

INTRODUCCIÓN

HACIA UNA VISIÓN CRÍTICA DE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

**CARLOS BARBA SOLANO
NÉSTOR COHEN**

EN UN CONTEXTO ECONÓMICO MARCADO, desde hace ya más de dos décadas, por el auge del modelo de libre mercado, que enfatiza el crecimiento como mecanismo fundamental para generar oportunidades de empleo e ingreso, el tema social dominante en la agenda social de América Latina ha sido la reducción de la pobreza.

Por ello, las reformas para liberalizar la economía han sido acompañadas, sobre todo desde los años noventa, por un amplio repertorio de reformas sociales que comparten tres ideas centrales: focalizar y descentralizar la acción pública, así como privatizar algunos segmentos de los servicios sociales, particularmente en el ámbito de la salud y la educación.

Las tentativas de focalización de la política social en los más pobres incluyen sucesivamente la creación de: fondos de inversión social, programas de activación laboral, redes de protección para los vulnerables y transferencias monetarias condicionadas. Las modificaciones a la arquitectura de los regímenes de bienestar latinoamericanos incluyen también las reformas a los sistemas pensionarios, para sustituir los sistemas de reparto por sistemas de capitalización individual, así como la creación de mercados privados en el ámbito de la educación y la salud.

Durante más de veinte años, la estrategia social de la mayoría de los gobiernos que han intentado liberalizar los sistemas de bien-

estar de nuestra región ha sido dual: por una parte, residualizar los sistemas de protección social; por la otra, invertir en la generación de capital humano. Para justificar la primera parte de la estrategia se han mezclado argumentos éticos, económicos y políticos: primero se señala que la acción pública debe concentrarse en los más pobres, después que esto contribuye a evitar alteraciones en el funcionamiento libre del mercado y finalmente se concluye señalando que las tentativas redistributivas amplias son populistas y regresivas. La segunda parte de la estrategia se ha justificado como el complemento lógico del modelo de libre mercado, que considera que la mejor política para reducir la pobreza es lograr generar crecimiento económico, porque se piensa que éste se traducirá necesariamente en oportunidades laborales y de ingreso.

Sin embargo, los datos disponibles indican que el crecimiento ha sido errático y no ha alcanzado los parámetros esperados, que los empleos que se han generado no han sido suficientes ni de buena calidad como para tener el impacto social esperado. En este contexto, ni la pobreza ha sido disminuida de manera estructural, ni la vulnerabilidad social ha sido regulada de manera efectiva, a través de esquemas eficientes de seguridad social, ni la exclusión social, a la que han sido sometidos históricamente los indígenas o los afrodescendientes, ha sido, ya no digamos erradicada, ni siquiera reducida de manera significativa.

En cambio, un viejo aspecto no resuelto de la cuestión social en América Latina y otro nuevo cobran una gran relevancia como posibles ejes alternativos para articular la acción pública: por una parte reaparece la necesidad de reducir significativamente la desigualdad social, que exige desarrollar un regímenes de ciudadanía y derechos sociales de carácter universal y no políticas focalizadas; por la otra, la necesidad de hacer frente al gran déficit de cohesión social que caracteriza a muchos países latinoamericanos, en los que ni el liberalismo del siglo XIX ni el desarrollismo del siglo XX, ni el neoliberalismo de finales del siglo pasado o de principios del siglo XXI han sido eficaces para evitar la marginación de amplios sectores de la sociedad, no sólo de las oportunidades económicas, sino de los sistemas de bienestar social.

El tema de la cohesión social es precisamente el centro de atención de este libro. Sin embargo, la utilización de este concepto es algo reciente en el contexto de América Latina y exige tanto una definición precisa como una revisión crítica, así como desdoblar sus dimensiones para explorar el potencial heurístico del concepto.

De igual forma, la cohesión social debe vincularse con otras temáticas con las que se encuentra íntimamente conectada, como los

paradigmas y los modelos de reforma hegemónicos en la región latinoamericana, tanto en el campo del crecimiento económico como en el del bienestar social. Particular interés reviste, también, la relación que existe entre déficit de cohesión social y desigualdad social.

