

# **Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica**

Josette Altmann, compiladora

# Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica



**FLACSO**  
Secretaría General  
ECUADOR

REF. 28211  
CUT. 24751  
BIBLIOTECA - FLACSO

361.61  
C 66c

Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica / compilado por Josette Altmann-  
Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2009. (Serie Foro)

154 p.: grafs., tpls.

ISBN: 978-9978-67-217-4

POLÍTICA SOCIAL, COHESIÓN SOCIAL; POLÍTICAS PÚBLICAS; DESARROLLO  
ECONÓMICO; POBREZA; AMÉRICA LATINA; ESPAÑA

361.61 - CDD

BIBLIOTECA - FLACSO - E C  
Fecha: 13- Noviembre - 2009  
Compra:  
Proveedor:  
Cant.:  
Donación: FLACSO - Ecuador

© De la presente edición:

FLACSO, Secretaría General  
Dirección Postal: 5429-1000  
San José - Costa Rica  
Telf.: +506 2253 0082  
Fax: +506 2234 6696  
www.flacso.org

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-217-4  
Cuidado de la edición: Cristina Mancero  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Crearimagen  
Quito, Ecuador, 2009  
1ª. edición: Octubre, 2009



# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<i>Adrián Bonilla y Francisco Rojas</i>	
<b>Prefacio</b> .....	9
<i>Rosa Conde</i>	
<b>Introducción</b>	
Sin cohesión social, el desarrollo y la integración no tienen sentido .....	11
<i>Josette Altmann</i>	
<b>Cohesión social en Iberoamérica</b> .....	27
<i>Tomás Mallo y Maribel Rodríguez</i>	
<b>Retos de la política social en América Latina</b> .....	45
<i>Ernesto Cohen</i>	
<b>Modernización y Estado de Bienestar en España: “Lecciones” para América Latina</b> .....	63
<i>Álvaro Espina</i>	
<b>La paciencia de los pobres. Políticas sociales e integración en Centroamérica</b> .....	83
<i>Ana Isabel García</i>	

<b>Cohesión social y seguridad ciudadana</b> .....	105
<i>Tatiana Beirute</i>	
<b>Políticas públicas y cohesión social.</b>	
<b>La política fiscal en Costa Rica</b> .....	123
<i>Guillermo Zúñiga</i>	
<b>Cohesión social: una mirada desde la CEPAL</b> .....	141
<i>Ana Sojo</i>	
<b>Bibliografía</b> .....	149
<b>Relación de autores</b> .....	155

# Presentación

En este libro se analizan los desafíos de la cohesión social a través de enfoques más incluyentes que abordan los análisis de la pobreza, la exclusión social, la equidad y los derechos humanos de las y los latinoamericanos y caribeños.

Los temas y la agenda social tienen componentes colectivos, son multifacéticos y requieren de enfoques integrales, interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarios. Desde sus inicios hace más de medio siglo, FLACSO fue concebida como espacio de interlocución regional para la producción de nuevos conocimientos y como punto de encuentro entre la academia y el mundo de las políticas públicas locales, nacionales y regionales que contribuyeran de manera importante en los procesos de integración y en el desarrollo latinoamericano y caribeño.

El desarrollo social está estrechamente condicionado a la productividad, la competitividad y la generación de empleos. Para que la política social sea efectiva, la política económica debe promover un crecimiento sostenido e incluyente. Sin producción y sin empleo e inversión, no puede haber distribución; y sin distribución, no hay equidad ni acceso a los bienes públicos.

Las características de una sociedad y sus problemas son cambiantes, por lo que no se puede pensar en políticas sociales inmutables. Debe promoverse permanentemente el análisis, el debate y la discusión del concepto de desarrollo humano, lo que favorece una visión integral del progreso.

En los últimos años las Ciencias Sociales han realizado esfuerzos dirigidos a convertir el concepto de cohesión social (integración social) en instrumento de medición tanto de los procesos de integración, como de los grados de desintegración que sufren las sociedades, principalmente

## Presentación

por la mejora en el acceso a la educación, salud, vivienda, alimentación y, en especial, la superación de la indigencia y la pobreza. Los Estados tienen un significativo papel al establecer y ejecutar políticas públicas que faciliten sistemas de distribución de la riqueza que reduzcan las desigualdades y la pobreza, y fomenten una inclusión real de las y los ciudadanos.

Este aporte de FLACSO contribuye de manera importante a los múltiples debates en torno a la interdisciplinariedad que propone el análisis de lo social en términos de los grados de libertad que tienen las personas en una sociedad que les permita alcanzar no sólo sus necesidades básicas, sino también su participación política y pertenencia cultural.

Este libro, *Cohesión Social y Políticas Sociales en Iberoamérica*, recoge los trabajos que originalmente fueron presentados en el contexto de la conmemoración de los 50 años de FLACSO. En el desarrollo de esta iniciativa contamos con la colaboración y el apoyo de la Fundación Carolina, de España, a la cual le expresamos nuestro agradecimiento y reconocimiento; en especial a su Directora Rosa Conde, quien participó en estos debates y ha impulsado, de forma consistente, el análisis y las discusiones sobre cohesión social.

