

CARLOS BARBA SOLANO*

**REVISIÓN TEÓRICA DEL CONCEPTO
DE *COHESIÓN SOCIAL*: HACIA UNA PERSPECTIVA
NORMATIVA PARA AMÉRICA LATINA**

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de dos décadas la cuestión social en América Latina se ha desplazado de la protección social a los asalariados¹ hacia la reducción de la pobreza. La idea dominante, en un contexto marcado por el auge de un modelo de libre mercado, ha sido que la mejor manera de producir el bienestar social es lograr que las economías nacionales sean competitivas y consigan altas tasas de crecimiento, porque esto genera abundantes oportunidades laborales y de ingreso, que pueden ser aprovechadas por cualquiera que cuente con una suficiente dotación de capital humano. Por ello, se prescribe que la acción estatal en el campo de la distribución del bienestar debe limitarse a apoyar a los más pobres para que sean capaces de aprovechar esas oportunidades, ya que sólo éstos no son aptos para generar su propio bienestar².

* Profesor investigador Titular "C" de la Universidad de Guadalajara, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II y miembro del grupo "Pobreza y Políticas Sociales" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

1 Eje de las instituciones y políticas sociales durante el auge de la tentativa de industrialización fundada en el mercado interno.

2 Visión típicamente residual.

Durante estos veinte años, la mayoría de los gobiernos de América Latina han impulsado la desregulación y flexibilización de los mercados laborales; favorecido la reducción de costos salariales y la precarización de los contratos colectivos de trabajo; apoyado la mercantilización de la cobertura de riesgos sociales, creando cuasi mercados de seguros privados; traspasando la administración de fondos pensiones a instituciones privadas, descentralizado los sistemas educativo y de salud pública; y realizado esfuerzos significativos, en el campo de la asistencia social, para desarrollar programas sociales focalizados (CEPAL, 2009).

Desgraciadamente los datos en términos de crecimiento económico, amplitud y calidad de los empleos producidos, así como sobre reducción de la desigualdad y la pobreza, no muestran una mejoría significativa y sostenida. Tal vez por ello, en el nuevo escenario social (construido por esas reformas) la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social aparecen ahora como los temas centrales de la agenda social.

Sin embargo, numerosos autores subrayan la urgencia poner por encima de esas prioridades el tema de la desigualdad social, que incomprensiblemente ha sido dejado a un lado en el continente más desigual del planeta. Esta perspectiva propone desarrollar un nuevo régimen de ciudadanía y derechos sociales, tema que no es nuevo en la región³, pero que ahora es ubicado en un horizonte que aspira a la construcción de instituciones y derechos universales.

Recientemente han surgido voces que señalan también la imperiosa necesidad de enfrentar el gran déficit de cohesión social (CS) que se ha acumulado a lo largo de los sucesivos modelos de desarrollo que han privado en América Latina. Este enfoque se justifica argumentando que cada uno de ellos ha dejado a amplios sectores de la sociedad al margen de los beneficios y las oportunidades generadas por cada modelo económico y al margen de los sistemas de protección social.

Si durante la etapa de desarrollo hacia afuera en la primera parte del Siglo XX sólo las oligarquías exportadoras fueron protegidas; durante la fases de industrialización vía sustitución de importaciones los excluidos fueron los campesinos, trabajadores agrícolas, comunidades indígenas, descendientes de africanos, y trabajadores urbanos del sector informal. En cambio, en la fase actual se ha señalado que es

3 Durante la vigencia del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones varios países fueron capaces de crear instituciones con una vocación universalista, sobre todo en el terreno de la educación y la salud, además desarrollaron formas acotadas de ciudadanía social que incluyeron a las clases medias y algunos segmentos de la clase obrera (Barba, 2007).

ilegítimo e imposible proteger a todos los ciudadanos y que hay que focalizar la acción pública en los más pobres.

Este trabajo considera que hace falta vincular la desigualdad social y la CS para pensar sobre los problemas de integración social en América Latina, pero el punto de partida es un reconocimiento del carácter polémico del concepto de cohesión social. La controversia está motivada por tres cosas:

- la imposibilidad de lograr un consenso muy amplio sobre su significado
- la tendencia que prevalece a asociar este concepto con una idea de armonía social que resulta inaceptable en el contexto latinoamericano caracterizado justamente por enormes desigualdades, una pobreza masiva y procesos históricos (y otros nuevos) de exclusión sociocultural
- y el carácter limitado de la versión hegemónica de cohesión social, que suele reducirla a la posibilidad de lograr que los más pobres se inserten en el mundo del mercado⁴.

En este escenario, hay tres desafíos teóricos que enfrentar: el primero es lograr definir qué es la CS y diferenciar este concepto del de integración social, con el que mantiene una relación profunda. El segundo es demostrar que el concepto de CS tiene una utilidad teórica y heurística muy distinta a la tentativa de utilizarlo como un mecanismo para ocultar ideológicamente las contradicciones y los conflictos sociales. El tercero es ubicar esta noción en una órbita diferente a la del paradigma residual del bienestar social.

Este trabajo se propone contribuir a esta tarea, es decir, a utilizar críticamente este concepto en un contexto donde el malestar social tiende a ser extremo. Detrás de esta tentativa hay una razón fundamental: polemizar con quienes consideran que lo más adecuado es ubicar la CS en el campo paradigmático que ha impulsado y justificado las reformas a favor de la construcción de sociedades de mercado realizadas en América Latina a lo largo de los últimos 20 años.