Con estas consideraciones de fondo se elaboró este libro, que es el resultado del debate y la reflexión que un grupo de investigadores latinoamericanos realizamos en el seminario “América Latina frente al desafío de la cohesión social”, organizado por CLACSO/CROP/ALAS1 en la ciudad de Buenos Aires, entre el 31 de agosto y 3 de septiembre de 2009. Este evento surgió a partir de una propuesta de Alberto Ciadamore que consistió en unir en torno a este tema a dos grupos de especialistas, uno integrado por miembros del Grupo de Trabajo “Pobreza y Políticas Sociales” de CLACSO y otro integrado por miembros del Grupo de Trabajo “Desigualdad, Vulnerabilidad y Exclusión Social” de ALAS.

La intención fue abordar el gran desafío que para América Latina y para el mundo entero implica encarar un proyecto político de cohesión social. Para ello, el punto de partida fue reconocer la necesidad de discutir en torno a los principios ideológicos (premisas teóricas), y las acciones políticas y económicas a partir de las cuales es posible implementar este ambicioso proyecto. Sin embargo, esta tentativa fue contrapunteada por la realidad de la región que *se rebela* ante este proyecto, en tanto el crecimiento y la profundización de la desigualdad social, la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social continúan siendo sus principales características sociales. En el marco de esta tensión, cada uno de los autores y autoras reflexionó y elaboró su propuesta.

Los trabajos se agrupan en 2 secciones; la primera de ellas, integrada por 5 capítulos, analiza críticamente el concepto de cohesión social, intenta ubicarlo en el contexto latinoamericano y propone algunas alternativas para su empleo.

En el capítulo primero, Laura Mota Díaz y Eduardo Sandoval Forero hacen un rastreo histórico del concepto de cohesión social para luego, desde una perspectiva empírica, evaluar esta cuestión en la agenda de la Unión Europea y en las condiciones actuales de América Latina. Se destaca en este artículo, a partir del pensamiento clásico de la sociología, un interesante análisis acerca de la acción social solidaria y sus variadas expresiones en las que figuran la colaboración, la ayuda, la reciprocidad, el apoyo mutuo, el intercambio, el apoyo moral, el simbólico, y demás revelaciones que requieren de lazos so-

1 Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Comparative Research Programme on Poverty (CROP) y Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS).

ciales mediados por la confianza en la interacción social tanto de los donantes como de los demandantes que tejen socialmente procesos mentales y prácticos de solidaridad sin que ello configure condiciones de cohesión social. Para los autores, la solidaridad tiene implicaciones multifacéticas en su dimensión conceptual, significativa, en la diversidad de acciones, pensamientos, decires y actúes de las personas y colectivos involucrados en ese conjunto de realidades y subjetividades de la experiencia humana que enfrenta la ruptura del orden social.

En el segundo, Antonio Cattani reflexiona críticamente respecto de la posibilidad de pensar en un proyecto de cohesión social en las condiciones actuales de América Latina. Uno de los ejes de su crítica se centra en señalar que hay conceptos que suelen ser naturalizados y sacralizados en el discurso científico, produciendo un quiebre entre el tratamiento del concepto y lo que en la realidad ocurre. Para Cattani esto ocurre con el concepto de cohesión social. Se pregunta acerca de la cohesión entre quienes, cual sería el “lugar” de los pobres y de los ricos en un proyecto de estas características, que ocurriría con los intereses de los sectores dominantes –sectores acerca de los cuales, señala, poca producción han dedicado las Ciencias Sociales– y qué posibilidades de éxito tendría esta propuesta en el continente con mayor desigualdad social y económica del planeta. Sus reflexiones, a partir de estas preguntas, dan cuerpo definitivo a su artículo.

En el capítulo tercero, Carlos Barba Solano parte del reconocimiento del carácter polémico del concepto de cohesión social, que deriva no sólo de la imposibilidad de lograr un consenso amplio sobre su significado, sino de la tendencia que prevalece a asociar este concepto con una idea de armonía social que resulta inaceptable en el contexto latinoamericano caracterizado por enormes desigualdades, pobreza masiva y procesos históricos (y otros nuevos) de exclusión socioeconómica y sociocultural. Barba subraya la necesidad de vincular desigualdad social y cohesión social para pensar sobre los problemas de integración social en América Latina y rechaza la versión hegemónica de cohesión social, que suele reducirla a la posibilidad de lograr que los más pobres se inserten en el mundo del mercado. El autor se propone contribuir a ubicar esta noción en una órbita distinta a la del paradigma residual del bienestar social, es decir, a utilizar críticamente este concepto en un contexto en el que el malestar social tiende a ser extremo. Para llevar a cabo esta tentativa, primero intenta dirimir la relación existente entre cohesión e integración social y definir ambos conceptos. Propone, a continuación, un campo de análisis alternativo: los problemas de integración social; subrayando la tensión existente entre orden y legitimidad social. Posteriormente, aborda el campo de batalla de la cohesión social en los países pos-industriales. Se aboca,

