de incorporar valores o conceptos sico-sociales al análisis y desarrollo de propuestas. El sentido de pertenencia social, la comunidad de valores y el compartir un proyecto de futuro colectivo –además del afiatamiento de sistemas democráticos- han adquirido nueva significación y gravitación, al ser considerados ejes fundamentales para lograr el ansiado desarrollo económico.

La importancia de la cohesión para el desarrollo de la Región constituyó la temática fundamental de la XVII Cumbre Iberoamericana, realizada en Chile en noviembre del 2007. En dicha ocasión, en la que participaron 22 naciones, se propuso el concepto de cohesión social como articulador de las políticas sociales de los diferentes países y de la cooperación e integración en la región. Los resultados de la Cumbre se

reunieron en la «Declaración de Santiago»¹, la que básicamente asumió las recomendaciones de la CEPAL expuestas en la obra reseñada, vale decir, la elaboración de un «pacto de cohesión social».

A poco más de un año de esta declaración, las políticas sociales que conforman dicho «pacto» enfrentan grandes desafíos, en la medida en que el contexto de profunda crisis económica reactualiza y torna fundamentales las reflexiones en torno a la realización de reformas estructurales en los sistemas de protección social, participación ciudadana y redistribución del ingreso.

El término «cohesión social» tiene múltiples acepciones y alcances, aunque la dificultad inherente a su definición, limitación y conocimiento –esencialmente vinculado al sinfín de factores que involucra, tanto a nivel conceptual como cuantitativo– es ampliamente compartido. Consecuentemente, la reflexión que plasma la CEPAL en este libro, constituye un intento de dar al concepto mayor perfil, identidad y profundidad de modo que pueda llegar a ser un faro importante de las políticas públicas.

En un sentido amplio, respecto de la vida en sociedad, la cohesión puede entenderse como el efecto combinado del nivel de las brechas de bienestar entre individuos y grupos; los mecanismos que integran a los sujetos y a las colectividades, a la vez, que los dispositivos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social; y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de los mismos. Por lo tanto, se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de un determinado sistema social.

La importancia de la cohesión radica en que esta constituye o es parte de la solidaridad social necesaria para que sus miembros sigan vinculados a ella. En la medida en que estos lazos crean obligaciones al individuo, ejercen presiones funcionales que moderan el egoísmo y le permiten reconocer su dependencia respecto de la colectividad. Así concebida, es

¹ <http://www.iberchile.cl/prontus_iberchile/site/artic/20071110/asocfile/20071110152653/declaracion_de_santiago_en_espanol_version_final.pdf>.

planteada como un fin y un medio a la vez. Es un fin en la medida en que orienta las políticas públicas y es un medio, ya que las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento y operan como factor de atracción de inversiones, al ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras.

En relación con la medición estadística del nivel de cohesión, en la actualidad la región latinoamericana no cuenta con un sistema de indicadores que tenga una coherencia mínima y menos aún que evalúe la eficacia de las políticas públicas en la materia. Por lo tanto, para su evaluación es necesario remitirse al modelo adoptado por el Consejo Europeo en Laeken. Dicho sistema –con el objetivo de establecer niveles de inclusión– considera dieciocho indicadores, que a su vez cubren cuatro áreas temáticas centrales: ingreso, empleo, educación y salud. Para América Latina, la perspectiva de medición aportada por dichos indicadores es indispensable, pero debería ser complementada con otros que rescaten la dimensión subjetiva de la cohesión social, ya que esta implica considerar las percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que actúan los mecanismos de inclusión y exclusión.

Considerando que tradicionalmente la educación y el empleo han sido, y siguen siendo para la mayoría de las personas, los dos principales mecanismos de inclusión social, la región presenta algunas singularidades, o males endémicos, que ponen un signo de interrogación a las condiciones para la cohesión social. Primero, es difícil lograr tasas de crecimiento que generen los recursos necesarios para promover un mayor bienestar, así como conjugar crecimiento y equidad, aunque la pobreza y las brechas en materia de pobreza se explican, en gran parte, como consecuencia de la desigualdad distributiva –la más elevada de todas las regiones ya que, el crecimiento económico elevado y sostenido es considerado esencial para lograr mejoras importantes en el bienestar de la población más carenciada como señala el libro en comento: «Si la distribución del ingreso no fuese tan desigual, con el mismo índice de ingreso por habitante el nivel de pobreza podría ser muy inferior al actual.» Además, deben tomarse medidas para enfrentar las serias restricciones en el mundo del trabajo, que da

