

CENTRO DE ÉTICA

**COHESIÓN SOCIAL:
INCLUSIÓN Y PERTENENCIA**

INFORME ÉTHOS N° 65



**UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO**

1. EL HECHO *el hecho*

1.- En un tiempo de cambio de época son las bases mismas de la vida en común que empiezan a ser cuestionadas. Anteriormente fue la revolución industrial, pero en la actualidad las mutaciones sociales se deben principalmente a la revolución tecnológica y de las comunicaciones, en un contexto de globalización. Ahora bien, los grandes cambios producen una sensación de incertidumbre porque la expectativa de las nuevas oportunidades implica también el desmoronamiento progresivo de las cartas de navegación cultural y social conocidas, que ofrecían certezas o pautas de comportamiento. Las nuevas oportunidades y los riesgos inherentes son complementarios porque se distancian de lo conocido para poder emprender nuevos caminos.

2.- Por consiguiente, se ha acuñado el término de cohesión social para hacer frente a este gran desafío actual, y colocarlo - como meta y como medio - para un proyecto de globalización que sea capaz de ir incluyendo a toda la ciudadanía en sus beneficios. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, Naciones Unidas) ha publicado un estudio para explicar el concepto y establecer caminos de viabilidad para su implementación concreta en la región.¹

3.- El concepto de *cohesión social* pretende ser una respuesta, en el contexto de un escenario de globalización y transformaciones, que se perciben, a la vez, en términos de fragmentación social y pérdida de lazos estables. El cuestionamiento de la legitimidad y la gobernabilidad del Estado, la acentuación de las brechas sociales, el surgimiento de identidades autorreferidas, la excesiva racionalización económica, y la exagerada tendencia al individualismo con el consecuente debilitamiento de lo público subrayan la necesidad de una urgente cohesión social, como expresión de las ideas de equidad, inclusión social y bienestar compartido.

4.- Por lo tanto, la noción de cohesión social vincula causalmente los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia social de los individuos. En otras palabras, *inclusión* y *pertenencia* son los dos ejes que configuran el concepto. Así, la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales, y, por otra, las respuestas, las percepciones y las disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan. De esta manera, la cohesión social es una relación dinámica entre factores objetivos (inclusión social) y *subjetivos* (sentido de pertenencia ciudadana) que se relacionan entre sí.

2. COMPRENSIÓN DEL HECHO *comprensión del hecho*

5.- El *malestar* frente al proceso actual de globalización tiene múltiples causas que explican el fenómeno de la fragmentación social, y, a la vez, señalan el camino hacia la cohesión social.

6.- Una interrogante constante es: ¿Cómo conjugar *crecimiento* económico con *equidad* social? ¿Cómo incluir a toda la ciudadanía en los beneficios que se obtienen del crecimiento económico? Por una parte, la vulnerabilidad asociada con la inestabilidad del empleo y del ingreso de los hogares afecta negativamente la cohesión social; por otra, el mayor acceso a los medios de comunicación genera expectativas masivas de mayor bienestar que se contradice con la concentración de la riqueza. La percepción de injusticia social y la frustración de las expectativas de acceso a recursos deterioran la confianza sistémica, merman la legitimidad de la democracia y exacerban los conflictos. En el mundo del *trabajo*, la acentuación de la brecha salarial, la expansión de la informalidad y las distintas formas de precarización debilitan los enclaves de la cohesión social.

7.- En una región pluriétnica y pluricultural, las discriminaciones sufridas por los indígenas, los afrodescendientes, las múltiples jerarquías que segregan a las mujeres y otros grupos sociales, son una expresión de la *negación del otro*. Estos fenómenos colocan la tensión entre multiculturalismo y ciudadanía en el centro de la historia de la inclusión y la exclusión. Los grupos discriminados no sólo tienen un acceso más precario a la educación, el empleo y los recursos financieros, sino también se ven excluidos por la falta de reconocimiento político y cultural de sus valores, aspiraciones y modos de vida.

8.- Los cambios culturales han fomentado un mayor *individualismo* sin la recreación de los vínculos sociales. El hecho de que lo privado ejerza una mayor influencia que lo público, y la autonomía personal se imponga a la solidaridad colectiva, está condicionado tanto por la cultura económica como por la mediática que han otorgado un papel más relevante al consumo en la vida social. Estas tendencias despiertan interrogantes sobre cómo reconstruir el vínculo social, desde el microámbito familiar hasta el de la sociedad en conjunto.