luego, a presentar el debate teórico actual sobre este concepto y a situar dentro de éste cuáles son las perspectivas hegemónicas en el contexto global. Finalmente, el capítulo cierra con una propuesta alternativa para analizar los problemas de integración social en nuestra región, a partir de un enfoque que tiene como ejes la desigualdad y la construcción de ciudadanía para todos.

En el capítulo cuarto, Néstor Cohen reflexiona sobre la cohesión social desde dos cuestiones que coexisten en la realidad de América Latina: diversidad cultural y pobreza. Plantea que cualquier tratamiento sobre la cohesión social requiere involucrarse en la categoría exclusión social. Para ello dedica la primera parte a discurrir sobre esta última categoría, con una propuesta más amplia que no la homologa sólo a la pobreza. A lo largo de todo el artículo analiza la confrontación entre desigualdad y cohesión en el marco actual de desarrollo de la diversidad cultural y la pobreza, para plantear, finalmente, que aspirar a la cohesión social sin modificar la lógica política a partir de la cual parte importante de las migraciones externas sufren una doble exclusión –cultural y económica–, implica diseñar un modelo basado en el discurso único portador de los sentidos propios que los sectores dominantes adjudican a sus políticas, basadas en la uniformidad y universalidad, contrariando el respeto a las diferencias y la pluralidad.

Finalmente, en el capítulo quinto Agustín Salvia trata algunas de las implicancias que, sobre la integración social tiene la creciente marginación económica, de carácter estructural, que domina el proceso de subdesarrollo argentino durante la actual etapa de globalización. Reflexiona extensamente sobre el concepto de marginalidad, confronta diferentes enfoques desde el campo de la sociología y la economía, para concentrarse luego en las nuevas condiciones de producción, gestión y necesidad de control social de los excedentes de reservas de trabajo. Una de sus conclusiones es que, si nada cambia en cuanto modelo de desarrollo, lo más factible es que se reitere lo ocurrido en las últimas décadas: las demandas de empleo y ciudadanía plenas habrán de subordinarse a objetivos devaluados en materia de control (cohesión) social, pero sin necesidad de garantizar una efectiva integración social de los sectores excluidos por el mismo proceso.

En la segunda sección del libro se analizan, también desde una perspectiva crítica, las bases materiales y las estrategias estatales y las políticas y programas sociales que posibilitan o impiden lograr la cohesión social en América Latina. Abre esta sección el capítulo sexto elaborado por Alicia Puyana quien, a partir de una perspectiva amplia en materia de cohesión social, ubica su trabajo en el ámbito de la dimensión estructural de la cohesión social, y analiza la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza en 7 siete

países latinoamericanos que concentran cerca del 80% de la población y el producto, durante 1980-2009. El trabajo subraya que incluso durante los períodos de expansión económica, no se han modificado sustancialmente ni la concentración del ingreso ni la pobreza. La autora señala que las causas de estos resultados deben buscarse en el decaimiento de la tasa de crecimiento del PBI, la negativa evolución de la elasticidad de ingreso laboral, el crecimiento de la intensidad de capital, en medio del relativo estancamiento de la productividad y en la pérdida de intensidad laboral del producto. Esta trayectoria implica el deterioro constante de las remuneraciones reales y el deterioro paulatino del mercado laboral. Por ello, la autora concluye que en estas condiciones las bases materiales de la cohesión social se minan, al igual que las posibilidades de reducción de las desigualdades sociales emanadas de la elevada concentración de la riqueza, la cual va aparejada con la concentración del poder político y la facultad de imponer políticas que favorecen al capital y discriminan contra el trabajo. Una conclusión muy fuerte es que, en estas condiciones, no es factible realizar una estrategia de cohesión social, particularmente cuando las políticas sociales actualmente en vigencia en la mayoría de los países de la región sólo buscan la disminución parcial de la pobreza extrema, vía el crecimiento económico, así éste incrementa la desigualdad. En este contexto, la cohesión social es concebida como un problema de gobernabilidad, como una táctica para ampliar el margen de acción de los gobiernos y lograr la aceptación de las reformas estructurales, y no como la estrategia para echar los cimientos de una sociedad menos segregada económica y socialmente, o para fraguar el consenso que otorga a los integrantes de una sociedad la percepción de pertenencia a un proyecto colectivo, con un presente y un futuro compartidos.