En esta obra se presentan ocho trabajos que, desde diversos puntos de vista, orientaciones profesionales y orígenes institucionales, estudian la cohesión social en la región latinoamericana e Iberoamérica. A partir de estos trabajos preparados por reconocidos académicos, altos funcionarios públicos y de organismos internacionales, es posible continuar el debate sobre esta importante temática, de cuyos resultados y de las recomendaciones que se construyan será posible mejorar el desarrollo humano en los diversos países iberoamericanos. Más aún, en el contexto de una crisis financiera internacional que afecta gravemente la agenda de desarrollo, la integración y la cohesión social luego de un muy importante período de crecimiento. Reafirmar los conceptos sobre cohesión social y políticas sociales para la promoción del desarrollo humano es una herramienta esencial para la estabilidad democrática y la paz.

Adrián Bonilla  
Director  
FLACSO - Ecuador

Francisco Rojas Aravena  
Secretario General  
FLACSO

# Prefacio

Rosa Conde\*

Constituye un motivo de enorme satisfacción participar en las presentaciones de este libro titulado *Cohesión Social y Políticas Sociales en Iberoamérica*, que recoge la participación en varias mesas de discusión, impulsadas por la Fundación Carolina en el magnífico Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, organizado en Quito, con motivo del 50 Aniversario de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Mientras las décadas de los ochenta y de los noventa se han caracterizado por un entusiasmo por los paradigmas de la economía y del comercio, la cohesión social ha regresado recientemente al centro de los debates políticos y teóricos, respondiendo a la incapacidad del mercado de dar una solución a la desigualdad, a la fragmentación y, en algunos casos, al enfrentamiento de los diferentes sectores de la sociedad. La mano invisible del mercado no ha generado inclusión ni igualdad de oportunidades.

La cohesión social, entendida como mecanismo instituido de integración a un colectivo, así como percepción individual de pertenencia al mismo, es el gran valor del modelo europeo de desarrollo. Es decir, es la señal de identidad de países que han fortalecido sus economías, a la vez que un mayor número de personas mejoraba sus condiciones de vida y accedían a oportunidades de movilidad social. Europa optó por un modelo de desarrollo, conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y llevado a la práctica mediante políticas públicas incluyentes.

\* Directora de la Fundación Carolina.



## Prefacio

Más recientemente, América Latina ha demostrado atribuir a la cohesión social un nivel alto de prioridad política. Prueba de ello radica en el hecho de que fue el tema central de la XVII Cumbre Iberoamericana que tuvo lugar en Chile, en noviembre de 2007. La cohesión social se ha convertido en el tema dominante dentro de las agendas políticas de la región. Actualmente, en América Latina, entre un 40% y un 50% de los hogares se encuentran bajo la línea de pobreza y sin protección social básica, lo que se traduce en 213 millones de personas, 88 millones de las cuales viven en condiciones de extrema pobreza. Y todo ello a pesar de cuatro años consecutivos de crecimiento económico sostenido. Hasta la fecha, los incipientes sistemas de protección social existentes en la gran mayoría de los países de América Latina no han logrado dar una respuesta satisfactoria al reto que supone esta exclusión social. Lamentablemente, el elevado índice de informalidad laboral y los bajos niveles de ingresos son, hoy en día, un impedimento para que una población cada vez más vulnerable se pueda beneficiar de los sistemas de protección.

Tanto en Europa como en América Latina se buscan soluciones viables para propiciar mayores índices de inclusión y de solidaridad social. Los pilares del bienestar, como son la educación, la salud y el sistema de pensiones, buscan adaptarse a una realidad compleja, y en constante competencia con un imperativo de crecimiento económico.

De todo ello dan cuenta los trabajos recogidos en este libro, con el que esperamos generar un conocimiento útil para paliar los efectos de la pobreza y desigualdad persistentes. Y a la hora de que el mismo salga publicado, no puedo por menos que agradecer a Adrián Bonilla, Director de FLACSO, Ecuador, y a Josette Altmann, de la Secretaría General de FLACSO, por el enorme esfuerzo realizado para la organización de aquel Congreso y para la edición de los trabajos presentados, en varios volúmenes, uno de los cuales es el que tienes en tus manos.

Muchas gracias.

## Introducción

# Sin cohesión social, el desarrollo y la integración no tienen sentido

Josette Altmann\*

La integración es una responsabilidad compartida, en la que se deben sumar esfuerzos nacionales para establecer un espacio regional que genere un sentido comunitario, a la vez que aumente la capacidad de los países para satisfacer las necesidades y ampliar las oportunidades de bienestar de su ciudadanía.

La integración en América Latina y el Caribe continúa siendo una aspiración fundamental de los Gobiernos y los pueblos de la región. Producir de manera gradual acercamientos y cooperación entre las naciones latinoamericanas y caribeñas permitirá transformar el proceso de integración regional en instrumento esencial para el desarrollo humano sustentable.

La “humanización” del concepto de desarrollo trajo consigo múltiples debates académicos que lograron rupturas importantes con anteriores formas de gobernar y de generar políticas públicas para combatir la pobreza y la inequidad. El concepto de desarrollo humano sostenible vino a añadir a la dimensión económica otras como la social, la política, la jurídica, la ética y la ecológica.