9.- La mayor complejidad y fragmentación del mapa de actores sociales hace más difusa la confluencia de aspiraciones comunes. Los sujetos colectivos históricos que participaban como protagonistas de la negociación política (sindicatos y gremios) se

fragmentan cada vez más, y las nuevas formas de organización y flexibilización segmentan también sus intereses y demandas. Además, surgen nuevos actores difíciles de integrar a demandas restringidas al mundo laboral: mujeres, grupos étnicos, jóvenes, campesinos, ecologistas... Así, a las clásicas demandas de mayor inclusión y bienestar sociales se añaden demandas de reconocimiento de la diversidad y la identidad, es decir, entre igualdad y diferencia, en el sentido de que la diversidad no debe ser un factor de desigualdad sino que las diferencias tienen que respetarse y valorarse. Por ello, la relación entre política y cultura se hace más problemática.

10.- La incidencia de poderes fácticos (no representativos ni públicos) y las oportunidades de las personas, la información disponible sobre la corrupción pública y privada, la percepción de la falta de transparencia en la toma de decisiones, y medidas que afectan a todos, el acceso discriminatorio a la justicia y la poca claridad respecto de la relación entre mérito y recompensas, corrompen el *orden simbólico*, en el sentido de la clara adhesión ciudadana a un marco normativo de reciprocidad y de respeto a la legalidad.

11.- Existe una brecha entre el *de jure* y el *de facto*. La igualdad es una norma jurídica y un valor, pero no un hecho, lo cual explica la distancia estructural entre normatividad y efectividad. Por ello, crece la desconfianza frente a las instituciones públicas. Por una parte, esta desconfianza puede tener su origen en la distancia entre igualdad jurídica y desigualdad social o entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial o de las políticas públicas para garantizar la titularidad efectiva. En otras palabras, el ciudadano percibe la falta de reglas claras del juego y la inexistencia de reciprocidad en materia de derechos y compromisos.

12.- Además, los escasos y fragmentados datos empíricos existentes revelan una situación inquietante en lo que respecta a las variables que se asocian al sentido de pertenencia, la fortaleza de los lazos de solidaridad, la inseguridad laboral y una muy precaria legitimidad de las instituciones propias de la democracia, todo lo cual pone en evidencia que la cohesión social ha llegado a ser un tema prioritario en la agenda de la región.

13.- Por consiguiente, los problemas de cohesión social son multifacéticos y exigen la aplicación de un enfoque sistémico que apunte, entre otras cosas, a la inclusión socioeconómica, el reconocimiento de la diversidad, el perfeccionamiento de las instituciones de sanción y fiscalización, y el refuerzo de la cultura cívica y de la

Lo
agotar u
palabra con
dimensión étic
la vida ciudad
por otros sino
Informes son el
Moral), apoya
Lira, Directo
Licencia

3. IMPLICANCIAS ÉTICAS

implicancias éticas

Los **Informes Ethos** no pretenden ser un tema como tampoco pronunciar una postura exclusiva. Su propósito es poner de relieve la importancia en la discusión sobre temas que inciden en la vida humana. Por ello, no se pretende *pensar* éticamente sino *estimular a otros para pensar* éticamente. Los informes fueron elaborados por Tony Mifsud s.j. (Doctor en Teología) y por un equipo del Centro de Ética (Elizabeth Anguita del Centro de Psicología; y Verónica Anguita, Doctora en Ciencias Religiosas y Magister en Bioética).

14.- El desafío de la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los *mecanismos* instituidos de inclusión social (empleo, sistema educacional, políticas de fomento de la equidad, bienestar y protección social...), como también a los *comportamientos* y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad (confianza en instituciones, sentido de pertenencia, solidaridad, aceptación de normas de convivencia, disposición para participar en espacio de deliberación y en proyectos colectivos...).

15.- Por consiguiente, la noción de cohesión social involucra distintas dimensiones conceptuales complementarias: (a) *capital social* (la capacidad de personas y grupos sociales de manejarse con normas colectivas, construyendo redes y lazos de confianza y reforzando la acción colectiva sobre bases de reciprocidad en el trato); (b) *integración social* (el proceso que permite a las personas gozar por lo menos del nivel mínimo de bienestar consistente con el desarrollo alcanzado en un determinado país, es decir, oponiendo integración a marginación); (c) *inclusión social* (forma ampliada de integración ya que no solo supone mejorar condiciones de acceso sino también promover mayores posibilidades de autodeterminación de actores); y (d) *ética social* (comunidad de valores, mínimos normativos y sociales, solidaridad como valor ético-práctico, y principio de reciprocidad en el trato).

16.- Esta comprensión del concepto de cohesión social lo establece, a la vez, como un *fin* y un *medio*. Por una parte, se constituye como objetivo de las políticas sociales en la medida en que estas apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, como contribuidores al progreso y, a la vez, como beneficiarios. De esta manera, se garantiza que el sentido de pertenencia y de inclusión se erige como un fin en sí mismo.

