

---

Primera parte:  
Tema central

---

**Ernesto Ottone y  
Ana Sojo**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

## **La racionalidad política de la cohesión social en América Latina y el Caribe**

### **Resumen:**

Partiendo del concepto de cohesión social recientemente planteado por CEPAL, y precisando someramente las tensiones principales que emergen en la región, este análisis centra su atención en cuál es la racionalidad política de la cohesión social, abordando su vínculo con la democracia desde dos dimensiones: la óptica de la igualdad y de la diferencia y la contribución a la calidad de la democracia, esfuerzo que supera ampliamente la sola modernización del Estado o una batería de políticas públicas, y que permitirá recuperar el liderazgo y la capacidad de conducción política. Finalmente, fundamentan el contrato de cohesión social que ha planteado la CEPAL.

### *Palabras clave:*

Cohesión social, democracia, modernización del Estado, políticas públicas

### **Abstract:**

Considering the concept of social cohesion recently developed by ECLAC, and defining briefly the main tensions that are emerging in Latin America and the Caribbean, this analysis tackles the political rationality of social cohesion, considering their linkages in two dimensions: from the point of view of equality and of difference, and of the contribution of social cohesion to the quality of democracy. What this effort implies, goes far beyond the mere modernization of the State or a set of public policies, and should allow to recover leadership and political conduct capacity. Finally, the proposal of a social cohesion covenant developed by ECLAC is supported.

### *Keywords:*

Social cohesion, political rationality, democracy,  
state modernization, public policies

**Resumo:**

Partindo do conceito de coesão social recentemente formulado pela CEPAL, e precisando concisamente as principais tensões que emergem na região, esta análise centra sua atenção em qual é a racionalidade política da coesão social, abordando seu vínculo com a democracia desde duas dimensões: a óptica da igualdade e da diferença e a contribuição à qualidade da democracia, esforço que supera amplamente a só modernização do Estado ou uma bateria de políticas públicas, e que permitirá recuperar a liderança e a capacidade de condução política. Finalmente, fundamentam o contrato de coesão social que colocou a CEPAL.

**Palavras chave:**

Coesão social, democracia, modernização do Estado, políticas públicas

## La racionalidad política de la cohesión social en América Latina y el Caribe

Este artículo aborda el sentido político de la cohesión social desde varias perspectivas. Tras precisar el concepto, muestra someramente las tensiones principales que emergen en la región. El vínculo de la cohesión social con la democracia se aborda en dos dimensiones: desde la óptica de la igualdad y de la diferencia, y en cuanto a su contribución a la calidad de la democracia. Finalmente, se fundamenta el contrato de cohesión social que ha planteado la CEPAL.

### I. ¿Por qué cohesión social?

Reflexionando sobre el lenguaje, Grice indicaba que la acción comunicativa es diferente al mero hecho expresivo: requiere que los actores se orienten por algunos principios de cooperación, tales como la relevancia y el contexto

semántico compartido, sin los cuales las expresiones (*utterances*) no serían sino ruidos ininteligibles (Filgueira, 2007). Lamentablemente a tales situaciones se ven expuestos en América Latina y el Caribe actores que bien podrían estar llamados a construir espacios de interacción positiva, lo cual parece transcluir la debilidad de una lengua “política”, que permita a todos los ciudadanos entenderse unos con otros para la gestión de los asuntos comunes (Appiah, 2007). Si bien las razones de los desencuentros suelen ser múltiples, destaca entre ellas el endeble asidero material de la cohesión social que hunde sus raíces muy atrás en la historia, lo cual destaca la relevancia de políticas que apuntalen formas de cohesión social asentadas en valores democráticos.

El concepto cohesión social se remonta a los postulados de un clásico de la sociología francesa, realizados en el ocaso del siglo XIX,

pero cuyas resonancias continúan vigentes<sup>1</sup>. Aunque posteriormente el término se hizo más impreciso, la noción ha persistido a lo largo del tiempo, quizá por involucrar las indispensables acciones cooperativas, de conflicto y negociación de los individuos, sea en los mercados, la polis o la comunidad.

Según Durkheim, los vínculos de la “solidaridad mecánica”, basada en la conformidad que nace de similitudes segmentadas, relacionadas con el territorio, las tradiciones y los usos grupales, propia de sociedades con una menor división del trabajo, se erosionan y debilitan con la creciente y necesaria división social del trabajo, conforme los individuos viven existencias más autónomas.

Como la solidaridad y la cohesión social son parte del orden moral indispensable para que los individuos continúen vinculados a la sociedad con la misma fuerza y posibilitan la emergencia de la “solidaridad orgánica”, los nuevos lazos deben ser más fuertes y numerosos y abarcar incluso ideas y sentimientos que unan a sus miembros, crear obligaciones al individuo que reconozca su dependencia de la sociedad, y ejercer presiones saludables que moderen el egoísmo. No obstante, prescribía, la conciencia colectiva debe dejar intocada una parte de la conciencia individual<sup>2</sup>, donde se establecen funciones especiales que la conciencia colectiva, por sí sola, no toleraría: cuanto mayor la conciencia individual, más fuerte es la cohesión que resulta de esta clase particular

de solidaridad. En resumidas cuentas, la cohesión es indispensable, ya que “como la división del trabajo se convierte en la principal fuente de la solidaridad social, ésta al mismo tiempo se convierte en la base del orden moral”.

Aunque miradas con nuevas ópticas, la erosión, el debilitamiento y la vertiginosa transformación de los vínculos entre el individuo y la sociedad siguen siendo, a todas luces, preocupaciones contemporáneas. Por otra parte, el actual espectro fundamentalista relacionado con identidades sociales “mimiatizadas” (Sen, 2006) —que evoca las similitudes segmentadas de carácter tradicional como vínculo social, en este caso, negativo— interroga acerca de las causas de su vigoroso resurgimiento y de sus transformaciones. No es casual, por ejemplo, preguntarse sobre cómo la “sociedad-mundo” de la era de la globalización puede mantener un orden propio frente al surgimiento de fundamentalismos religiosos, étnicos o de otra naturaleza, respecto de los cuales parecerían nimiedades los conflictos de interés característicos de los Estados constitucionales y de los Welfare State (Marrao, 2006, p. 30).

A partir de lo señalado, es imperativo en la región consolidar lazos sociales que refuerzan la confianza y la reciprocidad y lograr una inclusión social asentada en el goce de niveles dignos de bienestar social por parte de los ciudadanos, en el respeto y recíproco reconocimiento de la diversidad social, y en una comunidad de valores y de normas.

De cara a los desafíos e incertidumbres en esta materia, la CEPAL postuló recientemente un contrato de cohesión social. Para incorporar tanto los mecanismos fundamentales de inclusión como el comportamiento de las personas y los actores, CEPAL define cohesión social como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y los comportamientos, valoraciones y disposiciones frente al modo en que ellos operan, y que determinan el sentido de pertenencia, todo lo cual ciertamente trasciende la única satisfacción material (CEPAL, 2007, p. 16 y 17).

A la luz del concepto de cohesión social de la CEPAL —y conocida ex post a su planteamiento— resulta interesante considerar una preocupación que formula Marramao. Según el autor, siendo tres los grandes principios de la democracia —libertad, igualdad y fraternidad—, los ejes constitutivos de la política, sin embargo, se han concentrado casi exclusivamente en la igualdad y la libertad. Por su parte, la fraternidad —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 porta-

dor de derechos, sin contrariar la lógica de la pertenencia?, ¿cómo conjugar universalismo y diferencias? (Marramao, 2006, p. 188).

El tiempo dirá si la cohesión social llega a ser una propuesta fecunda, en la medida que sea capaz de dar nuevos bríos a la impostergable cooperación entre actores en América Latina y el Caribe. Es decir, si su sentido de realidad le permite alcanzar un *efthos* político en esta región.

