



**NOTAS PARA LA DISCUSIÓN**  
**ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO**



**POLÍTICA SOCIAL:**  
**DESAFÍOS ACTUALES**  
**PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

A faint, light-colored map of Chile is centered in the background of the cover. The map shows the outline of the country, including the Atacama Desert, the Andes mountains, and the southern islands.

# **POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS ACTUALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

Compilado por:  
Jorge Granda



**NOTAS PARA LA DISCUSIÓN  
ESTRATEGIA NACIONAL  
DE DESARROLLO HUMANO  
POLÍTICA SOCIAL:  
Desafíos actuales para  
la inclusión social**

La presente publicación ha sido auspiciada por el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL).

El Centro de Investigaciones Sociales del Milenio –CISMIL, está integrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Fander Falconí,  
Secretario Nacional de Planificación y  
Desarrollo

José Manuel Heredia,  
Representante Residente del PNUD y  
Coordinador Residente del Sistema de  
Naciones Unidas en el Ecuador

Adrián Bonilla,  
Director Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales – Sede Ecuador

**Compilador de este número:**

Jorge Granda

**Asesor principal:**

Juan Ponce

**Equipo del CISMIL**

**Especialistas:**

Montserrat Albán, Jorge Granda,  
María del Pilar Troya

**Asistentes de investigación**

Luis Chuquirama, Diana Hidalgo,  
Mercedes Onofá, José Antonio Sánchez

**Equipo ODM – Proyecto PNUD:**

Natalia García – Oficial de Programa  
Irina Moreno – Comunicación  
Carolina Bastidas – Asistente Administrativa

**Corrección de estilo:**

Grace Sigüenza

**Concepto editorial:** graphus®

**Diseño:** graphus® 290 2760

**Ilustración:** María Belén Guerrero

**Impresión:** Editorial Delta



# contenido

Presentación 5  
Fander Falconí B.

Introducción 11



**Artículo 1**  
Desafíos estratégicos para la política e inclusión social 13  
Jorge Granda



**Artículo 2**  
Evolución de los modelos de política social en América Latina 33  
Rolando Franco



**Artículo 3**  
Cohesión social entre inclusión y sentido de pertenencia 57  
Martín Hopenhayn



#### **Artículo 4**

El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social

José Luis Coraggio

71



#### **Artículo 5**

Retos de la política social en América Latina

Ernesto Cohen

93

# Artículo 3

## COHESIÓN SOCIAL: ENTRE INCLUSIÓN SOCIAL Y SENTIDO DE PERTENENCIA\*

Martín Hopenhayn\*\*

### RESUMEN

El presente artículo define la cohesión social en una doble acepción: como inclusión y como sentido de pertenencia. De este modo, implica tanto mecanismos que reducen las brechas de activos y promueven el acceso a distintos circuitos de integración social, como también las disposiciones subjetivas de sujetos y actores a solidarizar con otros y respaldar la institucionalidad democrática. En este contexto, el artículo plantea los principales problemas de cohesión social en América Latina, entre los que destacan, entre otros, la brecha social y de ingresos, el crecimiento volátil e insuficiente, la crisis del mundo del trabajo y la disociación entre mayor acceso a bienes simbólicos y menor acceso a bienes materiales.

El panorama es contradictorio. Mientras se observa, respecto a países de la OCDE, mayor confluencia en matrícula educativa primaria, acceso a servicios básicos y disminución de la mortalidad y desnutrición infantil (con diferencias por países y subregiones), la pobreza y extrema pobreza, así como la desigualdad, mantienen niveles muy altos en América Latina. Todo ello merma la confianza en instituciones democráticas. Por lo mismo, urge un contrato por la cohesión social que de manera progresiva permita conciliar la dimensión objetiva con la dimensión subjetiva de la cohesión social.

Palabras clave: cohesión social, pertenencia, derechos sociales, pacto social, confianza institucional, solidaridad.

\* Este texto en sus dos primeras partes se basa principalmente en Hopenhayn (2007) y CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007).

\*\* Experto División de Desarrollo Social, CEPAL,



## QUÉ ENTENDER HOY POR COHESIÓN SOCIAL

En la sociología clásica la cohesión social se refiere más a las percepciones de pertenencia que a los mecanismos de integración social. El eje es subjetivo-universal, vale decir, recae en la subjetividad pero supone, precisamente, que hay algo en dicha subjetividad en que todos coinciden –un imaginario colectivo eficaz para la vida en común–. En este sentido, también, la cohesión tiene una relación directa con la intensidad de la interacción social dentro de un grupo determinado, y con una orientación común respecto del futuro de la sociedad a la que se pertenece: “sin una imagen colectiva que represente qué somos y hacia dónde vamos, la cohesión social tiene pocas posibilidades de sobrevivir”. (Tironi, 2005).

