



# La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada

ANA SOJO

Serie  
aprendizajes en  
**COHESIÓN SOCIAL**

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 1







# La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada

ANA SOJO

Serie  
aprendizajes en  
**COHESIÓN SOCIAL**

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 1



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
[www.eurosociel.eu](http://www.eurosociel.eu)

**Con la coordinación de:**



Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, agosto de 2018



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

# Índice

Prólogo .....	5
Resumen ejecutivo .....	7
LA COHESIÓN SOCIAL DEMOCRÁTICA COMO GUÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA PERSPECTIVA CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA RENOVADA .....	13
I. A modo de preámbulo: la cohesión social como orientadora de EUROsociAL+ .	19
II. Hacia una innovación del concepto de cohesión social .....	23
III. Sobre la conexión entre la política, las políticas y la cohesión social .....	33
1. Cohesión social y restitución de la relevancia de lo político como constitutivo de lo social .....	33
2. Implicaciones de la cohesión social para la transformación de las políticas .....	37
3. El respeto a la dignidad de los ciudadanos como norma que permea las políticas públicas .....	39
4. Vínculo social y políticas públicas, posverdad y nuevas tecnologías de información .....	43
5. Institucionalidad y cohesión social .....	45
IV. La cohesión social democrática como brújula de las políticas públicas .....	47
Bibliografía .....	57
Anexo 1: preguntas para la reflexión .....	61



## Prólogo

Desde hace más de una década, la cohesión social ha sido una de las grandes apuestas de la cooperación birregional entre América Latina y la Unión Europea. Reconociendo sus valores y aspiraciones compartidas, ambas regiones han puesto el foco de su cooperación en la reducción de las desigualdades, y en la cohesión social como meta de desarrollo. Este compromiso político, que surgió en la cumbre UE-LAC de Guadalajara en 2004, se ha materializado en el programa de cooperación EUROsociAL, que busca mejorar la cohesión social en América Latina, apoyando políticas públicas y fortaleciendo las instituciones que las llevan a cabo.

El programa, que inició en 2005, ha logrado afianzar la cohesión social como un eje clave de las agendas públicas en América Latina, y como un nexo de unión entre instituciones europeas y latinoamericanas. ¿Pero qué se entiende por cohesión social? Esta pregunta, clave para abordar un concepto tan difuso, ha sido el punto de partida de la primera fase de EUROsociAL (2005-2010). Asumiendo la definición de cohesión social del Consejo de Europa, y los trabajos de la CEPAL, se llevó a cabo un ejercicio de acercamiento conceptual, para anclar todas las intervenciones de EUROsociAL en un marco sólido y coherente. Así, se definió la cohesión social como un principio orientador de las políticas públicas, que busca el bienestar basado en la igualdad de oportunidades, en la solidaridad y en el sentido de pertenencia. El programa también asumió esta definición durante su segunda fase (2011-2016), pero iniciada su nueva y tercera fase, EUROsociAL+ (2016-2021), pareció necesario llevar a cabo una revisión conceptual, a la luz del nuevo contexto internacional y de los cambios sociales, políticos y económicos ocurridos tanto en América Latina como en Europa.

El trabajo expuesto a continuación, elaborado por la experta Ana Sojo, propone un enfoque renovado de la cohesión, a modo de herramienta para entender nuestra época, y tiene dos virtudes. Por un lado, profundiza una de las vertientes de la definición conceptual: el de la ciudadanía y del vínculo social, como eje vertebrador cada vez más relevante en la construcción de la cohesión social. Por otro lado, amplía la dimensión instrumental de la cohesión social, que funge como “brújula” para la toma de decisiones, y para orientar las políticas hacia la consecución de otros objetivos, como por ejemplo la agenda 2030.

Esta profundización conceptual tiene implicaciones muy concretas para EUROsociAL, en término de herramientas, de actores involucrados y de políticas acompañadas. Desde las tres áreas de políticas del programa (gobernanza democrática, políticas sociales y género), se ha incorporado plenamente el componente de construcción de ciudadanía, vínculo social, y confianza en el abanico de procesos apoyados, y también la naturaleza de los actores. No solo se trabaja con las instituciones públicas, sino cada vez más con actores de la sociedad civil. Adicionalmente, considerar la cohesión social no solo como un fin, sino como un medio, requiere el desarrollo de un marco de indicadores, para medir los avances, tarea que se está llevando a cabo y ha tomado como punto de partida el enfoque renovado de cohesión social que propone el presente documento.

**Programa EUROsociAL+**

## Resumen ejecutivo

En el marco de las interdependencias e interacciones de un mundo global, la cohesión social está en juego en numerosos aspectos de la convivencia social, que revelan graves e inquietantes problemas. De allí que sea imperativo abordarla, de manera implícita y explícita, para contribuir a crear un “nosotros”, actuar contra la exclusión social y contra la polarización, en un contexto de crisis, volatilidad e incertidumbre.

EUROsociAL+ es un programa centrado en el diálogo de políticas, cuyo objetivos son coadyuvar a afianzar relaciones de confianza interinstitucional y al desarrollo de redes, y acompañar itinerarios de pactos en torno a procesos de reforma de políticas públicas que son decididas y lideradas por los países. La cohesión social tiene un sentido orientador para el programa, en términos de ordenar y priorizar sus intervenciones, y de contribuir a dinámicas virtuosas para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

El presente documento profundiza e innova en la definición de la cohesión social, y a partir de ello se enfoca en ese sentido orientador, y discute el sentido de la cohesión social democrática como guía de las políticas públicas.

Inicialmente se considera la definición de la CEPAL, que en 2007 postuló que la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que integran la sociedad. En estos términos, se definió la cohesión social como “la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007).

Por su parte, se considera la pertinencia de la distinción establecida por Rosanvallon (2006) entre el campo de la política, y el campo de funcionamiento de las políticas para conceptualizar la cohesión social. A partir de esa distinción, el concepto cepalino se reformula, para reflejar adecuadamente cómo la cohesión social se construye como regla de convivencia y las políticas mediante las cuales se logra, y para rescatar plenamente el papel de los actores y de su interacción.

Por tanto, la cohesión social se conceptualiza como la dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a su definición, y al modo en que ellos operan.

En ese sentido, la cohesión social encara un doble desafío muy complejo: llegar a constituirse como parte de lo político en tanto regla de convivencia, y reforzarse con políticas que sean un medio y que la habiliten, o contender con las políticas que la coarten y dificulten.

Por otra parte, teniendo presente la fraternidad (es decir, el vínculo social como principio de la democracia y eje constitutivo de la política) se propone ampliar la definición de cohesión social para abarcar adecuadamente el vínculo social, que es irreducible al efecto de las políticas públicas, y que tampoco se restringe a la adhesión o rechazo a los sistemas político y económico que enmarcan los mecanismos de exclusión e inclusión. Se propone que el concepto abarque el vínculo social que establecen y desarrollan las personas entre sí al convivir en una determinada sociedad o comunidad, su trato mutuo en términos de reciprocidad y de reconocimiento, o de negación del otro (Sojo, 2018).

Así, el concepto modificado distingue dos ámbitos: el ámbito de la política y de las políticas, por una parte, y el del espacio microsocioal. Al postular una estrecha relación e interacción de los componentes, la diada original de la definición cepalina (mecanismos + respuestas) se transforma en una tríada (mecanismos + respuestas + vínculo social) y, conforme a lo desarrollado en la reflexión acerca de la distinción entre lo político y las políticas, se acentúa el carácter contencioso de esta interacción.

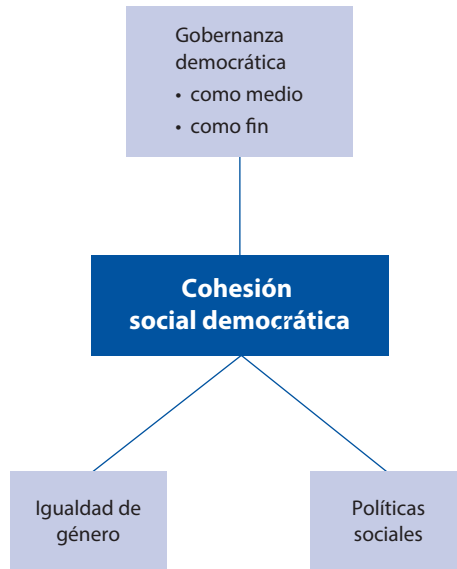
Se advierte que no debe imputarse un valor positivo a la cohesión social por sí sola. Siempre es indispensable contextualizarla, en términos de la convivencia social amplia y de los valores en que se sustenta (CEPAL, 2007, p. 26). Es decir, debe analizarse desde una perspectiva normativa y, como atañe fuertemente al sentido de pertenencia, es crucial considerar la temática de la identidad y del vínculo social y del ejercicio concomitante de los derechos en sus distintas dimensiones; es decir, de libertad, civiles, políticos y sociales (Sojo, 2017b, p. 22). Inspirándose en los términos de Sen, puede formularse que la cohesión social democrática respeta y promueve que la libertad de pertenencia y de elección de las personas se funde en la diversidad social, por encima de nociones sustancialistas, naturalistas y prepolíticas de las identidades personal o colectiva, culturales o religiosas (Sen, 2006, p. 15). En términos de la cohesión social democrática, un reto central en América Latina es evitar una polarización de los referentes de pertenencia (Sojo, 2017b).

A partir de la reflexión conceptual, se trata la cohesión como marco de políticas y las singulares exigencias que ello plantea. En primer lugar, cómo puede contribuir a

restituir la relevancia de lo político como constitutivo de lo social, aspecto fundamental por la magnitud de los problemas a encarar en el marco de la globalización y por las restricciones políticas y económicas que simultáneamente experimentan los Estados nacionales para actuar; ello, en circunstancias en que la individuación mercantil de los riesgos que afrontan las personas y la relativa desorganización social y deslegitimación institucional de algunos sistemas políticos han llevado a un cierto descrédito de lo político como constitutivo de lo social. En segundo lugar, cómo algunos ámbitos de las políticas públicas y de la institucionalidad debieran transformarse, o ser sometidos eventualmente a reformas, cuando tienen como objetivo lograr una cohesión social y sentido de pertenencia democráticos. En tercer lugar, se trata el respeto a la dignidad de los ciudadanos como norma que permea las políticas públicas para actuar positivamente sobre el vínculo social, la pertenencia y la inclusión. También se trata la necesidad de contrarrestar las numerosas dinámicas contemporáneas que van en detrimento del vínculo social respetuoso entre las personas, y que son azuzadas por las nuevas tecnologías de información y por la penetración de la posverdad. Finalmente, en cuanto al vínculo entre institucionalidad y cohesión social se plantea la importancia de desarrollar canales múltiples de consulta, participación, diálogo y concertación social respecto de las políticas públicas, y la capacidad generativa y productiva de la concertación, que puede contribuir a la gobernabilidad y gobernanza: las políticas concertadas pueden coadyuvar a la sostenibilidad y estabilidad de los sistemas y programas, particularmente en políticas con efectos de largo plazo.

Asumir la cohesión social como medio para lograr resultados requiere operacionalizar el enfoque para identificar las acciones que son más importantes para avanzar hacia la reducción de brechas y la generación de sentido de pertenencia y de confianza. En esos términos, la última parte del informe aborda la cohesión social democrática como una brújula de las tres áreas de trabajo de EUROsociAL+, mediante una perspectiva metodológica que recoge las implicaciones de la reflexión conceptual y criterios para asignar recursos y priorizar la acción del programa, en sus tres áreas: políticas sociales, gobernabilidad e igualdad de género, y que se plasma gráficamente, para condensarla y facilitar su comprensión.

En sintonía con la reflexión desarrollada, en el diagrama 1 la cohesión social aparece en el centro del esfuerzo de EUROsociAL+, cuestión que difiere de otros enfoques. En esos términos, la importancia crucial de la cohesión social se refiere a dos aspectos: como esfuerzo que privilegia la consecución de la igualdad pero que, al mismo tiempo, buscar fortalecer la gobernanza democrática, en aras de garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de los avances en materia de igualdad, equidad y justicia social. Resolver positivamente estos obstáculos puede exigir graduar el ritmo con que se impulsen las reformas, e incluso aceptar reorientaciones que permitan consensuar las políticas, y fortalecer la gobernanza democrática.

**Diagrama 1. EUROsociAL+: la centralidad de la cohesión social**

Fuente: elaboración propia.

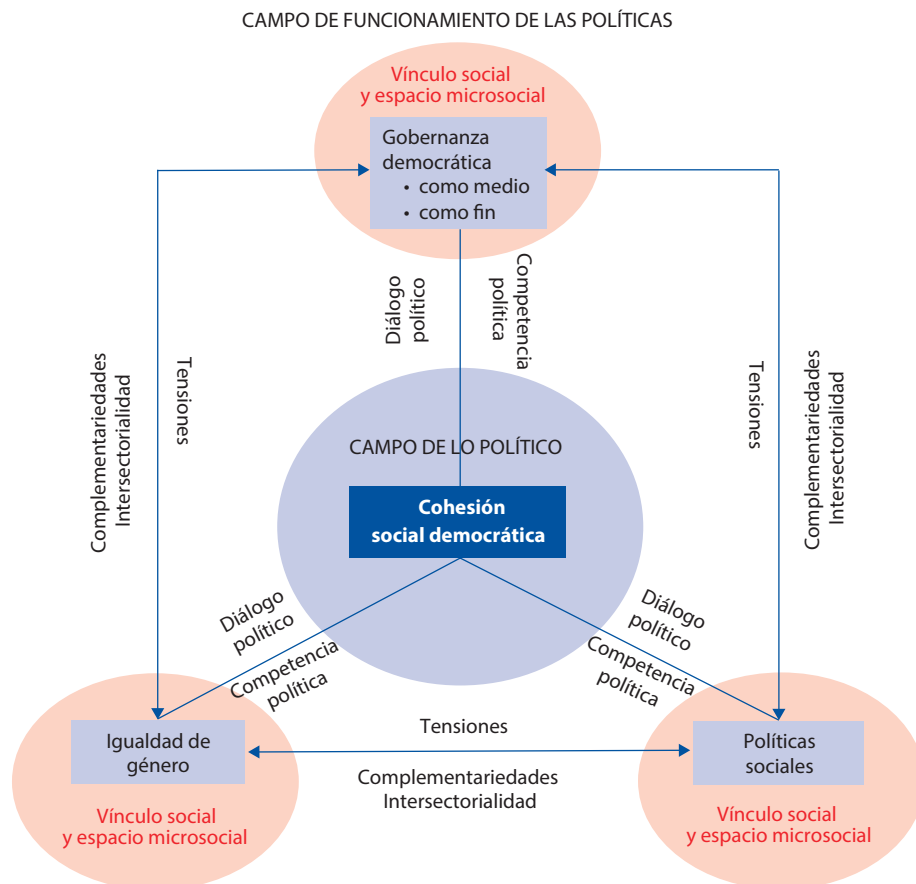
La cohesión social se construye no sólo mediante los contenidos inclusivos de las políticas públicas, sino porque estos se consensúan mediante el diálogo político, entendido como deliberación pública. Por ello es fundamental profundizar en las relaciones complejas que vinculan la cohesión social con las tres áreas definidas por EUROsociAL+, y que se explicitan sintéticamente en el diagrama 2, que incorpora tanto el diálogo político como la competencia política como modalidades de vinculación de la cohesión social con las políticas y con la gobernanza.

En el diagrama 2, la cohesión social se sitúa dentro del círculo que denota el “campo de lo político”. Con ello, se subraya que está abierta a las tensiones e incertidumbres propias de sus determinaciones, y que la virtualidad de sus efectos sistémicos se realiza, habilita o dificulta mediante el campo del “funcionamiento de las políticas” y de la actividad política.

Los desafíos que enfrentan la gobernabilidad, las políticas sociales y la igualdad de género para contribuir a la cohesión social se visualizan al estar insertas en el campo de funcionamiento de las políticas, que circunscriben y habilitan al campo de lo político. Por tanto, operan como habilitador, como impedimento y como medio, como fuente y como dificultad de la cohesión social, en razón de la competencia partidaria por el poder político, del razonamiento y la acción de los actores, de los

ritos y los símbolos, de la acción gubernamental cotidiana, los mecanismos de toma de decisiones, y el funcionamiento ordinario de las instituciones.<sup>1</sup>

## Diagrama 2. Cohesión social como brújula de las políticas



Fuente: elaboración propia.