En el capítulo séptimo, Anete Ivo, señala que el concepto de cohesión social ha adquirido centralidad en Europa debido a la crisis de los regímenes de bienestar en estos países, que impone la necesidad de pensar en alternativas dirigidas a la optimización de los principios de justicia y bienestar social, en un contexto de precarización del mundo del trabajo, de cambios en los derechos sociales y de empobrecimiento de la clase media. Mientras en América Latina la utilización de este concepto, a partir del dos mil, se enmarca en la hegemonía liberal, que afectan a sociedades caracterizadas estructuralmente por profundas desigualdades sociales, por un gran número de personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema, por un mercado de trabajo excluyente y por sistemas públicos de protección duales o segmentados, que desprotegen a una parte considerable de los trabajadores, quienes son sometidos a condiciones de reproducción mínimas. La autora indica que en la búsqueda de alternativas para pensar y hacer

frente a la crisis de la protección social desde mediados de los años ochenta en Europa comenzaron a discutirse los programas de transferencia de ingresos mínimos para garantizar un estándar mínimo para la inclusión de los trabajadores sometidos al desempleo a largo plazo. Y que en América Latina, a principios del dos mil, muchos países han adoptado una serie de programas de transferencias monetarias condicionales destinados a garantizar la inclusión en el mercado de los individuos sometidos a condiciones de extrema pobreza. En ese contexto el trabajo de Anete Ivo explora el grado en que la aplicación de programas de transferencias monetarias, como *Bolsa Familia* en Brasil, constituyen una alternativa coherente para garantizar una mayor cohesión social en sociedades profundamente desiguales, como las que prevalecen en América Latina. Como veremos, a partir del caso de *Bolsa Familia*, aunque el documento reconoce algunos avances hacia la generación de beneficios públicos para las capas que hasta entonces estaban completamente fuera de cualquier sistema de protección, subraya la insuficiencia de esta clase de programas para generar procesos amplios de integración y cohesión social, porque no crean derechos, profundizan la segmentación de la pobreza y no contribuyen a crear una comunidad autónoma de sujetos sociales, sino a fortalecer los mecanismos de control y gestión de la pobreza por parte del Estado.

El capítulo octavo, Carlos Barba Solano y Enrique Valencia se proponen analizar y determinar si el consenso que prevalece entre numerosos gobiernos de la región sobre la importancia de invertir en capital humano, que alcanza su culminación con la aparición de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), corresponde a las capacidades y potencialidades reales de estos programas para generar cohesión social. Este objetivo es acometido a partir de una noción normativa que privilegia tanto la construcción de valores igualitarios, como el desarrollo de estrategias, políticas e instituciones para reducir las desigualdades sociales. El trabajo analiza las bases regionales del consenso que existe acerca de la eficacia de los programas de TMC. Discute una serie de hipótesis no comprobadas que se suelen considerar demostradas por quienes impulsan esta clase de programas. Y aborda, desde la experiencia mexicana del programa Oportunidades, una serie de ilusiones que se han construido en torno a las TMC, particularmente: la ilusión social que corresponde a las supuestas capacidades de las TMC para reducir la pobreza; la ilusión económica que consiste en apostar la reducción de la pobreza a la inversión en capital humano, sin tomar en consideración otras restricciones económicas; la ilusión política que asume que estos programas no pueden ser empleados de manera clientelista y la ilusión sistémica

que consiste en privilegiar las intervenciones estatales por el lado de la oferta sin tomar en consideración las debilidades de la oferta de servicios sociales y de los sistemas públicos de protección social. Las evidencias examinadas muestran que aunque estos programas son valiosos en varios sentidos, no han sido un medio eficaz para reducir la pobreza porque dejan de lado el tema de la insuficiencia y precariedad del empleo, tampoco se han alejado de las prácticas clientelistas que históricamente han caracterizado a la política social en la región; además no han contribuido a desarrollar esquemas integrados para universalizar derechos sociales. En un contexto como este, los autores concluyen que no están dadas las condiciones para pensar en sociedades igualitarias ni para que los pobres puedan ascender socialmente, por lo que no puede afirmarse que las TMC sean un medio eficaz de cohesión social.