## II. Las tensiones de la cohesión social en la región

La región de América Latina y el Caribe ha experimentado numerosos avances en el desarrollo social y económico a lo largo de las últimas cuatro décadas, que en lo social denotan incluso una cierta convergencia respecto de las tendencias de los países desarrollados. Sin embargo, las tasas de crecimiento promedio son mediocres y el arraigo de graves desigualdades sociales dificulta promover mayor bienestar y conjugar crecimiento con equidad. Además del bajo crecimiento y su volatilidad, la elevada desigualdad de la distribución del ingreso impide una mayor disminución de la pobreza absoluta y de la exclusión<sup>3</sup>. Según la acertada expresión de Fajnzylber (1990), el desarrollo latinoamericano, al no conjugar el crecimiento con la equidad, adolece de un “casillero vacío” que, con escasas excepciones,

tiende a exacerbarse con los impactos de la globalización. Si en la actual etapa de la globalización el trabajo ya no ofrece a las personas “un huso seguro en el cual enrollar y fijar definiciones del yo, identidades y proyectos de vida” (Bauman, 2003a, p. 149), en la región ello se traduce en alto desempleo, aumentos de las brechas salariales, persistencia de la informalidad y distintas formas de precarización laboral.

En nuestras, tal como en otras latitudes, la modernidad y la globalización son arenas problemáticas, abiertas y conflictivas, tensadas por el vínculo y la interpenetración entre lo global y lo local y entre la uniformación tecnológica-comunicativa, que conforman terrenos fecundos a la diferenciación cultural y de identidades (Marramao, 2006), todo lo cual adquiere singular relevancia en la región debido a la pertinaz “negación del otro” (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996).

De forma pionera dentro de los movimientos sociales, las mujeres pusieron sobre el tapete el vínculo entre igualdad y diferencia, en términos de que la diversidad no debe ser factor de desigualdad, y de que las diferencias deben respetarse y valorarse (Ferrajoli, 2002). La exigencia del respeto de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes conforma diversas reivindicaciones, donde reverberan las identidades sociales, las mismas, las alteridades y sus articulaciones políticas. Siendo la región mestiza, pluriétnica y

pluricultural, la negación del otro y la alteridad con ciudadanía disminuida han sido, sin embargo, la marca secular de la ciudadanía incompleta.

La mayor complejidad y fragmentación del mapa de los actores sociales torna más difusa la confluencia de aspiraciones comunes. Los sujetos colectivos históricos –sindicatos y gremios– se fragmentan crecientemente, y las demandas de los actores emergentes no se restringen al mundo laboral. A las clásicas demandas de mayor inclusión y bienestar sociales se añaden demandas de reconocimiento de la diversidad y la identidad: la relación entre política y cultura se hace más candente y problemática (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, pp. 47-57). Por su parte, las redes electrónicas dan mayor visibilidad a actores que tradicionalmente estaban sumergidos y hacen proliferar movimientos, reivindicaciones y conflictos que trascienden las fronteras nacionales; campos de autoafirmación cultural que eran competencia exclusiva de negociaciones privadas y acotados a pequeños grupos y territorios pasan a ser competencia de la sociedad civil y de la conversación “hacia fuera” (Hopenhayn, 2005).

Aunque cabe precaver de establecer vínculos directos entre ciertas condiciones económicas adversas y los sentimientos de inseguridad o de desafecto y rechazo respecto del “estado de las cosas” que pudieran generar, ese mosaico tiene sendas repercusiones respecto del sentido de pertenencia de los individuos a las sociedades<sup>4</sup>.

La permanencia de los mecanismos de exclusión social, la magnitud de la población excluida, así como la concurrencia de un gran número de factores adversos en un mismo grupo de personas —como aquellos que cristalizan en actitudes de discriminación étnica— parece permear incluso en quienes no están afectados directamente por la exclusión social. Así, tiende a difundirse una suerte de imaginario o representación negativa generalizada en la población sobre el funcionamiento de la sociedad, de los poderes, y de quienes lo detentan. Por el contrario, el funcionamiento adecuado de la justicia, el cumplimiento de normas mínimas en la sociedad y la sensación de control de algunas condiciones importantes que determinan su bienestar por parte de los ciudadanos y las respectivas percepciones positivas de los ciudadanos influyen en conformar actitudes y predisposiciones que favorecen la cohesión social, como son el pluralismo y la no discriminación, el sentimiento de confianza en los demás y en las instituciones y el sentido de solidaridad resultante (CEPAL, 2007, pp. 69 y 70).

Tal como ya lo señalara en el siglo XVIII Alexis Tocqueville, precisamente el crecimiento económico, la mayor difusión de derechos civiles y políticos y de la democracia como régimen de gobierno, generan expectativas de mayor bienestar, movilidad social y de reconocimiento. Ellos chocan actualmente en la región con la desigualdad y las restricciones al goce efectivo de derechos económicos y sociales. Las percep-

ciones de injusticia social, la mayor conciencia sobre la incidencia de poderes fácticos y sobre la corrupción pública y privada, y la disociación entre méritos y recompensas corroen la adhesión ciudadana a un marco normativo de reciprocidad de derechos y compromisos y de respeto a la legalidad, deterioran la legitimidad de la democracia y exacerban la conflictividad.

El mayor acceso a la educación y las nuevas tecnologías de información y comunicación mediante información, imágenes, símbolos y promoción de aspiraciones incrementan de manera exponencial los activos simbólicos para el grueso de la población. Por su parte, la volatilidad del crecimiento, la desigualdad y las restricciones del empleo imprimen un ritmo mucho más lento de la satisfacción material (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, pp. 47-57; Hopenhayn, 2005).

Las aproximaciones demoscópicas usadas para captar el sentido de pertenencia tienen un carácter más bien ilustrativo, ya que deben valerse de *proxies* rudimentarios para captar dimensiones complejas de la subjetividad de los individuos como, por ejemplo, la solidaridad y la confianza. Tampoco puede ignorarse que las personas muchas veces pueden “emplear discursos prestados” en sus opiniones; por ejemplo los difundidos por los medios de comunicación, más aún cuando estos últimos gozan de cierta legitimidad. Además, cabe señalar que los agregados estadísticos cons- truidos a partir de encuestas para captar las



opiniones de ciertas agrupaciones no permiten reconstruir opiniones de actores sociales o políticos plenamente identificados. En segundo término, porque normalmente la agregación de identidades sociales para un análisis demoscópico se hace captando aspectos que resultan rudimentarios para identificar plenamente identidades sociales. Por ejemplo, si la pertenencia a grupos indígenas se infiere en el sondeo de opinión a partir del uso de sus lenguas, de tal universo no cabe inferir y, menos aún, postular las características de una identidad indígena homogénea y de sus percepciones. Entre otros elementos, porque quienes hablan una lengua indígena y expresan sus opiniones en estos sondeos están sujetos a otras múltiples determinaciones, en función de la pluralidad de sus otras afiliaciones individuales, que impiden a partir de aquel único atributo definir las presuntas características y opiniones de todo un conglomerado social, que tampoco suele ser homogéneo (CEPAL, 2007, p. 71).

Si bien pueden proveer importantes señales, los sondeos de opinión tampoco deben constituir una suerte de espejo llamado a reflejar la pertinencia o el despropósito de las políticas públicas en términos de cohesión social. Se renunciaría así al liderazgo en las políticas, a favor de una suerte de seguidismo de la opinión pública reflejada en los sondeos de opinión, normalmente jalados por la inmediatez y el corto plazo y la influencia de los medios de comunicación. O se incurriría en una sacraliza-

ción de la opinión pública, que identifique todo lo positivo con lo mayoritario, en circunstancias en que la democracia no es, ni debe ser, una encarnación institucional de la opinión pública (Argullo, 2007).

### III. Cohesión social y democracia

#### 1. Los ángulos de las identidades y de la diferencia

“...¿Le cuesta trabajo ser usted mismo?...”

¿Existe algún medio para ser solamente uno mismo?...”

...Escúchame entonces. He decidido que la verdad a la que tú llamabas “misterio” y tras las que nos has hecho correr

tantos años, eso que sabías sin saber y sobre lo que

escribías sin comprenderlo, es lo siguiente:

¡en este país nadie puede ser el mismo!.

En el país de los derrotados y de los oprimidos

existir es ser otro. ¡Soy otro, luego existo!

Bien, cuidado, no vaya a ser que

ese otro en cuyo lugar quiero estar sea otro a su vez...”