La noción de *cohesión social* retorna hoy a la agenda política preñada de diversas connotaciones. Por un lado, el Consejo de Europa remite la cohesión social a “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos”.<sup>1</sup> De este modo, el Estado de bienestar aparece como el referente que los miembros de la sociedad valoran lo suficientemente como para aceptar un pacto social, y un pacto fiscal, en virtud del cual se realizan significativas transferencias de los activos a los pasivos, de los que tienen más a los que tienen menos, de los adultos a los menores y a los ancianos.

En la actual inflexión latinoamericana la cohesión adquiere otros sentidos asociados con urgencias propias de un desarrollo excluyente: urgencia de gobernabilidad democrática ante la persistencia de brechas sociales, la dispersión de intereses y demandas, la volatilidad del crecimiento económico, la crisis del mundo laboral, y las consecuencias de la mayor individuación cultural de la nueva fase de modernización. En este escenario, la invocación puede ser tanto nostálgica (la “comunidad perdida”) como propositiva (“¿qué hacer?”).

En la medida en que la cohesión social tiene una carga semántica acumulada en que se cruzan el sentido de pertenencia con la integración social, es posible aprovechar dicha carga para plantear la cohesión en la dialéctica entre la lógica sistémica y la lógica de los actores. Dicho de otro modo, la cohesión alude tanto a las disposiciones individuales y grupales como a la oferta de la sociedad para incluir a los individuos y grupos en la dinámica del progreso y el bienestar. En la cohesión se afina el sentido republicano de la

1 Ver “European Strategy for Social Cohesion”, en sitio web: [www.coe.int](http://www.coe.int)

ciudadanía, como disposición a participar en los asuntos públicos y como acceso a niveles de bienestar propios de un orden justo (dimensión social de la ciudadanía); y como compromiso con la democracia y el Estado de derecho.

Dada esta carga semántica, refloto aquí la desprestigiada dialéctica para definir la cohesión social como la *dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan*. Los mecanismos de integración e inclusión sociales incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos, las políticas pro-equidad, pro-bienestar y de protección social. Suponen el impacto redistributivo de la política social y un sistema de transferencias que reduce las disparidades en oportunidades, capacidades y vulnerabilidad. En el otro lado, los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos. Tratándose de una dialéctica, no se restringe a una relación causal-lineal en la que mayor bienestar genera mejores disposiciones, sino a la relación en que las dinámicas de integración/inclusión sociales y las de capital/ética sociales se cruzan entre sí, sea bajo la forma de círculos viciosos o círculos virtuosos.

Tal concepto permite vincular dimensiones heterogéneas en las dinámicas del desarrollo: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y legitimidad política; la transmisión de destrezas y el “empoderamiento” de la ciudadanía; la relación entre confianza de la gente y gobernabilidad; el impacto de las transformaciones socioeconómicas en los cambios en la interacción social (y viceversa); la armonización entre mayor igualdad económica y mayor reconocimiento de la diversidad cultural; y cómo se afectan mutuamente las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia.

Así definida la cohesión social, puede ser fin y medio. Como fin, provee contenido y sustancia a las políticas sociales, por cuanto éstas apuntan, en sus resultados como en su proceso de gestión y aplicación, a reforzar tanto la mayor inclusión de los excluidos como mayor presencia de éstos en la política pública. Bienestar, visibilidad y protagonismo constituyen tres sentidos de la política social “incluyente” en relación a los sectores de la sociedad que se





sienten menos representados y menos beneficiados por el “mainstream” del desarrollo. Y en una inflexión histórica de cambios profundos y veloces, precipitados por la globalización y el nuevo paradigma de la sociedad de la información (Castells, 1999), recrear y garantizar el sentido de pertenencia y de inclusión es, en sí mismo, un fin. Políticas sociales incluyentes, como se ha planteado más arriba, tienen la cohesión como un objetivo tanto de procedimiento como de finalidad.