Para llevar a cabo esta tentativa este capítulo se divide en 5 partes. La primera intenta dirimir la relación existente entre cohesión e integración social y definir ambos conceptos. La segunda propone un

4 Este es un viejo tema en la región ¿Están realmente marginados los más pobres? O ¿Están insertos en una realidad subordinada que les condena a la pobreza y la precariedad? Este debate se dio en América Latina hace varias décadas, por lo que nuestra intención no es reeditararlo, sino mirar críticamente el concepto de cohesión social que ahora ha sido fuertemente promovido desde la Unión Europea para pensar a nuestro continente.

campo de análisis alternativo: los problemas de integración social, subrayando la tensión existente entre orden y legitimidad social. La tercera aborda el campo de batalla de la CS en los países postindustriales. La cuarta se aboca a presentar el debate teórico actual sobre la CS y a situar dentro de él cuáles son las perspectivas hegemónicas en el contexto global. La quinta propone una visión normativa para analizar los problemas de integración social en América Latina, a partir de un enfoque que tiene como ejes la desigualdad y la construcción de ciudadanía social para todos.

ENTRE LA COHESIÓN Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

LA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN SOCIAL

El concepto de integración social tiene una larga historia, su raíz más antigua se hunde en la sociología clásica y se refiere tanto a la relación individuo-sociedad (construcción de la sociabilidad), como a las condiciones y restricciones para la acción colectiva (construcción de campos que estructuran la acción social).

El campo de la integración social empezó a desarrollarse a partir de las reflexiones teóricas de Emile Durkheim⁵ acerca de lo problemático que resultaba integrar a las sociedades modernas, caracterizadas por una gran densidad social y moral que acompañaba a los procesos de individuación y se traducía en una notable pluralidad de intereses y valores (Durkheim, 2007).

Esta sensibilidad teórica acerca del conflicto potencial en la interacción y las relaciones sociales en el mundo moderno abrió el camino para la aparición de la noción de “solidaridad orgánica”⁶, la cual se refería a formas de integración social que se consideran adecua-

5 Aunque un antecedente que también es importante son los conceptos de “comunidad” y “asociación” desarrollados por Fernando Toennies que prefiguran las nociones de solidaridad mecánica y orgánica que fueron creados por Durkheim. Para Toennies la “comunidad” representa un tipo de estructura social en la que los seres humanos viven ejerciendo actos de voluntad “natural”, predeterminados por el medio que le rodea y como reflejo de intereses y valores generales y comunes, idea muy cercana a la de solidaridad mecánica. En cambio, la “asociación” es una estructura social en la que éstos persiguen sus propios fines mediante los medios que consideran más adecuados, la asociación supone una relajación de los lazos íntimos, de valores e intereses generales y comunes, idea que se acerca a la de solidaridad orgánica (Medina Echavarría, 2008: 150).

6 Noción concebida en oposición a la idea de “solidaridad mecánica” forma de asociación propia de sociedades donde la articulación de la sociedad se produce por similitudes, como producto de la coincidencia múltiple, individuo a individuo, en las mismas aspiraciones y móviles, debido a la casi inexistente especialización y la ausencia de reparto de ámbitos y competencias (Durkheim, 2007).

das para sociedades donde las diferencias entre los individuos son el punto de partida. Para Durkheim, este tipo de integración se fundaba en la construcción de sistemas normativos complejos, especializado, capaces de asegurar un equilibrio dinámico y circuitos de intercambio y reciprocidad, en un contexto de alta división social del trabajo (Durkheim, 2007).

Esta visión fue complementada en el siglo XX por Talcott Parsons (1984), quien desarrolló el concepto de “integración normativa” y definió el problema de la integración social como algo que puede alcanzarse cuando los elementos en un sistema cultural (los valores comunes de una sociedad) son institucionalizados como elementos estructurales del sistema social⁷.

LA COHESIÓN SOCIAL O LOS PRINCIPIOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL

El concepto de CS está vinculado íntimamente con el de integración social, pero no es un sinónimo de ésta. Para la integración el tema central son los mecanismos para mantener los vínculos sociales o reparar aquellos que han sido cortados o son precarios, en consecuencia su propósito es destacar las normas o las instituciones que pueden permitir la vinculación de los individuos con la sociedad, o los mecanismos sistémicos que permiten desarrollar acciones colectivas y que articulan al conjunto de la sociedad (Schnapper, 2007).

En cambio, el concepto de CS se refiere a la *naturaleza* (en nuestros días hablaríamos de características) de los vínculos sociales que permiten a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social (en diversas escalas), confiar en los demás (confianza horizontal), reconocer la legitimidad de la sociedad y confiar en sus instituciones. La CS habla entonces de los distintos principios que permite la integración social, en términos metafóricos podría decirse que la cohesión adjetiva a la integración social (Alpert, 1986: 217).

La noción de CS apunta a construir una tipología, que en Durkheim sólo tenía dos posibilidades: solidaridad mecánica (o cohesión basada en la semejanza) y solidaridad orgánica (o cohesión basada en la interdependencia funcional). El tema central en ambos casos era determinar cuál era el principio o la lógica de integración social, es decir, el factor que articula a los mecanismos para lograrla.

En la obra de Durkheim, la CS se refería al tipo los vínculos que unían a los hombres y permitían la formación de agregados sociales. En

7 En tres niveles: categorías de personas, colectividades y roles. La comunidad sería el espacio privilegiado para la articulación entre un sistema de valores y normas (derivadas del sistema cultural) y el sistema normativo, relacionado con los sistemas de personalidad.

el caso de la pregunta por la especificidad de estos vínculos en sociedades premodernas, la respuesta era: la conciencia colectiva, la percepción de los individuos de que son semejantes a los demás, de que poseen un fondo de creencias y prácticas comunes a todos; en el caso de las sociedades modernas la respuesta era: la interdependencia funcional entre individuos diferentes, pero complementarios (Alpert, 1986: 217-221).