Las tres áreas de políticas se conectan mediante líneas de doble direccionalidad, para denotar que entre ellas se establecen relaciones de complementariedad. Se denota así también que, si bien tienden a involucrar espacios diferentes, algunas de sus acciones pueden superponerse. Y que no todo es complementariedad, dado que también las políticas enfrentan fuertes tensiones en el seno de cada una de las áreas, y entre las diferentes áreas.

<sup>1</sup> Ello inspirado en planteamientos de Rosanvallon (2006), pp. 34-40 y p. 54.

El diagrama 2 también permite visualizar cómo las políticas actúan sobre el vínculo social; esto es, cómo las personas perciben y actúan ante las políticas. Se plasma gráficamente la interrogante acerca de cómo las políticas inciden en la configuración del lazo social, que valoración del vínculo está implícito en las políticas o subyace entre ellas, si éstas refuerzan o debilitan la reciprocidad, si refuerzan o debilitan aspiraciones comunes, si recrean o promueven segmentaciones etc.. Se trata de indagar en las retroalimentaciones que tienen lugar entre ambos planos en lo que atañe a la cohesión social, y en cómo los mecanismos que operan se relacionan con las interacciones sociales y sus asimetrías socioeconómicas y simbólicas. El resalte del círculo del vínculo microsocial denota que ese vínculo no se agota en lo referido a su relación con las políticas públicas, aspecto crucial que hemos abordado mediante una ampliación del concepto de cohesión social.

En esos términos, se destacan como criterios para asignar recursos y priorizar la acción del programa los siguientes:

- La relevancia del diálogo político para el desarrollo de la cohesión social hace necesario priorizar programas que, junto con buscar objetivos sustantivos, se generen en procesos de intenso diálogo polític.
- Es crucial que su implementación convoque a procesos de diálogo político que contribuyan a fortalecer la gobernanza democrática.
- Los programas destinados a apoyar la generación de leyes en las distintas áreas deben buscar incluir indicadores o criterios que permitan medir el impacto de las medidas sobre la cohesión social.
- Para evaluar las propuestas y aceptarlas, es perentorio considerar su impacto en la promoción del comportamiento ético de los individuos, o en el fortalecimiento del vínculo social democrático; por ejemplo, si las políticas promueven principios colaborativos acordes.

**LA COHESIÓN SOCIAL DEMOCRÁTICA  
COMO GUÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UNA PERSPECTIVA CONCEPTUAL  
Y METODOLÓGICA RENOVADA**



“... La no percepción de signos tempranos de que algo amenaza o anda mal en el compañerismo humano y la viabilidad de la comunidad humana, y de que si no se hace nada las cosas se pondrán aún peor, significa que la noción de peligro se ha perdido de vista, o se ha minimizado lo suficiente como para inutilizar las interacciones humanas como factores potenciales de autodefensa comunitaria, y los ha convertido en algo superfluo, somero, frágil y quebradizo.”

Zygmunt Bauman, en Bauman y Donskis, 2016, p. 24.

“A fin de recuperar nuestra facultad perceptiva en tiempos oscuros, es necesario devolver la dignidad y también la idea de la esencial inconmensurabilidad de los seres humanos, no solo a los grandes del mundo, sino también a los extras de la multitud, al individuo estadístico, a las unidades estadísticas, a la muchedumbre, al electorado, al hombre de la calle, a la gente común...”

Leónidas Donskis, en Bauman y Donskis, 2016, p. 21.

En el marco de las interdependencias e interacciones de un mundo global, la cohesión social está en juego en numerosos aspectos de la convivencia social, que revelan graves e inquietantes problemas: amplios desplazamientos de población por razones políticas y económicas, que originan una crisis de los refugiados; crisis climáticas en varios puntos del planeta; crisis políticas, incluso en los países más desarrollados, y debilitamiento y transformaciones de los partidos políticos tradicionales, en presencia de un fortalecimiento de la ultraderecha y del populismo; ímpetu de movimientos secesionistas que amenazan la unidad nacional y las fronteras establecidas. Ante los desafíos de brindar bienes colectivos y de proteger adecuadamente a las poblaciones de los riesgos globales, a la vez se reducen los márgenes de acción de los Estados nacionales, por las interdependencias e interacciones de un mundo global; por ejemplo, campean restricciones para imponer impuestos a las grandes empresas transnacionales, en una relativa desconexión entre empresas, naciones y Estados. La asociación económica y política entre países se ve complejizada en medio de la globalización: en el caso de la Unión Europea, el poder ejercido por cada uno de sus Estados miembros juntamente con los otros, mediante normativas y reglas creadas en su seno, ha generado en ciertos planos una distancia respecto de las sociedades nacionales gobernadas por los Estados. Por ejemplo, tras la crisis de 2008, la relativa “protección” política en el corto plazo para imponer políticas de austeridad frente al electorado nacional debilitó la conexión con sus sociedades

domésticas, y se revirtió más adelante en crisis políticas, con descontentos desde la izquierda y desde la derecha, el fortalecimiento de movimientos populistas, y la reconfiguración de alianzas políticas y partidarias que todavía están en proceso (King y Le Galés, 2017, pp. 18 y 19).

Por su parte, pese a cierta reducción de la desigualdad de ingresos dentro del universo que puede captarse con las encuestas de hogares, América Latina se caracteriza por una tenaz y elevada desigualdad socioeconómica, por una creciente concentración de los frutos del desarrollo en los hiper ricos, por sendas carencias en la educación y en la formación profesional, y por restricciones de la difusión del progreso técnico y la innovación, constelación que es problemática ante el aceleramiento de la innovación tecnológica que opera a escala planetaria.

Además, en varios de sus países —con una singular intensidad y carácter en cada uno de ellos— hay una crispación social y política, que expresa polarizaciones en diversos ámbitos, debido a una serie de fenómenos que condensan una relativa desorganización social y deslegitimación institucional: crisis de la política y de los partidos políticos; deslegitimación de sistemas políticos de muy diverso cariz; desdibujada división de los poderes del Estado en ciertas latitudes; atropellos de los derechos políticos y civiles; descontento ante la profusa corrupción y la relación incestuosa entre política y dinero; desborde del clientelismo; fortalecimiento de discursos y de agrupaciones políticas populistas y antipolíticos; expectativas frustradas de reformas profundas de las políticas de protección social y de educación; socavamiento de la institucionalidad y de los lazos sociales por las densas y sangrientas redes del narco poder y de la narco economía.

Todo aquello es muy problemático respecto de la cohesión social, ya que corroe la confianza en lo público, en los mecanismos de representación a escala nacional y subnacional, en los mecanismos de sanción y fiscalización, en los sistemas de justicia. El signo, derrotero y desenlace de estas graves crisis políticas es aún difuso, también en términos de sus efectos en el desarrollo social. Emerge como un imperativo el fortalecimiento del Estado de derecho (Sojo, 2017b, p. 37).

En épocas de polarización e indignación es crucial ahondar en cómo está en juego la cohesión social. No abordarla implícita y explícitamente en las políticas constituye una miopía que puede coadyuvar a aumentar la polarización: ello subraya la necesidad de analizar y considerar el impacto de las políticas y de la legislación sobre la cohesión social. En este complejo contexto, se trata de propiciar el diálogo, precisamente porque la cohesión social democrática apela a fortalecer la disposición de los actores a ceder beneficios, en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad. No se trata sólo de un valor ético, sino también práctico: en la medida que los individuos consideren que se benefician más cuánto más adhieren a un “nosotros”, y que lo que beneficia a la sociedad también los favorece al garantizarles mayor seguridad y protección en el

futuro, se refuerzan mutuamente el progreso en derechos sociales y la mayor solidaridad colectiva (Sojo, 2017b; CEPAL, 2007, p. 28).

El presente documento plantea, en primer término, el sentido orientador que tiene la cohesión social para el programa EUROsociAL+. En la segunda parte se emprende una compacta pero minuciosa revisión conceptual de la cohesión social, que conduce a una innovación del concepto, que lo amplía y realza sus dimensiones políticas. A partir de esta reflexión conceptual, la tercera parte se adentra en la pertinencia de la cohesión como marco de políticas, y en las singulares exigencias que ello plantea en varios planos. Como corolario del enfoque, en la cuarta parte se aborda la cohesión social democrática como una brújula de las tres áreas de trabajo de EUROsociAL+, mediante una perspectiva metodológica que recoge las implicaciones de la reflexión conceptual y señala algunos criterios para asignar recursos y priorizar la acción del programa.



## I. A modo de preámbulo: la cohesión social como orientadora de EUROsociAL+

El Plan Estratégico del Programa (PEP) EUROsociAL+ aunó la propuesta aprobada por la Comisión Europea con la sistematización de las demandas que fueron establecidas por los países durante sus primeros seis meses de ejecución, y plantea los principios rectores estratégicos surgidos de ese proceso.

En su Lineamiento II, se establece la cohesión social como brújula de su accionar. Se trata de avanzar hacia el objetivo de que la cohesión social, su métrica y dimensiones, sea un mecanismo de asignación de recursos del programa y de priorización estratégica para las tres áreas temáticas que integran actualmente el plan en América Latina: políticas de equidad de género, políticas de gobernanza y políticas sociales. Se parte de una alineación con la agenda global y regional para el desarrollo y el cambio, y del establecimiento de sinergias y alianzas con otros actores, como único camino factible para avanzar hacia el cumplimiento de la agenda 2030.

Respecto de los objetivos y las metas de la Agenda 2030, se ha afirmado (CEPAL, 2017) que éstos tienen un carácter universal, integrado e indivisible, al conjugar las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible. La social no solo figuraría en las metas específicas, sino también en su imbricación con las dimensiones económica y ambiental, configurando un “pilar social extendido”. La integralidad se vería favorecida por las metas relacionadas con las capacidades y normas institucionales, la gobernanza y la cooperación para el desarrollo sostenible, que apuntan a construir sociedades libres y no discriminatorias, con políticas pertinentes y eficaces, instituciones sólidas y marcos institucionales que fomenten la cooperación y el compromiso entre los actores económicos, ambientales y sociales. También porque se incorpora en términos universales el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el Estado de derecho, el acceso a la justicia, la no discriminación, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, el combate de todas las formas de violencia, y la igualdad de oportunidades para poder realizar el potencial humano y contribuir a una prosperidad compartida. Se reconoce que revitalizar la Alianza mundial para el desarrollo sostenible requiere identificar instrumentos y estipular acciones concretas.

En esta temática, EUROsociAL+ visualiza que al menos seis de los diecisiete Objetivos de desarrollo sostenible 2030 amparan y deben guían su accionar. El ODS 5, directamente focalizado en la igualdad de género, se alinea con el área de Políticas de equidad de género. Por su parte, los ODS 1 (fin de la pobreza) y 8 (trabajo decente y crecimiento económico) se alinean con el área de Políticas sociales. A su vez, el Área de gobernanza democrática encuentra parte de su espacio de actuación en el marco del ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), aunque el fortalecimiento institucional es un eje transversal a todo el quehacer del programa. Adicionalmente, el ODS 10 (reducción de las desigualdades) dialoga directamente con el objetivo principal de EUROsociAL+ de contribuir a la cohesión social mediante políticas públicas que reduzcan brechas y amplíen el sentido de pertenencia. Finalmente, el ODS 17 invita al necesario ejercicio de complementariedad y búsqueda de sinergias y alianzas con otros actores, como único camino factible para avanzar hacia el cumplimiento de la agenda 2030. En la perspectiva de EUROsociAL+, en la medida que es crucial fomentar las interrelaciones entre los pilares y los objetivos de la Agenda 2030 para acarrear dinámicas virtuosas para su cumplimiento, la cohesión social deberá jugar un papel catalizador y acelerador de esta agenda, al potenciar los efectos transversales (EUROsociAL+, 2017, pp. 24 y 25).

La cohesión social será parte esencial de los mecanismos de priorización del programa. Es decir, que tendrá centralidad al analizar las necesidades y demandas de apoyo que la región le plantea a E+, y orientará la toma de decisiones en cuanto a seleccionar políticas públicas y reformas conforme a su pertinencia y virtualidad para contribuir en mayor medida a reducir las brechas sociales y a generar sentido de pertenencia. O bien, para visualizar y sugerir algunos componentes relacionados con la cohesión social que debieran incorporar ser incorporados por las políticas. Tales orientaciones deben contribuir a ordenar y priorizar las intervenciones del programa, para evitar su fragmentación o dilución, y potenciar sus efectos (ALTAIR Consortium, 2016a y 2016b; EUROsociAL+, 2017).

La formulación y desarrollo que se haga de la cohesión social debe contribuir a posicionar a EUROsociAL+ como un programa centrado en el diálogo de políticas, que coadyuva a afianzar relaciones de confianza interinstitucional y al desarrollo de redes, y como un actor que acompaña itinerarios de pactos en torno a procesos de reforma de políticas públicas que son decididas y lideradas por los países. La visión de cohesión social puede fundamentar la necesidad de involucrar a los diversos poderes del Estado, a los partidos políticos, y de dialogar con un amplio espectro de actores de la sociedad civil, en la perspectiva de construir consensos y agendas nacionales, con lo cual el diálogo sobre políticas contribuye al diálogo político. Por otra parte, dado el carácter regional del programa, pueden considerarse procesos de integración regional y subregional que resultan propicios para avanzar en las agendas más globales (Ib.).

De esta manera, EUROsociAL+ adopta la cohesión social como un instrumento conceptual que, en un contexto de crisis, volatilidad e incertidumbre, permite analizar la

realidad en clave de brechas y de pertenencia, y abordar la indispensable priorización estratégica del accionar y la focalización de sus apoyos. En su acepción de medio para lograr resultados, funge como una brújula que orienta en tiempos de desconcierto (Sojo, 2017b).

Para el programa, ello implica asumir el reto de afinar el marco conceptual en torno a la cohesión social para que, como instrumento y brújula para la toma de decisiones, haga factible analizar *ex-ante* la pertinencia de las distintas políticas públicas y reformas demandadas a E+, en cuanto a su contribución para reducir brechas y generar sentido de pertenencia, y para favorecer un vínculo social democrático (EUROsociAL+, 2017, p. 29).

En presencia de un término cuyo contenido muchas veces se “adjetiva” mediante su cercanía y vecindad con otros, tales como exclusión, inclusión social, desigualdad, cierre de brechas, EUROsociAL+ reconoció que, para disponer de un concepto más preciso y orientador, es indispensable ahondar en la temática de la cohesión social.<sup>2</sup> Tal cometido constituye el propósito del presente documento.

El posicionamiento conceptual debe contribuir a establecer en el campo discursivo una serie de razonamientos acerca de la pertinencia y la necesidad del enfoque de cohesión social y de las políticas asociadas; se trata de un esfuerzo que deberá ser útil en términos comunicativos, en cuanto a la interacción con los diferentes actores con que se relaciona el programa acerca de la pertinencia, la legitimidad y la necesidad del enfoque, acudiendo a argumentos cognitivos y normativos. El diálogo y deliberaciones en el marco del I Encuentro anual del programa EUROsociAL+ en noviembre de 2017 en San José y en otras instancias de discusión posteriores deberán también coadyuvar a acuñar un esfuerzo discursivo “coordinador”, que contribuya al reconocimiento de la relevancia de la cohesión social como guía de las políticas, a la legitimación de esta óptica, y a la reflexión acerca de algunos pasos institucionales y políticos que sean cruciales para avanzar hacia ese objetivo.<sup>3</sup>

---

2 A lo largo del último decenio y debido a la relevancia práctica para sus orientaciones programáticas, la conceptualización de la cohesión social ha sido una importante preocupación de EUROsociAL. Al respecto ver Gudiño y Zamora (2010 y 2015), FIIAPP (2010), Zamora (2015), y más recientemente EUROsociAL+ (2017).

3 Como puede advertirse, nos valemos de una terminología desarrollada por Schmidt acerca del sentido del discurso (Schmidt, 2002).