Pero la cohesión social también es, en varios sentidos, un medio. Por un lado, sociedades más cohesionadas proveen un mejor marco institucional para el crecimiento económico, fortalecen la gobernabilidad democrática y operan como factor de atracción de inversiones al presentar un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2005). Por otro lado, la cohesión social permite avanzar en pactos entre agentes diversos, que se sienten parte de una comunidad política, para sustentar políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades y darle mayor proyección estratégica al desarrollo. Para eso, los actores deben sentirse parte del todo, y con la disposición a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto.

## LOS PROBLEMAS CANDENTES DE LA COHESIÓN SOCIAL

La creciente preocupación de la comunidad internacional por la cohesión social se explica por las aprehensiones respecto de cómo dicha cohesión puede verse amenazada por procesos globales que impactan las realidades nacionales. Tales procesos se refieren al reordenamiento económico y productivo a escala mundial y su impacto sobre condiciones de bienestar y de igualdad (o desigualdad), a las mutaciones culturales que emanan de la difusión de la sociedad de la información y de las comunicaciones, y a la recomposición socio-demográfica por efecto de migraciones internacionales. Al respecto, cabe destacar algunos elementos de particular relevancia para la cohesión social.

*La dificultad de lograr las necesarias tasas de crecimiento para contar con los recursos requeridos para promover mayor bienestar, y el impacto negativo sobre la cohesión social que ejerce la volatilidad de dicho crecimiento.* En la perspectiva de las dos últimas décadas, no solo el ritmo de crecimiento económico promedio en la región es insuficiente para ampliar al ritmo deseado las oportunidades de bienestar de toda la población. Además, la volatilidad macroeconómica de las últimas dos décadas es factor de desigualdad, pues “los ciclos económicos de expansión y contracción de la actividad y la

inversión, cada vez más breves, provocan a su paso un efecto más destructivo sobre los activos de los pobres, sobre todo aquellos relacionados con el acceso a empleos de calidad, pero también con el acceso a financiamiento" (Machinea y Hopenhayn, 2005).

Así, la volatilidad es regresiva en términos distributivos, genera una profunda desconfianza respecto a las perspectivas de acumulación, difunde una sensación de vulnerabilidad económica pero también de atropello humano, y siembra la desconfianza entre distintos grupos sociales, dado que éstos son impactados de maneras muy distintas por las crisis económicas. La idea de que "a río revuelto, ganancia de pescadores", merma la adhesión de la gente a los mecanismos más consagrados de meritocracia y sistema de aportes y beneficios al todo social.

*Las restricciones en el mundo del trabajo como eje de integración e inclusión social.* En América Latina la historia de la modernización va marcada por la heterogeneidad estructural, vale decir, por una dualización o segmentación del aparato productivo que hace que la población trabajadora tenga acceso muy estratificado a tecnología, educación, crédito y mercados. A esto se añaden nuevos cambios en el mundo del trabajo que incluyen el creciente desempleo, el aumento de la brecha salarial, la expansión de la informalidad y distintas formas de precarización que surgen de las formas predominantes de flexibilización laboral.

Estas tendencias contrastan con la centralidad que se le asigna al trabajo en la vida moderna: eje de integración social, sentido para la vida personal, espacio privilegiado de la participación ciudadana y motor del progreso material. Como señala Zigmunt Bauman, "el 'trabajo' ya no puede ofrecer un huso seguro en el cual enrollar y fijar definiciones del yo, identidades y proyectos de vida". (Bauman, 2003: 149). En sentido parecido, Dominique Méda habla de "desencantar el trabajo", dado que éste ha perdido el peso que la modernidad le atribuyó en la vida social durante más de dos siglos (Méda, 1995). Hoy se habla, en todo el planeta, del crecimiento sin empleo (o la menor generación de empleo en relación al crecimiento económico), del aumento en la brecha salarial que coloca en un extremo a los "analistas simbólicos" (Reich, 1992) y en el otro a grandes masas de potenciales excluidos del mundo laboral.

Pero si el trabajo atraviesa una fase de restricción en el acceso, inestabilidad en la permanencia y debilitamiento en su función de constitución de actores colectivos: ¿qué relevo existe para recrear los enclaves de cohesión social?



