

e estudios/Working Papers

(WP-2012-22)

Título

**Viejos y nuevos debates sobre el concepto de
cohesión social**

Autor(es):

Palma-Mullër, Catalina; Ruiz-Ruvalcaba, Marisol

Cargo/Adscripción:

Universidad Complutense de Madrid



Recibido: 13/06/2012

Aceptado: 16/10/2012

Publicado: 16/10/2012



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Viejos y nuevos debates sobre el concepto de cohesión social

Palma-Mullër, Catalina; Ruiz-Ruvalcaba, Marisol

Resumen/Abstract:

Resumen: Aunque los antecedentes del concepto “cohesión social” se remiten a la sociología clásica ha sido en las últimas tres décadas cuando el término ha cobrado un nuevo impulso siendo retomado como eje de análisis y de orientación en el ámbito de las políticas públicas, especialmente en el marco de las políticas de la Unión Europea. Actualmente, tanto la definición como el ámbito de aplicación de la cohesión social se ha convertido en fuente de debates a partir de su inserción en América Latina, donde el contexto de violencia, exclusión y los más altos niveles de desigualdad económica del mundo han planteado nuevos retos y posturas críticas hacia la aplicación de políticas de cohesión social e incluso hacia el propio uso del término.

Abstract: Although the background of “social cohesion” concept refers to classical sociology, it has been in the past three decades when the term has gained new impetus, after been taken up as a guideline in public policy analysis sphere, especially related with the European Union policies. Currently, both definition and scope of social cohesion has become a source of debate since its insertion in Latin America, where the context of violence, exclusion and the highest levels of economic inequality in the world have posed new challenges and critical positions to implementation of social cohesion policies and, beyond this, in the very use of this term.

Palabras clave/Keywords:

cohesión social, política pública, Latinoamérica, Unión Europea

Extracto curricular/Author Information:

Catalina M. Palma Müller (Chile): Licenciada en Educación, Profesora de Historia y Geografía de Enseñanza Media por la Universidad Católica Silva Henríquez de Chile. Máster (c) en Estudios Contemporáneos de América Latina, Universidad Complutense de Madrid. Se ha desempeñado como profesora de educación media y ha participado en proyectos de investigación social en Santiago, Chile. Email: catapalma@hotmail.com

Marisol N. Ruiz Ruvalcaba (México): Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México y Diploma en Género y Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Máster (c) en Estudios Contemporáneos de América Latina, Universidad Complutense de Madrid. Máster (c) en Gobernanza y Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Madrid. Ha desempeñado diversos cargos en la administración pública federal mexicana. Email: marisol.nashiely@gmail.com

Viejos y nuevos debates sobre el concepto de cohesión social

Palma-Mullèr, Catalina; Ruiz-Ruvalcaba, Marisol

*Documento presentado en el Seminario “Pensar en Políticas Públicas”,
organizado por el GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas y GOBERNA América Latina, Madrid,
12 de diciembre de 2011*

La definición y aplicación del concepto de cohesión social en América Latina ha suscitado numerosos debates que han transitado entre el ámbito metodológico y la esfera política. En este trabajo nos hemos propuesto abordar sólo algunos de los principales planteamientos que desde diversos enfoques han sido desarrollados por autores e instituciones iberoamericanas y europeas, y que se centran principalmente en el origen, la construcción y las dimensiones que éste implica, así como en la pertinencia, las posibilidades y las divergencias que la cohesión social tiene en el quehacer de instituciones estatales y regionales, y en la participación de otros actores sociales.

El origen europeo del concepto

A partir de los planteamientos de autores clásicos de la sociología y la antropología como Durkheim y Bronislaw Malinowsky, o contemporáneos como Vergolini, el reciente debate en torno al concepto de cohesión social se ha ido nutriendo de un amplio campo semántico en el que se incluye una larga lista de términos como: integración, inclusión, exclusión, orden, solidaridad, reciprocidad, armonía, confianza, legitimidad, pertenencia, identidad y otros de más reciente cuño como gobernabilidad, gobernanza o capital social.

La variedad de enfoques teóricos desde los cuales estos términos son relacionados y jerarquizados, así como la incorporación de nuevos planteamientos a partir de la aplicación empírica del concepto de cohesión en diversas realidades ha dificultado la formación de un consenso amplio sobre su delimitación y sobre las dimensiones que debe abarcar. Es por eso que debe considerarse que el concepto de cohesión social está aún en construcción o, en palabras de Sorj y Tironi (2007: 108), *el problema de la cohesión social no es sólo un tema a estudiar; es también un problema a constituir*, y el debate teórico a este respecto encuentra su correlato en el ámbito institucional.