## II. Hacia una innovación del concepto de cohesión social

En 2007, la CEPAL postuló que la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que integran la sociedad. En estos términos, definió la cohesión social como “la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan”. Los mecanismos de inclusión en juego abarcan, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos, y las políticas pro-equidad, pro-bienestar y de protección social. Por su parte, los comportamientos y valoraciones de los sujetos comprenden espacios 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. Las percepciones sobre las condiciones que determinan el bienestar son fundamentales para la dimensión subjetiva del sentido de pertenencia, que depende de muchos factores: entre otros, del acuerdo respecto de ciertos valores de convivencia, tales como la tolerancia y respeto de la diversidad, la reciprocidad en el trato y el combate a la discriminación en cualquiera de sus manifestaciones hacia grupos sociales que son definidos negativamente por características casi siempre adscriptivas, y que trasciende las dimensiones referidas a las condiciones materiales de vida de las personas (CEPAL, 2007, pp. 16 y 17-20).<sup>4</sup>

Metafóricamente, y con una visión relacional del contrato, se propuso un contrato de cohesión social, en aras de comprender el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión social democrática, y de apelar al cumplimiento de tales deberes. La metáfora apela a legitimarla como objeto de las políticas públicas y a contribuir a designar el papel de las instituciones que son pertinentes para promoverla; destacan las vinculadas con el logro del bienestar social

---

4 La autora, en tanto funcionaria de la CEPAL, fue coeditora, coordinadora y coescriitora de aquel libro. Ya que, transcurrido el tiempo y tras recientes reflexiones, realiza en el presente análisis algunas reformulaciones de aquel concepto, resulta pertinente mencionarlo.

y con la creación de las condiciones políticas, jurídicas e institucionales requeridas. La idea de ejecutar un contrato de cohesión social consagra y privilegia una relación de largo plazo entre las partes, y considera que los términos pactados pueden adaptarse periódicamente a eventuales modificaciones de la coyuntura, mediante mecanismos consensuados de diálogo, de negociación y de reajuste. En aras de tal objetivo, es conveniente establecer procedimientos permanentes de negociación, de renegociación, y de repartición solidaria de cargas en la sociedad (CEPAL, 2007, capítulo VI).

Se plantea que la primera forma de garantía social o extrainstitucional en la esfera pública consiste en que los derechos civiles y políticos se ejerzan de manera irrestricta, sobre todo los que permiten criticar al gobierno, dirigirle reclamos, participar en la vida política y proponer alternativas políticas. Es decir, las libertades de conciencia, de expresión, de reunión, de manifestación y de asociación, el derecho a votar, el derecho de petición, el derecho a formar partidos políticos y a aspirar a cargos electivos y a otros cargos públicos en igualdad de condiciones, entre otros. Por otra parte, que el goce efectivo de los derechos sociales previene la irrupción de formas radicales de autotutela, que pueden afectar otros bienes como la tranquilidad pública, la libertad de circulación, el respeto a la legalidad o a la propiedad ajena. Se reconoce, sin embargo, que pueden tener un espacio legítimo algunas formas ostensivas de autotutela de los derechos sociales, que más tarde pueden terminar siendo reconocidas como derechos, e institucionalizarse. También se enuncian modalidades de ejercicio de otros derechos y libertades, tales como las marchas, movilizaciones y protestas sociales, los boicots de consumidores y usuarios y otros modos de expresar públicamente disconformidad, como las huelgas de hambre, que ejemplifican el ejercicio de libertades como las de reunión, expresión y manifestación, o de disponer del propio cuerpo (Ib., p. 155).

Para encarar la exclusión tradicional de sujetos sociales y la creciente complejidad de la vida social, así como para captar diferencias sociales relevantes en cada etapa histórica, se afirma la necesidad de fortalecer la forma participativa o deliberativa de la democracia ante los poderes públicos, mediante canales múltiples de consulta, participación, diálogo y concertación social. Entre las posibles iniciativas de participación se enumeran el derecho de iniciativa popular para presentar leyes ante el Congreso, las audiencias públicas como mecanismo previo a la toma de decisiones o a la aprobación de normas por parte de la administración y del Congreso, las distintas formas de consulta ciudadana, los procedimientos de impugnación pública de propuestas de los poderes políticos, las formas de participación en la formulación y control de la ejecución del presupuesto. Ahora bien, se postula que tal participación debe tener lugar dentro de los cauces previstos por la democracia representativa, y gozar de articulaciones institucionales que permitan hacer y visibilizar planteamientos ante los poderes públicos. Por tanto, es inadecuado promover experiencias de concertación y diálogo en torno a temas cruciales que estén desprovistas de tales articulaciones ya que, además de alterar inadecuadamente las reglas del juego básicas de la democracia

representativa, habitualmente serían ineficaces en términos de su efecto en las políticas públicas y, por lo tanto, podrían traducirse en efectos muy indeseados para la cohesión social, en cuanto coadyuvarían al desencanto y desafección ciudadano hacia la política (CEPAL, 2007, pp. 151 y 152).

A fin de profundizar en el estatus de la cohesión social, es útil e inspirador introducir en la perspectiva la incisiva distinción que establece Rosanvallon entre “lo político” y “el funcionamiento de las políticas”, como desarrollamos a continuación. Para el autor, *lo político* es tanto un campo, como un proyecto. En el primer sentido designa el espacio en el que se entrecruzan múltiples hilos de las vidas de las personas, y provee un marco comprensivo que existe en virtud de que sus miembros reconocen la existencia de la sociedad como un todo, como un orden sintético que provee coherencia y significado a sus partes. A su vez, como proyecto es un proceso de exploración y experimentación —siempre conflictivo y contencioso— de construcción de la comunidad, en cuyo transcurso se van construyendo reglas compartidas que le dan forma a la vida de la *polity*. Lo político es una modalidad que debe atender el largo plazo de la existencia de la vida en común, una forma de acción colectiva que intenta esta vida en común y que abarca el poder y la ley, el Estado y la nación, la igualdad y la justicia, la identidad y la diferencia, la ciudadanía y la civilidad. En suma, todo lo que constituye la vida política, más allá del campo inmediato del *funcionamiento de las políticas*, que lo circunscriben y habilitan como impedimento y medio, como fuente y como dificultad: la competencia partidaria por el poder político, el razonamiento y la acción e interacción de los actores, los ritos y los símbolos, la acción gubernamental cotidiana, los mecanismos de toma de decisiones, el funcionamiento ordinario de las instituciones (Rosanvallon, 2006, pp. 34-40 y p.54, subrayados nuestros). Precisamente el contenido de lo político solo sería posible de apreciar mediante las tensiones, fracturas, puntos críticos, límites y oposiciones que forman parte de la exploración de un problema por resolver, y de la búsqueda de su clarificación (Ib., pp. 45-47).

La democracia es una solución para institucionalizar la *polity* de los seres libres y, por lo tanto, es problemática, ya que constituye a lo político en un campo abierto a las tensiones e incertidumbres concomitantes a su significado que, en esencia, por su propia naturaleza, es confuso e indeterminado. El desencanto con su falta de plenitud está estrechamente relacionado con esta indeterminación, y es que el propio “sujeto” de la democracia, el pueblo, no existe sino mediante sucesivas representaciones aproximativas de sí mismo (Ib. pp. 36 y 37).<sup>5</sup>

---

5 Numerosas reflexiones de la ciencia política lidian con esta temática. Por ejemplo, Medearis plantea si el foco de la teoría democrática debe concentrarse en la crítica de las relaciones desiguales de poder en la sociedad, o bien en criticar a ciertos agentes que, contrario a ciertos ideales, ejercen determinado poder. También la interrogante de si las tácticas de los movimientos sociales debieran analizarse siempre como contradictorios con la democracia ideal o, más bien, a la luz de las relaciones de poder, pudiesen ser vistas como una ejecución (*enactement*) de la democracia viva y real (Medearis, 2015, pp. 40, 135 y ss.; 173 y 176).

Luego, en esos términos, valiéndonos de la terminología de Rosanvallon, puede plantearse que la cohesión social, por su naturaleza, es parte de lo político, es uno de los componentes que constituyen la vida política, más allá del campo inmediato y contingente de las políticas. En ese sentido, en tanto una de las dimensiones de la vida en común que constituye “lo político” como centro nervioso (Ib., p. 35), se realiza, habilita o dificulta mediante el campo del “funcionamiento de las políticas” y de la actividad política (Ib., pp. 39-40).

La metáfora del centro nervioso utilizada por Rosanvallon en relación con lo político, nos parece también útil para pensar sobre la cohesión social. Según el diccionario de la RAE, el centro nervioso, término proveniente de la fisiología, designa la “parte del sistema nervioso central, que recibe estímulos periféricos y transmite las respuestas correspondientes a los órganos a los que afecta”. Evidentemente se trata de una metáfora y, además, no se trata de asumirla con un simplismo mecánico, exacerbado por nuestro desconocimiento del campo científico del que proviene. De esa metáfora interesa estrictamente rescatar la noción de un campo central, lo político, que recibe estímulos desde el campo del funcionamiento de las políticas, y que responde en términos que afectan al funcionamiento del organismo en cuestión, es decir, a la sociedad. A esa noción de recibir estímulos y de reaccionar ante ellos, debe agregarse el rol activo de lo político, en términos de su virtualidad para emprender iniciativas.

La cohesión social, por tanto, encara un doble desafío muy complejo: llegar a constituirse como parte de lo político, y reforzarse con políticas que sean un medio y que la habiliten, y también contender con políticas que la coartan y dificultan.

Habiendo considerado toda esta problemática a partir de la distinción de Rosanvallon, planteamos seguidamente la pertinencia de modificar el concepto cepalino de cohesión social, para poder reflejar adecuadamente el dinamismo de su construcción como regla de convivencia (la política) y de los medios mediante los cuales se logra (las políticas), y para que el concepto como tal, en sí mismo, rescate plenamente el papel de los actores y de su interacción: incluidos/excluidos; poderosos/débiles; ricos/pobres; visibilizados/invisibilizados; discriminados/discriminadores, contenciosos, resistentes y tantas otras categorías imaginables.

En sintonía con la capacidad sintética del concepto original, que es una de sus virtudes, la modificación se formula también de la manera más sintética posible; además, en lugar del término instituir, usado con una connotación en desuso que puede restarle claridad, utilizamos su sinónimo establecer.

En estos términos, proponemos definir cohesión social como la dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de inclusión/exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a su definición y al

modo en que ellos operan. Esta conceptualización es adecuada para tratar de circundar o delimitar el ámbito de la política, y de las políticas relativas a la cohesión social.

Además, complementariamente, nos parece adecuado adentrarnos en la temática del vínculo social para ahondar en la definición de cohesión social. En 2007, al reflexionar sobre la cohesión social, la CEPAL indudablemente tomó en consideración el vínculo entre los ciudadanos. Por ejemplo, al referirse a la necesidad de que los actores construyan espacios de interacción positiva y cuenten con una comunidad de principios de cooperación y de comunicación: la sociedad cohesionada supondría grados mínimos de confianza en las personas, en su honestidad, en que cumplan la ley, en que se den mutuo respeto y consideración como base de la amistad cívica, conforme a la cual el otro es alguien en quien se puede confiar, a diferencia de la postura ante alguien que está al acecho, pronto a agredir, o a sacar ventajas ilegítimas de una determinada situación (CEPAL, 2007, pp. 9 y 40). Sin ahondar en ello, se alude al vínculo social como reciprocidad en el trato y como pegamento de la convivencia (Ib., pp. 20 y 23), y a cómo contribuyen a tal fin la sociedad civil y la cultura: “la ciudadanía como sentido de pertenencia se traduce también en mecanismos propios de la sociedad civil que puedan fortalecer relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto dentro de los grupos como entre los 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; en el reconocimiento de la ciudadanía, y en la filiación progresiva de grupos sociales a redes de interacción para participar en instancias deliberativas” (Ib., p. 24).

Por su parte, el sentido de pertenencia era entendido como la dimensión subjetiva de la cohesión social, como las percepciones y disposiciones de la ciudadanía ante el binomio inclusión/exclusión (Ib., p. 35), y el énfasis del logro de la cohesión social está en las reglas de convivencia: “en una sociedad cohesionada *las instituciones básicas de la democracia están legitimadas, y los ciudadanos creen y confían en ellas*. Las instituciones vendrían a ser los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social. Por tanto, *la relación de confianza en las instituciones representa el punto central del sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad* (Ib., 2007, p. 40, subrayados nuestros).

En ese sentido, las instituciones democráticas, en tanto mecanismos de inclusión, son el resorte eminente del sentirse parte de la sociedad. Cuando las instituciones básicas de la democracia no funcionan y se deslegitiman, se genera la pérdida del sentido de pertenencia y cunde el desafecho político, evidenciando un enorme desafío en términos de restañar estas fisuras, y de reconstruir este aspecto crucial de la cohesión social.

Sentados los previos matices, sin embargo, postulamos que para poder plantear con mayor precisión la temática del vínculo social, ahondar en su singularidad, y en su

relación con los demás caracteres de la cohesión social, es indispensable una redefinición adicional del concepto capalino: a tal efecto, es pertinente ampliar la definición de cohesión social.

Como punto de partida, es iluminadora una preocupación perspicaz que ha planteado Marramao: pese a ser tres los grandes principios de la democracia (libertad, igualdad y fraternidad), los ejes constitutivos de la política se han concentrado, sin embargo, casi exclusivamente en la igualdad y la libertad. Y la fraternidad, la hermandad —que plantea precisamente la cuestión *“del lazo, del vínculo solidario-comunitario que ninguna lógica de la pura libertad o de la mera igualdad está en condiciones de interpretar y resolver”*— ha sido una dimensión relativamente olvidada. Ello evidenciaría un conflicto latente entre la lógica general de la ciudadanía, que remite a su fundamento en el individuo, y la lógica específica de la pertenencia, que engarza con la diferencia. En ese sentido, “la pregunta de todas las preguntas” sería ¿cómo ser portador de derechos, sin contrariar la lógica de la pertenencia?, o bien ¿cómo conjugar universalismo y diferencias? (Marramao, 2006, p. 188, subrayado nuestro).

Además, resulta fructífero considerar que, en los términos de Appiah, “la identidad presupone la sociabilidad, y no solo un respeto a regañadientes de la individualidad de los otros” (Appiah, 2007, p. 51). Por otra parte, resaltar que, aunque en ciertos momentos o fases el conflicto y el momento identitario puedan tender a encapsular dentro de sí el momento utilitario del interés económico, las políticas de justicia redistributiva por sí solas no permiten encarar cabalmente los conflictos de identidad. De allí que Sen postule la necesidad de una política universalista de la diferencia, a partir del presupuesto de la inalienable e inapropiable diferencia singular de cada uno, que se sitúa en las antípodas de concebir el vínculo social como perteneciente a una identidad-sustancia común (Sen, 2006, pp. 36-37; Sojo, 2017b).

Teniendo presente el vínculo social como principio de la democracia y eje constitutivo de la política, la definición de CEPAL de cohesión social de 2007 requiere y admite una ampliación, que permita abarcar adecuadamente el vínculo social que establecen y desarrollan los ciudadanos entre sí al convivir en una determinada sociedad o comunidad, su trato mutuo en términos de reciprocidad y reconocimiento, o de negación del otro. Ampliar y complementar la definición es pertinente, dado que este vínculo es irreducible al efecto de las políticas públicas, y tampoco se restringe a la adhesión a los sistemas políticos y económicos que enmarcan los mecanismos de exclusión e inclusión, o a su rechazo. Al postular una estrecha relación e interacción de los componentes, la diada original de la definición cepalina (mecanismos inclusión/exclusión + respuestas) se transforma en una tríada (mecanismos de inclusión/exclusión + respuestas + vínculo social). Ello permite circundar el espacio microsocioal en el cual se construye la cohesión social, que es irreducible al resultado subjetivo de los mecanismos de inclusión y de exclusión (Sojo, 2018).