17.- Pero este fin, por otra parte, es también un medio, ya que aquellas sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones por ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras. Además, las políticas a largo plazo destinadas a igualar oportunidades requieren de un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad. Un contrato de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos. Pero esto, a su vez, supone que los actores sociales tienen que sentirse parte del todo y dispuestos a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto.

18.- Así, el *sentido de pertenencia* constituye un eje central de la comprensión de la cohesión social. Este sentido es un componente subjetivo hecho de percepciones, valoraciones y disposiciones de quienes integran la sociedad. Sin embargo, puede darse cohesión a nivel de la comunidad y, al mismo tiempo, desestructuración a nivel de la sociedad. Así, a título de ejemplo, pasa en las sociedades nacionales con un significativo porcentaje de población indígena, u, otro ejemplo, el caso de los jóvenes que forman tribus urbanas con un fuerte sentido de pertenencia interna pero refractarios a otras formas de integración y desconfiados u hostiles con respecto a aquellos que no forman parte del grupo.

19.- La titularidad de los derechos sociales expresa la efectiva pertenencia a la sociedad, ya que implica que todos los ciudadanos están verdaderamente incluidos en la dinámica del desarrollo y el consecuente bienestar. Es decir, dado que el mercado es éticamente ciego, al no tener en su misma dinámica una moral distributiva, la lógica inequitativa del capitalismo tiene que ser contrarrestada con una voluntad política que tienda a la igualdad de oportunidades y de compensación por la trayectoria recorrida, estableciendo un mínimo civilizatorio para todos.

20.- Por consiguiente, el cruce entre ciudadanía y pertenencia también supone una complementariedad entre derechos sociales instituidos y *solidaridad social internalizada*. Por tanto, la cohesión social llama a fortalecer la disposición de los actores sociales a ceder beneficios en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de grupos en peores condiciones. Así, la solidaridad llega a ser un valor ético-práctico, en la medida en que los individuos consideran que se benefician más cuanto más adhieren a un *nosotros*, y aquello que beneficia a la comunidad beneficia a los individuos, porque les garantiza mayor seguridad y protección en el futuro.

21.- Por último, la ciudadanía se vincula al sentido de pertenencia en la confluencia entre igualdad y diferencia, es decir, conjugando la mayor igualdad de oportunidades con políticas de reconocimiento. La pertenencia no sólo se construye con mayor equidad, sino también con mayor aceptación de la diversidad. No puede haber un *nosotros* internalizado por la sociedad si esa misma sociedad invisibiliza identidades colectivas, mantiene prácticas de discriminación de grupos (definidas por diferencias sociales, geográficas, de género, edad y etnia), o perpetúa brechas sociales vinculadas a diferencias de etnia, género, edad o creencias.

4. ELEMENTOS DE DISCERNIMIENTO

elementos de discernimiento

22.- La política pública puede influir notablemente en la cohesión social mediante (a) la ampliación de las *oportunidades* productivas, (b) el fomento del desarrollo de *capacidades* personales, (c) la conformación de redes más inclusivas de *protección* ante vulnerabilidades y riesgos, y (d) una *gestión* eficiente de las finanzas públicas.

23.- La ampliación de las oportunidades productivas conlleva la mayor inclusión de los integrantes del sector informal, las políticas de flexiseguridad (la compensación de la creciente flexibilidad del mercado de trabajo con una seguridad que subsane el costo humano del ajuste económico), y los sistemas de certificación que elevan la empleabilidad (un sistema de capacitación de trabajadores orientado al cumplimiento de estándares requeridos por cada actividad de la economía), contribuye a mejorar la protección y la calidad del empleo. Todo esto fortalecerá la cohesión social en cuanto hace sentir a las personas que forman parte de un sistema que procura ampliar sus oportunidades y capacidades.

Centro de Ética
Almirante Barroso 6 - Santiago
Teléfono: 8897452 - Fax: 692 03 02

visite nuestro sitio web etica.uahurtado.cl
(sin www)

El libro *Ethos Cotidiano* (compendio de los 50 primeros Informes Ethos), está a la venta en Revista Mensaje (Almirante Barroso 24) y en Centro de Espiritualidad Ignaciana (Almirante Barroso 75)

24.- El desarrollo de las capacidades personales apunta a la relación entre educación y cohesión social. La educación contribuye de una manera fundamental a la reducción de la pobreza, a la preparación para el ejercicio ciudadano, a la protección de los grupos de mayor vulnerabilidad social, y a la promoción de una mayor equidad en el acceso a oportunidades de bienestar.

25.- Esta relación entre educación y cohesión social es decisiva, pero también problemática y requiere, por ello, al menos tres ámbitos de intervención: (a) la adopción de medidas para impulsar una mayor equidad en materia de oportunidades y de calidad de la educación; (b) las medidas destinadas a reducir los desencuentros entre el mundo de la educación y el del trabajo, garantizando mayor fluidez en este principal eslabón de la integración social; y (c) las medidas orientadas a revertir las formas de discriminación derivadas de las dinámicas de socialización y transmisión mediante el sistema educativo, para permitir que la educación sea una experiencia de aprendizaje en el respeto a la diversidad y la reciprocidad de derechos. Por consiguiente, los cambios en la gestión del sistema educacional tienen que apuntar a combinar mejoras en calidad con avances en equidad.

26.- Otro aspecto fundamental de la cohesión social es el financiamiento solidario de los sistemas de protección social. Los riesgos como el desempleo, el subempleo, la enfermedad, la pérdida o disminución de ingresos especialmente en la vejez, entre otros, son factores determinantes del bienestar presente y futuro de los individuos y sus familias. Así, el sentirse protegido frente a ellos es, al mismo tiempo, percibir que la sociedad responde ante contingencias que afectan a las personas sin que estas puedan controlarlas individualmente.

27.- Por último, la cohesión social requiere de una gestión eficiente de los recursos públicos. La protección social tiene que ser considerada en el diseño del contrato de cohesión social y este debe ser respaldado por una amplia gama de agentes sociales. Aspectos decisivos de este contrato son la carga impositiva y su composición, el criterio contracíclico del gasto social y su flexibilización, la orientación sectorial y subsectorial del gasto según su efecto progresivo o regresivo sobre la equidad, y la regulación clara y exigible en el ámbito de los pasivos contingentes explícitos cuando distintos agentes públicos y privados participan en la provisión de prestaciones.

28.- Una responsabilidad explícita implica algo contractual o legal; en cambio, las implícitas son las que sólo suponen una obligación moral o una declaración de intenciones. Por otra parte, las responsabilidades directas son las que no dependen de un hecho concreto para materializarse, ya que su cumplimiento es obligatorio en toda circunstancia, a diferencia de las responsabilidades contingentes que sólo se asumen cuando ocurre un hecho puntual, como un desastre natural. Por ello, la identificación y la cuantificación de estos pasivos en forma continua y permanente debiera ser pública, para que se pueda saber en qué medida las promesas de protección podrían materializarse como resultado de las funciones que asume el Estado, o bien cómo se transfieren responsabilidades de la protección social al mercado y las familias.

29.- América Latina puede dar un salto cualitativo para aprovechar las oportunidades de la globalización. El logro de este objetivo exige tasas de crecimiento altas y sostenidas; políticas públicas eficientes para reducir las desigualdades de ingreso, las brechas educacionales y los problemas de empleo; cuantiosas inversiones en educación, ciencia y tecnología; la transición a una sociedad meritocrática, respetuosa de la diversidad, y el abandono de viejas prácticas de discriminación.

30.- Pero esto supone un *nuevo contrato social*, es decir, que los actores sociales deben tener la disposición a sacrificar parte de sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto. Además, es esencial comprender que esta cesión de intereses particulares, con miras al bien común, no constituye tan sólo un acto puramente altruista, sino que deriva de la convicción de que el bien común es el mejor resguardo del interés individual.

31.- Los principios de universalidad y de solidaridad exigen el velar por la transparencia y la eficacia en el uso de los recursos. Asimismo, el pacto de cohesión social requiere desarrollar un consenso orientado a: (a) garantizar un umbral de protección social a todo miembro de la sociedad por el solo hecho de ser ciudadano; (b) ampliar los umbrales de protección, de previsión y de inversión social; (c) implementar formas concretas de solidaridad; (d) forjar una institucionalidad social que tenga la autoridad y legitimidad necesarias; (e) velar por la vigencia efectiva de la solidaridad en el financiamiento fiscal y contributivo; (f) en los sistemas contributivos, para fortalecer la solidaridad, es preciso recurrir a la optimización social de las contribuciones; y (g) incrementar la progresividad del gasto social y la carga tributaria (sin poner en entredicho la competitividad de las economías por la imposición de tasas excesivas), beneficiando abiertamente a los grupos más desprotegidos mediante inversiones sociales.

32.- En la actualidad, uno de los grandes desafíos consiste en la voluntad político-económica y la posibilidad creativa de articular *igualdad ciudadana, diferencia cultural y equidad socioeconómica*. La respuesta concreta a este desafío marcará el futuro de la sociedad latinoamericana contemporánea.²

¹ CEPAL, *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, (Santiago: Naciones Unidas, 2007). Este Informe Ethos presenta las líneas fuerzas del pensamiento de la CEPAL sobre la cohesión social.

² Cf. María Eugenia Sánchez Díaz de Rivera (Coordinadora), *Identidades, globalización e inequidad*, (Puebla: Universidad Iberoamericana, 2007).