A pesar de la larga data de sus antecedentes, ha sido en fechas recientes que el desarrollo del término cohesión social ha cobrado un nuevo impulso al ser retomado como eje de análisis y

de orientación en el ámbito de las políticas públicas y, específicamente, en el de las políticas europeas.

En el modelo europeo, la cohesión social ha sido un pilar fundamental dentro de las políticas públicas llevadas a cabo por los Estados, y adquiere una nueva dimensión en las década de los ochenta y noventa cuando este concepto se asoció con la agenda supranacional, mediante su incorporación en el Acta Única Europea (UE) de 1987, donde se señala que la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros constituyen parte de los objetivos de la UE. A partir de entonces, la cohesión social se incorpora en los instrumentos y políticas comunitarias como un medio y un fin para reducir la desigualdad, la pobreza y evitar la polarización, tanto en el interior de los países (en las regiones y los grupos sociales menos favorecidos), como entre los Estados miembro.

Una de las definiciones de cohesión social que se pueden encontrar en el ámbito normativo europeo hace referencia a *la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos* (Concil of Europe en Sorj y Tironi, 2007: 109). De acuerdo con Sorj y Tironi (2007), esta noción equivaldría a una integración social fundamentada en el acceso garantizado legalmente a recursos sociales que provee el Estado, lo que significaría que desde el enfoque europeo la cohesión no es parte de la naturaleza social, sino que se crea políticamente mediante la sanción legal de derechos que el Estado tiene la obligación de asegurar.

Esto concuerda con el planteamiento de que el concepto de cohesión social ha sido fruto de un modelo de bienestar que, a pesar de las variaciones que pueden presentar los tipos desarrollados en cada país, ha podido converger en el marco del mayor y más completo proceso de integración regional existente hasta el momento, gracias al “modelo europeo de sociedad” que se caracteriza por: sus valores compartidos, el diseño y aplicación de políticas sociales y económicas fundamentadas en una economía social de mercado, las expectativas ciudadanas sobre la actuación estatal, la importante dinámica de participación y asociación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y la existencia de una dimensión europea que se complementa con las actuaciones en el plano nacional (Sanahuja, 2009: 66).

Con la paulatina ampliación de la Unión Europea mediante la integración de nuevos Estados que presentan niveles de renta inferiores al promedio de la región, la política de cohesión puso el acento en la *“convergencia real”, basada en indicadores de renta y empleo* (Sanahuja, 2007: 53), y adoptó un carácter redistributivo que, si bien se desarrolla a través de diversos componentes de política pública (que se desarrollan especialmente en el ámbito nacional), tiene entre sus principales instrumentos los llamados fondos estructurales¹ que para el periodo de 2007-2013 abarcan aproximadamente un tercio del presupuesto total de la UE² (Unión Europea, 2010a).

¹ Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), Fondo Europeo de Pesca (FEP) y Fondo de Cohesión.

² Un total previsto de 347,000 millones de euros.

Entre estos mecanismos de transferencia se encuentran el Fondo de Cohesión del que son beneficiarios los Estados miembros cuyo Producto Nacional Bruto *per cápita* es inferior al 90 % de la media comunitaria (Unión Europea, 2010b), con el propósito de financiar proyectos en temas de medio ambiente e infraestructuras de transporte; y el Fondo Social, cuyo objetivo es coadyuvar a la cohesión económica y social de la región específicamente mediante las mejoras en el empleo y las oportunidades de trabajo (Unión Europea, 2010c).

La acentuada dimensión laboral de la política de cohesión social y las políticas sociales comunitarias, se han vinculado intrínsecamente con el desarrollo de la competitividad como condición para el crecimiento económico. Por medio de la articulación de la política social, la política laboral y la política económica se busca generar un *“círculo virtuoso” de crecimiento, empleo y cohesión social* (Sanahuja, 2009: 75) que responda tanto a los objetivos de cohesión y de protección social, como a los requerimientos de competitividad y los retos planteados por la globalización.