cuenta de la segmentación histórica en el acceso a los activos y a la inserción productiva. Otro elemento fundamental es la disociación existente entre activos materiales y simbólicos, ya que mientras el mayor acceso a la educación y a las redes de comunicación se traduce en un incremento de activos simbólicos, la volatilidad del crecimiento, la desigualdad y las restricciones del empleo dificultan el acceso a activos materiales. Continuando, la negación del otro constituye una marca secular de ciudadanía incompleta en la región; así, por tratarse de sociedades pluriétnicas y pluriculturales, diferentes grupos han sufrido distintas formas de discriminación o exclusión. Globalmente, los cambios culturales fomentan un mayor individualismo, pero no es claro cómo recrean los vínculos sociales y la mayor complejidad y fragmentación del mapa de los actores sociales hace más difusa la confluencia de aspiraciones comunes. Indudablemente, existe menor claridad respecto del orden simbólico y menor certidumbre respecto de las normas mínimas de sociabilidad. Cabe mencionar también la existencia de una gran brecha entre derecho y realidad, entre normativa y efectividad. Por último, es fundamental recalcar que estas características se desarrollan en un contexto de sistemas de protección social de muy baja cobertura.

La obra considera también factores psicosociales que inciden en la cohesión, referidos principalmente a las percepciones de los individuos acerca de solidaridad que la sociedad les brinda², percepciones sobre las que se construye una visión integrada o excluyente de esta. El tema de los factores sicosociales genera un problema fundamental, en la medida en que los avances en materias de bienestar no coinciden con la apreciación que se refleja en sondeos de opinión, primera señal de que las falencias gravitan más que los logros en la apreciación de las condiciones de vida.

El bienestar, o la percepción del mismo, es muy importante para la cohesión, ya que posibilita el sentido de pertenencia a la sociedad y la valoración de sus mecanismos establecidos de inclusión social, como son la justicia y el empleo. Sobre estos

² El examen de estos componentes subjetivos se basa en el análisis de sondeos de opinión, básicamente «Latinobarómetro», realizado anualmente desde 1996 y que proporciona información comparable entre países latinoamericanos.

aspectos, la obra entrega diversos índices para América Latina y el Caribe. Predomina en el continente una visión negativa de la justicia, donde la percepción generalizada es que no todas las personas son iguales ante la ley. Asimismo, hay desconfianza respecto de lo justos y cumplidores de las normas que pueden ser los demás. En relación con el trabajo, hay escasa confianza en la meritocracia y la preocupación frente a la inestabilidad laboral es muy elevada (72% en el período 2002-2003). Otro aspecto que influye en la cohesión social tiene que ver con la percepción del grado de confianza que puede tenerse respecto de las instituciones. Los latinoamericanos depositan el mayor grado de confianza en la televisión (sobre el 50%) y, en grado descendente, sobre las fuerzas armadas, la policía, el poder judicial, el congreso y los partidos políticos. Por otra parte, la tendencia confirmada es que en los países con mayor pobreza y mayor población indígena, las percepciones sobre la justicia, la solidaridad y la protección social son predominantemente negativas, esto porque son esos los sectores de la población que más sufren la exclusión y la discriminación.

Las condiciones subjetivas predominantemente negativas en el área estudiada estarían muy lejos de propiciar un compromiso personal y directo con el interés público o proyecto social. Al contrario, estos índices serían reflejo de sociedades en las que se fraccionan los sentimientos y las conductas solidarias, restringiéndolas a las redes familiares, amigos y comunidad de semejantes. Paradójicamente, el estudio hace referencia a que la participación social expresada en la pertenencia a organizaciones comunitarias (sobre todo religiosas en los países más pobres) y funcionales (cooperativas, sindicatos, gremios, etc.) es importante en el continente, y sería especialmente alta en la vida social y política del país. Esta última no se da necesariamente a través de los partidos políticos, probablemente debido a la visión generalizada de la inutilidad de los mecanismos electorarios³. Las percepciones negativas antes mencionadas repercuten en una baja valoración de la democracia como sistema de representación de los intereses

³ Cerca del 60% de los Latinoamericanos no se siente cercano a ningún partido político, manifestando escaso interés en la política institucionalizada.

colectivos, lo que incide negativamente en la capacidad del Estado de concertar acuerdos sociales. En nuestro continente la preferencia por la democracia frente a otros regímenes va en franco descenso (solo el 43% podría ser considerado «demócrata»), imponiéndose el objetivo de desarrollo económico por sobre la meta de preservar la democracia.