Disociación entre activos materiales y simbólicos. Si la sociología clásica colocaba la brecha de expectativas como problema central de la pérdida de cohesión social, dicha brecha se ve hoy exacerbada. Esto, porque se ha disociado la expansión de bienes simbólicos en relación a los bienes materiales. Dicho de otro modo, una parte muy grande de las sociedades nacionales incrementa exponencialmente su consumo de imágenes, información, mensajes, símbolos e íconos; y, en contraste con ello, su acceso a bienes y servicios, que demanda disponibilidad de ingresos crecientes, tiene una expansión mucho más restringida (con caídas en tiempos de crisis). Más educación y más consumo de medios de comunicación genera mayores expectativas de consumo material, sobre todo porque la educación transmite la idea misma de que el capital humano tiene altos retornos, y porque la televisión se financia con publicidad que busca capturar mercados de consumidores. Esta asimetría es problemática, por cuanto el consumo simbólico creciente induce a tener aspiraciones crecientes, que sobrepasan claramente la expansión en ingresos monetarios.

La brecha entre el acceso a bienes materiales y a bienes simbólicos se traduce en otras disimetrías: más educación pero menos empleo (como ya se señaló); más expectativas de autonomía pero menos opciones productivas para materializarlas; más acceso a información pero menos acceso al poder (o a instancias decisorias); mayor difusión de derechos civiles y políticos (y de la democracia como régimen de gobierno) que no se traduce en mayor titularidad efectiva de derechos económicos y sociales. Estas brechas afectan con mayor fuerza a quienes se encuentran en situación socioeconómica menos privilegiada, y afectan negativamente la confianza en el futuro, la cultura meritocrática y la “democracia deliberativa”. Por lo mismo, colocan un signo de pregunta sobre la cohesión social.

*Los cambios culturales promueven mayor individuación, pero no es claro cómo recrean vínculos sociales.* Muchos autores hacen referencia al creciente individualismo asociado a la fase tardía de la modernidad, a la globalización o a la posmodernidad. Al respecto se alude a la menor seducción que ejercen las ideologías que imprimen sentido a la vida personal a partir del compromiso colectivo, a la segmentación de la masa en una amplia diversidad de públicos consumidores, y al endiosamiento de la autonomía personal frente a la autoridad heredada o exógena.

Por cierto, el individualismo tiene su lado positivo en cuanto cuestiona la tradición y amplía los márgenes de libertad de las perso-

nas para tomar sus decisiones con respecto a cómo orientar sus vidas. Pero la contraparte es el debilitamiento de los vínculos sociales duraderos o ampliados, frente a “la tiranía de lo efímero” o de lo inmediato. El mayor peso de lo privado frente a lo público, y de la autonomía personal frente a la solidaridad colectiva, se ven precipitados tanto por la economía como por la cultura mediática y por el papel más relevante del consumo en la vida social. Tales tendencias despiertan interrogantes sobre cómo se recrea el vínculo social, desde el micro-ámbito familiar hasta el de la sociedad en su conjunto. Trabajar por la cohesión social significa, en este marco, trabajar por recrear el vínculo social, el “pegamento” que, en palabras de Bauman, mantiene vigente la esperanza en el “volveremos a vernos mañana”.

*La mayor complejidad y fragmentación en el mapa de los actores sociales torna más difusa la confluencia en aspiraciones comunes.* La diferenciación de actores e intereses, en el campo cultural, hacen difícil la “agregación” de demandas o aspiraciones en proyectos de mayor escala. La convergencia en agendas de interés común y estrategias de acción conjunta se hace cada vez más problemática a medida que se diversifican los actores y se hace más fuerte la voluntad de individuación. Al decir de Bauman, los problemas más comunes de los individuos “no se dejan sumar en una causa común: se pueden juntar, pero no cuajarán... (carecen) ...de la interfaz necesaria para engancharse con los problemas de las otras personas”. (Bauman, 2003: 40).

*Menor claridad respecto al orden simbólico.* Existe menos certidumbre con relación a las normas mínimas de sociabilidad. Esto responde a la mayor conciencia de la ciudadanía en cuanto a la incidencia de poderes fácticos (no representativos ni públicos) sobre las oportunidades de la gente, la información a la mano sobre la corrupción pública y privada, sobre la falta de transparencia en decisiones y acciones que afectan a todos, sobre el acceso discriminatorio a la justicia, y la poca claridad respecto a la relación entre méritos y recompensas. Estos factores corroen el orden simbólico, vale decir, la adhesión clara de la ciudadanía a un marco normativo de reciprocidad y de respeto a la legalidad, lo que afecta la cohesión social, pues ésta se define por oposición a la crisis de normatividad y por proximidad con la ética social. Además, las encuestas de opinión muestran una tendencia a la pérdida de confianza en el sistema de justicia, como también frente a otras instituciones públicas como las policías y el parlamento. De una parte,



esta desconfianza emerge de la distancia entre igualdad jurídica y desigualdad social, entre el *de jure* y el *de facto*, o entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial o de las políticas públicas para garantizar la titularidad efectiva.