A pesar de sus avances, la política de cohesión europea no lo tiene todo resuelto, pues precisamente procesos vinculados a la globalización tales como los amplios flujos migratorios, la influencia de los mercados financieros, o las crisis económicas, así como otros factores internos como el envejecimiento de la población o la incapacidad de disminuir las brechas a escala territorial, más allá de la convergencia de la renta (Cuadrado Roura, 2007); actualmente están poniendo en cuestión las dimensiones y las formas de evaluar su política de cohesión social.

Como veremos, esto no ha impedido, que desde esa región se promueva intensamente el concepto de cohesión social, como faro para las políticas públicas de otros países pues, de hecho, *para la UE, la cohesión constituye una fuente de legitimidad e influencia en sus relaciones con el mundo en desarrollo, e incluso un elemento constitutivo de su identidad como actor internacional en construcción* (Sanahuja, 2009: 93).

La cohesión social en América Latina y el Caribe

Desde algunas perspectivas resulta complicado hablar de cohesión social en América Latina y el Caribe teniendo en cuenta los numerosos problemas a los que se enfrenta la región: pobreza, violencia, fragmentación social, exclusión, discriminación y los más altos niveles de desigualdad económica en el mundo, entre muchos otros, que se ven acrecentados por procesos vinculados a la globalización o por defectos y debilidades en las instituciones nacionales. Sin embargo, desde otras posturas se ha buscado la integración del concepto de cohesión social como uno de los más recientes aportes que pueden contribuir en la resolución de gran parte de los problemas latinoamericanos.

Un aspecto en el que pueden englobarse los debates sobre la incorporación del concepto de cohesión social en América Latina se centra en el origen europeo del concepto ya que, a pesar de los numerosos enfoques desde los que se presentan las críticas y debates en torno a la cohesión social, parece existir un consenso en que las diferencias entre las realidades europea

y latinoamericana son la principal fuente de obstáculos y reticencias para su adopción, desarrollo y aplicación en América Latina.

Con un par de décadas de diferencia con respecto a Europa, la cohesión social se ha insertado en el discurso y las discusiones sobre desarrollo en el contexto latinoamericano de forma reciente, a partir de su establecimiento en la agenda bi-regional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. En este contexto el concepto de cohesión social aparece por primera vez en la Declaración de la III Cumbre de Jefes de Estado efectuada en Guadalajara, México, en 2004, como uno de los tres ejes en que se agrupan los compromisos de los Estados participantes, y en 2007 se ubicó como el tema principal de la XVII Cumbre desarrollada en Santiago de Chile, que se tituló "Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica".

De la Declaración de Santiago se desprende el objetivo de incorporar la cohesión social como guía de las políticas públicas y la cooperación tendiente a incrementar *la inclusión, justicia, protección y asistencia social, y a fortalecer los sentimientos de solidaridad, de pertenencia e identidad sociales* (XVII Cumbre Iberoamericana, 2007), sin embargo, a cinco años de que los estados iberoamericanos asumieran un compromiso de colaboración para colocar a la cohesión social en el núcleo de su agenda internacional y de sus políticas nacionales, las dudas sobre la aplicabilidad del concepto en América Latina y el Caribe parecen multiplicarse.

Como dijimos anteriormente, existe un acuerdo tácito en que las diferencias en las condiciones históricas, políticas y económicas europeas en que se fundamenta y origina su política de cohesión no tienen parangón en Latinoamérica, por lo que es necesario partir de la premisa de que la experiencia europea puede constituir un referente pero no puede ser *un modelo a imitar o una "imagen objetivo" que deba guiar las políticas de América Latina* (Sanahuja, 2007: 52); así lo acepta la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), una de las principales instituciones promotoras del concepto en la región, cuando especifica que *incorporar un concepto desarrollado para otra realidad social implica incorporar los supuestos de esa realidad (y proyecto social). Pero (...) otras realidades requieren otros supuestos conceptuales* (Márquez, 2010: 18), por lo que no se puede aplicar el concepto europeo sin antes ser modificado.

Sobre la premisa de que las dimensiones prioritarias de la política de cohesión europea no son suficientes para abordar los problemas de cohesión en América Latina y el Caribe, la CEPAL ha buscado construir un *concepto integral* que no sólo se fundamente en las brechas sociales (especialmente las económicas), por lo que esta institución define la cohesión social como: *la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan* (CEPAL, 2007: 13).