La falta de confianza de los individuos en la capacidad del Estado de dar protección a sus ciudadanos está tras cada una de las apreciaciones negativas antes mencionadas. Por esta razón, la CEPAL propone el desarrollo de un «contrato de cohesión social», un acuerdo y compromiso político en torno a este objetivo en toda América Latina y el Caribe, que permita encarar la fragilidad económica, social y política de la región. Éste implica establecer mecanismos de diálogo y consulta, basados en una concepción participativa o deliberativa de la democracia, que permitan hacer valer los intereses de los sectores tradicionalmente excluidos, asumiendo su diversidad étnica e identitaria.

El primer aspecto del «contrato» surge de la consideración de la inseguridad laboral que predomina en América Latina, desde las transformaciones económicas ocurridas en la década de 1980, que conformaron un escenario susceptible a los ajustes económicos y al movimiento de capitales, entre otros factores. Frente a esto se propone, bajo el curioso concepto de «flexiseguridad laboral», «avanzar hacia la flexibilidad del mercado de trabajo necesaria en economías más abiertas y competitivas, compensando los costos humanos que el ajuste económico entraña y contemplando políticas pasivas y activas del mercado de trabajo.» Esto se lograría trasladando el sujeto de protección laboral del puesto de trabajo a la persona; implementando seguros de desempleo, certificación de competencias y empleos de emergencia, entre otras medidas. Un segundo aspecto es la educación, pues, además de ser una herramienta de formación de ciudadanos, se relaciona directamente con el acceso a las oportunidades de bienestar. El sistema educativo debe brindar mayor igualdad de oportunidades, debe ser percibido como justo y meritocrático, además de facilitar el tránsito de la educación al empleo. El tercer pilar de la propuesta consiste en la conformación de redes más inclusivas de protección social ante las vulnerabilidades y riesgos,

permitiendo a los individuos y las familias participar de una «comunidad de protección». Para esto se propone instituir la solidaridad y equivalencia en el financiamiento de los sistemas de protección, sustentados mediante la combinación de fondos contributivos y no contributivos.

En un contexto de crisis económica, declarada la preocupación por el reforzamiento de la seguridad social cobra singular importancia. Sin embargo, la política diseñada por la CEPAL no se hace cargo del reconocimiento que hace de los nefastos efectos socioeconómicos derivados del neoliberalismo, sino que plantea medidas que hacen «más amable», a nivel de percepciones, la profundización de fenómenos como la flexibilidad laboral, la apertura de las economías y la competencia, que claramente tienen una incidencia negativa en el bienestar de las clases media y baja. Por otra parte, los mismos índices entregados por la CEPAL indican que el reforzamiento de las políticas de seguridad social es irrealizable bajo el actual sistema de cargas impositivas (solo de un 17%, lo que resulta extremadamente bajo si se lo compara con el 41% de la Unión Europea). Las perspectivas empeoran cuando se consideran los beneficios y exoneraciones otorgados a los sectores de ingresos más elevados y a los capitales transnacionales. Además, el planteamiento resulta totalmente insostenible en la medida en que se propone financiarlo mediante una reforma del sistema tributario, que reconoce prácticamente imposible de realizar debido a la injerencia de los grupos de poder.

Una perspectiva que falta por desarrollar, pero que sugieren algunas cifras entregadas por la obra, es el insospechado alcance económico de la solidaridad y la participación social, sobre todo en contextos de crisis financiera. En el año 2001, el 32% de los argentinos (y esta cifra va en aumento) realizaban trabajos voluntarios a través de más de 100.000 organizaciones diferentes, produciendo bienes y servicios equivalentes al 2,6% del PIB. Dichas cifras presentan una contradicción fundamental con lo expuesto en el texto, en cuanto a que la solidaridad social practicada a nivel comunitario generaría fragmentación y perjudicaría la capacidad del Estado para generar cohesión social. Por el contrario, el caso argentino demuestra la importancia de los organismos comunitarios y funcionales en la generación de bienes y servicios sociales,

y evidencian la posibilidad de generar un importante valor económico asociado. El análisis restó importancia a la organización colectiva a nivel micro, otorgando al concepto de cohesión social exclusiva funcionalidad respecto de las condiciones actuales de los Estados en América Latina en un contexto económico neoliberal, es decir, en función de su visión del «desarrollo adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas».

Carolina Bastías y Consuelo Hayden