Las consideraciones recién planteadas muestran que los problemas de cohesión social son multifacéticos y, en consecuencia, requieren de un enfoque sistémico, que debe considerar las dimensiones de inclusión socioeconómica, de reconocimiento de la diversidad, de perfeccionamiento de instituciones de sanción y fiscalización, de reforzamiento de la cultura cívica y de la solidaridad.

## LAS MARCHAS ASINCRÓNICAS EN LOS INDICADORES DE COHESIÓN

Una asincronía clara de la cohesión social en la región es que mientras los grandes indicadores de salud, matrícula educativa y acceso a servicios básicos mejoran y tienden a acercarse a los de países desarrollados (medidas en indicadores muy gruesos como aumento de expectativa de vida, mayor tasa de escolaridad primaria y secundaria, mayor conexión a agua, alcantarillado y energía eléctrica, mayor acceso a medios audiovisuales), la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza se mantienen constantes y en niveles desproporcionadamente altos en relación al producto per cápita. Así, la pobreza difícilmente baja del 40% del total de la población, mientras la extrema pobreza no desciende por debajo del 15% del total.

Todo ello ocurre en el marco de una modernización centrada en la fuerza integradora del consumo, en la apertura global, en un "ethos aspiracional" y muchas expectativas de ascenso social. Esto implica, en suma, un peligro para la cohesión social: grandes expectativas surgidas del consumo simbólico (acceso masivo a la educación y a la industria cultural) y un acceso restringido al consumo material todavía para una gran parte de la población. ¿Qué ocurre con la confianza, la solidaridad, la pertenencia y el respeto a las normas básicas de convivencia ampliada, cuando esta brecha de expectativas se prolonga en el tiempo?

Lo más corrosivo es que buena parte de esa amplia incidencia de pobreza se relacione con una muy mala distribución del ingreso, la peor entre todas las regiones del mundo. Probablemente esto exagera la percepción de injusticia, y hace que un elevado porcentaje de la población considere que la desigualdad sea el principal obstáculo para satisfacer sus necesidades básicas y salir de la pobreza.

Lo anterior se refleja en la dimensión subjetiva. La información que provee *Latinobarómetro* (LB), si bien limitada metodológicamente, resulta al menos ilustrativa y permite algunas conjeturas sobre la dimensión subjetiva de la cohesión social.

Un primer elemento es la percepción respecto a la justicia. Tal percepción se refiere tanto al carácter distributivo de la justicia (igual para todos) como a su eficiencia (funcionamiento efectivo). Al respecto, las encuestas de LB muestran una percepción negativa muy generalizada<sup>2</sup> respecto al sistema judicial, tanto porque discrimina como porque carece de eficiencia. En efecto, solo poco más de un tercio de los entrevistados en 17 países (36% en 2001 y 35% en 2003) señala estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación: *el sistema judicial castiga a los culpables sin importar quienes son*, aunque con grandes diferencias entre los países.

Un segundo tópico que marca sentido de pertenencia es la confianza o desconfianza en el empleo, y lo cierto es que los latinoamericanos tienen temores muy fuertes respecto a la posibilidad de quedar cesantes. La preocupación por la eventual pérdida del trabajo alcanzó en la región un máximo de 80% en 2002. El problema de pertenencia resulta especialmente grave porque ante la ausencia de mecanismos de protección social, la pérdida del empleo es sentida como una amenaza de quedar al margen de todos los mecanismos de inclusión.

Un tercer tópico en la dimensión subjetiva es la confianza en las instituciones, vale decir, la creencia en que distintos estamentos del Estado y la sociedad actuarán de manera previsible y apropiada. La confianza es especialmente baja con respecto a las instituciones más directamente ligadas al poder político: el poder judicial (33%, oscilando entre 52 y 15% entre países), el congreso (28%, con oscilaciones similares) y los partidos políticos (19%, en este caso con una evaluación más homogénea entre países). Llama la atención que un 13% de los sujetos encuestados expresó desconfianza en todas las personas e instituciones, patrón que se acentúa entre las personas de origen indígena –aún más en las mujeres que en los hombres– y las más pobres.