Desde el enfoque de la CEPAL, no se puede hablar de cohesión sin subjetividad, es decir, sin conocer la opinión y cultura de las personas. La inclusión de la dimensión subjetiva permitiría además evitar sesgos funcionalistas en los que aquello que se requiere de la población es que se ajuste al sistema (Márquez, 2010: 21). En este sentido, la subjetividad (en particular el

sentido de pertenencia) representa uno de los pilares centrales del concepto cepalino de la cohesión al que se suman otros dos: las instituciones y las brechas.

Estos tres pilares (instituciones, brechas y subjetividad) son la base para la operacionalización del concepto. Cada pilar se encuentra relacionado con el otro, no como elementos separados sino interdependientes, es decir: *Para cada proceso [aspecto observable de la cohesión] nos podemos preocupar de cómo se realiza socialmente (instituciones), cuáles son sus resultados objetivos (brechas, distancia) y cuán integrados a ellos se sienten las personas (subjetividad)* (Márquez, 2010: 28).

Grosso modo, la propuesta de la CEPAL se completa con cuatro espacios en donde se construyen procesos de cohesión social, a los que define con el nombre de *arenas* de: lazo social, ciudadanía, mercado y protección social. Estas arenas constituirían otra de las diferencias con el modelo de cohesión social europeo y del estadounidense, en los que predominaría una de estas arenas sobre las otras (la del Estado de bienestar, es decir la protección social, y la del mercado, respectivamente); en tanto que en el modelo cepalino *ninguna dinámica particular podría construir por sí sola cohesión social* (Márquez, 2010: 30).

A su vez, a cada una de estas arenas corresponden un cierto número de *dimensiones* que, determinadas por criterios específicos, permitirían ir delimitando los ámbitos de observación y medición de la cohesión social. Por ejemplo en la arena de cohesión lazo social se ubican las dimensiones de familia, sociabilidad y confianza; y en la de ciudadanía están las dimensiones de representación, democracia y estado de derecho (Márquez, 2010: 33).

A pesar de que, como hemos visto, la CEPAL es una de las instituciones con más aportaciones en el campo de la cohesión social, sus propuestas no son las únicas que se están generando desde el pensamiento latinoamericano en torno a este concepto, por lo que a continuación mencionaremos algunos de estos enfoques alternativos.

En el marco del proyecto Nueva Agenda de Cohesión Social en América Latina, elaborado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y el Instituto Fernando Henrique Cardoso, Sorj y Tironi definen la cohesión social en Latinoamérica como *la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), socio-político (derechos) y socio-cultural (reconocimiento), a través de la acción combinada de mecanismos de asignación como el Estado, el mercado, la familia, la sociedad civil y las redes comunitarias* (2007: 119).

Estos autores coinciden en que la visión europea no es aplicable para el caso latinoamericano por limitarse aquella al efecto que tiene la acción estatal para reducir las brechas sociales. Desde su perspectiva en América Latina la cohesión social existiría como un hecho estable más allá de la poca intervención del Estado como agente de cohesión, y aún a pesar de las desigualdades que se presentan en la región, pues se estructuraría sobre la base de la dimensión cultural, las relaciones familiares y comunitarias, y la reciprocidad, que se han articulado en instituciones como la comunidad, el mestizaje, la religión y la familia, así como en formas de organización política específicas como el patronazgo, el populismo o el caciquismo. Dichas dimensiones son de mayor trascendencia para la cohesión latinoamericana que el papel

del Estado, el mercado o la sociedad civil (Sorj y Tironi, 2007: 114), aunque éstos no deben quedar de lado.

Además de éstos planteamientos, destacan otros por los que se diferencia el concepto de cohesión social de Sorj y Tironi, entre los que podemos mencionar: la determinación de que la familia y las relaciones comunitarias constituyen el sustento de la cohesión en el nivel micro³; la afirmación de que altos grados de desigualdad pueden no tener un efecto directo en la cohesión si como contraparte existe una alta percepción y capacidad de movilidad social, poniendo así el acento en la movilidad y no en las desigualdades *per se*, lo que se relacionaría directamente con la percepción de legitimidad sobre cómo se distribuyen los recursos en la sociedad.

De hecho, el concepto de legitimidad en Sorj y Tironi es central, ya que la cohesión social dependería del grado de legitimidad política del orden social para evitar el conflicto. Esta postura ha suscitado críticas ya que al colocar al conflicto social en el centro de su definición de cohesión, y a la legitimidad como medio para resolverlo, los autores ubican a la cohesión social en el campo del orden social, entendido en los términos de Hobbes, o de la paz social (Márquez, 2010: 23); sin embargo, según estas críticas, el orden social no asegura la cohesión.