Othán Pamuk, *El libro negro*, pp. 233 y 489

Según Savater (2007), el juego de las identidades consiste en un proceso cambiante y polémico de etiquetas que asumimos o que los demás nos obligan a asumir, proceso sobre el cual la aludida obra de Pamuk es un texto literario brillante y reflexivo. El asunto de la identidad también se vincula con la demanda de comunidad que, como señala agudamente Marramao, aún

en las expresiones más extremas de fundamentalismo, es un genuino fenómeno moderno. Precisamente la paradoja de la globalización consiste en que el “lugar” de la diferencia es reconstruido; la tradición, inventada; la comunidad, imaginada. En esos términos, lo local se transforma en una práctica social de la imaginación, y comunidades imaginadas que han perdido el sentido del lugar inventan lo primordial, siendo que la sociedad por naturaleza desde sus orígenes, en tanto estructura compleja, “implica una combinación específica de diferencia e identidad, de diferenciación y de unidad reconstruida” (Mairamao, 2006, 42 y 43).

Las identidades no están constituidas de modo natural, sino que se construyen discursivamente y emergen en el juego de modalidades específicas de poder, más como producto de la demarcación de la diferencia y de la exclusión, que como signo de una identidad en el sentido de mismidad sin diferenciación interna (Hall, 2003, p. 18).

Desde los ochenta, la evolución política de la región y de otras latitudes del mundo debilitó crecientemente los planteamientos políticos articulados en torno a la lucha de clases. Emergieron con mayor fuerza nuevos sujetos, tales como los movimientos de mujeres. En aquel contexto se desarrollaron discusiones sobre el sujeto, sobre mestizaje, interculturalidad, hibridación, que tuvieron eminentemente un carácter académico, algunos de ellos en polémica con textos europeos sobre multicultu-

ralismo, sobre todo ingleses, nacidos en torno a las políticas para integrar a los inmigrantes.

Décadas después, la articulación política y discursiva de las tensiones étnicas hará que esta dimensión esté presente de manera inédita en la arena política, con posiciones respecto de las instituciones políticas de esa “combinación específica de diferencia e identidad” que es la sociedad. Por ejemplo, que subrayan formas de democracia participativa. Ellas ponen el acento en los límites de la institucionalidad de la democracia representativa, con diferentes intensidades; desde quienes consideran la necesidad de extender su capacidad inclusiva mediante mecanismos complementarios, hasta quienes, desde posiciones fundacionales, en los hechos la ven como una propuesta alternativa, destinada a reemplazar la democracia representativa. Hoy en América Latina el concepto de identidad está fuertemente presente en el discurso político en algunos países, particularmente en aquellos que cuentan con una población indígena numéricamente importante y con fuertes lazos de identidad con sus comunidades, como es, particularmente, el caso de Bolivia. En la Bolivia de hoy se ha llegado a señalar la existencia de 36 identidades distintas, lo cual explica la complejidad que adquiere la relación entre las identidades en los planos local, territorial, étnico, y nacional.

La región muestra diferencias sustanciales respecto de la articulación política de la temática indígena. En México, a pesar del considera-

ble contingente indígena de la población, el discurso político no gira fundamentalmente en torno de tales reivindicaciones. O se dan paradojas, como que en Guatemala la candidata indígena Rigoberta Menchú en sondeos de opinión no haya logrado hasta el momento un apoyo sustancial de los encuestados indígenas. En Bolivia, algunos análisis contraponen la relación social indígena y una concepción del Estado indígena con las versiones de Estado “marxista y liberal de Occidente”; por ejemplo, visualizada la primera como ajena a la dominación, se postula, a partir de formas indígenas aymarás de organización social, un Estado indígena, multicéntrico, de territorialidad diversa<sup>5</sup> (Mamani, 2007).

Claramente puede distinguirse en nuestras latitudes una gama de posturas muy amplia respecto de las identidades. Desde posiciones ambiguas que, por ejemplo, resaltan el fracaso del mestizaje biológico y cultural como un factor crítico en Guatemala pero, por otro lado, connotan radicalmente el mestizaje como “exterminio biológico” (Velásquez, 2007); hasta el ensalzamiento del mestizaje como atributo nacional, que tiene fuerza en la historia de México y en ciertas circunstancias también aflora en Brasil, donde es objeto de análisis desde hace décadas. Por ejemplo, en cuanto a las paradojas de la identidad brasileña respecto de las tensiones entre el vuelco hacia la cordialidad y la universalidad, y el particularismo y la jerarquía, por otra parte, y que determinan gradaciones y

matices del trato social no comprensibles mediante una dicotomía entre blancos y negros (de Matta, s.f.)<sup>6</sup>. De allí la pertinencia, por ejemplo, de analizar en los diferentes países el mestizaje —en tanto realidad y discurso— como elemento de unión, y sus tensiones respecto de las desigualdades efectivas<sup>7</sup>.

Por fortuna, mientras que en otras latitudes los conflictos religiosos tienden a atravesar las identidades étnicas o culturales, con impactos de carácter local y crecientemente globales en los últimos años, en nuestra región la libertad de credo y el carácter laico de la mayoría de los Estados ha prevenido de que surjan conflictos importantes en torno a lo religioso, en la medida que la laicidad como principio regulativo es un vínculo social que determina la participación en la vida pública de las personas en cuanto ciudadanos, de manera que este elemento puede ser apreciado como un importante activo que contribuye a la cohesión social. Por ello, el conflicto se traslada primordialmente a las restricciones al goce efectivo de ciudadanía impuestas por las profundas exclusiones y desigualdades sociales.

Inquietante es cuando las diferencias se magnifican, o se postulan como irreductibles, ahondando un foso ante otras. Cuando se conciben como un atrincheramiento, como una visión defensiva y ahistorica de la identidad que entiende la identidad de un país o grupo como una realidad inmodificable, que puede sólo proyectarse como eterna repetición de un

pasado válido para siempre. En ese caso, generalmente establecer una identidad implica que aquello “que se excluye” para establecer lo que no se es, se rechaza y se condena, mientras que se ensalza y recomienda “lo que se incluye” (Appiah, 2007).

En tal sentido resulta interesante recordar algunas posturas de la discusión latinoamericana de los ochenta. Por ejemplo, los llamados al re-conocimiento del mestizaje, para poder aprehender la continuidad en la discontinuidad: lo indígena en lo rural, lo rural en lo urbano, a diferencia de una lógica esencialista de las identidades, que las conmina a resistir la contaminación, para no perder su esencia. También la necesidad de entender los cambios históricos sufridos por las identidades culturales, en lugar de remitirlas a un tiempo mítico y ahistórico (Marín-Barbero, 1987, pp. 205-206): en ese proceso, aunque se invoque una correspondencia con un origen en un pasado histórico, se usan recursos de la historia, la lengua y la cultura respecto del devenir y la representación de la identidad (Hall, 2003).

Salvo ideológicamente, concebir las identidades como “mundos cerrados” es particularmente difícil de sostener en una región que en los últimos quinientos años ha ido creando un tejido intercultural extremadamente complejo y mestizo. Este tejido se nutrió de las poblaciones indígenas originarias, de las poblaciones inmigrantes que se establecieron en la época de la Conquista y la Colonia, y se alimentó con

sucesivas olas de inmigración de millones de personas de origen europeo, africano y asiático, en las que destacan las olas en la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Ello atraviesa toda la cultura latinoamericana y, como señalaba Arciniegas a ciertas élites, “Por más que nos creamos españoles o franceses, somos americanos, el continente nos imprime un aire, un acento, una luz, un color...” (Castedo, 1999).

A tan fin es alocucionador referir las palabras de Simón Bolívar en el Congreso de Angostura de 1819: “No somos europeos, no somos indios, sino una especie media entre los aborígenes y los españoles. Americanos por nacimiento y europeos por derechos, nos hallamos en el conflicto de disputar a los naturales los títulos de posesión y de mantenernos en el país que nos vio nacer contra la oposición de los invasores, así nuestro caso es el más extraordinario y complicado” (ib.).

Es pertinente considerar algunas ideas actuales contra los esencialismos, como las vertidas por Sen y otros autores. Sen afirma que la libertad individual y ciudadana es intrínseca a las múltiples elecciones en que precisamente se sustenta la diversidad de las identidades sociales, de que cada cual puede y debe gozar. Por el contrario, la creencia en identidades sociales con pretensiones totalizadoras, niega la pluralidad de las identidades sociales, es reduccionista y, en último término, puede ser un sustento para la violencia (Sen, 2006).

De allí que el reconocimiento de las diferencias y singularidades que existen a lo largo y ancho de la sociedad no deba ser malentendido. Tal sería el caso de la “ilusión de la singularidad”, que pretende adscribir las personas al poder de una clasificación única en razón de determinadas identidades o categorías unívocas, sea del carácter que sea —religiosa, de género, comunitaria—, la miniaturización de la identidad social niega y eclipsa la relevancia de la diversidad propia de la inserción social de los individuos, sus diversas asociaciones y afiliaciones sociales. No es democrática, ya que niega la diversidad como esencia de la complejidad social de los individuos en la cual precisamente se funda la libertad de pertenencia y de elección de las personas, según las prioridades y rangos que cada cual otorgue a sus diversas pertenencias sociales respetando las de los demás, conforme a las reglas del juego de la convivencia democrática (Ib.)

Por eso es fructífero relacionar el concepto de identidad con las opciones éticas. Por ejemplo, como orientación dentro de opciones morales que no siempre son fácilmente jerarquizables y que, a menudo, son contradictorias. O bien, considerar que la identidad, aunque puede apoyarse en datos objetivos, es una interpretación subjetiva de ellos, con lo cual no está directa y obligatoriamente determinada por ningún condicionante natural o social (Appiah, 2007). Esta idea es congruente con el concepto de cohesión social de la CEPAL que

involucra el sentido de pertenencia, como elemento de la subjetividad.

La diversidad social, por sí sola, no representa un valor democrático absoluto, sino en tanto potencie la autonomía, los derechos de libertad y el igual respeto a todas las diferencias. En ese sentido, formas comunitarias o tradiciones culturales que —por ejemplo— nieguen los derechos políticos de libertad no son consistentes con una cohesión social democrática. También debe tenerse en perspectiva el entrecruzamiento de los diversas condiciones sociales subalternas. Por ejemplo, la transversalidad de las asimetrías de género, a lo largo y ancho de la sociedad.

En términos de un horizonte político democrático, resulta sugerente relacionar la identidad con la incertidumbre y con la búsqueda de lo que se demanda respecto de lo que se es, y con el carácter inconcluso de lo que se es: es decir, con la identidad vista como proyecto o como postulado (Bauman, 2003b). También subrayar que la identidad, lejos de constituir una esencia o núcleo estable, tiene un carácter estratégico y posicional, construido mediante discursos, prácticas y posiciones, a menudo contradictorios, y que los deslindes de los procesos de diferenciación, por naturaleza, no son construidos de manera definitiva o plena: comprender la identidad como derrotero (Hall, 2003, pp. 17-19).

## 2. Calidad de la democracia y cohesión social

Los principios de la democracia postulan que todos los ciudadanos gocen de los derechos civiles de libertad e igual respeto de las diferencias; los derechos económicos sociales y culturales plasman la reducción de las desigualdades y requieren de financiamiento. La gobernabilidad democrática defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política y los derechos civiles de toda la población, vela por una adecuada agregación de intereses sociales y establece cauces para la participación política y reglas de resolución de conflictos. Cabe tener presente los períodos en que campeó la negación de los derechos políticos en tantos países de la región, cuántos esfuerzos costó recuperarlos y cuántos ciudadanos aún no disfrutan de ellos. También, como vasta asignatura pendiente, considerar la persistente fragilidad del Estado de derecho, debido a la debilidad y segmentación de la dimensión legal del Estado, recrudescidos por la "informalización" de la legalidad, por la efectividad irregular de la ley en el territorio y la "accountability" endeble respecto de la validez y la legalidad de acciones del Estado (O'Donnell, 2001).

En la medida que el sujeto es heterogéneo y no universal, su unidad es ficticia. Ello tiene relevancia respecto de la representatividad, la movilización política y la gama de discursos en torno a la identidad. La democracia entendida como el ámbito y las reglas institucionales en

cuyo marco se desarrollan procesos democráticos de construcción de identidades, significa que nadie puede reclamar para sí la exclusividad de la representación de identidad alguna, tampoco la de grupos subalternos que han estado excluidos a lo largo de la historia. Ello es válido tanto respecto de las instituciones propias de la democracia representativa, como de la democracia participativa, ya que las consultas ciudadanas y otras formas de participación requieren la presencia de una amplia gama de organizaciones.

Las democracias, entre otros factores, se encuentran presionadas por el proceso de globalización y por la revolución de la información que genera la centralidad de la imagen, la tendencia a una "doxocracia" sin límites, y los peligros de una relación perversa entre política y espectáculo, que pone cuestionamientos no menores al rol de los partidos políticos, del parlamento, a la relación entre electores y elegidos, y a la producción de sentido de la política. La fragilidad política de América Latina y el Caribe refleja tanto problemas comunes a los sistemas democráticos en todo el mundo, como la pesada herencia de las discontinuidades democráticas, las profundas desigualdades y exclusiones, los miedos e incertidumbres que generan los procesos de globalización, a los que se suman fenómenos de creciente extensión como la narcoeconomía, con sus secuelas criminales, delictivas y en la corrosión institucional. La diversificación de canales para visibi-

lizar y procesar demandas tensiona el sistema consagrado de mediaciones entre el sistema político –gobierno, partidos, parlamento– y la sociedad civil. De allí que el nudo gordiano en la región reside en la legitimidad de los sistemas políticos, y en la falta de solidez institucional (Ottone y Torres, 2007).

Según encuestas dirigidas a medir la percepción de la gente sobre la democracia en la región, si bien ésta sigue siendo considerada mayoritariamente como el sistema preferible, los niveles de satisfacción son sensiblemente más bajos cuando se refieren a su funcionamiento y eficacia para responder a las demandas de la población. La demanda ciudadana exige más Estado, más institucionalidad, más sistemas de justicia y de seguridad ciudadana, más gestión pública (CEPAL, 2007, p. 79; PNUD, 2004). No responder a estas demandas anida el peligro de que se instaure un nuevo ciclo de populismos, ya sea de izquierda o derecha, integrista identitario o modernista autoritario. Parafraseando a Bobbio, encarar estos retos exige construir una “democracia exigente, que supone una relación no contradictoria, sino relativa y armoniosa entre libertad e igualdad, para que la aspiración de justicia social no termine cercenando las libertades y jibarizando la democracia” (Ottone, 2005).

En ese horizonte, encarar la “negación del otro” implica actuar a la vez contra la fragmentación social y el refugio comunitario particularista que busque negar al antiguo negador (Ib.). El

reconocimiento de la diversidad cultural no puede ir de la mano de un cierto relativismo en relación con la libertad y autonomía de las personas. Cabe advertir contra una sumatoria de “ciudadanías diferenciadas”, sin los vasos comunicantes de valores universalistas compartidos y vertebradores de una nación (Torres, s.f.) y resaltar que la sociedad democrática aunque no es una sociedad homogénea, tampoco es una federación de tribus y requiere basarse en valores comunes y consensuados, y que el ejercicio de las libertades y los derechos es el mejor de ellos (Cebrián, 2006). De allí que ante los procesos de unificación y diferenciación, expansión y contaminación, orden y conflicto, planítee Marraño un “programa teórico de un universalismo de la diferencia” (Marraño, 2006, p. 27).

Vencer los escollos requiere actuar en múltiples dimensiones. Restaurar y crear confianzas, desterrar la relación amigo-enemigo desarrollando espacios y posibilidades donde poder dirimir conflictos de intereses, exige un camino gradual y laborioso de construcción de compromisos de todos los actores y sectores sociales, que respeten las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática. Articular los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, fortalecer relaciones de solidaridad y responsabilidad social, e impulsar una cultura pluralista que favorezca mejores niveles de inclusión, confianza, convivencia y comunicación. Fortalecer un talante de diálogo “de



escuchar las razones del otro”, como base y como cemento de la convivencia social en un mundo cada vez más incierto y carente de verdades absolutas. Alentar la filiación progresiva de grupos sociales a redes de apoyo o interacción que les permita una mayor integración y participación. Es, por lo tanto, un esfuerzo que supera ampliamente la sola modernización del Estado, o una batería de políticas públicas —por justas que ellas sean— y que permitirá recuperar el liderazgo y la capacidad de conducción política (Ottone, 2005), que no se basa en caudillos, o en el “facilismo” de promesas que no son sostenibles por los recursos económicos o políticos que están en juego.

Fortalecer la democracia y elevar su calidad operará a favor de una estabilidad política sustentada en el sentido de pertenencia y, con ello, consolidará las bases en que se asienta el desarrollo de la política ordinaria, garantizando mayor eficiencia y consensos en los procesos políticos. Por ejemplo, en las discusiones parlamentarias, en la emisión de leyes ordinarias, y en la especificación posterior de normas y reglas que afinan su ejecución. De esta manera podría precaverse la emergencia de momentos políticos discontinuos y excepcionales, tales como reformas constitucionales o procesos plebiscitarios que emerjan por problemas de política ordinaria o por situaciones de ventaja política coyuntural y que puedan debilitar el campo de la política ordinaria, al hacer menos claras, más precarias y menos confiables las reglas del juego.

#### IV. Por un contrato de cohesión social<sup>8</sup>

El uso genérico del término contrato ya evoca varios elementos que resultan significativos en el contexto específico de la cohesión, a saber: la participación de una serie de actores; un procedimiento de negociación; el establecimiento formal de obligaciones mutuas y la obligación de su cumplimiento; la vigencia de mecanismos de exigibilidad en caso de incumplimiento.

El contrato de cohesión social precisamente busca comprender y plantear el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión social democrática y apelar al cumplimiento de tales deberes. Apela a legitimarla como objeto de las políticas públicas, y contribuye a designar el papel de las instituciones que son pertinentes para promoverla: destacan las vinculadas con el logro del bienestar social y con la creación de las condiciones políticas, jurídicas e institucionales requeridas. Requiere sinergias entre interacciones políticas, disponibilidad de recursos y un entramado institucional.

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?

Claramente su uso es metafórico, y no jurídico en sentido estricto. Tampoco expresa un nuevo momento político de carácter fundacional sobre bases inciertas, en el cual contratantes reales refunden el Estado, le delegan poderes y le asignan nuevas obligaciones (Courtis y Espejo, 2007). La noción tradicional de contrato social es funcional a la concepción liberal clásica de Estado; por tanto, enfatiza el respeto de las libertades y de la seguridad jurídica, con la correlativa carga para el Estado de llevar a cabo funciones de policía, defensa del orden público y justicia —condiciones todas que también son indispensables para la cohesión social—. El contrato de cohesión social tampoco modifica las obligaciones tradicionales que asumen los ciudadanos en la perspectiva clásica de contrato social: a saber, la aceptación de la legitimidad del ejercicio del poder, la imposición de obligaciones por parte del Estado, la renuncia a la violencia privada, y la aceptación del monopolio estatal de la coerción. Menos aún, designa una serie indefinida de actos discretos, protagonizados por distintos sujetos.

Considerar las obligaciones del Estado —o, visto de otro modo, de la comunidad entera— hacia los individuos respecto de la cohesión social es un objetivo exigente. Porque traducir —aunque sea metafóricamente— a términos contractuales la noción de cohesión social implica una exigencia adicional para el Estado: reco-

nocer los derechos sociales —los cuales tienen un carácter dinámico e históricamente variable— y su goce efectivo en una forma tal que se reconozca y se priorice el interés de grupos y de identidades sociales que han sido excluidos tradicionalmente.

Por esto, un contrato de este carácter plantea el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión social democrática, y apela a que se cumplan tales deberes. Añade también exigencias y demandas de reconocimiento —que no son reducibles a la redistribución de recursos materiales—, relacionadas con la distinción y el reconocimiento de diferencias sociales relevantes, tema al cual ya nos referimos en el apartado previo.

### 1. ¿Quiénes, y cómo participan?

El eje inclusión/exclusión que plantea la cohesión social pone sobre el tapete la interrogante respecto de cuáles actores participan en el contrato y, correlativamente, sobre las obligaciones recíprocas que se establecen. Para que tenga un sentido de cohesión, deben participar y deben valer los intereses de sectores que tradicionalmente han sido excluidos o marginados de los mecanismos procedimentales de diálogo institucional. Los procedimientos de diálogo, renegociación y reequilibrio entre las partes que requiere la ejecución del contrato permiten tanto concretar, redefinir y actualizar las obligaciones recíprocas, como alertar sobre desviacio-

nes e incumplimientos. Los mecanismos de participación, consulta y diálogo son pertinentes para establecer prioridades de política pública, diseñar las políticas, y evaluar su implementación y seguimiento.

Esta perspectiva además resulta válida no solo para superar parcialmente la exclusión tradicional de sujetos sociales, sino para encarar la complejidad creciente de la vida social, y para captar diferencias sociales relevantes en cada etapa histórica que requieren poner en marcha políticas sensibles a esas diferencias. Ello significa trascender una noción puramente delegativa y representativa de la democracia, en favor de canales múltiples de consulta, participación, diálogo y concertación social. Es decir, que la perspectiva del contrato de cohesión social fortalece la concepción participativa o deliberativa de la democracia ante los poderes públicos, no como alternativa a la democracia representativa, que sigue siendo la columna vertebral del sistema democrático, sino como un complemento y enriquecimiento.

Por ello, la participación debe tener lugar dentro de los cauces previstos por la democracia representativa y debe gozar de articulaciones institucionales que permitan hacer y visibilizar planteamientos ante los poderes públicos. En ese sentido, es inadecuado promover experiencias de concertación y diálogo en torno a temas cruciales que estén desprovistas de tales articulaciones. Ello, además de alterar inadecuadamente las reglas del juego básicas

de la democracia representativa, también usualmente es ineficaz en términos de su impacto en las políticas públicas, con lo cual puede acarrear efectos muy indeseados para la cohesión social, como coadyuvar al desencanto y socavar el afecto ciudadano a la política.

Entre las iniciativas de participación se cuentan 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 adopción de normas por parte de la Administración y del Congreso, las distintas formas de consulta ciudadana, y los procedimientos de impugnación pública de propuestas de los poderes políticos.

Frecuentemente, los derechos sociales se han desarrollado ampliando la discrecionalidad de los aparatos burocráticos a cargo de la política social (Ferrajoli, 2002). Extender a esta materia la concepción participativa o deliberativa de la democracia destaca cuán importantes son los mecanismos de participación, diálogo y la fiscalización ciudadana respecto de la administración pública. En ese sentido, son vitales los canales de diálogo y participación de los destinatarios de políticas sociales, para que sean comprendidas sus necesidades y reivindicaciones, éstas sean consideradas al priorizar objetivos, y se generen canales de retroalimentación que permitan ajustar y corregir la formulación e implementación de políticas.

Asimismo, esta perspectiva es válida cuando se consideran las demandas de políticas

públicas específicas y de carácter transversal que plantean en la región grupos de mujeres, organizaciones indígenas y de afrodescendientes, o colectivos tales como las personas con discapacidades. Establecer mecanismos de consulta y participación de los destinatarios en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas promete políticas más eficaces y que incrementen el sentido de pertenencia de los ciudadanos.

**2. Consecuencias del incumplimiento: los mecanismos de exigibilidad del contrato**

Como los contratantes del pacto de cohesión social son desiguales en términos de sus recursos materiales y políticos, deben preverse mecanismos para proteger a las partes más débiles. Entre otros aspectos, evitar imponerles obligaciones desproporcionadas. Pueden establecerse también beneficios que compensen las desigualdades —aspecto que se analizará más adelante en relación con el pacto fiscal que sustenta el contrato de cohesión social—. Asimismo, pueden considerarse formas específicas de consulta. Como requisito para validar modificaciones contractuales, puede en el mismo sentido exigirse cumplir con determinados requisitos procedimentales.

Cuando se considera el financiamiento de los sistemas de protección social y la inversión sectorial en capital humano, la distribución de cargas en el cumplimiento de las exigencias del contrato merece particular atención. Por razones

redistributivas y para diferenciar riesgos, los mecanismos de solidaridad permiten modificar el ingreso primario obtenido en el mercado laboral y enfrentar contingencias imprevistas, que resultan catastróficas o insostenibles para alguna de las partes (Sojo, 2003).

Respecto de la cohesión social, es crucial considerar el carácter de los instrumentos o medios que se eligen para cubrir el acceso a niveles dignos de vida de toda persona. También es fundamental cómo los diversos grupos sociales participan en la realización de tales exigencias. Por ejemplo, si la distribución de la carga fiscal es redistributiva o regresiva, cuál es el grado de vigencia de los principios solidarios en el financiamiento contributivo de la protección social, y si la política social cuenta con mecanismos redistributivos.

Habiendo explicitado el uso de la metáfora contractual, es válido preguntarse por las consecuencias que acarrea incumplir el contrato, y cuáles son los mecanismos de exigibilidad, cuestión que se sitúa en el plano de las denominadas “garantías” de los derechos. No casualmente, el término jurídico “garantía” se origina en el campo contractual, donde es de uso corriente: así, se habla de garantías hipotecarias, garantía de un contrato de alquiler, etcétera. Como se vio, la noción de contrato supone reglas que confieren poder para consensuar derechos y obligaciones. Sin embargo, ya que la efectividad no puede quedar librada únicamente a la buena voluntad de los contratantes

o bien, en el contexto de la cohesión social, a la del Estado, para hablar con propiedad de un derecho fundado en las obligaciones asumidas en el contrato, se requieren también mecanismos de garantía.

La reflexión sobre la noción tradicional de garantía cobra particular relevancia en materia de obligaciones relacionadas con la cohesión social. Los procedimientos de exclusión mercantil característicos de la concepción relational del contrato no pueden trasladarse al campo de la cohesión social, dado el carácter de las partes y la inevitabilidad de la coexistencia social en un ámbito territorial estatal. Tampoco hay un equivalente exacto de la sanción de “deserción” del contrato social, en caso de que una sección de la población considere incumplidas las obligaciones que el Estado tiene a cargo<sup>11</sup>; aunque algunos matices relacionados con esta idea emergen en ciertos instrumentos de autotutela.

Como primer paso para avanzar en la reflexión sobre las consecuencias de incumplimiento del contrato de cohesión social, es adecuado aclarar qué se entiende por garantía. Las garantías son mecanismos o técnicas de tutela de los derechos, destinados a asegurar su efectividad. En el campo estricto de la teoría contractual del derecho privado, la garantía principal de un contrato es su exigibilidad judicial o justificabilidad en caso de incumplimiento, y habitualmente se habla también de garantías para referirse a una serie de técnicas

que fortalecen la efectividad de esa justificabilidad<sup>12</sup>. Pero cuando la idea de garantía se traslada a la metáfora contractual de los poderes y deberes del Estado, debe ser adaptada de manera considerable.

Cabe comenzar por recordar 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, especialmente aquellos que permiten criticar al gobierno, dirigirse 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, etcétera. Como ya se trató en el apartado I, los derechos humanos son interdependientes e indivisibles: la satisfacción de derechos sociales es indispensable para la existencia de derechos civiles y políticos, que para ejercerse requieren también al menos una satisfacción de las necesidades humanas básicas. Inversamente, los derechos civiles y políticos son indispensables para controlar el cumplimiento de las obligaciones que emanan de derechos sociales: sin su respeto, el Estado se apropiaría de la discusión sobre las necesidades insatisfechas de grupos sociales, y acallaría toda posibilidad de crítica y de cambio por parte de la ciudadanía.

Respecto de la cohesión social, cabe refe-

riarse a las garantías relacionadas con los derechos sociales, y destacar algunos aspectos pertinentes de las garantías políticas. De las garantías políticas, debe realizarse la garantía de igualdad y la prohibición de discriminación, y los principios de generalidad y universalidad de la ley. Además, en materia de derechos sociales se ha desarrollado como complemento de la necesaria progresividad de los avances en el área social, la prohibición de regresividad o retroceso, que limita la posibilidad de que el Estado reduzca niveles de protección social que ya fueron asegurados normativamente.

El goce efectivo de los derechos sociales previene de la irrupción de formas radicales de autotutela, que pueden afectar la tranquilidad pública, la libertad de circulación, el respeto a la legalidad o a la propiedad ajena<sup>13</sup>. La irrupción eventual de formas radicales de autotutela puede, de manera negativa, inducir a la cooperación a quienes temen irrupciones radicales de otros debido a eventuales desafectos con las reglas de convivencia vigentes; en este caso, la amenaza de ruptura hace de la cooperación una acción racional para la vida en común entre los seres humanos (Bonvechi y Cruces, 2006). Pero debe reconocerse que la historia de los derechos sociales, en buena medida, es la historia del empleo ostensivo de algunas formas de autotutela de derechos y de su posterior reconocimiento e institucionalización. Algunas formas han sido explícitamente incorporadas y reguladas por el ordenamiento

jurídico: el ejemplo más típico es el derecho a huelga<sup>14</sup>. Otras, consisten en modalidades de ejercicio de otros derechos y libertades: así, las marchas, movilizaciones y protestas sociales, los boicots de consumidores y usuarios y otros modos de expresar públicamente disconformidad, como las huelgas de hambre, son ejemplos del ejercicio de libertades tales como las de reunión, expresión y manifestación, la libertad de contratar, o la libertad de disponer del propio cuerpo

En la región, en este marco puede además hacerse efectivo el espíritu universal que contienen principios como los de Limburgo y Maastrich, que admiten, por un lado, que el cumplimiento de las garantías de contenidos mínimos debe evaluarse considerando la limitación de recursos, pues las medidas deben tomarse hasta el máximo de los recursos de que se disponga. Pero, por otra parte, que un Estado sólo puede aducir el no cumplimiento de las obligaciones mínimas por la falta de recursos disponibles, siempre y cuando demuestre que ha realizado todo esfuerzo a su alcance para utilizar la totalidad de los recursos que están a su disposición en pos de satisfacer, con carácter prioritario, estas obligaciones mínimas (Abramovich y Courtis, 2002, p. 90).

Habitualmente, las normas constitucionales relacionadas con derechos sociales imponen misiones al Estado, y encomiendan a los poderes públicos realizar ciertas metas y velar porque se satisfagan ciertas necesidades en

materia de salud, vivienda o la defensa del medio ambiente. Muchas constituciones recientes y algunos tratados internacionales de derechos humanos también encomiendan al Estado adoptar medidas de acción positiva para remover obstáculos socio-económicos que impiden la plena realización de los derechos y establecer medidas de trato diferenciado en favor de grupos sociales que han sido desaventajados históricamente, como las mujeres, los indígenas, los niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad, y otros más. Recientemente, también se ha tendido a reforzar el sistema de controles, con la creación de órganos de control novedosos, como la institución del *Ombudsman* o Defensor del pueblo, o de instituciones públicas que proveen una auditoría financiera independiente.

Por su parte, las llamadas garantías jurisdiccionales otorgan a los titulares de derechos la capacidad de someter denuncias de incumplimiento de las obligaciones emanadas de esos derechos ante un poder independiente de los sujetos obligados –sean estos públicos o privados– y, dado el caso, confieren competencia a ese poder independiente para forzar el cumplimiento y establecer reparaciones o sanciones. Se trata de garantías secundarias, es decir, que entran en juego sólo cuando los poderes encargados de concretar e implementar derechos incumplen con su obligación: recién entonces cobra sentido la posibilidad de reclamo judicial.

Sobre este punto, la metáfora contractual aplicada a la legitimación del poder estatal no se aparta significativamente del espacio que ocupa la judiciableidad en el terreno tradicional de los contratos entre individuos. Es decir, que la solución de controversias vinculadas con incumplimientos alegados debe iniciarse con el diálogo entre los contratantes, ya que el litigio judicial por su carácter contencioso insume costos y tiempo, y es adecuado sólo cuando no hay solución posible por otra vía<sup>15</sup>.

Una preocupación central de la teoría jurídica contemporánea ha sido, justamente, la efectividad de las garantías jurisdiccionales, particularmente cuando el Estado incumple o viola derechos fundamentales. Por su parte, las garantías sociales o extra-institucionales son instrumentos de defensa o tutela de los derechos, cuya operación depende directamente de sus titulares y no de la actuación de los poderes públicos y se usan fundamentalmente en momentos de conflicto.

Se hace necesario desarrollar instrumentos que permitan detectar incumplimientos, exigencia que conecta con la discusión contemporánea sobre la necesidad de desarrollar indicadores en materia de derechos humanos en general, y de derechos económicos, sociales y culturales en particular.

En materia de derechos sociales, el acceso a la información pública supone poder informarse y poder evaluar las políticas sociales a partir de indicadores relativos al contenido de

esas políticas y a sus resultados<sup>16</sup>. El Estado debe producir y poner a disposición de los ciudadanos, como mínimo, información sobre el estado de la situación de las diferentes áreas concernidas, especialmente cuando su descripción requiera de mediciones expresadas mediante indicadores. También sobre el contenido de las políticas públicas desarrolladas o proyectadas, con expresa mención de sus fundamentos, objetivos, plazos de realización y recursos involucrados. La información a disposición del público debe incluir datos que permitan ilustrar la situación de los derechos cuya satisfacción requiere del desarrollo de políticas públicas, por ejemplo, en materia de salud, educación, vivienda, seguridad social, alimentación y acceso a agua.

En segundo lugar, es importante instaurar mecanismos de denuncia, consideración y solución de los incumplimientos. Esta exigencia debe enmarcarse en el diseño y perfeccionamiento de mecanismos de responsabilidad política y jurídica, y en la discusión sobre las responsabilidades (*accountability*) de los poderes políticos.

En el horizonte del cumplimiento del contrato y en aras de la responsabilidad ciudadana ante los derechos de los demás, es necesario modificar sustancialmente ciertos vínculos tradicionales con el Estado, sean individuales o en tanto miembros de determinadas colectividades. Por ejemplo, superar el uso corporatista de la política social requiere que el Estado recupere

re su lugar en tanto garante del bien común, y se sustraiga de la captura de grupos de interés. Otro ámbito de innovación, en el que se ha avanzado en la última década para superar prestaciones asistenciales, consiste en consolidar los compromisos y corresponsabilidades de beneficiarios de los programas sociales seleccionados de manera no clientelista, trueque que hace a los beneficiarios corresponsables de encarar sus dificultades. Otro terreno en que debe modificarse la relación del ciudadano con el Estado tiene que ver con lograr una consistencia entre la provisión pública de servicios y la eficiencia; aquí la óptica es la del ciudadano en tanto funcionario público: para mejorar la calidad y pertinencia de los servicios sociales, elevar la equidad y garantizar coberturas adecuadas deben estructurarse incentivos conforme a nuevas reglas del juego asociadas con criterios de desempeño y con el rendimiento de cuentas. Otro plano tiene que ver con el ciudadano en tanto partícipe de la combinación pública privada; tanto para asegurar la eficiencia y la eficacia de las prestaciones, como para contribuir a que se satisfagan las condiciones de equidad, toda combinación pública privada debe estar regida por regulaciones y por procedimientos que garanticen relaciones de competencia (Sojo, 1999). Como se ve, los mecanismos requeridos para superar estas lógicas contribuyen al cumplimiento del contrato de cohesión social.



### III. Un énfasis renovado del financiamiento

El contrato de cohesión social se cristaliza en un pacto fiscal, combinado con recursos de los sistemas contributivos. Es prioritario establecer reglas fiscales claras, que se contemplen niveles y fuentes de financiamiento contributivo y no contributivo de carácter solidario, y reconocer umbrales de satisfacción de derechos sociales que sean explícitos, garantizados y exigibles (CEPAL, 2006).

Se requiere voluntad política para decidir sobre aspectos esenciales tales como la estructura de financiamiento y la provisión de prestaciones y el monto y la naturaleza de la solidaridad. La relación entre el financiamiento con impuestos generales y el contributivo puede resultar conflictiva, pues en casi todos los países existe habitualmente un sistema de protección social contributivo, respecto del cual cabe establecer niveles de financiamiento solidario, que pueden ser distintos a los vigentes. Para resolver estos dilemas, cabe considerar mecanismos que impriman solidaridad al financiamiento y contribuyan a la provisión eficiente de prestaciones. Para incrementar la solidaridad de los sistemas de protección social, por ejemplo, pueden crearse fondos de solidaridad, que consideren la capacidad contributiva y la diversificación de riesgos. También son fundamentales regulaciones en materia de aseguramiento y en cualquier cir-

cunstancia de combinación público-privada, para evitar dinámicas de “descreme”.

El pacto, en consonancia con los principios de universalidad y solidaridad (CEPAL, 2000), debe velar por la transparencia y la eficacia en el uso de recursos. Debe apuntar a construir consensos que permitan garantizar umbrales de protección social a todo miembro de la sociedad por el solo hecho de ser ciudadano, que sean realista en función del nivel de desarrollo de la sociedad y del margen viable de redistribución y transferencias entre distintos sectores, y que implique actuar en aras de su viabilidad política, como asimismo expandir los umbrales de protección, de provisión y de inversión social. Tanto el ritmo de expansión como su secuencia y progresividad deben considerarse un margen para redistribuir recursos, pero también su ampliación mediante el crecimiento económico. Las medidas redistributivas deben resguardar la competitividad, y que el crecimiento económico sea sostenible.

A lo anterior se agrega el desarrollo de formas concretas de solidaridad, cuyos mecanismos pueden variar de un país a otro, por razones de edad, género o condiciones de empleo, ingreso y vulnerabilidades específicas; forjar una institucionalidad social que tenga suficiente autoridad y legitimidad; y velar por la vigencia efectiva de la solidaridad en el financiamiento fiscal y contributivo, también mediante la regulación.

En el caso de los sistemas contributivos, la solidaridad debe buscarse en el marco de la



optimización social de los aportes. Asimismo, debe aspirarse a determinadas retribuciones a partir de los aportes, que eviten abusos en nombre del principio de solidaridad. Debe vincularse el esfuerzo contributivo individual tanto con la cantidad y calidad de las prestaciones efectivas, como con el principio de solidaridad. Debe finalmente avanzarse en la progresividad en materia de gasto social y de carga tributaria; beneficiar claramente a los grupos más desprotegidos mediante la inversión social, e introducir estándares sobre efectos en materia de cohesión social del incremento de recursos que el Estado deberá asumir como una obligación derivada del pacto.

Quisiéramos concluir señalando que el concepto de contrato social como factor de cohesión social, si bien arranca del principio de la indivisibilidad de los derechos, considera con realismo la relación entre cumplimiento y exigibilidad de ellos de acuerdo a los recursos disponibles, planteándose, eso sí, la aspiración a las metas más altas posibles de alcanzar.

De otra parte, a partir del “amable escepticismo” frente a la naturaleza humana, se pone el acento en que los elementos de solidaridad que este contrato conlleva, tienen como contraparte el beneficio no sólo colectivo sino individual, que genera una sociedad más cohesionada, justa y pacífica.

## Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid.
- Appiah, Kwame Anthony (2007), *La identidad de los diferentes*, Katz editores, Buenos Aires.
- Argullo, Rafael (2007), "Contra la opinión pública", El País, Madrid, 24 de junio, p. 19
- Baylos, Antonio (1987), Derecho de huelga y servicios esenciales, Tecnos, Madrid
- (1991), Derecho del trabajo: modelo para armar, Trotta, Madrid.
- Bauman, Zygmunt (2003a), *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires y México.
- Bauman, Zygmunt (2003b) "De peregrino a turista, o una breve historia de la identidad" en Stuart Hall y Paul du Gay, *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Bonvecchi, Alejandro y Guillermo Cruces (s/f), "Breve nota sobre cohesión social, contrato social e incentivos", mimeo.
- Calderón, Fernando, Marifin Hopenhayn y Ernesto Ottone (1996), *Esa esquivia modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, UNESCO y Nueva Sociedad, primera edición.
- Castedo, Leopoldo (1999), *Fundamentos culturales de la integración latinoamericana*, Dolmen Ediciones, Caracas-Montevideo-Santiago de Chile.
- CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, enero.
- (2006), La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, LC/G.2.294 (SES-31.13), Santiago de Chile.
- (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía, LC/G.2071(SES-28)3, Santiago de Chile.
- Cebrián, Juan Luis, *El País*, 12.9.2006, p. 33.
- Costa Sérgio (2007) "Unidos e iguais? Anti-racismo e solidariedade no Brasil contemporâneo", artículo incluido en esta misma revista.
- Courtis, Christian y Nicolás Espejo (2007), "Por un contrato de cohesión social: apuntes exploratorios", CEPAL, *Serie Políticas Sociales* No. 129, Santiago de Chile, abril.
- Da Matta, Roberto (s.f.) *Você Sabe com Quem Esta Falando? Um Ensaio sobre a Distinção entre Indivíduo e Pessoa no Brasil*, en Roberto Da Matta, *Carnavais, malandros e heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro*, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- Fajnzylver, Fernando (1990), Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", Cuadernos de la CEPAL No. 60, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ferrajoli, Luigi (2002), *Derechos y garantías: La ley del más débil*, Editorial Trotta, tercera edición, Madrid.
- Figueira, Fernando (2007), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", CEPAL, Serie Políticas sociales, Santiago de Chile, en prensa.
- Gargarella, Roberto (2005), "El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema", en Roberto Gargarella (ed.), *El derecho a resistir el derecho*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- (2000), "Expresión cívica y cortes de ruta", en Felipe González y Felipe Viveros (eds.), "Igualdad, libertad de expresión e interés público", Universidad Diego Portales, Serie *Publicaciones Especiales* No.10, Santiago, Chile.
- Hirschman, Albert (1977), *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México CEPAL.
- Jones, Robert Alun (1986), *Emile Durkheim: An Introduction to Four Major Works*, Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc., y de textos de Durkheim (1893), *Division of Labor in Society*, allí citados.
- CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Hall, Stuart (2003), "Introducción: ¿quién necesita identidad?, en Stuart Hall y Paul du Gay, *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

- Hopenhayn, Martín (2005), *América Latina: Desigual y desconcentrada*, Grupo Editorial Norma, primera edición, Buenos Aires.
- Mamani, Pablo (2006) "Hacia un estado multicéntrico construido con tecnología indígena comunal", entrevista realizada por Juan Ibarondo y Luis Karlos García, publicada en *Página de izquierda antiautoritaria*, <http://www.eutsi.org/ikea>.
- Marramao, Giacomo (2006), *Pasaje a Occidente. Filosofía y globalización*, Katz Editores, Buenos Aires.
- Martín-Barbero, Jesús (1987), *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- O'Donnell, Guillermo (2001), "La irrenunciabilidad del Estado de derecho", *Revista Instituciones y Desarrollo* No.8 y 9, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, págs. 43-82 [http://www.iigov.org/revista/?p=8\\_02](http://www.iigov.org/revista/?p=8_02).
- Ottone, Ernesto (2005), "Norberto Bobbio por Agustín Squella: un libro necesario", en *Estudios Públicos* No. 99, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Ottone, Ernesto y Miguel Torres (2007), El Panorama estratégico latinoamericano, Ponencia presentada en "Seminario sobre desarrollo económico, desarrollo social y comunicaciones móviles en América Latina", Fundación Telefónica, Buenos Aires, abril, mimeo.
- Pamuk, Orhan (2006), *El libro negro*, Editorial Alfaguara, Ciudad de México, primera edición.
- PNUD (2004a), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- Savater, Fernando (2007) "La identidad de los diferentes", Babelia, Diario *El País*, 7 julio
- Sen, Amartya (2006), *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, W.W. Norton & Company, New York.
- Sojo, Ana (2003), "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL* No. 80, agosto.
- (1999), "Por un vínculo renovado entre los ciudadanos y el Estado ante los retos de la política social", Conferencia en lanzamiento del libro compilado por Jorge Carpio e Irene Novacovsky, *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Fondo Cultura Económica/SIEMPRO/FLACSO, Buenos Aires, 23 de julio, mimeo.
- Torres, Juan Carlos (s.f.) "La cohesión social en democracia", mimeo.
- Velásquez Nimatuj, Irma (2007), Derechos de los pueblos indígenas, diversidad étnica y cultural, y cohesión social en Centroamérica, exposición en seminario sobre cohesión social organizado por ICEFI, CAF y CIEPLAN.

## Notas

- 1 El planteamiento de Durkheim se formula a partir de Robert Alun Jones (1986) y de textos de Durkheim de su obra *Division of Labor in Society*, publicada en 1893, allí citados.
- 2 Según Durkheim (ib.) la naturaleza humana es dual en cuanto a la conciencia. La conciencia individual es personal, representa la personalidad individual, que actúa también por consideraciones de interés individual. La conciencia orgánica, por su parte, es representativa de la sociedad y de todos, y determina una moral en interés de la sociedad, de acuerdo con la cual el individuo, en virtud de sus semejanzas con otros, se liga con el orden social. ¿Cuáles, entonces, el primer principio de la ética y cuál es la relación de la ética con la sociedad? La menos incontestable de las reglas morales es la que ordena internalizar la conciencia colectiva de los grupos a los que se pertenece, y su calidad moral se deriva de la función esencial que cumple contra la desintegración social. La regla opuesta, que ordena la especialización en el marco de la división social del trabajo no es menos imperativa, y es moral porque requiere obediencia tras un cierto estadio de la evolución social y es esencial para la cohesión social. La moral hace posible la sociedad y ésta última será tan sólida, como numerosos y fuertes sean los vínculos de pertenencia a ella.
- 3 Remitimos a CEPAL (2007), capítulo III, que provee un diagnóstico de los avances y asignaturas pendientes en cuanto a las brechas sociales.
- 4 El capítulo IV de CEPAL (2006) es una indagación, eminentemente demoscópica, acerca del sentido de pertenencia de los individuos a las sociedades nacionales.
- 5 Que recupera el sistema de turnos (las parcialidades de arriba y abajo), la idea de territorio en forma de archipiélago y de centros diseminados capaces de coordinarse en momentos concretos,

de crisis o de avance social aunque tengan intereses contrapuestos. Un “descenramiento” del poder, que utilice “tecnologías de poder” diseminadas, dispersas, territorializadas, simultáneas y rotativas, para evitar la acumulación de poder en ciertos sectores sociales y sin un centro único para evitar la hegemonía totalitaria. Se trata de socavar desde dentro el poder del Estado y las instituciones republicanas de forma simbólica y material, y desde los micro centros de poder indígena rurales y urbanos (Mamami, 2007).

6 En Brasil, a solicitud de los responsables del censo, la gente llegó hasta a sugerir 134 términos para describir el color de su piel.

7 Sobre el caso de Brasil, ver (Costa, 2007) en esta misma revista.

8 Este apartado sintetiza literalmente algunos planteamientos del capítulo VI de CEPAL (2007). Aquel capítulo se basó latamente en una consultoría realizada por Christian Courtis y Nicolás Espejo para la CEPAL, que tuvo como propósito precisamente nutrir tales planteamientos. Algunas de sus ideas originales se modificaron, ajustaron y reformularon; otras se asumieron sin mayores modificaciones. Estos planteamientos tienen como base una extensa bibliografía que no incluimos por razones de espacio y que puede consultarse en CEPAL (2007) y en Courtis y Espejo (2007).

9 Del bagaje de la filosofía política sobre la comprensión del término contrato, como puede inferirse, esta perspectiva adopta la concepción contemporánea de contrato relacional, que en varios sentidos dista de la teoría contractual tradicional. Por razones de espacio y énfasis, las distinciones entre ambas teorías no se exponen acá, y se remite a Courtis y Espejo (2007), de donde se toman los planteamientos.

10 En su sentido jurídico convencional, el contrato es un esquema de referencia jurídico-institucional de la actividad de intercambio entre individuos, que crea y transfiere derechos y

obligaciones y permite el reclamo judicial en caso de incumplimiento. Si bien su carácter es voluntario —ya que no emana de actos o hechos no controlables por el sujeto que quedará obligado por él— el contrato jurídico tiene resultados normativos, en tanto guía y da sentido a los actos respecto del fin que estipula (Courtis y Espejo, 2007).

<sup>11</sup> Respecto de una restricción semejante prevenía Hirschman (1976) hace años al plantear las limitaciones a “la salida” de la comunidad a la que se pertenece.

<sup>12</sup> Entre ellas, la extensión subsidiaria del reclamo judicial a otras personas consideradas solventes, la separación o la demostración de existencia de bienes o valores para demostrar que existen medios suficientes para afrontar un potencial reclamo, y el establecimiento de procedimientos privilegiados de reclamo —como es el caso de los denominados títulos ejecutivos, que limitan los campos de posible discusión ante un reclamo judicial—.

<sup>13</sup> Ver Roberto Gargarella (2000), pp. 285-293 y (2005), pp. 13-48.

<sup>14</sup> Cf., respecto del derecho de huelga como forma de autotutela de los derechos de los trabajadores, Baylos Grau (1987) y (1991), Cap. 4.

<sup>15</sup> Sobre las restricciones e inconveniencias de la judiciableidad de los derechos sociales, ver capítulo I de CEPAL (2007) y Abramovich y Courtis, 2002, p. 249.

<sup>16</sup> Ver capítulo dos de CEPAL (2007).