Un cuarto tópico es el de la solidaridad social. Si bien en promedio más de la mitad de la población de los países considera que sus compatriotas tienden a ser solidarios, es notorio el mayor porcentaje de personas con percepción negativa en sociedades más afectadas por la pobreza y con presencia de pueblos originarios. Por otro lado, también los países donde la población perci-

2 LB entrevista a la población de 16 y más años de edad. Las muestras correspondientes a 18 países de la región buscan ser representativas. Comprenden a alrededor de 1.200 entrevistados y se basan en diseños de muestras que permiten la comparación internacional.



## COHESIÓN SOCIAL, CIUDADANÍA Y PACTO SOCIAL

be mayor solidaridad social de los demás son aquellos más fortalecidos en la institucionalidad de la política social, con una lucha más activa contra la pobreza y donde se expresa, en general, más confianza.<sup>3</sup>

Un quinto ejemplo de dimensión subjetiva de la cohesión se refiere a la valoración de la democracia. En base a una batería de indicadores incorporados en la ronda 2002 y datos para 1996 de la encuesta de LB, se observa una disminución de 61 a 57% en el total de entrevistados que manifestaron preferir la democracia respecto a cualquier otro régimen.

La respuesta desde el Estado de bienestar a estos elementos es que la plena titularidad de derechos sociales constituye la manera más universal y democrática de promover la cohesión social. No es, pues, solo cuestión de prestaciones que las personas reciben del Estado en su calidad de vulnerables o pobres, sino de derechos que se ejercen en calidad de ciudadanos. Esta diferencia marca toda una diferencia. Porque el sentido de pertenencia a la sociedad se juega sobre todo en esta condición de ser “un igual” en cuanto a derechos, por el hecho de hacer parte de la misma sociedad.

Según Norberto Bobbio, “la razón de ser de los derechos sociales como a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria”, puesto que “tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no “tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social”. (Bobbio, 1995: 151). Un desarrollo basado en la ciudadanía social conlleva, pues, la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que asegura a todos las oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman sobre cómo orientar esa vida colectiva.

Una sociedad de iguales implica una sociedad justa. Para John Rawls, esto último implica considerar a cada persona como digna y moral, lo que significa también que una sociedad puede garantizar el acceso para todos a ciertos bienes sociales tales como derechos, libertades, ingresos para una vida decente, poder para participar en las relaciones colectivas y, en consecuencia, los funda-

3 Cabe consignar que en 1997 el PNUD-Chile (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el CEP (Centro de Estudios Públicos) realizaron la Encuesta Nacional sobre Seguridad Humana sobre la base de una muestra representativa de 1504 personas. De éstas, el 63,8% estuvo de acuerdo con la afirmación “Es difícil que hagan algo por los demás sin esperar algo en cambio”, y 76,1% estuvo de acuerdo con que “Las personas pasan a llevar con tal de conseguir sus objetivos” (PNUD-Chile, 1998). Tras esto subyace una percepción del alto grado de orientación instrumental de la conducta de los demás, contraria a la gratuidad, la solidaridad.

mentos básicos para promover la autoestima en cada cual. Más aún, según Rawls, la eficacia económica debe subordinarse a esta justicia política de iguales libertades y de igualdad de oportunidades (Rawls, 1971). No significa esto, tampoco, la supresión de toda desigualdad, sino un ideal de sociedad en la que “sus instituciones centrales son capaces de encarnar estos principios de justicia (...) y en la cual sus miembros son capaces de adherir a estos principios que sostienen las instituciones y de actuar en consecuencia con ellos”. (Salvat, 2004).

Es desde esta noción fundamental de pertenencia que se entiende como derecho ciudadano el poder disfrutar de mínimos acuerdos con niveles de progreso y bienestar medios de una sociedad. La ciudadanía social, entendida como pertenencia a una comunidad implica, por lo tanto, un freno a las desigualdades económicas a través de la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad de una real pertenencia a la misma.

De este modo, el cruce entre ciudadanía y pertenencia también implica la intersección entre derechos sociales instituidos y solidaridad social internalizada. La cohesión social llama, pues, a fortalecer la disposición de los actores a ceder beneficios, en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de grupos en peores condiciones. No solo se trata de un valor ético, sino también de un valor práctico, en la medida en que los individuos consideran que se benefician más cuanto más adhieren a un “nosotros”, y que lo que beneficia a la comunidad beneficia a los individuos porque les garantiza mayor seguridad y protección a futuro.