En la solidaridad mecánica la vinculación entre los individuos y la sociedad es trazada como directa, todos adquieren los mismos hábitos, las mismas actitudes, creencias y valores. En el de la orgánica, el vínculo es descrito como indirecto, pues los individuos sólo están ligados a la sociedad a través de instituciones específicas, diferenciadas, especializadas y rigurosamente coordinadas entre sí, aquí la integración es garantizada por el sistema social (*Ibidem.*).

UN CAMPO DE ESTUDIO ALTERNATIVO: LOS PROBLEMAS DE INTEGRACIÓN

Más allá de esta demarcación conceptual, la visión clásica construida por Durkheim y Parsons generó a lo largo del Siglo XX muchas críticas, porque es muy problemática. Fundamentalmente, no logra explicar cómo es posible desarrollar la solidaridad social a partir, no de las semejanzas, sino de las diferencias no sólo entre los individuos, sino en los mundos de vida y los roles sociales, pluralización que para algunos autores produce la disolución de un universo simbólico integrado e instaura una realidad donde priva la diferenciación simbólica⁸ (Berger, *et.al.*, 1973).

La división del trabajo no sólo supone una separación de las funciones sociales, sino una progresiva individuación, un debilitamiento de los vínculos comunitarios y familiares y una pluralización de los mundos de significación y experiencia (Berger, *et.al.*, 1973). Por ello, resulta difícil explicar cómo logra la sociedad imponerse a individuos cada vez más libres y autónomos.

Como hemos visto, la solución que proponían Durkheim y Parsons era atribuir a la dimensión estructural y sistémica (la división del trabajo) la capacidad para producir una integración social fundada en una adhesión consciente a los valores y a las normas colectivas (Esteinou, 1999). No obstante, lo más sensato es asumir que de la diferenciación estructural no surge una nueva solidaridad, sino problemas de integración social (Habermas, 1987).

8 Para Peter Berger y sus colegas la situación típica de los individuos en una sociedad moderna es vivir la vida en distintos sectores que les ponen en relación con mundos de significación y experiencia muy distintos y discrepantes, lo que no sólo influye en las prácticas sociales, sino en sus conciencias (Berger, *et al.*, 1973)

Esto es implícitamente reconocido por el propio Durkheim cuando señala al final de *La división del Trabajo Social*⁹ (2007) que: “[...] la moral atraviesa por una crisis formidable [...] cambios profundos se han producido, y en muy poco tiempo, en la estructura de nuestras sociedades [...] la moral que corresponde a este tipo social [sociedades tradicionales] ha retrocedido, pero sin que [...] otro se desarrollara lo bastante rápido para ocupar el terreno que la primera dejaba vacío en nuestras conciencias. Nuestra fe se ha quebrantado, la tradición ha perdido su imperio; el juicio individual se ha emancipado del juicio colectivo [...] Lo que se necesita es que cese esa anomia... nuestro primer deber es hacernos una moral (Durkheim, 2007: 428-429).

Esta conclusión, Durkheim reconoce que la relación individuo-sociedad es conflictiva y que la cooperación social es problemática, por lo que el análisis de cómo los individuos se identifican e integran a la sociedad, o cómo cooperan entre sí es un problema que queda abierto.

Esto es muy claro para autores contemporáneos, como ocurre en el caso de Crozier y Friedberg (1977), quienes señalan que la acción colectiva es un “constructo social” cuya existencia plantea problemas difíciles de resolver, entre ellos: cómo fijar condiciones que hagan posible la cooperación de actores con intereses económicos distintos; o cómo manejar la incertidumbre que acompaña cualquier intento de resolver un problema a través de una acción colectiva.

Dichos autores consideran que ambos aspectos se convierten en elementos básicos de cualquier negociación e implican relaciones sociales desiguales y relaciones de poder, ya que los actores no cuentan con los mismos recursos o capacidades para manejar la incertidumbre, lo que provoca que algunos tratan de imponerse a otros (Crozier y Friedberg, 1977: 19-20).

LAS AGUAS TURBULENTAS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL: ORDEN Y LEGITIMIDAD

Así, en las sociedades modernas, caracterizadas por importantes desigualdades sociales y culturales, oposiciones políticas, constantes conflictos de intereses, así como por el debilitamiento de vínculos comunitarios y familiares, por grandes diferencias simbólicas, por la proliferación de mundos de significación y experiencia, y por el uso ilegítimo de la fuerza, lo más adecuado es hablar no del reino de la solidaridad orgánica, sino de problemas de integración social y de formas diferenciales de cohesión social.

⁹ Estos problemas de integración aparecen también en otra de sus obras: *El suicidio* (Durkheim, 2007a).

Es evidente que el anhelo de lograr que todas las personas se ajusten a la sociedad aparece como una aspiración imposible de realizar. Por ello, una fórmula alternativa ha sido ambicionar que la sociedad sea capaz de aceptar las diferencias sociales. Desafortunadamente para esta utopía funcionalista, las sociedades modernas no sólo son plurales sino desiguales. Esto es así, parece ocioso recordarlo, porque en ellas actúan estructuras que generan ganadores y perdedores, dominados y dominadores, integrados y excluidos.

Así, una visión normativa más realista ha relacionado el tema de la integración social con una aspiración mucho más modesta, compartida con la noción de “orden social”: moderar los conflictos y las contradicciones sociales, ya que es imposible evitarlos. En este escenario la diferencia entre integración y orden social estriba en que en el primer caso únicamente se privilegiarían medios no coercitivos.

La idea fuerza en esta perspectiva es que los conflictos y las contradicciones sociales pueden y deben ser atemperados, pues no hacerlo puede poner en peligro la sobrevivencia de la sociedad como un todo, se asume así un interés común mínimo: evitar la desintegración de la sociedad.

Por eso, se considera plausible construir relaciones sociales, económicas y políticas entre segmentos sociales que entrarían en conflicto si sus relaciones no fueran mediadas por reglas e instituciones públicas, que no intentan lograr la asimilación (proceso propio de sociedades premodernas), sino evitar la polarización.