Actualmente, el énfasis está puesto en la necesidad de lograr de manera complementaria el desarrollo económico, el crecimiento y la productividad con el desarrollo social, la distribución de la riqueza y un mercado laboral con justicia social. En otras palabras, la generación de políticas públicas que estén centradas en las personas y no sólo en los indicadores económicos.

\* Coordinadora Regional de la Cooperación Internacional de la Secretaría General de FLACSO.

El concepto de cohesión social surge como noción integral y multidimensional que trasciende los temas de reducción de la pobreza como la mera satisfacción de las necesidades básicas y materiales, y toma en cuenta los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y étnicos en cada sociedad.

La cohesión social es un concepto complejo que tiene una vertiente objetiva y otra subjetiva, según análisis de la CEPAL. La primera se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos de inclusión social, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Para alcanzar la cohesión es necesario cumplir con ambas vertientes. Los *mecanismos* incluyen el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. 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.

En relación con la segunda vertiente, los elementos subjetivos se basan en las percepciones de las y los miembros de una sociedad. Éstas se derivan del grado de confianza en las instituciones públicas y privadas; de la percepción de poseer una titularidad efectiva de los distintos derechos ciudadanos en los ámbitos económicos, sociales y políticos, en los cuales las personas deben sentirse miembros activos de sus respectivas sociedades. Deben sentir que pueden participar y formar parte de las instancias deliberativas. Por esta razón, abrir espacios a la sociedad civil para fortalecer relaciones de solidaridad y responsabilidad social es crucial.

Para la autora Ana Sojo, funcionaria de la División de Desarrollo Social de CEPAL, un aspecto importante es que el sentido de pertenencia no sólo se construye con mayor equidad, sino también con una mayor aceptación de la diversidad. Para CEPAL:

No puede haber un “nosotros” internalizado por la sociedad si esa misma sociedad invisibiliza identidades colectivas, mantiene prácticas institucionalizadas o cotidianas de discriminación de grupos por diferencias sociales, geográficas, de género, edad y etnia, o perpetúa brechas sociales vinculadas a diferencias de etnia, género, edad o creencias.

## Introducción

Esta afirmación es importante para el caso de América Latina, pues la construcción de la identidad nacional ha sido de carácter homogenizador, y los indígenas y afrodescendientes han sido históricamente excluidos.

En términos sociales y políticos, y al hablar de cohesión social, las circunstancias de la región relevantes a considerar son la fuerte desigualdad, la discriminación, las debilidades en el Estado de derecho, la volatilidad económica, la redefinición del mundo laboral y la relación de la cohesión social con las políticas de identidad. La perspectiva de CEPAL acerca de lo que es la cohesión social incluye aquellos aspectos relacionados con la equidad, en el sentido que lleva a cuestionar la eficacia de los mecanismos privilegiados de inclusión o de exclusión, cuáles son las condiciones socioeconómicas, de empleo, educación, políticas de equidad y de protección social que permiten la inclusión, tomando en cuenta, además, cómo todo lo anterior configura percepciones, valoraciones, conductas y respuestas de los individuos ante la sociedad y la comunidad, que permiten o no un sentido de pertenencia.

Con base en la cohesión social, los conceptos de pobreza y “ser pobre” varían. Al tomar en cuenta todos los elementos de la cohesión social, “ser pobre” no sólo sería una condición socioeconómica y de privación de bienes materiales, sino también una situación de privación de la ciudadanía; una situación en la cual la persona no puede ejercer debidamente sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales, y en la cual su participación adecuada en la sociedad se ve limitada.

El crecimiento económico no es el único factor en el desarrollo, mas es condición necesaria para alcanzarlo. Es imprescindible que existan crecimiento económico, estabilidad monetaria y equilibrios macroeconómicos y financieros, pues sin ellos no habrá recursos que permitan poner en marcha políticas públicas de cohesión social que apoyen el desarrollo social.

El artículo de Guillermo Zúñiga, Ministro de Hacienda de la República de Costa Rica, parte por analizar el rol del Estado en las sociedades actuales respecto a la política económica, y señala que éste debe tener una participación activa en la economía, reorientando, precisamente, buena parte de los excedentes económicos que, como un todo, la economía genera. Asimismo, examina cuatro grandes áreas de acción de la política

económica del Estado: gestión sobre la moneda, sobre la fuerza de trabajo, sobre la formación de capital físico y sobre el medio ambiente, centrandó su estudio en el tema de la política fiscal integral y sus tareas. Por último, el autor hace referencia a la experiencia reciente en Costa Rica respecto a la política fiscal y los resultados que desde la actual Administración Arias se han logrado, haciendo énfasis en la necesidad de la apertura y la inserción internacional, así como de la descentralización.

Se debe reducir la tasa de evasión fiscal mediante el fortalecimiento de una administración tributaria eficiente y fiable que afronte la corrupción y el fraude, ya que además de sus consecuencias económicas, estos problemas afectan negativamente la credibilidad de las instituciones.

La falta de cohesión social en una sociedad no sólo tiene un impacto sobre los aspectos económicos y sociales; también puede influenciar en la erosión del sistema político e institucional. Por ejemplo, en un contexto de crecimiento económico se generan ciertas expectativas de bienestar en la población, pero como dicho bienestar no ha alcanzado a todos los miembros de la sociedad, el resultado es un sentimiento generalizado de injusticia social. La sensación de injusticia que provocan los altos índices de inequidad inevitablemente genera conflicto, violencia e inseguridad para el conjunto de la población, mina la credibilidad de los Gobiernos y sus instituciones, y debilita las bases de la democracia, la gobernanza y el Estado de derecho.