Pero la ciudadanía no solo implica titularidad de derechos, sino también, y en contrapartida, respeto a las reglas procesales de la institucionalidad democrática y del Estado de derecho, y mayor disposición a participar en los asuntos de interés público. El sentido de pertenencia tiene doble dirección: como acceso y como compromiso. Un ciudadano es pasivo en cuanto se le confieren derechos, pero es activo en cuanto aporta a la cohesión social. De este modo, la ciudadanía como sentido de pertenencia se traduce también en mecanismos propios de la sociedad civil que pueden fortalecer relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto dentro de los grupos como entre grupos; en la difusión extendida de una cultura pluralista que permite mejorar los niveles de convivencia y comunicación entre actores que se definen





por su diferencia; y en la filiación progresiva de grupos sociales a redes de interacción para participar en instancias deliberativas.

Finalmente, una mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones, y un mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilita el logro de pactos o contratos sociales necesarios para respaldar políticas pro-equidad y pro-inclusión.

La afirmación es paradójica, o de círculos virtuosos: se requiere mayor cohesión social para avanzar en pactos que a su vez promuevan mayor cohesión social. O, dicho de otro modo, es necesario que un amplio espectro de actores concurre para respaldar un proyecto de sociedad centrado en el compromiso de la ciudadanía y del Estado con la cohesión social. El contrato social es aquel en que la sociedad en su conjunto está representada para suscribir un marco normativo traducido a políticas, y que encarna un compromiso entre la sociedad civil y el Estado. Así, el pacto a la vez se nutre de la cohesión social y la refuerza.

Un nuevo contrato social le permite a la sociedad darse un horizonte de sentido y de orientación. Ese mismo contrato debe ayudar también a definir con mayor precisión en qué se traducen los derechos sociales, vale decir, cuál es el abanico de acceso a prestaciones, activos y beneficios al que todo ciudadano puede aspirar por su condición de tal, y cuáles son los tiempos que la sociedad fija como agenda para el logro de esta plena titularidad.

El contrato social sienta las bases para procesar intereses colectivos en torno al valor central del bien común, y a la vez requiere, como contraparte, un pacto fiscal que sirva de instrumento financiero para avanzar en la plena realización de los derechos económicos y sociales. El contrato mismo constituye un proceso en que se pone en ejercicio la pertenencia de todos a un acuerdo compartido. En cuanto tal, fija mínimos aceptables en términos de acceso y en términos de solidaridad que involucra a todos. Opera, por otra parte, como un ritual que renueva la confianza mutua y la idea del "nosotros".

## REFERENCIAS

- Banco Mundial (2005), World Development Indicators Database.
- Bauman, Zygmunt (2003), *Modernidad líquida* (trad. de Mirta Rosenberg y Jaime Arrambide Squirru), Buenos Aires y México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1995), *Derecha e izquierda*, Madrid, Santillana / Taurus, 4a. ed.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultural*, vol. I: *La sociedad red* (trad. de Carmen Martínez Gimeno), Madrid, Alianza Editorial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otras agencias (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, OIT, FAO, UNESCO, OPS, PNUD, PNUMA, UNICEF, UNFPA, PMA, UN-HABITAT, UNIFEM.
- ——— (2005), *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago.
- ——— (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL / AECI / SEGIB.
- “European Strategy for Social Cohesion”, en sitio web: [www.coe.int](http://www.coe.int)
- Hopenhayn, Martín (2007), “Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración”, en Ana Sojo y Andras Uthoff, eds., *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Santiago, CEPAL.
- Latinobarómetro, datos de 1996 a 2005. En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Méda, Dominique (1995), *El trabajo: un valor en peligro de extinción* (trad. de Francisco Ochoa de Michelena), Barcelona, Gedisa Editorial.
- Ocampo, José Antonio (2005), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Santiago y Bogotá, CEPAL / Grupo Editorial Norma.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998, Las paradojas de la modernización*, Santiago, Naciones Unidas.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Reich, Robert (1992), *The Work of Nations*, Nueva York, Vintage Books.
- Salvat, Pablo (2004), “Ética, pobreza y justicia: la necesidad de un giro ético para recomponer el lazo social. Notas de trabajo”, inédito, Santiago.
- Tironi, E. (2005), *El sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicentenario*, Santiago, Taurus.