Los métodos para evitar dicha polarización implican siempre mediaciones institucionales y pueden variar: se puede regular, mercantilizar, educar o democratizar a la sociedad. Los mecanismos considerados son diversos: el estado, el mercado, la familia o las instituciones de la sociedad civil¹⁰.

No obstante, cuando los mecanismos de desintegración social, que como hemos visto son múltiples, no pueden ser contrapesados por mediaciones institucionales cabría esperar que se reduzca en diversos grados la legitimidad de las instituciones políticas y sociales y

10 El primer método privilegia la vigencia del estado de derecho y exige la legitimidad de quien hace las leyes y de quien las hace respetar. El segundo, supone que el mercado puede evitar que algún actor haga un uso excesivo de recursos a través de costos cada vez mayor para el usuario. Aquí la intervención pública sólo se justificaría ante externalidades (por ejemplo: contaminación). La educación enfatiza la enseñanza de prácticas que refuerzan la cultura y las instituciones sociales. La democratización implica la extensión de formas de toma de decisiones que impliquen una amplia participación social, para que los disidentes sean incluidos y se pueda llegar a niveles mínimos de consenso

que la confianza social en su capacidad para resolver problemas sociales tienda a perderse.

En todo caso, en este escenario podemos asumir que los estados nacionales son capaces, con diversos grados de éxito, de desarrollar alguna forma de cohesión, combinada con sistemas de autoridad (que descansan en normas y mecanismos coercitivos) para intentar garantizar el orden social y generar legitimidad social, mixtura que permite que las sociedades se reproduzcan (Sorj y Maruccelli, 2008).

LA COHESIÓN SOCIAL PUESTA EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

De acuerdo con Robert Castel (1997) desde un punto de vista histórico el tema central durante el siglo XX fue la creación de la figura del trabajador asalariado moderno, quien expresa la disfuncionalidad de la sociedad moderna en los albores del capitalismo, donde el orden jurídico político se basaba en el reconocimiento de derechos y libertades, mientras el ámbito económico se caracterizaba por la miseria y la indigencia, por ello, este hiato fue uno de los factores cruciales para pensar el tema de la cohesión social, que expresaba la necesidad de crear primero leyes de pobres e instituciones de asistencia y posteriormente un sistema de bienestar ligado a derechos sociales para contrapesar la imposibilidad de que el orden autorregulado del mercado garantizara la reproducción de la sociedad.

Por eso el desarrollo del Estado de bienestar o Estado social fue crucial, porque permitía preservar la libertad de mercado y las libertades individuales y desarrollar al mismo tiempo instituciones y derechos que hacían frente a los riesgos sociales.

Sin embargo, la crisis económica de los años setenta y ochenta volvió a poner en el centro del escenario el tema de la cohesión social, porque las disfunciones reaparecieron: crisis del crecimiento económico, fin del pleno empleo, crisis de representación política, pauperización creciente, desocupación estructural, desempleo de larga duración, migraciones masivas en busca de trabajo, diversidad cultural, fragmentación social, etcétera (Schapper, 2007).

Pero en ese escenario ha sido muy importante el cambio de las características del trabajo, que se ha precarizado y ha sido en parte reemplazado por la tecnología. Este cambio estructural afectó profundamente la relación existente entre empleo, ciudadanía y derechos sociales, también afectó el equilibrio establecido entre acumulación y redistribución garantizado por el estado de bienestar.

Se produjo también, en muchos casos, un desplazamiento hacia sociedades duales, divididas entre quienes encuentran inserción en el mercado laboral formal y quienes no la encuentran. En numerosos países, las políticas sociales también cambiaron de signo, se desco-

nectaron de la intención de realizar derechos sociales y se articularon al objetivo de lograr inclusión para los excluidos del mercado, considerados inútiles. La intención de este nuevo tipo de política ha sido reformar las identidades sociales para adecuarlas al mercado¹¹.

EL CAMPO DE BATALLA: FORMAS DIFERENCIALES DE COHESIÓN SOCIAL

De cualquier manera, no hay ninguna razón para pensar que en las sociedades actuales prevalece un solo tipo de CS y que en consecuencia los problemas de integración social sean equiparables en todos los casos. Una hipótesis más productiva es suponer que los tipos de CS además de cambiar a lo largo de la historia, pueden variar en distintos tipos de sociedades, pueden ser más o menos efectivos y pueden ser o no democráticos.

Si empleamos el concepto de regímenes de bienestar social desarrollado por Esping-Andersen (1990, 1996, 1999) podríamos delinear distintas formas de CS que privan en la actualidad en los países postindustrializados¹². En el primer caso cohesionar la sociedad implica reducir la desigualdad a través de procesos redistributivos, en el segundo cohesionarla implica mercantilizar el trabajo; mientras en el tercero implica segmentar a la sociedad a través de procesos específicos de reciprocidad¹³. En cada caso la forma dominante de CS es una respuesta política a los problemas de integración social de las sociedades modernas.

LA COHESIÓN SOCIAL UNIVERSALISTA: CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA SOCIAL

Reducción de la desigualdad a través de derechos sociales: en los regímenes socialdemócratas la CS enfatiza el rol de las instituciones y los sistemas estatales que permiten extender la democracia al nivel de la economía, subrayando el derecho al trabajo; también recalca

11 Tal es precisamente el objetivo de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

12 Esta visión tripartita es obviamente insuficiente y ha sido muy cuestionada, no sólo en el ámbito de los países más desarrollados, donde se suele hablar de un régimen mediterráneo y de otros específicos de países orientales, sino en el campo de los países que formaban parte del bloque socialista y en el de los países en desarrollo (Barba, Ordoñez y Valencia, 2009; Barba 2007; Martínez, 2008; Gough y Wood, 2004). No obstante podemos emplearla para ilustrar el carácter diferencial de lo que Carlos Sojo (2009) denomina “regímenes de cohesión social”.