El capítulo noveno de Carmen Midaglia y Milton Silveira, quienes parten de la incorporación a la agenda política de los países latinoamericanos, desde fines de la década de los noventa hasta el presente, de la pobreza y la desigualdad social como dos problemáticas que constituyen un serio riesgo para la sustentabilidad y calidad democrática del continente. En ese marco, sitúan las iniciativas públicas para establecer los programas de transferencias monetarias condicionadas², cuyo cometido es enfrentar los nuevos riesgos sociales asociados a las situaciones de pobreza y simultáneamente responder a la histórica deuda social que tiene la región en relación a amplios grupos de ciudadanos. La perspectiva asumida por el trabajo considera imprescindible abandonar la costumbre académica y técnica de considerar de manera aislada las diversas líneas de acción que se promocionan en nuestros países, sin tomar en cuenta el marco político-institucional de bienestar en el que las mismas se inscriben. Midaglia y Silveira consideran que éstas como otras prestaciones en materia social adquieren un sentido político y social específico en relación a la estructura de provisión social vigente en cada país. Los autores se proponen analizar este tipo de programas, intentando identificar su significado social y político para los diversos ámbitos nacionales de referencia, en particular para el uruguayo que es mucho más universalista que el brasileño o el mexicano, en términos de estrategias públicas de acción que tienden a favorecer la integración y/o cohesión social y, asimismo, aplacar las tensiones y conflictos sociales. Subrayan que, si bien este tipo de propuestas se han generalizado en Latinoamérica, más allá de su diseño similar, las mismas tienden a asumir un papel particular en materia de protección que depende del lugar que ocupan en

2 Denominadas Transferencias Condicionadas de Renta, por los autores del capítulo.

el sistema de seguridad social en su conjunto. Desde esa perspectiva, en las naciones que disponen de sistemas institucionalizados de políticas sociales, estas nuevas medidas de protección habilitan, por una parte, el reordenamiento de la amplia gama de prestaciones de combate a la pobreza y por otra, tienden a reubicar la responsabilidad en el Estado en torno a las graves problemáticas sociales. El trabajo analiza en profundidad del caso uruguayo sobre la adopción y adaptación de estrategias sociales de transferencias monetarias dirigidas a grupos vulnerables y extrae algunos aprendizajes que pueden, con los cuidados del caso, hacerse extensivos para contextos regionales de similares características en el campo de la protección social. El trabajo concluye señalando que el *Plan de Equidad* uruguayo recreó un conjunto de prestaciones sociales, algunas de las cuales contaban una importante trayectoria en esquema de protección social, como es el caso de las *Asignaciones Familiares* y, aunque Uruguay se incorporó a la experiencia regional acumulada en los últimos diez años de promoción de programas de transferencias condicionada de renta, lo hizo recurriendo a su repertorio de instrumentos clásicos de seguridad social, lo que supuso el diseño de una propuesta social que logró simultáneamente recuperar la tradición de bienestar que disponía el país, y la vez introducir innovaciones para abordar las situaciones de vulnerabilidad y pobreza sin dejar de lado la idea de amparar a la ciudadana en las diversas circunstancias vitales, y así intentar refundar algunos parámetros básicos de integración y/o cohesión social.

Cierra el libro el capítulo a cargo de Sonia Álvarez Leguizamón, quien desde una perspectiva de análisis del discurso se propone explorar las categorías y dispositivos de intervención de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), que forman parte de la segunda ola de políticas focalizadas aplicadas en América Latina. La autora sostiene que las TMC son políticas disciplinarias, que culpan a las víctimas porque atribuyen la pobreza a deficiencias individuales y no sociales. La autora sostiene que esta clase de focopolíticas potencian la explotación y auto explotación de los pobres, porque exigen el cumplimiento de condicionalidades referidas a sus capacidades productivas, a pesar de que ya se encuentran en condiciones de pobreza extrema. A lo largo del capítulo se discuten distintas acepciones de cohesión social, se define el concepto de focopolítica, se describen los programas de transferencias monetarias condicionadas, se analiza los efectos discursivos de la noción de capital humano, se analiza la lógica y el sentido utilitario de estos programas, y se discute cómo conceptualizarlos.