Por esta razón, la cohesión social además de la equidad, debe conducir a la solidez del Estado de derecho, del orden democrático y de la gobernabilidad. También se deben fortalecer el diálogo, la transparencia, la lucha contra la corrupción y el acceso a un sistema de justicia transparente e independiente.

Ernesto Cohen, profesor investigador de la Sede FLACSO-Chile, inicia su artículo analizando algunas características de las sociedades latinoamericanas, la situación de empleo, pobreza, desigualdad y gasto público social, para centrarse en las restricciones que existen en el combate a la pobreza, y señala las diferencias entre aquellas que son de naturaleza estructural, y las otras que afectan al diseño y gestión de las políticas sociales. En su artículo, Cohen plantea la necesidad de llevar a cabo un giro copernicano en materia de gestión de las políticas sociales, postulando la

evaluación centrada en el análisis comparativo de los proyectos, lo que se relaciona básicamente con el seguimiento y la evaluación de impacto, para finalizar recomendando que, si bien debe reconocerse que las políticas sociales no pueden asumir por sí solas la responsabilidad de la superación de la pobreza y de la exclusión, debe reconocerse que ellas cumplen un papel fundamental y, debido a la forma en que se las lleva a cabo en la actualidad, éstas adolecen de limitaciones importantes tanto en la eficiencia de utilización de los recursos, como en el impacto de los programas.

La mayoría de los artículos plantean similitudes en los temas relacionados con la democracia, la gobernanza, la participación, la búsqueda del buen gobierno, el fortalecimiento institucional y la calidad de la gestión pública en aras de lograr la universalización en la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas y colectivos sociales, así como la ejecución de manera equitativa de los derechos económicos, sociales y políticos de la ciudadanía.

El concepto de democracia ha venido evolucionando sobre la base de dos dimensiones clásicas: los procesos que conducen a la toma de decisión, y la relación entre quienes toman las decisiones y aquellos sobre quienes recaen.

Conceptualmente, la democracia incluye ideales y realidades. Es un proceso social en permanente construcción, ligado a la libertad y la justicia. La democracia se hace cotidianamente y forma parte de la experiencia de las y los ciudadanos, de los grupos sociales y de las comunidades que construyen todos los días su vida en común. Por eso se dice que es de realidades.

El eje de la democracia es el ser humano, a quien le son inherentes derechos y responsabilidades. De ese fundamento filosófico se deriva la noción de ciudadanía, así como el derecho al disfrute de bienes y servicios de naturaleza socioeconómica, esto es: el bienestar, la cultura, la educación, la propiedad, el trabajo y la seguridad social como condición y derecho fundamental del ciudadano. Por eso se dice que la democracia es de ideales.

La democracia, por esencia, es participativa. No existe democracia sin participación; es lo que define y caracteriza al sistema. Por ello, mientras mayores son las posibilidades reales de participación de las y los ciudadanos,

más democrático es el Estado. En la actualidad y desde diversos ángulos, el sistema democrático representativo plantea serias dudas sobre su capacidad para llenar las aspiraciones de representatividad de la ciudadanía y para lograr la cohesión social.

Cuando las sociedades tienen fuertes desigualdades entre sus habitantes, las cuales se expresan en sus ingresos económicos o en las posibilidades de acceder a niveles razonables de bienestar, se habla de inequidades sociales y económicas que no son otra cosa que carencias de la democracia. En este sentido, la pobreza y la desigualdad son limitaciones o déficit de la democracia, más que problemas sociales.

Desde hace varios años, en muchos países occidentales, y América Latina no escapa de ello, se viene hablando de “crisis de representatividad política”, la cual se refleja y es causa del debilitamiento de la participación. Se ha puesto en entredicho la representatividad de los agentes políticos en tanto que no expresan las demandas y aspiraciones de la sociedad civil. La representatividad implica la existencia de una fuerte agregación de las demandas de los individuos y de los muy diversos sectores de la sociedad, y su solidez depende de articular exitosamente las demandas sociales y las ofertas políticas. Eso, al menos en los países latinoamericanos, está lejos de suceder.

Es necesario volver a repensar el papel del Estado y, por qué no, transitar nuevamente hacia los Estados de Bienestar, superando la falsa antinomia Estado vs. mercado. El mercado per se no conduce a una distribución aceptable del ingreso; es al Estado al que le corresponde servir de mecanismo de compensación con respecto a los desequilibrios producidos por el mercado, retomando con más fuerza las teorías que postulan la primacía de la búsqueda del bienestar del mayor número de personas, la justa y equitativa distribución de la riqueza.

El hilo conductor que atraviesa los artículos en este libro es la relación existente entre cohesión social y crecimiento económico; la manera en que se influyen mutuamente, lo que genera un círculo virtuoso entre ambos. Sociedades desiguales, con altos índices de pobreza, exclusión social y sin un sentido de pertenencia entre sus miembros son un obstáculo para el crecimiento económico, por lo que la cohesión social es uno de los ingredientes necesarios para lograr el crecimiento económico.