Más arriba propusimos modificar el concepto cepalino para definir cohesión social como la dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de inclusión/exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a su definición y al modo en que ellos operan. Esta definición es adecuada para circundar o delimitar el ámbito de la política y de las políticas, y para acentuar además el carácter contencioso de esta interacción. Por otra parte, ampliamos la definición a una tríada para abarcar el vínculo. A continuación, se expone el concepto reformulado desde las dos vertientes, y se reflexiona sobre algunas de sus implicaciones conceptuales y políticas.

La cohesión social abarca dos ámbitos: el ámbito de la política y de las políticas, por una parte, y el del espacio microsocial. En el primero, se define como la dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de inclusión/exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. El segundo se refiere al vínculo social que establecen y desarrollan las personas entre sí al convivir en una determinada sociedad o comunidad, a su trato mutuo en términos de reciprocidad y de reconocimiento, o de negación del otro.

El vínculo social que establecen las personas puede ser analizado a escala estrictamente personal e individual. Pero también está determinado por las maneras en que las personas se organizan como sociedad civil y en que ejercen sus derechos políticos. Estos dos aspectos, que atañen a la organización social y con ello al poder, tienen generalmente efectos importantes en términos de las políticas de inclusión y de exclusión.

Si se quiere indagar en la incidencia de las políticas en la cohesión social, la definición ampliada del concepto tiene importancia, porque exige considerar los dos ámbitos y la tríada. La definición del ámbito político explicita que las políticas de inclusión y exclusión inciden en el sentido de pertenencia. Por otra parte, considerar el espacio microsocial conduce a reflexionar acerca de cómo actúan las políticas sobre el vínculo social y, en ese plano, a propuestas de cómo ellas debieran orientarse cuando el horizonte es la cohesión social democrática y el respeto a las diferencias entre las personas.

Si el vínculo social no es ajeno a las políticas, avanzar hacia una cohesión social democrática exige también indagar en cómo las políticas trascienden a él. Más allá de cómo las personas perciben o respondan ante las políticas, temática propia del análisis de la cohesión social en el ámbito político, se trata de cómo estas políticas pueden incidir en la configuración misma del lazo social: qué valoración del vínculo está implícito en las políticas o subyace tras ellas, si éstas refuerzan o debilitan la reciprocidad, si refuerzan o debilitan aspiraciones comunes, si recrean o promueven segmentaciones, cómo expresan el reconocimiento de la diversidad y de la identidad, la valoración de las diferencias, el respeto a la diversidad social que encarnan las personas cuando son libres

para realizar múltiples elecciones en su identidad personal vs. el reduccionismo totalizador de identidades, cómo se promueve el fortalecimiento de lo común, cómo se promueven valores de convivencia, cómo se refuerzan compromisos recíprocos.

Los mecanismos de exclusión y de inclusión están estrechamente ligados a la acción directa de las políticas públicas sobre la ciudadanía. Pero mediante sus externalidades o bien mediante acciones de promoción, las políticas públicas también tienen una fuerte potencialidad respecto del fortalecimiento de la cohesión social mediante su acción sobre la sociedad civil organizada, o a escala de los individuos con su incidencia indirecta en la hermandad/fraternidad del vínculo social. Tener ambos aspectos presentes permite indagar en las retroalimentaciones que tienen lugar entre ambos planos en lo que atañe a la cohesión social, y en cómo los mecanismos que operan están relacionados con las interacciones sociales y sus asimetrías socioeconómicas y simbólicas.

Desde la óptica de la cohesión democrática, se aspira a la reciprocidad del vínculo en términos de respeto y reconocimiento, que supere la asimetría y disparidad propias de la negación del que ocupa la posición subalterna, del excluido.

Para cerrar la reflexión es adecuado considerar las serias lecciones históricas que advierten sobre el grave error, tanto en términos analíticos como políticos, que implica atribuirle un valor positivo a la cohesión social por sí misma. Siempre es indispensable contextualizarla, en términos de la convivencia social amplia y de los valores en que se sustenta y, conforme a ello, adjetivarla y denominarla (CEPAL, 2007, p. 26). Es decir, que ella no puede juzgarse a secas, sino que debe siempre analizarse desde una perspectiva normativa y, como atañe fuertemente al sentido de pertenencia, es crucial considerar la temática de la identidad y del vínculo social y del ejercicio concomitante de los derechos en sus distintas dimensiones; es decir, de libertad, civiles, políticos y sociales (Sojo, 2017b, p. 22).<sup>6</sup> Inspirándonos en los términos de Sen, puede formularse que la cohesión social democrática respeta y promueve que la libertad de pertenencia y de elección de las personas se funda en la diversidad social, por encima de nociones sustancialistas, naturalistas y prepolíticas de las identidades personal o colectiva, cultural o religiosa (Sen, 2006, p. 15; Sojo, 2017b).

Respecto de este vínculo entre diferencia e identidad, la diversidad no debe ser factor de desigualdad, y las diferencias deben respetarse y valorarse conforme a las reglas del juego de la convivencia democrática: cada cual debe poder articular su pertenencia y sus elecciones personales conforme a las diversas identidades sociales que adopta, en contraposición con la articulación política de identidades sociales con pretensiones totalizadoras, que niegan la pluralidad de las identidades sociales y, en último término, pueden dar sustento apologético a la resolución violenta de conflictos o

---

<sup>6</sup> Para profundizar en la discusión sobre cohesión social democrática, ver Sojo (2017b).

diferencias. De allí que las personas no deban ser confinadas al poder excluyente de identidades unívocas, cualesquiera estas sean —religiosas, de género, comunitarias—, pues ello parcializa la identidad social y eclipsa la inserción social múltiple de los individuos, con sus diversas asociaciones y afiliaciones (Sen, 2006 y CEPAL, 2007).

Se ha advertido sobre cómo en la actualidad, en el marco de procesos de individuación, las personas, los ciudadanos “intentan escribir su biografía personal”, en términos de seleccionar valores y estilos de vida propios, con lo cual se debilitarían los lazos tradicionales de solidaridad y de identidades colectivas, pero sin que ello necesariamente sea sinónimo de vocaciones individualistas, que vayan de la mano de una desvalorización de la reciprocidad y del buen trato con los demás. Se trataría, más bien, de una ruptura con valores más colectivistas que, por ejemplo, fueron parte del fundamento del Estado de bienestar europeo en la posguerra (Hemerijck, 2010, p. 85).

La pluralidad de las formas de vida debe ser el fundamento político de la pertenencia en democracia. El respeto de las personas en la democracia tiene como base su trato como individuos portadores abstractos de derechos fundamentales, tales como la igualdad civil; y un desafío para ese sistema político es brindarles una matriz inclusiva para sus elecciones. El sentido de pertenencia es un elemento de la subjetividad, y la identidad está relacionada con opciones éticas. La pluralidad de las formas de vida puede ser un principio formal de veracidad en la discusión sobre valores, ya que sustenta el reconocimiento recíproco y, por consiguiente, remite a las reglas de la interacción. Las identidades se perfilan y deslindan en un proceso político inherentemente conflictivo que supone un reconocimiento recíproco y una delimitación, y que requiere una formalización que acote el campo de las conductas permitidas. Así, es crucial que la organización democrática de la sociedad se haga cargo de la diversidad social y le confiera legitimidad formal. Desde este ángulo, si la democracia se entiende como la forma de organización de la vida en común y las reglas institucionales en cuyo marco se desarrollan procesos igualitarios de construcción de identidades, nadie puede reclamar para sí la exclusividad de la representación de identidad alguna, ni la de grupos subalternos que han estado excluidos a lo largo de la historia. Por ello es relevante pensar cómo la tensión entre igualdad y diferencia contribuye a la calidad de la democracia en un mundo globalizado, pero en el cual las personas siguen demandando comunidad, vínculos y sentido para sus vidas. La vida global plantea, aquí, otro gran desafío: desde la apertura a lo plural, desde la articulación política del respeto al otro, desde la búsqueda del vínculo fundamental y desde la indagación de la unidad del yo, retorna la nostalgia por la identificación con los demás seres humanos (Sojo, 1985; Sojo, 2011, pp. 138, 143-146).

En términos de la cohesión social democrática, un reto central en América Latina es evitar una polarización de los referentes de pertenencia (Sojo, 2017b). Por el contrario, afines a la polarización pueden ser movimientos populistas que se caracterizan por la

indignación junto con el similar y la confrontación con el diferente (Innerarity, 2015). Como “lo universal no puede ser monopolizado por nadie”, para articular la convivencia en sociedades plurales debe evitarse tanto el comunitarismo como la privatización de las identidades, debe dejarse abierta la pertenencia, debe considerarse al pueblo en términos representativos, ya que el nosotros es una realidad mutable (Ib., pp. 71, 83 y 84). Todo ello es parte tanto de la inclusión, como del sentido de pertenencia y del lazo social, y es crucial considerarlo en las políticas públicas.

### III. Sobre la conexión entre la política, las políticas y la cohesión social

#### 1. Cohesión social y restitución de la relevancia de lo político como constitutivo de lo social

La magnitud de los problemas a encarar en el marco de la globalización, las restricciones de los Estados nacionales para actuar ante ellos, la individuación mercantil de los riesgos y la relativa desorganización social y deslegitimación institucional de algunos sistemas políticos han llevado a un cierto descrédito de lo político como constitutivo de lo social.

Evidentemente, referirse al alcance de tales interrogantes rebasa, de lejos, la presente reflexión. Pero para ejemplificar el problema, hemos elegido una temática que irradia, entre otras, hacia las políticas de equidad de género, políticas de gobernanza y políticas sociales, y que tiene una gran relevancia en un mundo de cambios acelerados: la exacerbación de los riesgos a los cuales están sometidas las personas, la necesidad de reforzar la protección ante determinados riesgos, y de constituir o recrear a tal fin vínculos solidarios.

Pese a que adolecen de cierto tono apocalíptico, nos parece importante considerar algunas sombrías visiones del mundo contemporáneo, por cuanto evidencian la vulnerabilidad creciente que experimentan los individuos frente a distintos tipos de riesgos, aspecto que puede ser crucial como caldo de cultivo de polarizaciones sociales, que atañe a la cohesión social, y que pone sobre el tapete la urgente necesidad de la acción efectiva de las políticas públicas en múltiples dimensiones y de encarar la ofensiva ética que campea en varios terrenos.

Bauman llamó la atención sobre cómo la penetración de la lógica mercantil en diversos espacios sociales ha contribuido a trasvasar ese patrón a las relaciones humanas, convirtiéndose en un factor de exención de la indispensable evaluación moral. Introduce en su análisis el término adiaforización, entendido como un comportamiento cruel, inhumano y despiadado, o como la insensibilidad moral ante determinados actos, o como una postura ecuánime e indiferente, adoptada y manifestada hacia las

tribulaciones de otras personas (Bauman, en Bauman y Donskis, 2016, pp. 23, 26 y 27). Ella subyace como racionalidad tras ciertas estrategias destinadas a situar, a propósito, o por defecto, ciertos actos fuera del eje moral-inmoral y así, fuera del “universo de obligaciones morales” y de los fenómenos sujetos a evaluación moral. Al declararse esos actos o esa inacción, implícita o explícitamente, como “moralmente neutros”, se evita que las opciones entre ellos puedan ser sometidas a un juicio ético, y se elude el oprobio moral. Desprovistos de la evaluación ética, los actos adiafóricos están exentos de consentimiento social, sus actores están protegidos de la condena moral, y con ello, la conciencia moral queda desarmada a la hora de encauzar y limitar la elección de las acciones. Los mercados serían el principal taller en que los actos moralmente cargados se remodelan como adiafóricos (Ib., pp. 57 y 58).

Por su parte, la pretensión y práctica de escindir la política del campo moral mediante diversos subterfugios, al escindir un núcleo que debiera ser inseparable para el avance de la democracia, ha liberado también una energía muy negativa, que ha contribuido a la deslegitimación, al desafecto y al avance populista. Esto pone sobre el tapete que encarar la corrupción de los partidos políticos, de las organizaciones sindicales y corporativas, de las instituciones del Estado, de las empresas, sea crucial para enfrentar el desafecto político cuajado en la interjección: ¡qué se vayan todos!

Asimismo, aunque también vinculado con aquello, cunde un creciente déficit de confianza en la política institucional y en los vehículos establecidos de acción colectiva, cuyos gestores y administradores se habrían esforzado —tanto con su acción individual como de grupo— para que esa confianza naufrague, negando y desacreditando los méritos de la vida en común, y presionando a las personas para que perciban problemas y riesgos que padecen en común, como si se originasen en causas inequívocamente individuales, que deben afrontar y resolver usando cada cual sus recursos, de la mano de la precarización (Ib., pp. 107 y 128).

En ese contexto, cabe considerar que la variedad de riesgos en el mundo es asombrosa. Por encima de las asimetrías socioeconómicas, todas las personas enfrentan una miríada de riesgos, tales como enfermedades, restricciones para satisfacer necesidades de cuidado de niños y de ancianos frágiles o de personas con discapacidad, episodios de desempleo y subempleo, y la pérdida o la radical disminución de ingresos en la vejez. Estos factores son determinantes del bienestar presente y futuro de todos los individuos, y escapan en diversa medida a su control. Cubrirlos precisamente es el sentido del aseguramiento universal, solidario y redistributivo, mientras que, por el contrario, la capacidad del mercado para hacerlo es muy limitada, debido a la prevalencia de la incertidumbre y la orientación al lucro: el aseguramiento privado de mercado orientado por el lucro se ajusta al riesgo individual, tanto en los precios como en la cobertura de las pólizas (Arrow, 1963; Sojo, 2017a, pp. 47-54).

Mirada desde América Latina, la individualización de riesgos se evidencia categóricamente en numerosas reformas de la protección social en salud y pensiones que fueron emprendidas en la región desde hace varias décadas. Las combinaciones público-privadas dualistas que, con ciertos ajustes, se propagaron desde Chile hacia varios países latinoamericanos, encierran en esos términos una infame paradoja: se utilizan contribuciones obligatorias y subsidios cruzados públicos, pero conforme al principio del lucro que las guía y al que se subordina el aseguramiento, con lo cual los principios de la seguridad social se abandonan, o se escatiman de manera contundente (Sojo, 2017a, p. 112).

Volviendo a la argumentación de Bauman, el autor relaciona la incertidumbre y la vulnerabilidad humanas, que generan miedo y ansiedad, con el fundamento de cualquier poder político; la legitimidad del Estado puede basarse en la promesa de mitigarlas, mientras que el mercado las exacerba. Junto al debilitado tejido social de la convivencia humana, en la medida que las instituciones del Estado que contribuyen a los procesos de formación e integración de las visiones, los programas y los proyectos políticos habrían sido despojadas de buena parte de su capacidad ejecutiva y, en gran medida, de su autoridad y fiabilidad, tras haber estado sometidas a procesos de desregulación, fragmentación, desmantelamiento, descrédito y privatización, se origina una crisis de los medios y de los instrumentos de acción efectiva, que subyace a numerosas crisis que proliferan en nuestro tiempo. Con ello, se debilitan, minan o derrumban los cimientos en que se ha fundado la razón de ser del Estado, y se diseñan vulnerabilidades no económicas en que basar su legitimidad (Bauman, en Bauman y Donskis, 2016, pp. 81 y 109).

Las derivadas serían “la enojosa, exasperante y degradante sensación de haber sido condenados a la soledad frente a los peligros compartidos”, la zozobra y temor por ignorancia o por la falta de eficacia frente a lo impredecible, la incertidumbre prolongada que origina la ignorancia acerca de que deparará el futuro, y la impotencia concomitante. En esas circunstancias, las personas estarían condenadas a afrontar los miedos comunes a escala individual, y los miedos o riesgos comunes a todos no se traducen en una comunidad de intereses ni en una causa común, ni tampoco se combinan en un estímulo para unir fuerzas: como tantos otros aspectos de la vida en el escenario líquido moderno, éstos han sido desregulados y privatizados (Ib., pp. 81, 105, 109, 124, 128, 135-137, subrayado del autor; Bauman, 2006, p. 196).