13 Es evidente que estas formas de cohesión se corresponden con 3 de los 4 principios de integración económica señalados por Karl Polanyi (1992): la redistribución, el mercado y la reciprocidad.

la existencia de derechos sociales universales y la posibilidad abierta para los más pobres de ascender en la escala social. En este caso la CS busca la equidad social a través de formas de solidaridad verticales e instituciones fuertemente redistributivas.

LA COHESIÓN SOCIAL LIBERAL: INSERCIÓN MERCANTIL

Asistencia social y mercantilización de la pobreza: en los regímenes liberales la CS privilegia el papel de los derechos civiles y políticos, pero sobre todo el rol del mercado como ámbito neutro donde distintas comunidades pueden jugar con las mismas reglas. En este tipo de regímenes el papel asignado al estado es residual: asistir sólo a quienes son incapaces de lograr su propia seguridad. Se trata de una forma de cohesión que buscaría la inclusión de los más pobres en el mercado, a través de la reasignación controlada de recursos (no la redistribución de riquezas o ingresos, por vías fiscales o institucionales) para dotarlos de activos mínimos (capital humano, infraestructura social, ingresos monetarios mínimos, etc.) para que sean capaces de aprovechar las oportunidades generadas por el mercado. Esta forma de CS suele estructurar sociedades dualistas y suele distinguir entre pobres merecedores y no merecedores de asistencia pública.

LA COHESIÓN SOCIAL CONSERVADORA: FAMILIARISMO Y SEGMENTACIÓN SOCIAL

Segmentación social y derechos desiguales: en los regímenes conservadores la CS se piensa a través del empleo y la familia, como factores para acceder a formas institucionales o redes de protección social. En este caso, como en el de los regímenes social demócratas el trabajo es un aspecto crucial, pero aquí no es visto como un derecho, sino como un espacio donde se desarrollan formas de solidaridad y reciprocidad horizontal.

EL DEBATE ACTUAL: ENFOQUES NO NORMATIVOS O ENFOQUES NORMATIVOS

En la actualidad prevalece la tendencia a definir la CS en estrecha vinculación con la noción de capital social (KS), que subraya dos aspectos centrales en la dinámica de los grupos sociales: la confianza y las redes sociales¹⁴, pero la noción de CS no puede ubicarse en la

14 Diversas perspectivas suelen darle primacía a alguno de estos dos elementos. Fukuyama (1995), por ejemplo, considera que el KS es un conjunto de normas (recursos morales y comportamientos éticos) compartidas por miembros de un mismo grupo que les permiten cooperar entre sí. El más importante de esos valores es la confianza, que funciona como un lubricante que hace más eficientes las interacciones grupales. La perspectiva que considera que lo predominante son las redes aso-

escala micro del capital social porque supone la articulación de dos conjuntos: en primer término, confianza y redes sociales; en segundo, instituciones cívicas y societales¹⁵ (Brehn y Rahn, 1997).

Esto es reconocido incluso por el Banco Mundial (1998) que adopta una visión semejante y asume un sentido compartido de “responsabilidad cívica” y una identificación común con formas de gobierno, normas culturales y roles sociales (el régimen político, el imperio de la ley, el sistema jurídico, y las libertades civiles y políticas).

Sin embargo, el gran tema es excluir o incluir el problema de la desigualdad social en la definición de CS. La primera perspectiva desarrolla una noción no normativa de la CS, la segunda opta por definirla en términos normativos.

LA PERSPECTIVA NO NORMATIVA DE LA COHESIÓN SOCIAL

En el primer caso cuando se aborda la CS se habla sólo de patrones básicos de cooperación social y un conjunto de valores colectivos (Vertovec, 1997), que funcionan como una estructura vinculante (Pahl, 1991).

Para esta perspectiva una sociedad altamente cohesiva, bien organizada y con altos niveles de confianza no tiene por qué ser igualitaria, puede ser compatible con un estado mínimo, en una economía de libre mercado, en la que asegurar que todos los ciudadanos sean incorporados al mercado (no integrados en un sentido amplio) implica un bajo costo para la sociedad (Fukuyama, 1999).

En el núcleo de esta conceptualización está la inserción social de los pobres en el mercado, no su incorporación a la sociedad como ciudadanos en un sentido pleno como el que imaginaba Marshall. Por ello, es evidente que esta noción sigue el modelo liberal o residual de cohesión social.

Sin embargo, como lo ha señalado Woolcock (1998) esta perspectiva deja de lado una serie de factores socio estructurales que interfieren con la cohesión social, entre ellos: las matrices de desigualdad social que tienen su asiento en relaciones de clase, sexo o etnia; la

ciativas horizontales es ejemplificada por Woolcock (1998) o por Bourdieu (1986), quienes consideran que la confianza es una consecuencia de la existencia de relaciones sociales de mutuo reconocimiento, más o menos institucionalizadas, donde lo fundamental es la membresía. Sin embargo, la visión predominante es la de Putman (1993) quien vincula los dos elementos.

15 Algunos autores como Lockwood (1999) y Hall (1999) señalan al altruismo como un elemento central para la desarrollo de KS, como cemento social para permitir que la sociedad opere efectivamente. Para ellos la confianza y la responsabilidad cívica son ingredientes no sólo del KS sino de la definición de “cohesión social”.

prevalencia de situaciones endémicas de pobreza; la falta de intereses compartidos entre grupos dominantes y subordinados; así como la discriminación contra grupos minoritarios.

LA PERSPECTIVA NORMATIVA

Justamente, el reconocimiento de estos factores abre el camino para desarrollar una perspectiva normativa de la cohesión social. La razón es bastante evidente: si las desigualdades, la exclusión y la discriminación sociales, así como la pobreza obstaculizan la cohesión social, entonces es necesario incluir estos problemas en cualquier ecuación que intente dar cuenta de ésta última.