No obstante, el crecimiento económico es necesario para generar, a su vez, los recursos que permitirán poner en práctica políticas públicas de cohesión social.

La participación europea en la búsqueda de soluciones a la crisis centroamericana creó un punto de inflexión positivo en las relaciones de Europa con América Latina en la década de los años ochenta. De ahí surgió una serie de acuerdos, en los cuales la cooperación y el diálogo tuvieron un peso importante y, con el tiempo, lograron sobrepasar el Diálogo de San José y afianzarse como mecanismos originales de las relaciones internacionales de aquella época.

Siguen siendo importantes desafíos para las negociaciones entre ambas regiones las debilidades de los procesos de integración y las diferencias entre los propios países latinoamericanos miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Las diferencias no sólo en el enfoque de negociación, sino en la propia estrategia de desarrollo que implementa cada bloque, además de una arquitectura institucional bastante débil en temas supranacionales, constituyen un importante reto en la elaboración de agendas comunes dirigidas a concretar no sólo un área de libre comercio, sino también la construcción de una identidad latinoamericana autorreconocida, que vaya más allá de los marcos nacionales.

De la misma manera, otro elemento que influye en las relaciones UE-AL es el referido a la agenda de los temas de cooperación. En ellos se plantea la interrogante de si se incluirán y reconocerán las asimetrías entre los países latinoamericanos y la UE, además de las asimetrías existentes entre los países latinoamericanos, particularmente los que negocian en bloque con la UE. Esto pone de manifiesto el desafío de poder interconectar este pilar del Acuerdo con los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado, a la vez que coadyuva con las estrategias nacionales de desarrollo, y/o con aquellos planes específicos de crecimiento, reducción de la pobreza y cohesión social.

Es importante señalar que el pilar de la cooperación –incluso más que el del diálogo político– genera importantes expectativas en los países que negocian el Acuerdo de Asociación, especialmente en aquellos Gobiernos



que buscan alejarse de la propuesta de los Tratados de Libre Comercio (TLC) con EEUU. Estos Gobiernos ven en la negociación con Europa una alternativa que propicia mejores y mayores equilibrios continentales a la posición estadounidense, cuyos tratados comerciales no se han caracterizado por venir acompañados de fondos de cooperación.

Es válido el señalamiento que se le hace a Latinoamérica para la necesaria adopción de agendas sociales y económicas que se complementen y refuercen en los ámbitos nacionales y regionales, además del fortalecimiento de la integración para que ésta sea un instrumento de desarrollo. Para ello, la voluntad política y el grado de profundidad que los Estados acuerden dotar a los mecanismos de integración, de concertación política y al multilateralismo son esenciales. También es válida la petición de algunos de los Estados latinoamericanos más pobres de incorporar un rubro en los Acuerdos de Asociación, dirigido a la creación de fondos de cohesión social, similares a los desarrollados para la gradual incorporación y el trato de las asimetrías entre los países más pobres de la UE. Cabe señalar que España fue uno de los países beneficiados con dichos fondos.

Con base en lo anterior, el artículo de Tomás Mallo y Maribel Rodríguez, de la Fundación Carolina, señala al menos cuatro metas para alcanzar la cohesión social. A saber: 1. Mejorar la efectividad de las políticas dirigidas a generar condiciones objetivas de inclusión; 2. Garantizar la transparencia y el control de la calidad en la gestión de las mismas, realizado directamente por las y los ciudadanos a través de las instituciones de la sociedad civil; 3. Favorecer la participación de los agentes sociales, en la medida en que estos actúan como intermediarios que expresan la percepción colectiva de la cohesión social; 4. Identificar las fórmulas que compatibilicen las políticas sociales con el crecimiento y la competitividad económicas.

En la práctica, la búsqueda de la cohesión social ha sido más exitosa en los países europeos, pues la Unión Europea ha venido reafirmando la necesidad de un crecimiento compatible con el desarrollo social y con un nivel de inclusión mínima de las y los ciudadanos a los sistemas de bienestar, priorizando en temas sociales como el ingreso, el empleo, la educación y la salud. Pese a que la posibilidad de trasplantar efectivamente modelos extranjeros en otros países es poco probable, la experiencia

## Introducción

Europea podría servir de guía para los países latinoamericanos, siempre que se tomen en cuenta las particularidades políticas, económicas, sociales y culturales de nuestra región.

Según estos autores, para el caso latinoamericano se debe hacer énfasis en ejes prioritarios como la salud, la educación, la protección de los grupos más vulnerables y el empleo. En relación con la salud, actualmente América Latina cuenta con buenos indicadores de gasto en salud con relación al PIB, pero el nivel de gasto per cápita de la región es inferior al promedio mundial. El problema es que gran parte del gasto en salud es financiado por las familias. Se deben hacer reformas en el financiamiento del sistema y se le debe prestar atención a la eficiencia de las instituciones.

Tanto en el caso de la salud como en el de la educación, es importante no sólo enfatizar en que dichos servicios cubran todos los territorios nacionales, sino también en que la calidad de los mismos sea óptima y similar en las distintas regiones.

En términos de la educación, en América Latina, en educación primaria, los niveles de acceso a la educación son mayores al 90%, mientras que en la enseñanza secundaria son alrededor del 86%. Los problemas de la región están mayormente relacionados con los altos índices de deserción, los niveles altos de analfabetismo, las horas lectivas insuficientes y la desigualdad, especialmente en lo que respecta a las poblaciones indígenas, rurales y de bajos ingresos. En cuanto a la formación superior, se observan dificultades tales como el déficit de docentes, la calidad de la enseñanza y la disponibilidad de medios de investigación para las carreras técnicas y tecnológicas.

Varias recomendaciones se le pueden hacer a los sistemas educativos en cuanto a calidad, cobertura y responsabilidad social. Pero la principal es que todavía sigue instruyendo más que educando. Esa es la gran tragedia que se vive. Y el reto está en la tarea no sólo de alfabetizar a los jóvenes, sino también de formar seres humanos integrales, solidarios con los demás y responsables con sus entornos, para erradicar el individualismo tan peligroso que culturalmente se ha metido a través de postulados neoliberales.

Nuestra generación estudió con la idea de devolver al país de origen lo que había recibido de él. Sin embargo, como profesora universitaria me doy cuenta de que ese sentir no está en las nuevas generaciones. Es cierto

que no podemos volver al pasado, pero prepararse para devolver al país lo recibido de él, trabajando para acabar con la inequidad, no es lo mismo que prepararse para competir en el mercado ocupacional bajo el eufemismo de la “libre competencia”. Son dos mundos diferentes que necesitan reconciliarse, y el único modo para lograrlo es la educación.

No se puede reflexionar sobre la educación sin antes –o de manera simultánea– reflexionar sobre la globalización y el proyecto país que se quiere. La pregunta está en si realmente existe un proyecto país en las naciones latinoamericanas. En cada una de ellas se han realizado esfuerzos por dimensionar los cambios ocurridos en el mundo; sin embargo, ¿se tiene claro dónde y cómo se inserta América Latina en ellos? Dudo que se tenga claro como región. Aún más, cada país se debate entre el pasado y el presente, sin lograr proyectarse al futuro, lo que termina por dejar un gigantesco déficit de planificación.

Hoy en día, los estudiantes latinoamericanos se encuentran en el dilema de escoger entre lo que de ellos se espera –prepararse para competir en un mercado laboral– y el impulso de su empatía social que los lleva a desear un cambio en el orden político-cultural, generador de grandes desigualdades que traen inequidades, pobreza y carencias materiales y espirituales.

Ya en 1973 el entonces tres veces Presidente de Costa Rica, José Figueres Ferrer, señalaba la necesidad de que la educación pública acuñara nuevos lemas, como: “Nutrición, Carácter, Disciplina, Responsabilidad y Solidaridad”. Éstas no son, ni serán nunca, palabras gastadas.

El tercer punto está relacionado con la protección de los grupos vulnerables o dependientes, como las y los niños y adolescentes, los adultos mayores, las personas discapacitadas, las mujeres jefas de hogar, los pueblos originarios y las personas de difícil reinserción laboral.

Aquí también surge un interesante debate en relación con las poblaciones más pobres. Para atenuar la incidencia de la pobreza se debe recurrir principalmente a políticas de carácter universal, como son la educación y la salud, porque son las que contribuyen con la reducción de la misma a largo plazo. Sin embargo, en ocasiones también son necesarias políticas focalizadas de corto plazo para sacar a la población de la pobreza extrema, especialmente en el caso de sus manifestaciones más agudas, como la malnutrición, la alta morbilidad y la mortandad.

## Introducción

Un cuarto punto está relacionado con el empleo. En América Latina uno de los grandes problemas es que la informalidad fluctúa alrededor del 40% o 50%. Además, fenómenos tales como la globalización, las migraciones internacionales y la búsqueda de entornos menos regulados por parte de las compañías transnacionales auguran una agudización de la vulnerabilidad de los mercados de trabajo. En este contexto, el derecho a la protección social no debería hacerse exclusivamente a través del empleo formal, pues corremos el riesgo de dejar al margen de los sistemas de protección a un segmento importante de la población. También se deben establecer medidas que protejan contra la pérdida de trabajo o en los casos en que, por alguna situación vital, se debe retirar una persona del mercado laboral.

El último elemento importante está relacionado con la estructura tributaria. La fiscalidad debería cumplir dos funciones: ser la fuente principal de ingresos del Estado y actuar como un instrumento directo de redistribución de la riqueza. Sin embargo, la estructura tributaria presenta varios problemas. Actualmente, la estructura fiscal de muchos países latinoamericanos es regresiva porque depende excesivamente de los impuestos indirectos y privilegia a algunos sectores productivos y exportadores. En este caso lo que debería hacerse es fortalecer los impuestos de la renta y territorial para que los impuestos operen efectivamente como un mecanismo de redistribución de la riqueza.

Para Álvaro Espina, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología y profesor asociado de Sociología (Cambio social) en la Universidad Complutense de Madrid, deben analizarse diez grandes “lecciones” para América Latina, respecto a la experiencia española en su modernización del Estado de Bienestar: 1) Ninguna práctica institucional resulta trasplantable de un país a otro; 2) El rasgo más sobresaliente del “modelo latino” es una cierta indiferenciación entre subsistemas sociales y una inclinación cierta hacia el dirigismo ejercido desde el sistema político sobre los otros subsistemas sociales; 3) El fracaso del primer intento de modernización español se debió también a la incongruencia y al desarrollo desigual entre los diferentes sistemas sociales; 4) La principal característica distintiva del fracaso histórico español fue la insuficiencia fiscal; 5) La acumulación de recursos humanos constituye el principal motor de desarrollo endógeno;

6) El aislacionismo es causa de subdesarrollo y de desigualdad; 7) La expansión artificial y el control de la inflación favorecen a ciertos grupos, pero resultan volátiles e impiden seguir una senda de desarrollo autosostenido; 8) La injerencia de las políticas autoritarias sobre el proceso de negociación colectiva libre de los salarios resulta a la larga contraproducente y retroalimenta el intervencionismo económico; 9) La senda española para superar la mayor crisis de empleo es la coordinación neocorporatista del crecimiento de los salarios con las políticas macroeconómicas y la administración responsable de las diferencias salariales; 10) Las políticas neocorporatistas no se agotan pero cambian de signo a medida que madura el Estado de Bienestar.

Como señalara al inicio de esta introducción, la integración pasa por el reconocimiento de la diversidad, la pluralidad étnica, ecológica y política que caracteriza la historia regional. La diversidad, lejos de debilitar, fortalece cuando se basa en la adhesión a un proyecto común, a una agenda cimentada en temas que estén por encima de las diferencias ideológicas de cada Gobierno para hacer frente a los retos de la gobernabilidad, la lucha contra la pobreza, el uso racional y el aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo de economías sanas, competitivas y eficientes, y los efectivos elementos de la cohesión social. Todos ellos esfuerzos de largo plazo, cuya ejecución pasa por mecanismos institucionales que, en democracia, se vuelven más intrincados bajo las reglas, pesos y contrapesos propios de los sistemas republicanos. Ello agudiza las demasiado postergadas demandas de los pueblos latinoamericanos y caribeños que están ahora menos dispuestos a hacer concesiones a Gobiernos que perciben distantes o demasiado indolentes.

Por lo menos dos de los artículos del libro comprenden a Centroamérica como caso de estudio, región donde los procesos de integración no están exentos de los retos, desafíos y paradojas económicas, sociales, políticas e institucionales que enfrentan los demás esquemas de integración latinoamericana y caribeña.

Hoy en día, la agenda centroamericana no radica en la realización de acciones puntuales que se agotan en sí mismas y generan titulares como fueron el cese al fuego, el acuerdo para realizar elecciones, el proyecto de retorno de desplazados, la reapertura de un periódico, y la firma de un

## Introducción

Plan de Paz, sino en el gradual y silencioso sostenimiento de los procesos sociales que, además de su implícita complejidad, deben soportar la indiferencia de los poderosos Estados que participaron –y en ocasiones estimularon– el conflicto centroamericano.

A más de veinte años de los procesos de Esquipulas, Centroamérica cambió. Para bien, en estos años la región ha transitado de la guerra a la paz, con el problema de no haber logrado enlazar con igual éxito las iniciativas de integración regional y de desarrollo social. En estas dos décadas el proceso ha sido de claroscuros; ha producido resultados positivos, pero también se manifiestan importantes debilidades.

Lejos de haber mejorado, la situación de pobreza y exclusión sigue siendo tremenda en la región centroamericana. A pesar de que la reducción de la pobreza durante los años noventa y parte de la actual década está relacionada con el cese de la inestabilidad política, lo cierto es que en términos porcentuales se reduce la pobreza, pero en cifras absolutas el número de pobres ha aumentado en el istmo.

El trabajo de Ana Isabel García, Viceministra de Desarrollo Social de Costa Rica, describe el diagnóstico de la situación actual en América Central, partiendo de los nuevos desafíos que la crisis financiera global puede acarrear en las condiciones sociales de Centroamérica. Analiza la necesidad de no sólo incrementar considerablemente el gasto social, sino, más aún, de tratar la cuestión de la eficacia de ese gasto social, profundizando en el tema de las políticas sociales selectivas y señalando los desafíos que implica contar con criterios técnicos de excelencia, la planificación y la organización, entre otros. Para finalizar, García examina los problemas de gestión de la Política Social Selectiva y la integración social centroamericana, concluyendo que para que el istmo salga definitivamente de su situación de vulnerabilidad social, se debe aumentar sensiblemente el ritmo de mejoramiento de sus políticas sociales y, en particular, el que se refiere a la reducción de sus niveles de pobreza.

Situaciones como la autorrealización personal, participación en la sociedad, y una justicia igualitaria, pronta y cumplida son aspectos que trascienden las esferas sociales y económicas, y su incumplimiento provoca la erosión del sistema político e institucional. Esto aunado con la sensación de injusticia que provoca en las personas el hecho de que el

crecimiento económico no llegue a todos los sectores por igual, es una de las causas principales del conflicto, la violencia y la inseguridad que actualmente caracteriza a los países de la región, pudiendo llegar a debilitar las bases de la democracia, la gobernabilidad y el Estado de derecho.

Con el conflicto Este-Oeste la década de los años ochenta determinó la agenda de seguridad de los Estados. Sin embargo, es a partir de la década de 1990 que se da pie para el inicio de cambios en los tradicionales conceptos de seguridad, pasando de la concepción de una seguridad militar a una seguridad democrática con un fuerte vínculo en las personas, el poder civil, la democracia y el Estado de derecho.

El tema de la seguridad requiere de un abordaje comprensivo que va más allá del análisis de cifras sobre violencia y criminalidad. El entendimiento de su dimensión multidimensional y su relación con los progresos en el desarrollo humano sostenible es esencial. Debe dar cuenta, de manera simultánea, de diferentes políticas públicas, como las referidas a las reformas de los sistemas de seguridad y defensa, la reformulación de las políticas sociales, el desarrollo de políticas que contribuyan a la cohesión e integración social, y a un conjunto de iniciativas que permitan mejorar la gobernabilidad democrática de los Estados.

Según un estudio reciente realizado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) sobre cohesión social en América Latina, la principal amenaza en la región proviene de la inseguridad que genera la delincuencia, la cual erosiona la escasa legitimidad de las instituciones democráticas regionales y conduce en algunos casos a respuestas tales como “la ‘privatización’ del orden público por vía de la autodefensa”.

El artículo de Tatiana Beirute, asistente de investigación en la Secretaría General de FLACSO, interrelaciona los conceptos de cohesión social e inseguridad ciudadana, partiendo de que ambos deben ser priorizados en las políticas públicas y en los discursos de alto nivel de las naciones latinoamericanas. El trabajo indaga cómo las dimensiones tanto estructurales como subjetivas de la noción de cohesión social no sólo permiten relacionar ambas esferas, sino que lo hacen necesario. Partiendo de esta premisa, hace un manejo coherente del término “cohesión ciudadana” en temas como la violencia y la equidad; la desconfianza y el debilitamiento del capital social; la proliferación de las armas y la tendencia a optar por

## Introducción

la búsqueda de la justicia por las propias manos; y el crimen organizado como una nueva forma de ascenso social.

A manera de conclusión, se puede señalar una serie de importantes retos para la integración y la cohesión social de América Latina. Franquear la etapa de diagnóstico y crítica para pasar a una etapa de propuestas y construcción de alternativas se convierte en un primer desafío. Plantearse una etapa de integración más pragmática, plural, en la que el crecimiento económico se traduzca en desarrollo, y los Estados estén más presentes, más compensadores, y que generen mecanismos de igualación.

Un segundo reto es el referido a las asimetrías entre los países y a lo interno de estos. Las diferencias existentes en las condiciones sociales, económicas, culturales y de desarrollo humano dentro de cada país, especialmente la brecha existente entre estas condiciones en las zonas urbanas y las rurales, son uno de los principales desafíos que deben enfrentar los países latinoamericanos y caribeños. A esto se suman las diferencias de estas condiciones entre los países de la región, en donde se observan naciones con niveles sociales, económicos y políticos más cercanos a los de países desarrollados, y otros cuyos índices se encuentran en los escaños más bajos y preocupantes a nivel mundial.

Otro importante reto es la ausencia de fondos de cohesión para erradicar las asimetrías. La integración europea fue un proceso gradual que permitió a países con índices de desarrollo más bajos ir subiendo paulatinamente, como fueron los casos de Italia, España, Irlanda, etc. La realidad del proceso latinoamericano indica que se ha concebido y construido la integración desde una perspectiva económica, excluyente de otros aspectos de la realidad social, encomendada a técnicos gubernamentales con poco o ningún control ciudadano. Es necesario darle un mayor peso a los componentes sociales, culturales y políticos en el proceso, de tal manera que las políticas de integración sean también de integralidad. De esto depende la sostenibilidad de los procesos.

Por último, la falta de voluntad política de los Gobiernos es un cuarto reto a resolver por los países. La escasa disposición de los Gobiernos para otorgarle autoridad supranacional a los bloques de integración hace que se sigan sobreponiendo las estructuras nacionales a la institucionalidad de la integración. Los Estados latinoamericanos siguen operando, en



lo que respecta a admisiones de integración, con los mismos papeles que tenían los estado-nación en el siglo XIX. La poca voluntad política de dotar con una institucionalidad eficaz al sistema de integración ha generado dinámicas de mucha intensidad, en las cuales las empresas translatinas realizan la “verdadera integración”, una integración no oficial inmersa en el ámbito del mercado, en el ámbito económico donde el Estado tiene un papel menor en el proceso y es muchas veces suplantado por las dinámicas económicas intrarregión y por las fuerzas transnacionales.

La posibilidad de superar los retos y desafíos que tiene por delante la integración latinoamericana y caribeña pasa por el efectivo y real empleo de las voluntades políticas de los países de la región. En todo caso, más allá de cualquier recomendación, la integración continúa siendo, ante todo, una aspiración de mediano plazo cuya concreción, en términos absolutos, será previsible si se superan las diferencias de cada coyuntura particular, en especial en épocas de crisis globales.

El proceso gradual de acercamientos y la cooperación creciente al interior y entre los Gobiernos para crear nuevos vínculos y medidas de confianza permitirán, finalmente, llevar a buen puerto el proceso de una integración regional dirigida al desarrollo sustentable, solidario, complementario y equitativo de América Latina y el Caribe.