En los términos de otro autor, la capacidad de las personas para involucrarse en procesos transformadores o para hacerlo de una manera estratégica se ve actualmente comprometida, al sentirse las personas literalmente desbordadas “por el exceso de contingencia que afecta a su presente”: en cuanto el presente ha devenido una fuente de continuo estupor, puede afectar sensiblemente las predicciones de futuro en términos negativos, e inhibir la capacidad actual del sujeto para configurar su propio modo de acción, para hacerse cargo de las consecuencias de aquella acción, y para

emprender planes de transformación de la realidad. Valiéndose en términos analíticos de un juego con la conjugación verbal, lo formula de manera categórica: “De una u otra manera, multitud de personas están intuyendo que el futuro que se les reserva no es solo imperfecto (seremos excluidos), sino que directamente es ya futuro anterior (habremos sido excluidos). Ese futuro anterior, regresivo, es el presente que habitamos”. Este “retraimiento del futuro” marca las protestas y anima movilizaciones de multitudes de personas que se identifican entre sí por haber sido despojadas de todo futuro, y que impugnan el presente, sin disponer apenas de conceptos o instrumentos doctrinales (Cruz, 2014, p. 217).

Ante la fragmentación, la atomización y la resultante pérdida de sensibilidad, es crucial la pregunta acerca de cómo redescubrir un sentido de pertenencia como alternativa viable, que implica aspectos complejos. Frente a la insensibilización ante el sufrimiento humano es crucial recuperar empatía y sensibilidad. Asimismo, encarar los clichés y estereotipos en las relaciones humanas, a los que se recurre para salvaguardar una seguridad emocional en un mundo que las personas experimentan como rebotante de continuas dudas e incertidumbres (Donskis, en Bauman y Donskis, 2016, pp. 16 y 22). Entre otros aspectos, esto también alude al vínculo social.

Guiadas por la métrica de la cohesión social democrática, las políticas públicas deben revestirse de un marco ético, que exige realizar un ingente esfuerzo por recuperar y consagrar ciertos valores como la solidaridad y la justicia, y el respeto y reconocimiento en el vínculo social. En lo aquí apuntado, por ejemplo, es crucial consolidar o recuperar el vínculo solidario del financiamiento de la protección social ante los riesgos (Sojo, 2017a, capítulos II y IV).

Por encima de los papeles funcionales del Estado, la gobernanza es una esfera transversal del Estado que es crucial, ya que cada vez son más centrales en la reconfiguración estatal aquellas acciones, políticas, actividades e instrumentos de política en su interacción con otros grupos, al igual que la capacidad de hacer políticas y de implementarlas. En tales términos, las políticas públicas pueden ser un propulsor decisivo de la reconfiguración del Estado (King y Le Galès, 2017). Estas aptitudes se han visto socavadas por el creciente divorcio entre el poder (entendido como la capacidad de hacer cosas) y la política (entendida como la capacidad de decidir qué hacer): en tales términos, los Estados evidencian actualmente una gran incapacidad para cumplir con su cometido (Bauman, en Bauman y Donskis, 2016, p. 80).

En ese horizonte, cabe elucubrar acerca de cómo el enfoque de cohesión social puede contribuir a innovar la reconfiguración de los Estados en cuanto a los instrumentos de política y las tareas por desarrollar, que impulsen su legitimidad y capacidad para ejercer la autoridad política, y que restituyan la relevancia de lo político como constitutivo de lo social.

## 2. Implicaciones de la cohesión social para la transformación de las políticas

Para fundamentar por qué las políticas que se guían por la cohesión social deben transformarse, puede ser interesante considerar algunos elementos propositivos realizados por Arditi, cuando problematizó la concepción cepalina de cohesión social por estadocéntrica<sup>7</sup>, en tanto postularía la construcción de la cohesión social y del sentido de pertenencia fundamentalmente “de arriba abajo”, por vía de las políticas públicas, y con categorías universales a priori (Hopenhayn y Sojo, 2011, p. 17).

Según Arditi, cuando hay partes excluidas, establecer la pertenencia de “los sin parte” implica rechazar y desclasificar el “no lugar” o lugar subalterno que les había sido asignado en el orden existente, e identificarse con un nombre que aún no tiene cabida en dicho orden. Luego, esta subjetivación es correlativa a una repartición o re-institución de la sociedad o del orden existente: la pertenencia de los sin parte es siempre una pertenencia venidera, *una institucionalidad por venir* (Arditi, 2011, p. 73, subrayado nuestro).

En cuanto al pacto de cohesión social, Arditi destaca la idea cepalina de que la cohesión social supone también el esfuerzo por adaptar el sistema para incorporar a una “diversidad de actores e individuos” (CEPAL, 2007, p. 18) para acentuar que, como regla general, no hay pacto, acuerdo, proceso de inclusión o sentido de pertenencia que carezca de un componente fundacional, por mínimo que sea, ya que el orden existente se transforma en su dimensión micro o macro, y se modifica el marco de relaciones entre los actores e instituciones relevantes, con lo cual la pertenencia modifica aquello a lo que se pertenece. En las polémicas en torno a la inclusión-pertenencia, estaría en juego la naturaleza misma de aquello a lo cual se pertenece, evidenciando la fuerza generativa de la cohesión social (Arditi, 2011, pp. 68 y 69).

Si recordamos el “retraimiento del futuro” del que hablaba Cruz —efecto paralizante que resulta de que las personas experimenten el restrictivo presente que habitan como una anticipación del excluyente futuro que se les reserva— es interesante el planteamiento de Arditi sobre la fuerza generativa de la cohesión social, porque viene a constituir una suerte de antípoda, en términos de la acción y la actitud del sujeto: si bien la cohesión y la pertenencia son siempre venideros —debido a que su sentido surge de polémicas y, por lo mismo, sus significados aceptados volverán a ser puestos en cuestión en distintos tiempos y lugares— el encantamiento, la cohesión y la pertenencia se producen mediante las acciones del presente. En esos términos, lo “venidero” es aquello en lo cual ya nos estamos convirtiendo *a medida que actuamos para que ocurra*, aunque al mismo tiempo sea esta una práctica que carece de un destino último

---

7 Arditi mismo no usa el término “estadocéntrica” para denominar la concepción de CEPAL, pero este resulta adecuado para condensar su perspectiva crítica, según Hopenhayn y Sojo (2011, p. 17).

determinado de antemano, porque su sentido se reconfigura en las discusiones en torno a cómo hacerlo efectivo. La promesa de lo venidero tiene una dimensión activa, performativa: se concreta a medida que se actúa para hacerla efectiva, gracias a la fuerza generativa que tienen los pactos y los procesos de subjetivación. El encantamiento de la política radica en la fuerza movilizadora de una promesa de algo venidero, y que siempre estará en esa condición, ya que los parámetros de igualdad, inclusión o ausencia de discriminación aceptados en el presente serán desafiados y resignificados continuamente (Ib., pp. 71 y 72).

En esos términos, si la subjetivación y la pertenencia implican modificar en diversas escalas la naturaleza misma de aquello a lo que se pertenece, es pertinente la pregunta acerca de cómo algunas esferas de las políticas públicas y de la institucionalidad concomitante debieran transformarse o ser sometidas eventualmente a reformas, cuando tienen como objeto lograr una cohesión social y sentido de pertenencia democráticos. Y se pone sobre el tapete algo novedoso: la pertinencia de analizar y evaluar el impacto de las políticas y de la legislación en la cohesión social.

Considerando este aspecto, cabe matizar la definición del concepto de cohesión social cepalino que considera la eficacia de los mecanismos de inclusión social, al especificar que la institucionalidad debe modificarse para incluir con más fuerza la representación de los que se quiere incluir, lo cual implica cambios en la institucionalidad democrática, y termina aludiendo a la gobernanza democrática. En materia de cohesión social y de sentido de pertenencia es necesario considerar tanto la acción desde el Estado, como los disensos en materia de pertenencia. Esta problemática la hemos considerado al redefinir la cohesión social, considerando el carácter conflictivo y contencioso de la dialéctica en juego.

Una propuesta de gobierno en materia de cohesión social debe ofrecer un marco para el diseño y ejecución de políticas públicas dirigidas a reducir la pobreza, la exclusión y la discriminación y mejorar la calidad de la convivencia democrática, considerando el lazo social.

La pregunta acerca de cómo se modifican las políticas públicas y la institucionalidad cuando tienen como objetivo lograr cohesión social y sentido de pertenencia es compleja, porque atañe a los valores en que se sustenta la cohesión social y la convivencia social que posibilita. Subrayando la perspectiva de Sen de incorporar la diversidad como un componente de la igualdad, destacamos también previamente su postura en cuanto a la identidad, en términos de que la vocación democrática debe ir de la mano de la libertad de pertenencia y de elección de las personas.

Ahora bien, el reconocimiento de la relevancia de la identidad y del sentido de pertenencia no debe conducir a balcanizar las políticas. Desde ese punto de vista, es crucial que las políticas se sustraigan de dinámicas antagonistas, que cohesionan a un grupo

en la medida que lo separan de otro (Appiah, 2007, p. 113). En este contexto parecen importantes las reflexiones acerca de que la diversidad no debe entenderse de manera aislada como un fin en sí mismo, ni postularse como el fin último; no todas las formas de diversidad deben ser celebradas —las hay triviales o pasajeras—, ni su falta de consideración por sí sola las hace dignas de ser rotuladas como marginación o exclusión. Asimismo, es crucial desarrollar un grado de convergencia moral como fundamento del orden social democrático, promover la presencia de lazos generalizados de amistad y de cooperación cívica, y subrayar la relevancia de acciones supererogatorias —es decir, aquellas que se ejecutan por sobre o además de los términos de la obligación— originadas en la benevolencia, la buena voluntad, la simpatía o el altruismo (Appiah, 2017, pp. 162, 230). Se trata de un difícil reto ya que, como afirma Bauman, etnias, clases y culturas están llamadas a convivir, coexistir y cooperar en un mundo globalizado y de diásporas, en que las diferencias humanas se agudizan y afianzan, lo cual demanda un diálogo respetuoso y abierto, que es perentorio para nuestra supervivencia compartida y ello implica “mucha buena voluntad, dedicación, disposición al compromiso, respeto mutuo y un rechazo compartido a toda forma de humillación humana” (Bauman, 2016, en Bauman y Donskis, 2016, p. 134). Esta compleja gama de retos no puede ser ajena a las políticas públicas.

A diferencia de posiciones esencialistas que sustentan que las identidades sociales se construyen *ab ovo*, a partir de “materiales de la historia” a “tomar como vienen”, las elecciones de las personas están, de hecho, constreñidas o posibilitadas por prácticas, creencias y concepciones sociales y por el “trato como”: de allí que tampoco exista una línea muy clara que separe el reconocimiento de la imposición (Appiah, *ib.*, p. 175).

Cuando se requieran determinados criterios de adscripción para que las personas sean reconocidas como integrantes de identidades susceptibles de políticas y programas selectivos, es crucial un acuerdo acerca de cómo identificar a las personas (*ib.*, pp. 118 y 119), y en esos términos es relevante no originar estigmas.

### 3. El respeto a la dignidad de los ciudadanos como norma que permee las políticas públicas

“Yo no soy un cliente, ni un usuario de un servicio. Yo no soy un haragán, un parásito, un limosnero, ni un ladrón. Yo no soy un número de asegurado, ni una señal luminosa en una pantalla. Yo pago mis cuentas hasta el último centavo, y me enorgullezco por eso. Yo no saludo con una reverencia, pero miro mi vecino a los ojos. Yo no acepto ni busco caridad. Mi nombre es Daniel Blake. Soy un hombre, no un perro. Como tal, exijo mis derechos. Exijo que Ud. me trate con respeto. Yo, Daniel Blake, soy un ciudadano. Nada más, nada menos. Gracias.”

Paul Laverty, 2016, libreto de *Yo, Daniel Blake*, película de Ken Loach, traducción propia.

En el contexto de la discusión acerca de cómo pueden o deben verse transformadas las políticas públicas que ambicionan consolidar una cohesión social democrática nos parece fecundo el planteamiento de Margalit que define como decente a una sociedad “cuyas instituciones no afrontan la dignidad de las personas que la componen”, entendida aquella como la expresión del sentimiento de respeto que las personas profesan a sí mismas en tanto que seres humanos, y como la conducta que traza los límites del honor humano. De allí la importancia de establecer un umbral, un límite, que garantice un respeto básico a todos los seres humanos, y por el cual debe velarse. Cuando las instituciones transgreden su dignidad, humillan a las personas, y la humillación se potencia de manera simbólica, en la medida que el ser humano es un ser simbólico, que vive rodeado de símbolos, y que sufre y se angustia por símbolos que sean humillantes, intimidantes y degradantes (Margalit, 2010, pp. 51-53, 62, 77 y 128).

Conforme a la tríada mediante la cual hemos definido a la cohesión social, la propuesta de Margalit resulta fecunda para pensar la inclusión, la pertenencia y el vínculo social. En sus términos, la sociedad decente es la que acuerda respetar por medio de sus instituciones a las personas sujetas a su autoridad; es aquella cuyas instituciones no humillan a las personas, en tanto concepto macroético. La sociedad civilizada, por su parte, es aquella cuyos miembros no se humillan unos a otros, en tanto concepto microético (Margalit, 2010, pp. 15, 18 y 22).

Como lo enhebra Appiah, “tomar en serio la autonomía... trae siempre consecuencias: implica proponer una política que contemple a las personas como fines en sí mismas, como poseedoras de dignidad y de un valor que les es inherente, y también implica proponer un orden social que conduzca a alguna versión de la individualidad” (Appiah, 2007, p. 108).

Pensada en estos términos, la ciudadanía de segunda clase no se experimenta exclusivamente en términos socioeconómicos, sino también en el trato como ser un ser humano de segunda categoría. Si mediante las políticas públicas se desea actuar sobre el vínculo social, sobre la pertenencia y la inclusión, es crucial que las instituciones mediante las cuales se articulan estas políticas no degraden ni humillen a las personas.

A tal fin, sería pertinente mirar con otros ojos numerosos procedimientos burocráticos que pueden resultar irrespetuosos o humillantes; habría que analizar con estos parámetros diversos procedimientos de selección, de acceso a los servicios, de evaluación, o bien de la llamada “graduación” de los programas que denomina el cese de un beneficio focalizado. Para ello, sería importante tanto el análisis de las normativas como de su implementación, dando relevancia a cómo la formación y evaluación de los funcionarios a cargo de los programas pudiera permearse de esta perspectiva de respeto a los ciudadanos. Posiblemente algunos procedimientos cuyo análisis en estos términos los revele como degradantes o humillantes también pudiesen resultar de una dudosa eficacia y eficiencia para el uso de los recursos; sería el

caso de trabas burocráticas inadecuadas e inconducentes que, además de ser humillantes, coartan procedimientos ágiles.

Por ejemplo, en América Latina la ciudadanía de segunda clase se ha visto reforzada por sistemas de protección social fragmentados y estratificados. Por su parte, la historia de los Estados de bienestar más desarrollados muestra cuán importante ha sido el concurso de amplios sectores sociales, para que la política social trascienda los mínimos política y económicamente funcionales y haya una vocación redistributiva de los riesgos. Por eso hemos planteado que para avanzar en América Latina hacia reformas con efectos redistributivos más globales y que cuestionen la estratificación y la exclusión propias de los sistemas de protección social vigentes, parece también indispensable forjar nuevas “alianzas redistributivas”, conforme a las categorías de Baldwin (2003). Forjar coaliciones en el plano de la protección social que se basen en la transversalidad de las categorías de riesgos y que, al estar por encima de la distribución primaria del ingreso, puedan introducir fisuras en la estructuración previsible de actores que se daría estrictamente a partir de la lógica económica; por ejemplo, en la confrontación política con las empresas privadas que administran los fondos de pensiones de cuentas individuales con criterios de lucro. Desde esta óptica, las clases medias e incluso sectores de altos ingresos descontentos, por ejemplo, con las tasas de reemplazo brindadas por los sistemas contributivos de pensiones guiados por el lucro, o con la selección del riesgo en materia de salud de los sistemas contributivos guiados por el lucro, pueden llegar a ser sujetos relevantes en las coaliciones reformistas. La naturaleza impredecible de los riesgos, su magnitud y su carácter pueden constituir la base de un interés compartido por diferenciar los riesgos mediante el aseguramiento, y por la reciprocidad inherente a tal diferenciación, expresada mediante el aseguramiento solidario. Como la desigualdad de la protección social afecta a diversos sectores sociales, en determinadas circunstancias ello podría sustentar pactos en torno al fortalecimiento de políticas universales y con financiamiento solidario, que permitan enfrentar en condiciones menos desiguales y desventajosas a las poderosas coaliciones que, en sus antípodas, se articulan en torno al lucro y a la individualización de los riesgos (Sojo, 2017a, pp. 45-47).