A diferencia del CIEPLAN y de la CEPAL, cuyas posturas ante la cohesión social tienden a “diseñar” un concepto apropiado para la realidad latinoamericana, otro grupo de autores y actores sociales han adoptado una postura crítica hasta en el hecho de adoptar o utilizar el término. También dentro de estos enfoques el origen del concepto y las particularidades de la realidad de América Latina y el Caribe son la fuente de los debates.

De acuerdo con Barba Solano (2011: 69), en el análisis de la cohesión social desde un enfoque crítico los debates se concentran en tres aspectos: en la carencia de un consenso sobre su significado; en la tendencia a asociarlo con una idea de armonía social que no corresponde al contexto latinoamericano (en este aspecto se puede sumar a las críticas sobre la relación entre orden, legitimidad y cohesión propuesta por Sorj y Tironi); y en la visión limitada que reduce la cohesión a la incorporación de los pobres al mercado.

Según este autor la cohesión social constituye una respuesta política a los problemas de integración de cada sociedad, por lo que es necesario diferenciar ambos conceptos. Mientras la integración se centra en los mecanismos para mantener, reparar o reforzar los vínculos sociales, la cohesión social se referiría *a la naturaleza (en nuestros días hablaríamos de características) de los vínculos sociales que permiten a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social (en diversas escalas), confiar en los demás (confianza horizontal), reconocer la legitimidad de la sociedad y confiar en sus instituciones* (Barba Solano, 2011: 71).

Por lo tanto existen distintas formas de cohesión, cada una de las cuales desarrolla estrategias distintas para resolver, por ejemplo, los riesgos que implica la globalización económica. La primera de estas formas, la cohesión universalista, se basa en la formación de la ciudadanía

³ Estos autores plantean que la cohesión puede analizarse en tres niveles: macro: referente a la construcción de una identidad nacional o comunal; meso: que se desarrolla en el plano de las instituciones y las políticas con base en las expectativas e imaginarios construidos a nivel macro; y micro: relacionado con las prácticas sociales de los individuos y la construcción de sus lazos sociales.

social, busca la reducción de las desigualdades a través de la garantía de derechos sociales, especialmente el trabajo, y subraya el papel redistributivo del Estado; la segunda forma, la cohesión liberal, se basa en la inserción mercantil por lo que el mercado tiene un papel preponderante, la labor del estado se reduce a dotar a los más pobres de los activos necesarios para que puedan insertarse al mercado, aunque cabe decir que no todos los pobres son merecedores de la asistencia pública; la tercera forma es la cohesión conservadora, basada en la segmentación social y el familiarismo, donde la familia y el trabajo son la vías para acceder a las redes de protección.

A partir esta clasificación, Barba Solano asume que en América Latina el error no es hablar de cohesión social, sino referirse a ella desde su forma liberal y sus estrategias (a las que llama residuales), *porque eso implica eludir tres de los problemas más importantes en materia de integración social en la región: la desigualdad social, la imposibilidad de ascenso social de los más pobres y la exclusión sociocultural de los diferentes* (Ottone y Sojo en Barba Solano, 2011: 82).

Optar por la visión liberal implica entonces quitar el foco sobre los obstáculos socio-culturales para la cohesión (especialmente las desigualdades), hacer residuales las políticas mediante una focalización que no ayuda a la construcción de una ciudadanía social y al desarrollo de un sistema de protección amplio, sino únicamente a buscar la inserción de los pobres al mercado, lo que no resuelve los problemas de integración en la región.

Las desigualdades y el lugar de los pobres y los grupos sociales excluidos son también el eje central de otras posturas críticas en las que se cuestiona incluso el término de cohesión social. Desde esta perspectiva, David Catanni (2011) sostiene que el uso de este concepto es un retroceso histórico y político, pues apunta hacia un horizonte de armonía social en que se niegan los intereses divergentes o antagónicos de las clases sociales. De acuerdo con este autor, no es posible utilizar el concepto de cohesión social en un contexto de desigualdades socioeconómicas profundas sin que de por medio se plantee la modificación de las estructuras de poder por las que las clases ricas (o más favorecidas) mantienen sus privilegios. Tendría que hablarse, por lo tanto, no sólo de políticas de asistencia social (de carácter casi filantrópico) para los más pobres, sino también de temas como la distribución de tierras, el control de la propiedad o la justicia tributaria.

En este sentido, Catanni nos dice: *para que la construcción de una sociedad más justa e igualitaria no sea sólo una quimera es necesario preguntarse: ¿cohesión de quién y con quiénes? Los pobres pueden ser solidarios entre sí, lo mismo pasa entre los ricos, pero ¿es posible la cohesión entre segmentos tan dispares?* (Catanni, 2011: 57). Aunque la ausencia de las élites en el debate sobre cohesión social es mencionado vagamente por la CEPAL (2010: 25), es este autor quien desarrolla con mayor profundidad este aspecto al señalar que dicha ausencia se debe en parte a falsos preceptos meritocráticos (heredados del darwinismo social del siglo XIX), en donde el problema son los pobres y no los ricos, negando con ello que pobreza y riqueza son dos caras de la misma moneda.

Es por eso que, si como dice la CEPAL (2007: 141) *la equidad distributiva es un elemento central de la cohesión social*, no basta con enfocarse en analizar la pobreza y a los segmentos

de la sociedad que se ven más afectados por ella, sino también incluir el estudio de los más ricos, de los millonarios que forman la punta de la estratificación socioeconómica y sobre los que poco se conoce desde una perspectiva académica y de políticas públicas, pues no es posible pensar en la sociedad como un todo integrado si se disocian estos dos polos.

Otras posturas que podrían alinearse con las de Catanni, ven en el concepto de cohesión social una condicionalidad más en el ámbito de la cooperación, o un elemento para la creación de entornos sociales que den *respuesta a las necesidades de intercambio comercial con Europa* (Mota y Sandoval, 2011: 31). Dichos planteamientos aluden a que la inserción del concepto de cohesión social surge desde mecanismos bi-regionales cuyo principal ámbito de acción son las negociaciones comerciales, y que entre sus principales promotores se encuentran instituciones multilaterales financieras y económicas como el Fondo Monetario Internacional, el Banco mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la CEPAL.

Desde esta concepción, la cohesión social estaría determinada por intereses de mercantilistas ya que, como lo plantea la propia CEPAL, *las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como un factor de atracción de inversiones* (CEPAL, 2007: 20).

En esta perspectiva crítica, la cohesión social *emerge disfrazada como una necesidad para encarar problemas de extrema desigualdad y pobreza, así como diversas formas de discriminación y exclusión social* (Mota y Sandoval, 2011: 31); sin embargo, su fin último consiste en favorecer la expansión de un modelo económico y de desarrollo *que en la práctica no se orienta a mejorar las situaciones de vida de la población* (Mota y Sandoval, 2011: 24) y que, además, niega la posibilidad de otras formas de desarrollo sustentadas en la diversidad cultural, étnica o simbólica.


En este punto, estos enfoques se engarzan con los debates de la interculturalidad, el decolonialismo, el postdesarrollo o el desarrollo sostenible que, por rebasar los límites de este trabajo, no podremos abordar. Sin embargo, es necesario decir que de ningún modo deberían soslayarse estas posturas, ya que muchos de sus planteamientos provienen o han tenido eco en actores y movimientos sociales que surgen desde los sectores sociales más afectados por las desigualdades, la discriminación, la pobreza y la exclusión, tales como los indígenas, los pueblos originarios, los afro-descendientes, las comunidades campesinas, entre otros, a quienes precisamente se plantean dirigir las políticas públicas con énfasis en la cohesión social.

Reflexiones finales

La diversidad de definiciones y posturas de las que sólo se han planteado unos pocos ejemplos en este trabajo, dejan claro que la cohesión social, como concepto teórico y como problema social y político, se encuentra aún en construcción. Los problemas que suscita su delimitación y consenso no son sólo producto de su novedad, sino de las profundas divergencias que conlleva su análisis en contextos sociales y culturales distintos, aún más cuando tomamos en cuenta la rapidez con que estos contextos se modifican por el impulso de los diversos procesos que

implica la globalización y que están poniendo en jaque los fundamentos y prácticas de la cohesión social incluso en Europa.

En el caso de la aplicación del concepto en América Latina se han dado algunos pasos importantes mediante el reconocimiento de que no es posible simplemente “importarlo” desde otras realidades como la europea o la estadounidense, y con la contribución que para su estudio significa colocar como aspecto central la dimensión subjetiva de la cohesión (ausente en la noción europea y constante en todos los enfoques latinoamericanos). En estos dos aspectos, sin embargo, resulta crucial no perder de vista que especialmente en esta región la cohesión social debe considerar no sólo una dimensión cultural, sino multicultural, que no se limita al origen étnico, sino a referentes simbólicos que implican pautas distintas de organización, intercambio, solidaridad, y concepciones de pertenencia y bienestar.

A pesar de las reticencias es un hecho que en América Latina y el Caribe el concepto de cohesión social ya es parte de la agenda en la academia, las instituciones del ámbito público (locales, nacionales y regionales) y en sectores del ámbito privado y la sociedad civil organizada por lo que, sin dejar de atender a las posturas críticas que rechazan el uso del término, tal vez una opción más viable es aprovechar el potencial heurístico del concepto para que no se limite a la aplicación de políticas asistenciales sino que, mediante su operacionalización, sirva como herramienta para diseñar políticas públicas encaminadas a la reducción de desigualdades, y a la construcción de sociedades más justas y solidarias. 

Referencias y fuentes/References

- XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2007. “Declaración de Santiago” [en línea], en OEI, *Cumbres y conferencias iberoamericanas*, Disponible en: <http://www.oei.es/xviiicumbreddec.htm> [Accesado el 3 de diciembre de 2011]
- Barba Solano, C., 2011. “Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina”, en Carlos Barba Solano y Néstor Cohen, coord., *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Cattani, A. D., 2011. “Cohesión social y políticas públicas sin molestar los sectores dominantes”, en Carlos Barba Solano y Néstor Cohen, coord., *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL, 2007. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Cuadrado Roura, J. R., 2007. “Cohesión económica y social y no simple convergencia de los ingresos por habitante”, en Quorum. Revista de pensamiento iberoamericano, Universidad de Alcalá, Madrid, España.
- Márquez, R., 2010. “Revisión crítica del enfoque de cohesión social de la CEPAL y desafíos para su operacionalización”, en CEPAL, *Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, Santiago de Chile.
- Mota Díaz, L. y Eduardo Andrés Sandoval Forero, 2011. “Acción social solidaria, confianza y diversidad cultural en América Latina”, en Carlos Barba Solano y Néstor Cohen, coord., *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Sanahuja, J. A., 2007. “Cohesión social: La experiencia de la Unión Europea y las enseñanzas para América Latina”, en Quorum. Revista de pensamiento iberoamericano, Universidad de Alcalá, Madrid, España.
- Sanahuja, J. A., 2009. “La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea – América Latina: Visiones y perspectivas desde Europa”, en Fernando Carrillo Flores, ed., *La lucha contra la exclusión social en América Latina – Una mirada desde Europa*, BID, Comisión Europea, La Paz, Bolivia.
- Sorj, B. y Eugenio Tironi, 2007. “Cohesión Social en América Latina: un marco de investigación”, en María Ángeles Durán y José Luis Machinea coord., *Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes*, Revista Pensamiento Iberoamericano, AECID, Fundación Carolina, Madrid, España.
- Unión Europea, 2010^a. “Disposiciones generales FEDER - FSE - Fondo de Cohesión (2007-2013)”, en *Síntesis de la legislación de la UE*[en línea], 17 de septiembre de 2010, Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24231_es.htm [Accesado el 2 de diciembre de 2011]

Unión Europea, 2010b. "Fondo de Cohesión", en *Síntesis de la legislación de la UE* [en línea], 09 de enero de 2006, disponible en:
http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60018_es.htm [Accesado el 2 de diciembre de 2011]

Unión Europea, 2010c. "El Fondo Social Europeo (2007-2013)", en *Síntesis de la legislación de la UE* [en línea], 17 de septiembre de 2010, Disponible en:
http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24232_es.htm [Accesado el 2 de diciembre de 2011]

Citación recomendada/Recommended citation

Palma-Mullër, Catalina; Ruiz-Ruvalcaba, Marisol (2012): Viejos y nuevos debates sobre el concepto de cohesión social. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2012-22. 11 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org

Viejos y nuevos debates sobre el concepto de cohesión social
Palma-Mullèr, Catalina; Ruiz-Ruvalcaba, Marisol