Aparece así una visión sustantiva: la CS no sólo es vista como un atributo de sociedades que comparten valores, sino que comparten valores igualitarios y desarrollan estrategias, políticas e instituciones para reducir las desigualdades sociales (Berger-Schmitt, 2007).

Para esta perspectiva una sociedad desigual eficiente y con altos niveles de orden social no sería vista como cohesiva en términos sociales, porque la CS además de implicar “[...] construir valores compartidos y comunidades de interpretación [envuelve] [...] reducir las desigualdades de la riqueza e ingreso, y en términos generales permitir que las personas tengan un sentido de que están vinculadas en una empresa común”¹⁶ (Maxwell, 1996: 13).

La visión normativa considera que construir CS requiere una amplia intervención estatal en la búsqueda de justicia social y reducción de desigualdades, y que ello exige, además de acciones redistributivas por parte del estado, un alto costo fiscal para la sociedad en su conjunto. Para esta noción, que sigue el modelo socialdemócrata, lo fundamental es la desmercantilización del bienestar social a través de la construcción de un entramado de derechos universales que permitan desvincular el bienestar de los ciudadanos de su situación en el mercado (Esping-Andersen, 1990).

COHESIÓN SOCIAL Y GLOBALIZACIÓN

Cabría preguntarse en un contexto global ¿Cuál es el modelo a seguir? ¿Cuál se ajusta mejor a una sociedad donde aparecen nuevos riesgos sociales?

16 Para este enfoque la cohesión social tiene dos dimensiones: la equidad y el capital social democrático. La primera se materializa a través de la reducción de la desigualdad y el reconocimiento de las diferencias; mientras el segundo se refiere al fortalecimiento de las relaciones sociales y la confianza en las instituciones democráticas (Berger-Schmitt y Noll, 2000).

¿Qué hacer? Si el funcionamiento del mercado de trabajo demanda flexibilidad laboral y crea inseguridad en el empleo; si el ingreso masivo de jóvenes y mujeres a la fuerza de trabajo se ha producido en un contexto de precarización del empleo; si quienes tienen bajos niveles de calificación cuentan con menores oportunidades de empleo y enfrentan la perpetuación de bajos niveles de ingreso; si la inestabilidad laboral de los jóvenes trabajadores amenaza las posibilidades de que obtengan una pensión durante la vejez; y si la incorporación de las mujeres al mercado laboral genera una gran inestabilidad familiar (Esping-Andersen, 1999 y 2001).

El punto no es, sin embargo, determinar cuál de estos modelos es hegemónico en la actualidad, porque como lo ha demostrado Esping-Andersen (1996 y 1999) al menos existen tres estrategias distintas para hacer frente a la nueva estructura de riesgos que caracterizan a la economía globalizada¹⁷: la estrategia liberal o residual, la conservadora y la universalista o socialdemócrata.

LA ESTRATEGIA RESIDUAL

Esta estrategia caracteriza a los regímenes de bienestar liberales y consiste en buscar que el bienestar se alcance individualmente a través del mercado, para lo cual se asume que hace falta crear abundantes empleos flexibles, caracterizados por bajos salarios; mientras la política social sólo se hace cargo de los pobres que “merecen” atención pública y que además estén dispuestos a pagar el beneficio recibido con trabajo voluntario o a través de su reinserción en el mercado laboral (Esping-Andersen, 1999).

LA ESTRATEGIA CONSERVADORA

Ésta es distintiva de los regímenes conservadores, y sobresale por privilegiar la producción de altos salarios, que benefician a un núcleo altamente calificado de trabajadores varones. En este caso la apuesta es pagar retiros voluntarios tempranos de los trabajadores industriales descalificados y cubrir los costos de ese proceso con los aumentos de la productividad de los trabajadores postindustriales (*Ibidem*).

17 Entre los nuevos riesgos sociales destacan: que el funcionamiento del mercado de trabajo demanda flexibilidad laboral y crea inseguridad en el empleo; que se ha producido un ingreso masivo de jóvenes y mujeres a la fuerza de trabajo en un contexto de precarización del empleo; que quienes tienen bajos niveles de calificación cuentan con menores oportunidades de empleo y enfrentan la perpetuación de bajos niveles de ingreso; que la inestabilidad laboral de los jóvenes trabajadores amenaza las posibilidades de que obtengan una pensión durante la vejez; y que el ingreso de las mujeres al mercado laboral genera una gran inestabilidad familiar (Esping-Andersen, 1999 y 2001).

LA ESTRATEGIA UNIVERSALISTA

Ésta es propia de los regímenes socialdemócratas, supone permitir altos niveles de flexibilidad laboral en conjunción con políticas y derechos sociales para todos los ciudadanos, acompañados de generosos programas de mantenimiento del ingreso, de programas de creación de empleo y otros de capacitación laboral para minimizar los efectos del desempleo juvenil (*Ibidem*).

EL TEMA CENTRAL: LOS EFECTOS SOCIALES DE ESAS ESTRATEGIAS

El punto central es reflexionar sobre cuáles son los efectos de estas estrategias. En el caso de la estrategia liberal la CS se erosiona porque aunque se logra reducir el desempleo, el costo es un aumento notable de la desigualdad y la pobreza, porque se puede obtener un trabajo sin estar en condiciones de rebasar la línea oficial de pobreza. Esto es inaceptable desde una perspectiva normativa.

En el caso de la estrategia conservadora ésta genera altos niveles de desempleo y exclusión¹⁸ de jóvenes, mujeres e inmigrantes. Mientras la estrategia socialdemócrata es la única que intenta conciliar flexibilidad laboral con bajos niveles de desempleo y de pobreza (Barba, 2007: 172-180).

Algo evidente, si empleamos una perspectiva normativa de la CS es que sólo en el último caso podríamos hablar de altos niveles de cohesión social. Esta afirmación es bastante consistente con los resultados de estudios que correlacionan desigualdad social y cohesión social¹⁹.

18 Concebido como desempleo de larga duración.

19 Tal es el caso, por ejemplo, de un estudio realizado por Vergolini (2008) quien muestra que la desigualdad económica (con indicadores de privación de ingreso, privación material y estrés económico) tiene un efecto muy notable en los niveles macro de cohesión social, es decir, en lo relativo al sentimiento de pertenencia a la sociedad y a la confianza en sus instituciones. El estudio muestra que la desigualdad tiene el mayor impacto en los regímenes mediterráneos, un impacto medio en los liberales y un bajo impacto en los social demócratas, donde las instituciones son fuertemente redistributivas. También puede ejemplificarse con otro estudio, esta vez realizado por Larsen (2007), quien muestra que en contextos de rápidas transformaciones socioeconómicas la cohesión social puede aumentar o disminuir y que ello se explica en buena medida por las características de los regímenes de bienestar. Para demostrarlo dicho autor comparó lo ocurrido en EUA y el Reino Unido después de la crisis de los años setenta, con lo ocurrido en los países escandinavos durante los años noventa. En el primer caso, nos dice, se siguió una vía neoliberal y postindustrial que generó pobreza y exclusión, pero la opinión pública se manifestó en contra de políticas que contrarrestaran estas tendencias negativas, por ello, el resultado fue una dramática caída de la confianza entre grupos sociales (en "los otros"). En el segundo caso, en países como Dinamarca o Suecia que también siguieron

En un contexto como este una estrategia de inserción social coyuntural no resuelve los problemas de integración social que la generan, porque hablamos de situaciones estructurales, considerando que el mercado laboral estructuralmente genera muchas menos oportunidades de empleo y de protección que en el pasado. Este tipo de políticas de inserción, como lo señala Robert Castel (2004), sólo son: “bocanadas de oxígeno en una amplia zona de desprotección”.

Entonces ¿Dónde hay que actuar? se pregunta Castel (2004), y concluye que no basta con la reincorporación al mercado laboral, donde el empleo es precario, hacen falta políticas de derechos sociales universales, no políticas de ambulancias.

REFLEXIÓN FINAL: UNA VISIÓN ALTERNATIVA PARA AMÉRICA LATINA

Esta reflexión, que es muy pertinente en las principales economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es aún más pertinente en el caso de América Latina, donde hay que decirlo con claridad, es un gran error hablar de CS desde una perspectiva residual, porque eso implica eludir tres de los problemas más importantes en materia de integración social en la región: la desigualdad social, la imposibilidad de ascenso social de los más pobres y la exclusión sociocultural de los diferentes (Ottone y Sojo, 2007).

Hablar de CS es tanto un tema teórico como un problema político y de políticas e instituciones públicas, por ello hay varios aspectos que considerar, en los dos terrenos, el de la crítica teórica y el de la construcción de agencia social.

En el terreno teórico es crucial abordar las consecuencias sociales de los procesos de *residualización* de los enfoques, de las políticas, de las instituciones y de los servicios sociales en América Latina, entre esas consecuencias destacan las siguientes:

- la noción liberal de CS excluye de la agenda social el principal problema de integración de nuestra región: la desigualdad

una vía postindustrial, pero social demócrata, se previno el crecimiento de la pobreza y la aparición de infra clases (*the underclass*), en un contexto donde la opinión pública era muy favorable al apoyo para “la parte baja de la sociedad”: los pobres y los desempleados (Larsen, 2008). Para ese autor el gran diferencial de confianza entre uno y otro caso se debe a que mientras en las sociedades anglosajonas ha dejado de ser creíble que las partes bajas de la sociedad podrían ascender hacia la clase media ni siquiera a través de trabajo duro; en el caso de los regímenes social demócratas escandinavos, esta posibilidad todavía sigue abierta (Larsen, 2007).

- la estrategia alternativa es desarrollar programas de inserción de los pobres en el mercado, pero como hemos visto esto no resuelven los déficit de integración social de nuestras sociedades
- las políticas focalizadas evitan abordar la construcción amplia de ciudadanía social y no contribuyen a superar las consecuencias de la precarización e informalidad del empleo, ni desarrollan conocimiento ni políticas para impulsar un crecimiento económico estable e incluyente.

Es por ello que considero que hace falta adoptar un paradigma normativo de CS, cuya especificidad es precisamente incluir el tema de los obstáculos socio-estructurales para la cohesión social. Esto tiene sentido porque como hemos visto las formas de cohesión social pueden cambiar a lo largo del tiempo, y desplazarse de una forma a otra.

Este cambio de perspectiva nos sitúa en el terreno de la agencia y plantea un problema a resolver: ¿Cómo integrar a nuestras sociedades desiguales? Una respuesta simple es poner en el centro de la agenda la construcción de ciudadanía social para todos y el desarrollo de sistemas de prestaciones sociales universalistas, lo que implica pensar tanto en el ámbito de la integración social, como en el de la integración sistémica.

Sin embargo, hay que ir más allá, y plantear el problema general en ámbitos más concretos:

- ¿Cómo garantizar la seguridad económica y social de quienes laboran en un mercado laboral precario o cuentan sólo con empleos informales?
- ¿Cómo construir derechos, titularidades e instituciones sociales universales en contextos sociales donde privan los privilegios para algunas minorías que concentran el ingreso y la riqueza?
- ¿Cómo desarrollar ciudadanía social en los distintos tipos de regímenes de bienestar regionales?
- ¿Cómo posibilitar el ascenso social de quienes se encuentran en la parte baja de la sociedad?
- Y ¿cómo construir alianzas sociales amplias que permitan realizar reformas que busquen ampliar la ciudadanía social?

En todo caso, habría que decir que en este campo lo primero que tendríamos que reconocer es que la CS es un ámbito donde hay intereses y proyectos antagónicos y que hacer política y generar alianzas a favor de la reducción de la desigualdad social es un tema igual de importante que garantizar el crecimiento económico, pero discutir esto rebasa los alcances de este capítulo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alpert, Harry 1986 *Durkheim* (México: FCE).
- Banco Mundial 1998 *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description* (New York: World Bank).
- Barba, Carlos; Ordoñez, Gerardo y Valencia, Enrique (coords.) 2009 *Más allá de la pobreza. Regímenes de Bienestar en Europa, Asia y América Latina* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/El Colegio de la Frontera Norte).
- Barba, Carlos 2007 *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el Siglo XXI* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara).
- Berger, Peter; Berger, Brigitte y Hansfried Kellner 1973 *The Homeless Mind. Modernization and Consciousness* (Nueva York: Vintage).
- Berger-Schmitt, Regina 2002 "Considering social cohesion on quality of life assessments: concept and measurement" en *Social Indicators Research*, N° 50: 403-428.
- Berger-Schmitt, Regina y Noll, Heinz 2000 "Conceptual framework and structure of a European system of social indicators" en *Euroreporting Working Paper #9* (Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology).
- Bourdieu, Pierre 1986 "The forms of capital" en Richardson (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (Westpoint: Greenwood Press).
- Brehn, John y Wendy Rahn 1997 "Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital" en *American Journal of Political Science* Vol. 41, N° 3: 999-1023.
- Castel, Robert, 2004 "Encuadre de la exclusión" en Karsz, Saül, *La Exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices* (Barcelona: Gedisa).
- Castel, Robert, 1997 *La Metamorfosis de la Cuestión Social* (Buenos Aires: Paidós).
- Coleman, James 1988 "Social capital in the creation of human capital" en *American Journal of Sociology* (EUA) N° 94: 95-120, suplemento.
- Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) 2009 *Panorama Social 2009* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard 1977 *El Actor y el Sistema* (México: Alianza).
- Durkheim, Émile 2007 *La división del Trabajo Social* (México: Colofón).

- Durkheim, Émile 2007 *a El suicidio* (México: Colofón).
- Esping-Andersen, Gosta 2001 “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados” en Franco, Rolando (coord.) *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*. (México: Siglo XXI y CEPAL).
- Esping-Andersen, Gosta (ed.) 1996 *Welfare States in Transition. National adaptations in global economy* (Londres: Sage).
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity).
- Esteinou, Rosario 1999 “Familia y diferenciación simbólica” en *Nueva Antropología* (México). Vol. XVI, N° 55: 9-26, junio.
- Fukuyama, Francis 1999 *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order* (Londres: Profile).
- Gough, Ian y Wood, Geof (eds.) 2004 *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Habermas, Jürgen, 1987 *Teoría de la Acción Comunicativa. Crítica de la razón funcionalista* (Madrid: Taurus).
- Hall, Peter 1999 “Social capital in Britain” en *British Journal of Political Science*, Vol. 29, N° 3: 417-461.
- Larsen, Christian 2009 “Why social cohesion declines in liberal regimes and increases in social democratic regimes?. A comparative study of USA, Great Britain, Denmark and Sweden” Paper prepared for the *RC19 Montreal Conference 2009*.
- Lockwood, David 1999 “Civic integration and social cohesion” en Gough, I. y Olofsson, G. (eds.) *Capitalism and Social Cohesion* (Basingstoke: Macmillan).
- Marshall, Thomas 1992 *Citizenship and Social Class* (Londres: Pluto Press).
- Martínez, Juliana (2008) *¿Arañando Bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central* (Buenos Aires: CLACSO).
- Maxwell, Judith 1996. *Social Dimensions of Economic Growth: Eric John Hanson Memorial Lecture Vol. III* (Alberta: University of Alberta).
- Medina Echavarría, José 2008 *Panorama de la Sociología Contemporánea* (México: El Colegio de México).
- Ottone, Ernesto y Sojo, Ana 2007 “La racionalidad política de la cohesión social en América Latina y el Caribe” en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), N° 1: 3-30, segunda época.

- Pahl, Ray, 1991 "The search for social cohesion: from Durkheim to the European Commission" en *Archives Europeennes de Sociologie*, Vol. 32, N° 2: 345-360.
- Parsons, Talcott, 1984 *El Sistema Social* (Madrid: Alianza).
- Polanyi, Karl, 1992 *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (México: FCE).
- Phillips, David 2003 "Social cohesion, social exclusion and social quality" Trabajo presentado en *ESPAnet Conference*, Copenhagen.
- Putnam, R. 1993 "The prosperous community-social capital and public life" en *American Prospect*, N° 13: 35-42.
- Schnapper, Dominique 2007 *Qu'est-ce que l'integration?* (París: Gallimard).
- Sorj, Bernardo y Marucelli, Danilo 2008 *El Desafío Latinoamericano: Cohesión social y Democracia* (Sao Paulo: Instituto Fernando Enrique Cardoso).
- Vergolini, Loris 2008 "Social Cohesion and Social Inequalities in Europe: A Comparative Perspective" Paper presentado en el encuentro anual de la *American Sociological Association Annual Meeting* (Boston). Versión digital:
<http://www.allacademic.com/meta/p242443_index.html>.
Consultado el 2 de abril de 2010.
- Vertovec, Steven 1997 *Social cohesion and tolerance* (Copenhagen: Second International Metropolis Conference).
- Woolcock, Michael 1998 "Social capital and economic development: towards a theoretical synthesis and policy Framework" en *Theory and Society* N° 27: 151-208.