Ciertamente una institución que no es solo para los pobres amplía la noción del “nosotros”, y rompe con el estigma que suele ser inherente a las prestaciones que se enfocan únicamente en los más vulnerables; en términos de cohesión social este es un aspecto relevante de las políticas sociales solidarias, universales y redistributivas, con sus virtuales efectos en el trato digno de las personas, siempre y cuando este trato digno se conserve en la mirilla.

Porque, precisamente por ello, cuán conmovedora resulta la película *Yo, Daniel Blake*, que retrata los sofocantes laberintos burocráticos en que Daniel Blake se ve atrapado al perder su trabajo y cómo, condenado a deambular dentro de un Estado de bienestar comparativamente tan desarrollado como el británico, llega literalmente a perder

su vida en esos laberintos, *ad portas* de plantear un reclamo ante los tribunales, reclamo que hemos insertado como epígrafe de este apartado.

Tanto las políticas sociales y programas universales, como las indispensables políticas selectivas, deben revestirse de una ética de la decencia en el trato de los ciudadanos que tienen derecho a recibir estos servicios. La instrumentalización corporatista de las políticas o de los programas, por ejemplo, mediante sueldos desmedidos y la ausencia de adecuados sistemas que promuevan el buen desempeño funcionario, o el usufructo de los recursos públicos como botín, quebrantan el logro de estos objetivos. Intereses creados de carácter corporativo, profesional y burocrático pueden atentar contra el bien común, al debilitar el sentido de responsabilidad y la empatía de los ciudadanos en tanto funcionarios públicos hacia las necesidades de los demás.

Para asegurar que el comportamiento de los funcionarios sea consistente con la dignidad como uno de los principios del bien común, puede ser acertado fijar algunos estándares y protocolos. En esos términos, por ejemplo, se entrelazan aspectos relativos a la gobernanza de las políticas sociales, con la calidad de las mismas y con sus efectos en las tres dimensiones de la cohesión social.

Se pone sobre el tapete cómo crear un sistema institucional y organizativo que considere este marco ético, con corolarios importantes acerca de la calidad de los servicios y de la calidad de su prestación. En ese sentido, el Estado asume su lugar en tanto garante del bien común, y sustrae a las instituciones de la captura de grupos de interés, en aras de la cohesión social que vela por la dignidad de los ciudadanos. Se plantea acá una suerte de paradoja, ya que la viabilidad política de avanzar hacia ese horizonte requiere un cierto grado de cohesión social, a la vez que ella es un horizonte de futuro: la interacción de la cohesión social como medio y como fin<sup>8</sup>.

Como plantea Adela Cortina, otra arista importante para reducir la desigualdad de oportunidades y capacidades y reclamada por un diálogo con sentido, es la necesidad de practicar en la esfera pública un cambio radical en la forma de construir el lenguaje, para aspirar a una simetría en ese plano: la claridad del lenguaje debe ser un derecho de los ciudadanos, de los administrados, de los afectados por cuestiones jurídicas, de los pacientes, los consumidores, los lectores de periódicos, y de los navegantes en las redes del mundo virtual. Cada persona tiene derecho a comprender aquello que le afecta, para poder asumir su respuesta de forma autónoma y, a su vez, que su derecho

---

8 Esta paradoja fue señalada por CEPAL al reflexionar sobre el logro de un sistema integral de protección social: "Un sistema de protección, más que una estructura institucional, es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia, determinando qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables. En este sentido, es imprescindible un cierto nivel de cohesión para construir acuerdos que avancen hacia esa dirección y que se plasme en instituciones, normas, programas y recursos. En esa perspectiva, transitar de un conjunto de políticas sociales a un sistema integral de protección demanda la cohesión social, a la vez que la promueve en una perspectiva de futuro. Pero significa encarar conflictos entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseños institucionales" (CEPAL, 2007, p. 132).

a respuesta sea tomado en serio por los responsables. En esos términos, recurrir a un lenguaje claro, llano y bien cuidado es un deber indeclinable de los gobiernos, las Administraciones públicas, los poderes del Estado, los profesionales y los medios de comunicación, las empresas y las entidades financieras. Es una exigencia de justicia, porque es imprescindible para que los afectados en cada campo puedan ejercer su autonomía, que es dialogada y supone comprensión y posibilidad de participación. La exigencia de claridad es un derecho de los afectados en aquellos espacios en los que las decisiones tienen consecuencias relevantes para sus vidas, y en los que los hablantes o escribientes contraen una especial obligación con ellos (Cortina, 2017). Por ello debe ser parte del respeto a la dignidad de las personas como norma de las políticas públicas.

La claridad del lenguaje, sobre todo en tiempos de la posverdad (que abordaremos en el próximo apartado) es también crucial para la gobernanza: la claridad es derecho de los afectados y obligación de los poderosos, “pero también la veracidad es derecho de los primeros y obligación de los segundos”. Si los mensajes son claros, pero hay contradicción entre lo que se dice y lo que se hace o lo que se pretende hacer, la confianza de los afectados, con toda razón, se evapora y, como lo formula elocuentemente Cortina, la “confianza es el principal capital ético de los países, difícil de conquistar, fácil de dilapidar” (Cortina, 2017, pp. 6 y 7).

#### **4 . Vínculo social y políticas públicas, posverdad y nuevas tecnologías de información**

Situar la dignidad como un valor a ser apreciado por las políticas públicas pudiera también tener externalidades positivas en el vínculo social y en el trato ciudadano, más allá del impacto directo en las personas que se relacionan con programas y con políticas determinadas. Debido a que habitamos una época de desconcierto (Sojo, 2017b), su espíritu y sus formas de vida están plagados de perplejidades y desavenencias, que también se reflejan en discordias y desmesuras en las acciones y palabras que conciernen al vínculo social.

Por ello sería muy importante irradiar desde las políticas públicas respetuosas de la dignidad, hacia el fortalecimiento del respeto en el trato de las personas para contrarrestar las numerosas dinámicas que van en detrimento del vínculo social respetuoso entre las personas, y que son azuzadas por las nuevas tecnologías de información y por la penetración de la posverdad.<sup>9</sup> Como plantea Jonathan Albright<sup>10</sup>, por ejemplo, en la seria discusión contemporánea acerca de la difusión de noticias falsas, del atrincheramiento en las propias opiniones y de cómo, por ejemplo, los algoritmos usados

<sup>9</sup> Respecto de la relevancia de la posverdad para la cohesión social ver Sojo (2017b y 2018).

<sup>10</sup> Director del Tow Center for Digital Journalism de la Universidad de Columbia.

por Facebook premian las reacciones binarias de aceptación y rechazo, nutren reacciones emocionales e indignadas, y promueven con ello una interacción entre las personas basada en emociones negativas y en rechazos virales, que causan divisiones entre las personas. Ante este fenómeno se comienza a advertir acerca de la necesidad de que instancias como Facebook, en esos términos, encaren sus dinámicas segregadoras y “unan a las personas”; por ejemplo, introduciendo nuevas herramientas de intercambio que contemplen la confianza y el respeto, por encima y más allá de los divisivos *emojis* que encorsetan actualmente las interacciones (Albright, en Farhad y Kevin Roose, 2017).

Los algoritmos utilizados por Facebook, YouTube y otros para maximizar “el compromiso” y entusiasmo (en tanto fuente de la rentabilidad que está ligada a los anuncios que “se pegan” a los contenidos compartidos) promueven ecosistemas en que los usuarios comparten contenidos que reflejan puntos de vista comunes y, con ello, la conformación de agrupaciones con visiones unánimes, que son sintomáticas de la polarización política y que, a su vez, la refuerzan (The Economist, 2017, p. 21).

Las redes sociales son un mecanismo sinigual para captar, manipular y consumir la atención de las personas; en sí mismo, ello significa que el poder sobre esos medios en términos de propiedad, regulación, creación de contenidos, o de hábil piratería informática tiene una inmensa importancia política. El sistema tiene una cualidad singular: depende de que la información se difunda y se comparta. Y contenidos difundidos, que atentan contra el trato respetuoso entre las personas y se alimentan de embustes, se expanden precisamente de manera viral, rasgo patológico que es justamente premiado por los criterios de ganancia de estos medios. Ello pone sobre el tapete la preocupación de que cuanto más información consuman las personas en estos medios, más difícil será crear un espacio abierto para la discusión política, lo cual tiene un efecto contundente para las políticas públicas, para el diálogo político, la gobernanza y la cohesión social (The Economist, 2017, pp. 20 y 21).

La política de la “posverdad” en boga, se basa en la difusión de aseveraciones que “se sienten” y perciben como reales, pero que carecen de todo fundamento. Se advierte una tendencia en cierta política a que los sentimientos liquiden a los hechos, sin mayor resistencia. El término posverdad captura la novedad del fenómeno que, en esencia, se refiere no solo a que la verdad no es falsificada o refutada, sino a que la verdad tiene una importancia secundaria. Cuando las mentiras políticas se usaban para impedir que algo saliese a la luz, la evidencia, la consistencia y la erudición mantenían un poder político de refutación. Actualmente, los embustes populistas ya no se preocupan mayormente de ello. No se pretende convencer a las élites que los votantes aprecian o en las que confían; se trata de reforzar prejuicios, por encima de las evidencias, e importan los sentimientos, no los hechos, con lo cual ni siquiera se requieren esfuerzos por probar la “realidad”; con tal de “crear” realidades se puede afirmar cualquier cosa. Candidatos advenedizos impugnan la credibilidad de los opositores, para validar

un modo de pensar de “nosotros-versus-ellos”, y les tienden una senda trampa: si los oponentes centran la atención en demostrar la falsedad de los asertos, lo deberán hacer en un terreno que les ha sido impuesto. Cuando la relación entre los hechos y las aseveraciones se tensa, la distancia se salva mediante teorías conspirativas. Estas fuerzas corrosivas se aprovechan de la ira de votantes que experimentan un desafecto por los sistemas políticos. La complejidad de la realidad y de las soluciones políticas que están en juego son infamadas, y endosadas a la prestidigitación con que tecnócratas buscarían enredar las cosas. En su lugar, se difunden presuntas soluciones simples y fáciles de lograr (The Economist, 2016, pp. 9 y 17-20, conforme se sintetiza en Sojo, 2017b y Sojo, 2018).

De esta manera, se socava el poder de la verdad como un instrumento indispensable para resolver los problemas de las sociedades. De allí que sea crucial consolidar las diversas instituciones que permiten llegar a consensos sociales acerca de lo que es cierto: la educación, la ciencia, el sistema legal, los medios de comunicación, instituciones que como se sabe muy lejos estarían de ser perfectas, y que igualmente son susceptibles de usarse para establecer verdades para las cuales hay pocas o nulas evidencias, y que pueden prestarse al abuso por parte de los poderosos. Además, los consensos sociales en torno a la verdad son arduos de construir, pero fáciles de destruir, y algunos de los cuestionamientos de la verdad pueden tener graves consecuencias, incluso a escala planetaria: por ejemplo, cuando los cambios climáticos, el calentamiento global y la destrucción ambiental se niegan o subestiman, pese a las evidencias científicas, para satisfacer determinados intereses económicos, contexto de discusión en el cual precisamente se acuñó el término posverdad (The Economist, 2016, p. 18, tal como se sintetiza en Sojo, 2017b y Sojo, 2018). Como se advierte, se trata de una amenaza muy fuerte a la democracia y con ello a la cohesión social democrática y a la gobernanza en los términos de nuestro enfoque. Se trata de una amenaza que precisamente se articula a partir del vínculo social y que, simultáneamente, lo tiene como diana.

## 5. Institucionalidad y cohesión social

Se ha mencionado cuán importante para la cohesión social es desarrollar canales múltiples de consulta, participación, diálogo y concertación social. En el caso de las políticas públicas, establecer tales mecanismos en torno a su formulación, implementación y monitoreo promete que ellas sean más eficaces e incrementen el sentido de pertenencia de los ciudadanos (CEPAL, 2007, p. 152).

Por otra parte, debe considerarse la capacidad generativa y productiva de la concertación. Un aspecto muy importante que puede contribuir a la gobernabilidad y gobernanza es el efecto que las políticas concertadas puedan tener en la sostenibilidad de los sistemas y de los programas, y en su estabilidad.

Ello es crucial, particularmente en políticas con efectos de largo plazo. Es el caso, por ejemplo, de los sistemas de pensiones que, por su incumbencia, deben ser sistemas de largo plazo: al tener como objetivo contribuir a nivelar el ingreso de las personas a lo largo de la vida, inciden en la planificación y en sinnúmero de decisiones económicas que toman las personas a lo largo de su vida activa. Sus reformas, por la misma razón, deben velar por su sustentabilidad, considerar las capacidades institucionales requeridas por diversas opciones, y evitar shocks, particularmente para las personas que están cerca del retiro (Barr y Diamond, 2008). En ese plano hay experiencias interesantes, como el sistema de pensiones sueco, que se ha caracterizado por el enfoque consensuado de los cambios que se han ido introduciendo y ha gozado de un apoyo político partidario de amplio espectro, gracias a la participación en las reformas de delegados de los partidos políticos en la comisión denominada “Grupo de pensiones”, que ha contribuido a la estabilidad de largo plazo del sistema, y que se juzga como un elemento a preservarse y renovarse (Barr, 2013).

## IV. La cohesión social democrática como brújula de las políticas públicas<sup>11</sup>

La CEPAL conceptualizó en 2007 la cohesión social tanto como un fin en sí mismo, y como un medio para lograr resultados. Para EUROsociAL+ esta segunda acepción es relevante, como un instrumento conceptual que —en un contexto de crisis, volátil y de incertidumbre— permita analizar la realidad en clave de brechas y de pertenencia, y abordar el necesario ejercicio de priorización estratégica del accionar y de la focalización de sus apoyos. En esta acepción, funge como brújula para orientarnos en tiempos de desconcierto (EUROsociAL+, 2017, p. 29; Sojo, 2017b).

Ello tiene varias implicaciones estratégicas y prácticas, particularmente:

1. Asumir el reto de afinar el marco conceptual de la cohesión social, para que sea un instrumento que guía la toma de decisiones y coadyuve al análisis *ex ante* de la pertinencia de las distintas políticas públicas (PP) y de las reformas cuyo apoyo se demanda a E+, en cuanto a su potencial para contribuir a la reducción de brechas y a generar sentido de pertenencia. Alimentar la reflexión en torno a ese propósito ha guiado las secciones anteriores de este informe.
2. Considerar la cohesión social como un medio para lograr resultados requiere operacionalizar el enfoque, para identificar las acciones más importantes para avanzar en la reducción de brechas, generación de sentido de pertenencia y confianza.

Esta segunda problemática constituye el objeto de la presente sección.

Por ejemplo, la cohesión social se asume como elemento orientador para el decisor de política que debe optar por una determinada combinación de políticas para enfrentar los retos del ajuste fiscal y, al mismo tiempo, no retroceder en los avances y logros sociales de reducción de pobreza y la desigualdad alcanzados en los últimos años.

---

<sup>11</sup> Para efectos de EUROsociAL+, los contenidos de esta sección deben ser vistos y comprendidos en conjunto con el documento EUROsociAL+ (2017).

Análogamente, la operacionalización debe contribuir a orientar al propio programa EUROsociAL+, en términos de optimizar su asignación de recursos.

Seguidamente se expone cómo la cohesión social puede operacionalizarse como medio para lograr resultados en el marco de EUROsociAL+.

El esfuerzo conceptual e instrumental para adoptar la métrica y dimensiones de la cohesión social como mecanismo de asignación de recursos y de priorización estratégica se perfila en torno al objetivo del programa de apoyar las políticas públicas nacionales y el fortalecimiento institucional en tres áreas: políticas sociales, gobernabilidad e igualdad de género. La operacionalización busca definir cómo las tres inciden en la cohesión social, y cómo ello puede potenciarse.

Por otra parte, se consideran tres criterios de priorización estratégica fundamentales que el programa establece: sostenibilidad, esto es, que las innovaciones y reformas que inciden en la cohesión social se proyecten en el tiempo; intersectorialidad, para poder abordar las dimensiones multisectorial/ multidimensional de la cohesión social; y complementariedad con otras iniciativas y con otros actores. Estos tres criterios permiten organizar la interacción entre las tres áreas, fortalecer los objetivos de cada una, y generar sinergias para potenciarlos.

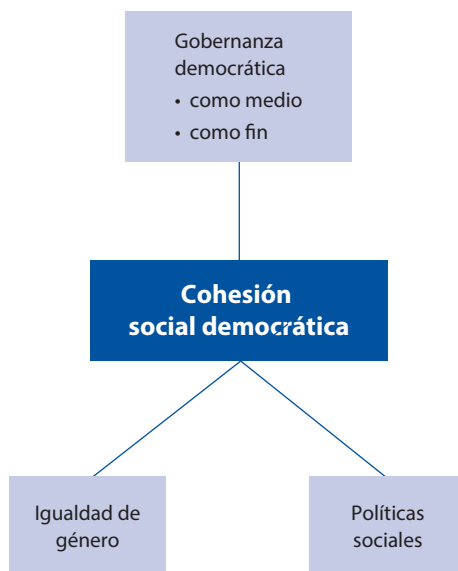
La cohesión social democrática como una brújula de las tres áreas de trabajo de EUROsociAL+ se desarrolla a continuación, mediante una perspectiva metodológica que recoge las implicaciones de la reflexión conceptual y criterios para asignar recursos y priorizar la acción del programa, en sus tres áreas: políticas sociales, gobernabilidad e igualdad de género, y que se plasma gráficamente para condensarla y facilitar su comprensión.

En sintonía con los postulados que se han venido desarrollando a lo largo de la presente reflexión, en el diagrama 1 la cohesión social aparece en el centro del esfuerzo de EUROsociAL+, cuestión que difiere de otros enfoques<sup>12</sup>. En esos términos, la importancia crucial de la cohesión social se refiere a dos aspectos: como esfuerzo que privilegia la consecución de la igualdad, pero que al mismo tiempo buscar fortalecer la gobernanza democrática, en aras de garantizar, en el mediano y largo plazo, la sostenibilidad de los avances en materia de equidad y justicia social.

---

12 Es el caso, por ejemplo, de CEPAL cuando plantea “Uno de los vacíos temáticos de los ODM, y que la Agenda 2030 incorpora, es el objetivo de reducir la desigualdad en y entre los países (Objetivo 10). La idea de “asegurar que nadie se quede atrás”, central en la Agenda 2030, *significa poner a la igualdad en el centro*, ir más allá de los promedios relativos y llegar al conjunto de la población, en especial a los más rezagados, y considerar a todas y cada una de las personas, en su diversidad de situaciones (socioeconómicas, territoriales, de género, raza, etnia, edad, estatus migratorio, condición de discapacidad y demás), como sujetos de derechos”. (CEPAL, 2017, p. 25, subrayado nuestro).

**Diagrama 1. EUROsociAL+: la centralidad de la cohesión social**



Fuente: elaboración propia.

De esta manera, se contemplan al unísono la igualdad como objetivo y las complejas dimensiones políticas que son inherentes a la lucha por la igualdad. La centralidad de la cohesión social, así denotada en el diagrama 1, acentúa que la lucha por la inclusión y por la justicia social tiene que ser compatible con el fortalecimiento de la cohesión social. De lo contrario, por ejemplo, si la lucha por la igualdad como objetivo se libra a cualquier costo, puede amenazar la convivencia democrática y, con ello, poner en cuestión el propio logro de la igualdad en el mediano y largo plazo.

En este contexto, cabe incorporar al análisis los otros dos objetivos programáticos de EUROsociAL +: las políticas sociales y la igualdad de género. En primer lugar, es importante señalar que se trata de esferas de trabajo fuertemente conectadas, y que aluden al objetivo de igualdad, lo cual queda en evidencia en el contexto social y analítico común en que son planteados (EUROsociAL+, 2017, pp. 81 y ss.).

En cuanto a la viabilidad de avanzar hacia este horizonte, es relevante considerar que la región latinoamericana experimenta coyunturas económicas heterogéneas de país a país y la volatilidad de precios de las *commodities* afecta a varios de ellos, en un contexto de aumento de la polarización política. La economía internacional proyecta cifras positivas que, sin embargo, interactúan de manera compleja con una situación

generalizada de incertidumbre originada fundamentalmente por la guerra comercial propugnada por Trump, el incierto desenlace del Brexit, los problemas fiscales de Italia, el avance del ultranacionalismo en Europa, y serios conflictos bélicos en diversos puntos del planeta.

Por su parte, desde el punto de vista de la economía política avanzar plantea serios desafíos, debido a la magnitud y al carácter de los problemas a encarar. Entre otros, lograr un equilibrio entre las dimensiones sociales y económicas del desarrollo, que requiere reposicionar a las políticas sociales; enfrentar los cambios demográficos; avanzar en la expansión de sistemas integrales de protección social y en encarar la estratificación de la protección social, lo cual implica, entre muchos otros aspectos, superar los excesos de la focalización, e incluir a los sectores medios en coaliciones políticas redistributivas que pueden verse favorecidas por la crisis de legitimidad que experimentan algunos sistemas de protección social ante sus promesas incumplidas (Sojo, 2017a, p. 46 y capítulo IV). Además, reducir los niveles de desigualdad implica que quienes se benefician del actual *statu quo* puedan considerarse como “perdedores” frente a los avances y puedan oponerse virulentamente, debilitando la gobernanza democrática y afectando también por esa vía a los avances en materia de derechos. Este es un problema clave para la gobernanza democrática.

Acometer positivamente tales empeños puede exigir graduar el ritmo con que se impulsan las reformas, e incluso introducir reorientaciones que permitan consensuar las políticas y fortalecer la gobernanza democrática. Dimensionar estas dificultades de la lucha por la igualdad es clave para la gobernanza democrática y, en último término, para el propio avance de la igualdad. Algunas experiencias recientes revelan toda su complejidad, tal como la reforma educacional en Chile: fue así como al buscar una educación más igualitaria mediante la eliminación del copago, surgieron importantes resistencias incluso por parte de sectores vulnerables, que veían en el copago un mecanismo para diferenciarse y para separar a sus hijos de sectores sociales aún más desprotegidos.

Desde este punto de vista, y para asumir un sinnúmero de desafíos, es indispensable superar una visión “eficientista” y reduccionista de la gobernanza, que la miniaturiza a un problema de gestión. Cabe recordar que los sistemas políticos de diferentes países, tanto desarrollados como emergentes y pobres, enfrentan actualmente un creciente desafecho por parte de los ciudadanos, y que prevalecen altos niveles de desconfianza, terreno fértil para movimientos populistas de diverso signo, o para la despolitización. De hecho, muchos problemas que enfrenta la política fiscal para reducir los desequilibrios sociales y territoriales están asociados con las limitaciones que enfrenta la gobernanza democrática. Por otra parte, las políticas públicas se impulsan a espaldas de la ciudadanía y no se contemplan mecanismos de participación ni de consulta.

En tal sentido, desde EUROsociAL +, la gobernanza democrática como instrumento para fortalecer la cohesión social requiere que las políticas, junto con abordar las brechas, promuevan el buen gobierno, la ciudadanía democrática y activa, la recomposición del tejido social y del vínculo social basada en valores democráticos.

De allí la pertinencia de considerar todos los procesos de organización y coordinación social implicados en la gobernanza, que incluyen variados procesos de interacción y de toma de decisiones entre actores que están involucrados en la resolución de problemas colectivos. Esta dinámica abarca los mecanismos, procesos y relaciones mediante los cuales surgen y persisten prácticas estables, y se consolidan organizaciones e instituciones. En tanto, la buena gobernanza no se refiere únicamente a tomar decisiones “correctas”, sino que vela por la calidad de la coordinación y del proceso de toma de decisiones respecto de los problemas en cuestión, que se consigue mediante atributos tales como la transparencia, la participación, la inclusividad, la efectividad, la legitimidad y la rendición de cuentas (Hellström y Kosonen, 2016, p. 11).

Esta perspectiva releva la importancia de establecer mecanismos de diálogo que contribuyan a fortalecer la gobernanza democrática. EUROsociAL + destaca la importancia de estos mecanismos, al definir su lineamiento estratégico número 4 como la “contribución desde el diálogo de políticas al diálogo político”.

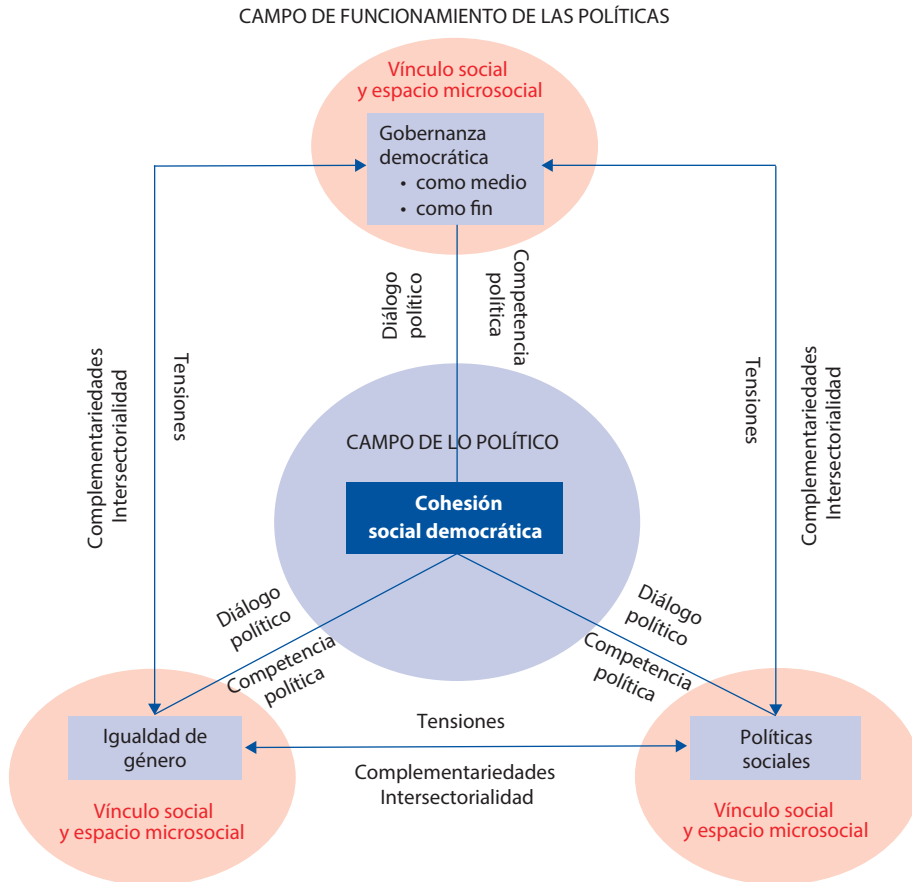
El diálogo político remite a la deliberación, como componente crucial de la vida y la política democrática. Como señala Sen (2009), el razonamiento público es central para comprender la justicia y la práctica de la democracia. La democracia como “gobierno mediante la discusión” (*Government by discussion*) implica que este no sea definido sólo en términos de la exigencia de elecciones libres, sino de una forma más amplia, en los términos que John Rawls denomina el ejercicio de la razón pública, en tanto la democracia deliberativa implica que los ciudadanos intercambien puntos de vista concernientes a cuestiones públicas y políticas, y debatan las razones que los sustentan. Dentro de una concepción más amplia de la democracia, la participación política, el diálogo y la interacción pública son elementos decisivos. El rol crucial del razonamiento público en la práctica de la democracia se evidencia en la estrecha relación existente entre la democracia y la justicia y, por tanto, respecto de los derechos, ya que las demandas de justicia se determinan con la ayuda del razonamiento público. En esos términos, debe avanzarse hacia un diálogo inclusivo, que implica ampliar los actores participantes y establecer reglas del juego que velen por la obligación de escuchar los argumentos y de responder a ellos respetuosamente (Sen, 2009, pp. 322, 324 y 326).

En esos términos, la cohesión social se construye no sólo mediante los contenidos inclusivos de las políticas públicas, sino que además su construcción e implementación deben consensuarse mediante el diálogo político, entendido como deliberación pública.

Este razonamiento nos permite profundizar en las complejas relaciones que vinculan la cohesión social con las tres áreas definidas por EUROsocial+, que se explicitan sintéticamente en el diagrama 2.

Como ya se ha planteado, el diálogo político es un elemento crucial de la relación entre la cohesión social democrática y la gobernanza y las políticas. Al mismo tiempo, tal como se remarca en el diagrama 2, las políticas no resultan únicamente del diálogo político, sino de la competencia política, dentro de la cual, por ejemplo, la competencia partidaria sería un elemento central, ya que el diálogo político no tiene un carácter exclusivamente técnico o académico. Involucra también elementos propios de la lucha por el poder, que incorporan diversas visiones e intereses, y se inserta en los diseños estratégicos que construyen los distintos actores gubernamentales, políticos, sociales y económicos.

### Diagrama 2. Cohesión social como brújula de las políticas



Fuente: elaboración propia.

Por ello, junto al diálogo político, en el diagrama 2 se incorpora la competencia política como una modalidad de vinculación de la cohesión social con las políticas y la gobernanza. Al incorporar ambas dimensiones, parafraseando a Rosanvallon, se reafirma y fundamenta que la cohesión social forma parte del campo de lo político que —como se sintetizó previamente— debe ser entendido como un campo que, con las palabras del autor, “designa el espacio en el que se entrecruzan múltiples hilos de las vidas de las personas y provee un marco comprensivo, que existe en virtud de que sus miembros reconocen que existe una sociedad como un todo, un orden sintético que provee coherencia y significado a sus partes. Y, acorde con la definición de cohesión social que hemos desarrollado, se plantea como un proyecto siempre conflictivo y contencioso de construcción de la comunidad.

En el diagrama 2, la cualidad de la cohesión social como parte del campo de lo político se grafica al situarla dentro del círculo que denota tal campo. En esos términos, está abierta y expuesta a las tensiones e incertidumbres que son concomitantes a su significado, su futuro es impreciso e indeterminado, y es parte del centro nervioso que se realiza y habilita o dificulta mediante el campo del funcionamiento de las políticas, y de la actividad política.

De esta manera se visualizan los retos que enfrentan la gobernabilidad, las políticas sociales, y la igualdad de género como esferas que deben contribuir a la cohesión social. Las tres se insertan en el campo de funcionamiento de las políticas, que circunscriben y habilitan al campo de lo político. Por tanto, operan como habilitador, como impedimento y como medio, como fuente y como dificultad de la cohesión social, en función de la competencia partidaria por el poder político, el razonamiento y la acción de los actores, los ritos y los símbolos, la acción gubernamental cotidiana, los mecanismos de toma de decisiones, y el funcionamiento ordinario de las instituciones (Rosanvallon, 2006, pp. 34-40 y p. 54).

En el diagrama 2, las tres áreas de políticas se conectan mediante líneas de doble direccionalidad, para denotar que entre ellas se establecen relaciones de complementariedad. Por ejemplo, las políticas de igualdad de género se complementan con aquellas destinadas a reforzar la gobernanza democrática, asegurando la plena participación de la mujer en la toma de decisiones; al mismo tiempo, el involucramiento de las mujeres en la determinación de su destino fortalece el sentido de pertenencia y, con ello, la gobernanza democrática. De esta manera se denota también que, aunque en general las distintas políticas tienden a involucrar políticas singulares y diferenciadas, hay también espacios en que sus acciones se superponen.

En esos términos, consideremos como punto de referencia las políticas de cuidado, que, con determinados énfasis, tienen la virtualidad de entrelazar las tres áreas. Entre los posibles objetivos de estas políticas destacan los siguientes: “dar un salto en el fortalecimiento de las destrezas y las capacidades infantiles mediante intervenciones

tempranas que son críticas para el desarrollo cognitivo y pueden disminuir las desigualdades sociales; velar por el bienestar de las personas mayores vulnerables y dependientes mediante una gama de intervenciones que provean cuidado y fomenten su actividad y autonomía, y actúen contra su aislamiento social; potenciar las opciones vitales de los familiares encargados del cuidado; estrechar las brechas de oportunidades entre mujeres y hombres; contribuir a ampliar las posibilidades de empleo de las mujeres y así generar externalidades positivas para la creación de empleo y la capacidad productiva; disminuir la pobreza y la vulnerabilidad de los hogares ante este flagelo, fortaleciendo la capacidad de las mujeres de menores ingresos para buscar trabajo de mejor calidad; coadyuvar a lograr un rejuvenecimiento de la población que refleje el libre ejercicio del derecho a la maternidad y la paternidad de las personas mediante la eliminación de los obstáculos que impiden conciliar la vida familiar y laboral, de modo favorable para la sociedad; y favorecer la sostenibilidad del financiamiento de la protección social” (Sojo, 2017a, p. 203 y sigs.). Como se advierte, los objetivos e interacciones de estas políticas resultan afines al desarrollo de los derechos económicos y sociales, que se encarnan, entre varios otros, en los derechos de las mujeres, de los niños y de las personas mayores, y en el ejercicio de los derechos reproductivos de las mujeres y los hombres que, en conjunto, pueden presentar externalidades muy valiosas para el desarrollo económico de los países. Según las prelaciones y su virtual incidencia práctica, pueden existir tensiones o conflictos entre los potenciales objetivos (Ib.), y la gobernanza es fundamental respecto de los acuerdos políticos que tales políticas requieren.

Asimismo, la lucha por la igualdad de género alude a los intereses de la mitad de la población y, en consecuencia, sus políticas abordan los problemas que obstaculizan el sentimiento de pertenencia y la inclusión de la mitad de la población de los distintos países. Al mismo tiempo, estos problemas intersecan las distintas discriminaciones de que son objeto los pobres, los indígenas, los afrodescendientes, los inmigrantes, los sectores subordinados del mundo laboral y de la política.

Mas no todo es complementariedad entre los diversos ámbitos: también las políticas enfrentan fuertes tensiones en el seno de cada una de las áreas, o bien, entre las diferentes áreas. Mucho se ha discutido, por ejemplo, respecto de las tensiones entre la política económica y la política social. Con frecuencia los penosos avances de la lucha contra la pobreza han sido revertidos rápidamente por políticas de ajuste que no toman en cuenta sus efectos sociales. Constatar estas tensiones, por ejemplo, llevó en Chile a establecer una regla fiscal organizada sobre el concepto de balance estructural, que permitía que la política pública tuviera un carácter anticíclico para evitar la aplicación de políticas violentas de ajuste con sus implicancias sobre la política social.

En lo que atañe más directamente a las preocupaciones del presente documento, el énfasis en las tensiones destaca la necesidad de abordar con esmero las contradicciones que pueden generarse entre la búsqueda “a cualquier costo de la igualdad”, con las necesidades de la gobernanza democrática.

El diagrama 2 permite también visualizar cómo inciden las políticas sobre el vínculo social; por ejemplo, cómo las personas perciben las políticas, y actúan ante ellas. Se plasma gráficamente la interrogante acerca de cómo inciden las políticas en la configuración del lazo social, que valoración del vínculo está implícita en las políticas o subyace tras ellas, si éstas refuerzan o debilitan la reciprocidad, si refuerzan o debilitan aspiraciones comunes, si recrean o promueven segmentaciones etc.

Esta perspectiva pretende indagar en las retroalimentaciones que ocurren entre ambos planos en lo que atañe a la cohesión social, y en cómo los mecanismos operantes se relacionan con las interacciones sociales y sus asimetrías socioeconómicas y simbólicas.

Gráficamente, el resalte del círculo del vínculo microsocial denota, por su parte, que este lazo no se agota en su relación con las políticas públicas, aspecto crucial que ya fue abordado al ampliar el concepto de cohesión social.

Por ejemplo, existen iniciativas de acción y acuerdos entre actores sociales, que tienen lugar con una relativa independencia de la política pública, y que abarcan a una gama tan variada como las de grupos filantrópicos organizados en ONGs, o las de agentes económicos que desean mejorar las relaciones con otros agentes o actores sociales.

Hay iniciativas privadas de lucha contra la pobreza mediante la construcción de vivienda y la incidencia en el hábitat dentro de una promoción del desarrollo económico y social, que vinculan el voluntariado con el fortalecimiento comunitario, y el cabildeo en torno de los derechos ciudadanos de los pobladores de asentamientos informales.

Es el caso de iniciativas de actores empresariales relacionadas con las inversiones energéticas y mineras, que suelen ser polémicas respecto de las comunidades, por las externalidades negativas o las características tradicionales de los lugares donde se implantan. Las iniciativas revelan una mayor preocupación por dialogar con las comunidades afectadas, a partir de lo que denominan el principio de generación de valor compartido, que amplía los objetivos de la empresa más allá de la maximización de utilidades, para considerar las consecuencias medioambientales y sociales en el proceso de toma de decisiones. Dado que el conflicto social y los riesgos sociales y medioambientales se transforman en costos para la empresa, se genera desde su perspectiva una comprensión acerca de cómo debiera ampliarse la sostenibilidad de los resultados de los grandes proyectos de la industria extractiva, al incluir las perspectivas y el beneficio de las comunidades acerca de una mejor calidad de vida (Franks y otros). Se trata de considerar el respeto de la vocación territorial de las comunidades, su identidad cultural o cosmovisión, y de contribuir positivamente en aquellos aspectos que sustentan el futuro desarrollo desde una perspectiva local que vincula el desarrollo con cohesión territorial (Ministerio de Energía s/f, p. 32). Una iniciativa similar, pero más exigente para la empresa dado que los logros son medidos por terceros, es la de

“The Benefit Corporation”, término que denomina a la empresa comprometida a crear beneficios públicos de los cuales también se beneficia.

Entre otros, los desafíos del desarrollo inclusivo y la producción de bienes públicos requieren mejorar la administración de los ingresos mediante sistemas impositivos modernizados y progresivos, mejores políticas fiscales y una recaudación más eficiente de impuestos. Por ejemplo, elevar la progresividad del sistema tributario requiere, además de un diseño técnico que asegure compatibilizar la mayor progresividad y cobertura con el desarrollo de poderosos incentivos adecuados para la inversión, una gestión política de primer nivel, tal como lo evidenciaron las polémicas en torno a la reciente reforma fiscal chilena. El realismo en política exige considerar que muchas transformaciones polémicas van a generar fuertes oposiciones que sólo pueden ser contenidas y redirigidas mediante la inteligencia política, la argumentación técnica y el diálogo. Al mismo tiempo, es clave la gestión eficiente de los recursos, lo que supone poner atención en la modernización de la gestión pública y la incorporación masiva de las nuevas tecnologías de información orientadas por el *“open government”*.

En esos términos, dentro los criterios para asignar recursos y priorizar la acción del programa destacan los siguientes:

- La relevancia del diálogo político para el desarrollo de la cohesión social hace necesario priorizar programas que, junto con buscar objetivos sustantivos, se generen en procesos de intenso diálogo político.
- Es crucial que su implementación convoque a procesos de diálogo político que contribuyan a fortalecer la gobernanza democrática.
- Los programas destinados a apoyar la generación de leyes en las distintas áreas deben buscar incluir indicadores o criterios que permitan medir el impacto sobre la cohesión social de las medidas incluidas.
- Para evaluar las propuestas y aceptarlas, es perentorio considerar su impacto en la promoción del comportamiento ético de los individuos, o en el fortalecimiento del vínculo social democrático. Por ejemplo, si las políticas promueven principios colaborativos acordes.

## Bibliografía

- ALTAIR Consortium (2016a), Evaluación de resultados EUROsociAL II, Informe final-borrador- 06/06/2016.
- ALTAIR Consortium (2016b), Results Evaluation EUROsociAL II: Anexo 1. Matriz de evaluación actualizada; Anexo 2. Justicia; Anexo 3. Políticas sociales; Anexo 4. Finanzas públicas; Anexo 5. Institucionalidad democrática.
- Appiah, Kwame Anthony (2007), *La ética de la identidad*, Katz editores, Buenos Aires.
- Arditi, Benjamín (2011), "El reencantamiento de la política como espacio de participación ciudadana", en Hopenhayn, Martín y Ana Sojo (2011), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Baldwin, P. (2003), *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Barr, Nicholas y Peter Diamond (2008), *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*, Nueva York, Oxford University Press.
- Barr, Nicholas (2013), *The Pension System in Sweden*, Report to the Expert Group on Public Economicohesión social, Estocolmo, Ministerio de Finanzas.
- Bauman, Zygmunt (2007), *Vida líquida*, Paidós Estado y Sociedad 143, Buenos Aires, 1ª ed. 1ª reimpresión.
- Bauman, Zygmunt y Leónidas Donskis (2016), *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2ª impresión, febrero.
- CEPAL (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, Segunda reunión de la Conferencia regional sobre desarrollo social de América Latina, Montevideo, octubre.
- (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Autor(es) Institucional(es):NU. CEPAL Editor(es):Ottone, Ernesto | Sojo, Ana, Santiago de Chile, LC/G.2335/REV.1, mayo de 2007 <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2812>
- Comisión Europea (2016), Evaluation of the Program EUROsociAL II, octubre.
- Consortium DCI-ALA (2016), Results evaluation EUROsociAL II, Borrador Informe final, contrato Marco beneficiarios, LOT 7 Contrato N° 2015/369368 06/06/2016.
- Cortina, Adela (2017), *Lenguaje claro: de la cortesía del filósofo al derecho de los ciudadanos*, Texto íntegro de la conferencia inaugural del XII Seminario Internacional de Lengua y Periodismo, reproducido por FundéuBBA, 3 mayo.
- Cruz, Manuel (2014), *Adiós, historia, adiós. El abandono del pasado en el mundo actual*, Fondo cultura económica, primera edición argentina, Buenos Aires.
- Economist, The (2016), "Art of the lie. Post-truth politics in the age of social media", pp. 9, 17-20.
- (2017), "Do social media threaten democracy?", edición 4 de noviembre, p. 11.

- (2017), "Briefing Social media and politics. I can haz all your votes. How the world was trolled", edición 4 de noviembre, pp. 19-22.
- Gudiño Florencio e Inmaculada Zamora (2010), "EUROSociAL in perspective. A review of the Euro-Latin American cooperation experience for social cohesion", en M. Zupi y E. Estruch Puertas (eds.), *Challenges of social cohesion in times of crisis: Euro-Latin American Dialogue*, Editorial Complutense y FIIAPP, Madrid, junio.
- (2015), "EUROSociAL en perspectiva: una revisión de la experiencia de cooperación euro latinoamericana para la cohesión social", en Zamora, Inmaculada (2015), *La cohesión social en América Latina*, Estudio No. 9 EUROSociAL, EUROSociAL y FIIAPP, Madrid, enero.
- EUROSociAL+ (2017), Plan Estratégico de Programa.
- FIIAPP (2010) *Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Documento base*, Madrid.
- Franks, Daniel y otros (2014), "Conflict translates environmental and social risk into business costs", PNAS.
- Hellström, Eeva y Mikko Kosonen (2016) "Governing the welfare state and beyond. Solutions for a complex world and uncertain future", *Sitra Studies* 107, enero.
- Hemerijck, Anton (2010), "Social cohesion, welfare recalibration and the European Union", en M. Zupi y E. Estruch Puertas (eds.), *Challenges of social cohesion in times of crisis: Euro-Latin American Dialogue*, Editorial Complutense y FIIAPP, Madrid, junio.
- Hopenhayn, Martín y Ana Sojo (2011), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Innerarity, Daniel (2015), *La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, tercera edición, noviembre.
- King, Desmond y Patrick Le Galès (editores) (2017), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford University Press, Nueva York.
- Manjoo, Farhad y Kevin Roose (2017) "How to Fix Facebook? We Asked 9 Experts", *The New York Times*, octubre 31, 2017 <https://nyti.ms/2iOOB9t>
- Ministerio de Energía del Gobierno de Chile (s.f.) *Compromiso de diálogo. Guía de estándares de participación para el desarrollo de proyectos de energía*.
- Rosanvallon, Pierre (2006), "Inaugural Lecture. Collège de France", en *Democracy. Past and Future*, Columbia University Press, Nueva York.
- Margalit, Avishai (2010), *La sociedad decente*, Paidós Estado y sociedad, Barcelona.
- Medearis, John (2015) *Why Democracy is Oppositional*, Harvard University Press, Cambridge.
- Ottone, Ernesto y Ana Sojo (2007), "La racionalidad política de la cohesión social", *Pensamiento Iberoamericano* 2007/2, No. 1, 2a época, Madrid.
- Schimmelfennig, Frank, "European Integration (Theory) in Times of Crisis. Why the euro crisis led to more integration but the migrant crisis did not", *European Union Studies Association (EUSA)*, Miami, May 2017.
- Schmidt, Vivien (2002), "Does discourse matter in the politics of Welfare State adjustment?", *Comparative Political Studies* Vol. 35, No. 2, Princeton University, julio.
- Sen, Amartya (2006), *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, WW. Norton & Company, New York.
- (2009), *The Idea of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Sojo, Ana (2018), *La cohesión social democrática, ¿sitiada por la posverdad?*, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 3ª Época, número 4, Madrid, febrero,

- (2017b), "La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto", *Colección estudios Intercoonecta* No. 1, Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra, noviembre.
  - (2017a), *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL 143, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
  - (2011), "Del derrotero a las raíces y/o de las raíces al derrotero? Identidades y cohesión social en América Latina", en Hopenhayn, Martín y Ana Sojo (2011), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
  - (1985), *Mujer y política. Ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*, Editorial DEI, San José.
- Zamora, Inmaculada (2015), "La cohesión social en América Latina", *Estudio* No. 9, EUROsociAL y FILAPP, Madrid, enero.



## Anexo 1: preguntas para la reflexión

Esta guía de preguntas tiene como fin el propiciar el análisis del documento, sus alternativas de aplicación y aprovechamiento. Se recomienda aplicarla en grupos de trabajo para dinamizar conversaciones sobre el tópico tratado en este ejemplar.

1. ¿Cómo ha evolucionado el concepto de cohesión social en la última década? ¿Qué factores han promovido este cambio?
2. ¿Por qué resulta clave la dimensión de vínculo social en la nueva aproximación conceptual?
3. ¿En qué medida la confianza y el vínculo social son ejes claves para la cohesión social democrática?
4. ¿Cómo utilizar el enfoque de cohesión social para guiar la programación en un programa como EUROsocial?
5. ¿En qué medida este enfoque sirve para sumarse a la agenda 2030?
6. ¿Cómo identificar en su contexto los mecanismos de exclusión o inclusión social?
7. ¿Cómo identificar en su contexto los elementos culturales que pueden contribuir a la exclusión social? ¿Considera que pueden ser modificados?
8. ¿Cómo identificar en su contexto los elementos culturales que pueden contribuir a la cohesión social? ¿Se pueden potenciar?
9. Identifique los niveles de confianza institucional en su contexto. ¿Considera que son adecuados para promover la cohesión social?
10. ¿Cómo entender la cohesión social democrática? ¿Qué papel tiene el diálogo político? ¿Se identifica claramente los actores clave en ese proceso que permite la gobernabilidad?

11. ¿Cuáles son los desafíos en su contexto para lograr cohesión social democrática?
12. ¿Identifica un caso en su entorno en que se identifique claramente un evento de posverdad y su influencia en la inclusión o exclusión social?
13. ¿Hay políticas públicas que promuevan la igualdad de género en su contexto?  
¿Considera que contribuyen efectivamente a la cohesión social?



**EUROSOCIAL** es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 10 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.

[www.eurosocial.eu](http://www.eurosocial.eu)

Consorcio liderado por:

