


EUROSOCIAL
M a r c o
Conceptual



Versión 1 – Mayo de 2007

Contenidos del documento:

1. ¿Para qué un marco conceptual?.....	3
2. La cohesión social es un elemento clave del desarrollo y la democracia	5
3. Dimensiones de análisis de la cohesión social: acceso, Estado y ciudadanía	8
3.1. Acceder al bienestar, con igualdad de oportunidades y sin discriminación	9
3.2. El Estado incluyente: políticas públicas sostenibles para la cohesión social	10
3.3. Una ciudadanía activa que genera pertenencia, identidad y seguridad	12
Fuentes citadas	14



1. ¿Para qué un marco conceptual?

Este documento de trabajo de EUROsociAL presenta un marco conceptual para la acción del programa, basado tanto en la literatura existente en el tema de cohesión social (se adjunta una bibliografía indicativa como anexo), cuanto, sobre todo, en la experiencia acumulada por personas vinculadas al quehacer de los proyectos sectoriales que conforman esta iniciativa. El informe es, de hecho, producto de un taller interno de reflexión realizado en Madrid entre el 13 y el 15 de febrero de 2007, enriquecido con consultas posteriores.

La necesidad de un marco conceptual se hizo evidente durante el encuentro de discusión sobre la metodología de intercambios de experiencias realizado por EUROsociAL en París en septiembre de 2006. Durante la reunión, algunos representantes del Comité Conjunto de EUROsociAL, en especial el PNUD, destacaron la importancia de definir con claridad el concepto de cohesión social para que el Programa sea capaz de gestionar los múltiples conocimientos que se generan alrededor de este tema. Desde entonces, el PNUD, a través de su Programa Regional sobre Gobernabilidad Local en América Latina, ha colaborado estrechamente con la Oficina de Coordinación de EUROsociAL en este empeño.

El marco conceptual de EUROsociAL es un conjunto coherente y fácilmente comunicable de ideas clave acerca de las distintas dimensiones y variables que definen la cohesión social.

Este "sistema" organizado de conceptos podrá contribuir a que:

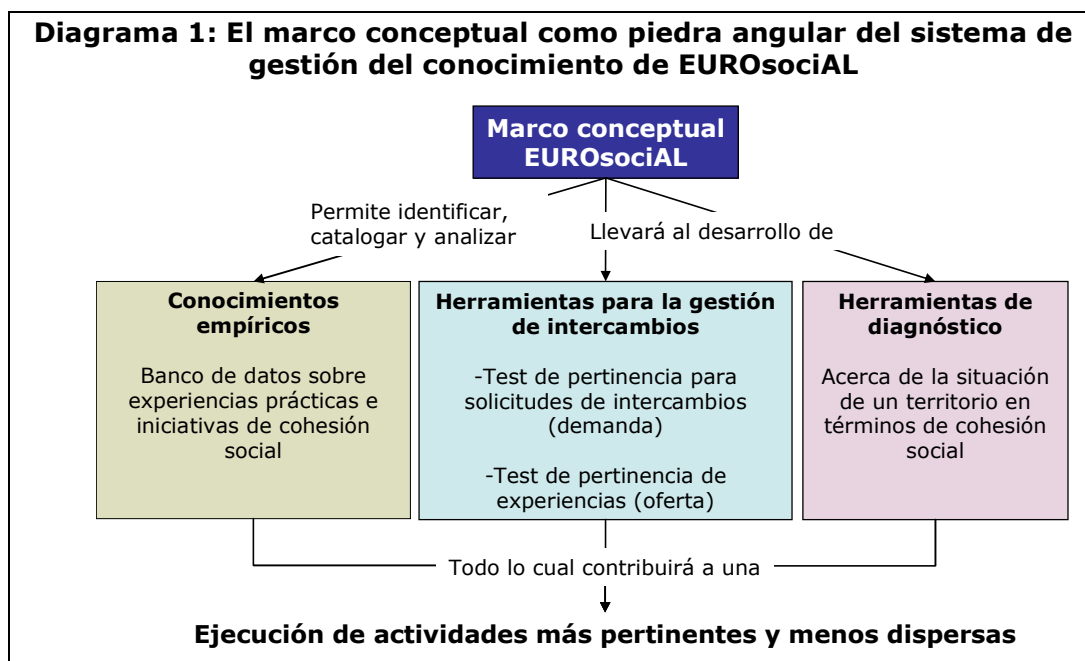
- todos los sectores y actores implicados en EUROsociAL compartan una misma visión acerca del objetivo último de las actividades que realizan (la promoción de la cohesión social en América Latina), así como de la "hoja de ruta" para alcanzar esta meta;
- quienes tienen la responsabilidad directa de la gestión de las actividades, especialmente los intercambios de experiencias, cuenten con una guía para analizarlas y otorgar prioridades en clave de cohesión social, tanto en lo que se refiere a las solicitudes de administraciones públicas latinoamericanas (la demanda), como a las experiencias de cohesión social a ser compartidas (la oferta);
- la Oficina de Coordinación de EUROsociAL pueda desarrollar algunas herramientas para el diagnóstico de la situación de territorios determinados en clave de cohesión social y para el análisis y difusión de experiencias prácticas e iniciativas de políticas vinculadas con la cohesión social.

El marco conceptual sobre cohesión social es la piedra angular del sistema de gestión de conocimientos de EUROsociAL, una gestión que deberá aportar valor añadido a la información existente y contribuir a mejorar la pertinencia y la efectividad, en términos de cohesión social, de las actividades promovidas por el Programa.



La definición de este marco conceptual dará lugar al desarrollo de algunas herramientas específicas para la gestión del conocimiento (diagrama 1), entre las que se cuentan:

- un banco de datos o **repertorio de experiencias prácticas e iniciativas** (políticas públicas y procedimientos institucionales) **de cohesión social**, que será mantenido por la Oficina de Coordinación de EUROsociAL y alimentado por el trabajo de los sectores.
- unos **cuestionarios (de tipo test)** para **determinar la pertinencia de la demanda y de la oferta**. La demanda podrá ser analizada de acuerdo con el impacto previsto sobre la cohesión social de las políticas que solicitan ser apoyadas por el Programa, mientras que las experiencias podrán ser calificadas según sus resultados verificables en favor de la cohesión social;
- una **herramienta de diagnóstico** que podrá permitir la determinación de los principales problemas o necesidades de un territorio en términos de cohesión social.



Esta primera versión del marco conceptual es un documento vivo, que variará de acuerdo con la experiencia de trabajo que vaya acumulando EUROsociAL. Cualquier comentario será, por lo tanto, bienvenido y contemplado para la preparación de versiones sucesivas.



2. La cohesión social es un elemento clave del desarrollo y la democracia

El concepto de cohesión social se presta a múltiples interpretaciones porque no es unívoco. De hecho, son muchos los intentos de delimitación conceptual realizados en los últimos años, tanto en Europa como en América Latina.¹ EUROsocial no pretende entrar en debates sobre este tema, sino, simplemente, llegar a una **definición operativa y práctica**, que recoja algunas de las principales aportaciones recientemente incorporadas por centros de estudio, universidades y organismos internacionales y que se adapte a la realidad del programa.

La definición de cohesión social que este documento adopta como punto de partida es la siguiente:

La cohesión social es un atributo de las sociedades que implica la **igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar**, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad. Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de **personas que se sienten parte de una comunidad**, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una **ciudadanía activa**. La cohesión social también implica el desarrollo de **políticas públicas y mecanismos de solidaridad** entre individuos, colectivos, territorios y generaciones.²

La cohesión social, entendida de esta manera, es un objetivo de la acción pública, ya que es una obligación del Estado garantizar que el conjunto de la ciudadanía pueda ejercer sus derechos fundamentales. Pero también es un medio para, como afirma la Comisión Europea, luchar contra la pobreza y la exclusión, asegurar la sostenibilidad del crecimiento económico y consolidar la legitimidad de los regímenes democráticos y sus instituciones.³ Esto es especialmente relevante para una región como América Latina, el sub-continente más desigual del mundo pese a no ser el más pobre. Los "Estados ausentes" y las carencias de elementos vertebradores (infraestructuras, educación, salud, protección social, empleo o justicia, entre otros) llevan a los países a tener dificultades para crear un verdadero tejido social cohesionado.

¹ Ver bibliografía al final del documento.

² Esta definición toma elementos de la que propone el Consejo de Europa (2005), sobre todo aquéllos referidos al bienestar (basado en la igualdad de oportunidades) como elemento central de la cohesión social. También se apoya en la definición propuesta por CEPAL (2007), que destaca las percepciones y valoraciones de la ciudadanía, por un lado, y las condiciones socio-económicas de la población, por el otro. Finalmente, una fuente esencial de inspiración es la propia Comisión Europea, sobre todo en lo que se refiere a la importancia de la solidaridad como elemento central de las políticas de cohesión.

³ Estos temas son desarrollados por la Comisión Europea en su sitio de Internet: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/sc/sc_es/index_es.htm.



Esta es una aproximación basada en la importancia del ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, aproximación que no puede ni debe ser considerada como opuesta a las perspectivas que privilegian el desarrollo económico y productivo. Por el contrario, la cohesión social, en su dimensión económica, implica el crecimiento y la distribución igualitaria de la riqueza. La cohesión social genere confianza, cooperación cívica, y aleja la inseguridad, por lo que se convierte, asimismo, en un factor de estabilidad económica de los países.

Además, la promoción de la ciudadanía social aporta la estabilidad política y legitima la democracia a través del aumento del bienestar. Esta es la visión que, en la Unión Europea, sustenta la actual estrategia de crecimiento y generación de empleo, conocida como Estrategia de Lisboa, lanzada en el año 2000, que recoge la importancia de la cohesión social como un fin y un medio.

Desde un punto de vista político-institucional, no es posible obviar la importancia del Estado democrático y de derecho como principal, pero no único, promotor de la cohesión social. Es reconocido que las dinámicas de mercado no generan de manera automática una mayor cohesión social. Más bien tienden a excluir a sectores importantes de la población, ya que el mercado no tiene en cuenta que la desigualdad social tiende a reproducirse si no se corrigen sus causas. El Estado debe entonces actuar contra esa inercia de la desigualdad y compensar el coste social de la desregulación y la liberalización de los mercados con políticas públicas tendentes a la cohesión social.

Por otro lado, si el Estado es tan débil que no puede garantizar los derechos sociales básicos, se corre el riesgo de que la violencia colectiva descentralizada reemplace a las instituciones democráticas en el establecimiento de las reglas del juego. Diversos estudios han demostrado que el nivel de criminalidad es un claro indicador de la falta de cohesión social.⁴

En otras palabras, el Estado debe ser capaz de promover la cohesión social para asegurar la estabilidad democrática y la legitimidad de las instituciones. Esto hace también que los procesos de desarrollo económico, basados en las dinámicas de mercado, sean socialmente sostenibles.

Evidentemente, para desempeñar un papel activo el Estado requiere recursos financieros. La forma más razonable de aumentar el gasto público de manera sostenible y duradera es introduciendo la solidaridad en la sociedad, lo que significa avanzar en el desarrollo de sistemas fiscales más incluyentes, más justos y redistributivos (y, por ende, solidarios). La justicia social no puede ser reemplazada por la beneficencia, ni la suficiencia económica del Estado, por financiamientos internacionales o inversiones de familiares y amigos.

⁴ Ver, por ejemplo. Green, A y otros. (2003). **Education, Equity and Social Cohesión: a distributional Model**. Centre for Research on the Wider Benefits of Learning. Londres.



El papel central del Estado para la cohesión social no implica que otros actores (sindicatos, empleadores, organizaciones de la sociedad civil, empresas) tengan una responsabilidad en este campo. La experiencia europea demuestra, por ejemplo, la importancia de los pactos sociales para asegurar mayores niveles de cohesión. Asimismo, hay que afirmar la trascendencia de la sociedad civil para la concepción de las políticas públicas en un entorno en el que la participación ciudadana forma parte de la esencia de la democracia. No se puede olvidar tampoco el importante papel que pueden desempeñar agentes económicos como las entidades bancarias para la promoción del acceso al crédito de los sectores menos favorecidos.

En definitiva, la cohesión debe ser un objetivo de toda la sociedad, pero debe ser liderado por las políticas públicas, nacionales y locales o incluso, como en el caso de la Unión Europea, supra-nacionales. Desde este punto de vista, la cohesión social es un requisito de la integración, tanto al interior de un país como entre países de una región.

Resumiendo algunos principios generales

La cohesión social es un atributo de las sociedades democráticas, que tiene como resultado la formación de un tejido social y la vertebración de las distintas comunidades y grupos de un país. Implica:

- la igualdad de oportunidades, sin discriminación y con atención a la diversidad;
- la promoción del bienestar para el conjunto de la población;
- un sentimiento de pertenencia y la participación activa de la ciudadanía;
- la solidaridad entre grupos, territorios y generaciones.

Para alcanzarla es necesaria la acción directa y de liderazgo del Estado (políticas públicas activas, con recursos suficientes), aunque se sustenta en la "responsabilidad conjunta" de distintos actores.



3. Dimensiones de análisis de la cohesión social: acceso, Estado y ciudadanía

La cohesión social es un fenómeno integral (un resultado —social— de diversas acciones colectivas que interactúan de manera compleja) que sólo puede ser comprendido en un contexto espacial y temporal específico. La manera en que se percibe la cohesión social no es la misma, por ejemplo, en Francia y en El Salvador. Tampoco es la misma en la Francia actual que en la de los años ochenta. Las políticas de cohesión deben, por lo tanto, ser adaptadas de acuerdo con los objetivos específicos que se persigan, así como con los contextos en los que se realizan.

Desde la práctica, sin embargo, es posible —e incluso deseable— definir dimensiones para el análisis, que pueden también traducirse en áreas de acción política e institucional en los diversos contextos. **Las dimensiones son entendidas como perspectivas de análisis interrelacionadas que permiten aprehender el concepto de cohesión social considerando sus características más relevantes.**

De la propia definición del concepto es posible extraer una primera definición de tres dimensiones de análisis esenciales:⁵

- una primera dimensión de la cohesión social destacaría el **acceso**, con igualdad de oportunidades y sin discriminación, a activos y servicios públicos de calidad que permitan a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos fundamentales y alcanzar situaciones de bienestar;
- la dimensión más “político-institucional” refiere a la necesaria acción del **Estado** para asegurar la existencia de políticas y mecanismos (públicos) de inclusión, integración social y redistribución de la riqueza (con recursos suficientes), para permitir al conjunto de la ciudadanía el acceso al bienestar que se mencionaba anteriormente;
- finalmente, desde una dimensión que pone el acento en las personas, la cohesión social implica la construcción de **ciudadanía** y de sentimientos de pertenencia, sobre todo a través de la participación activa de distintos grupos e individuos en la construcción de un espacio público que facilite la búsqueda de objetivos comunes de forma solidaria.

⁵ CEPAL también plantea tres dimensiones esenciales de la cohesión social, aunque con una definición ligeramente diferente a la que adopta EUROsociAL, cuando plantea que “La ciudadanía plena se relaciona positivamente con la cohesión social en la medida que supone o apunta a la titularidad de un conjunto de derechos que conjugan la dimensión política —participación, deliberación, voz—, con la social —acceso a activos, ingresos, servicios— y la comunicacional —cultura, identidad, visibilidad.” (CEPAL: 2007, p.25).



Estas tres dimensiones no constituyen compartimentos estancos. Son tres maneras de observar una misma realidad, aunque con diferentes énfasis: la primera se concentra, sobre todo, en los dispositivos sociales de acceso al bienestar; la segunda en mecanismos políticos de inclusión y la tercera en ámbitos ciudadanos de participación y generación de pertenencia y solidaridad. Todas estas miradas posibles a la cohesión social deben considerar, asimismo, algunas cuestiones transversales, entre las que es necesario destacar la **solidaridad territorial** y la **igualdad de género** como elementos centrales de cualquier reflexión centrada en la cohesión.

3.1. Acceder al bienestar, con igualdad de oportunidades y sin discriminación

Una manera de aproximarse a la construcción de cohesión social consiste en afrontar los síntomas más evidentes de su ausencia, especialmente en lo que se refiere a la desigualdad en el acceso a las oportunidades y al bienestar.⁶ Esto se relaciona, en las sociedades actuales, con la posibilidad de contar con los recursos necesarios para el desarrollo individual, tanto en términos de activos (por ejemplo, tierra o capital) como en lo que se refiere al empleo y los servicios sociales (sobre todo, educación, salud y protección). La igualdad de oportunidades también implica la posibilidad de acceder a una administración de justicia que garantice el ejercicio y la exigibilidad de estos derechos, así como a un sistema fiscal transparente que asegure una recaudación equitativa y un gasto solidario.

Es evidente que esta dimensión del análisis remite inmediatamente a la segunda, pues el Estado, a través de las políticas públicas, tiene un papel esencial en la provisión de servicios sociales básicos de calidad, lo cual requiere una fiscalidad solidaria que asegure su financiación (véase sección 3.2). Se relaciona, asimismo, con la tercera, ya que una justicia creíble contribuye de manera directa a la generación de un sentimiento de confianza hacia las instituciones y el sistema socio-económico en general, lo que contribuye a que los individuos se perciban a sí mismos como ciudadanos y actúen en consecuencia (véase sección 3.3.).

La cohesión social entendida de esta manera implica la reducción de distancias o brechas entre distintos grupos en lo que se refiere al acceso al empleo, la protección social, la educación, la salud, la justicia, la fiscalidad, los recursos financieros, el consumo, y las nuevas tecnologías, entre otras cuestiones. Pero también es esencial considerar, como elemento esencial de la igualdad de oportunidades y capacidades, la calidad de los servicios públicos de salud, educación y protección, la calidad del empleo (siguiendo la definición de la OIT de "trabajo digno") y la calidad de la justicia (entendida en términos de

⁶ Véase Consejo de Europa (2005).



eficiencia y transparencia). Todos los esfuerzos destinados a mejorar la calidad del empleo, los servicios, la administración de justicia y la fiscalidad, especialmente aquéllos que se relacionen con grupos marginados, previamente discriminados o excluidos, pueden ser considerados como iniciativas de cohesión social.

Considerando a la sociedad en su conjunto (más que a los individuos de manera aislada), la cohesión social sería desde esta perspectiva un estado que compartan todas las comunidades de un país, en el que se han minimizado las distancias entre grupos y territorios en el acceso a activos y servicios de calidad.

El acceso al bienestar en el enfoque de EUROsociAL

El Programa EUROsociAL no pretende abordar de manera simultánea todas las distancias entre grupos. Se concentra sobre todo en el acceso a los servicios sociales básicos de salud y educación, así como a servicios de empleo, el acceso a la justicia y la universalidad de la fiscalidad. El programa no abarca el acceso a otros servicios o derechos (como la vivienda o el saneamiento), ni lo que se refiere al acceso a activos, el ingreso (más allá del vinculado con el empleo) o el consumo.

3.2. El Estado incluyente: políticas públicas sostenibles para la cohesión social

Como ya se ha señalado, el Estado debe asumir un papel protagonista en la promoción de la cohesión social, ya que su promoción requiere la existencia de una serie de instituciones (entendidas en su sentido sociológico más amplio, como normas sociales y reglas del juego) reconocidas y legítimas. Estas instituciones, para ser generadoras de cohesión social, tienen que ser inclusivas y no “clubes exclusivos” para el provecho de unos pocos. Es en la creación de estas instituciones donde las políticas públicas, generadas y gestionadas desde y por el Estado, cobran una especial relevancia. Al hablar del Estado nos referimos, lógicamente a todas las instituciones y poderes democráticos que lo representan en ámbitos nacionales o locales.

Existen en el mundo contemporáneo una serie de dinámicas de inclusión y de exclusión interrelacionadas, como la globalización, las migraciones o las tendencias demográficas. Muchas de estas dinámicas responden al funcionamiento de los mercados y las propias sociedades; otras se vinculan de manera directa con la organización política e institucional de los Estados. En cualquier caso, el concepto de cohesión social definido más arriba refiere de manera explícita a la necesidad de que existan políticas públicas capaces de asegurar que la totalidad de la ciudadanía tenga acceso al bienestar (vinculación con la primera perspectiva) y de involucrar a ciudadanos y ciudadanas en la propia definición de las metas o proyectos comunes que vale la pena perseguir (tercera perspectiva).



La referencia a lo “público” implica la pretensión de universalidad en el alcance y de inclusión de la totalidad de la ciudadanía. Sin embargo, no todas las políticas del Estado son públicas en este sentido, ya que algunas pueden favorecer procesos de exclusión o conspirar contra la integración social. Se trata, por lo tanto, de analizar cuáles son las políticas que generan, realmente, cohesión social y cuáles son aquellas que, pese a autodefinirse como públicas, no benefician por igual a todos y todas. Como una primera aproximación, podría señalarse que las políticas públicas de cohesión deben asegurar la protección normativa de la totalidad de los ciudadanos y ciudadanas y el funcionamiento de la democracia y las instituciones que conforman en estado de derecho (incluyendo la calidad y buena gestión de las instituciones formales y la lucha contra la corrupción).

Un aspecto esencial para asegurar la inclusión y la cohesión es la financiación de las políticas públicas. Esto, nuevamente, refiere a la necesidad de asegurar, a través sobre todo de una fiscalidad redistributiva, que el Estado cuente con los recursos suficientes para que sus acciones públicas beneficien a la totalidad de la población.

El papel del Estado no debe de ninguna manera ser exclusivo, pero sí de liderazgo y regulación de la actuación de actores importantes, para-públicos o decididamente privados. Se trata, en definitiva, de generar un sistema de gobernanza democrática para la cohesión social.

Un elemento esencial del papel del Estado en relación con la cohesión social es la garantía de la seguridad humana. Es evidente que la violencia, la delincuencia y, en general, la inseguridad, son tanto una consecuencia de la falta de cohesión social como una causa de mayores niveles de exclusión y de la deslegitimación de los propios regímenes democráticos. El Estado puede y debe trabajar en pro de la seguridad humana desde una perspectiva centrada en la garantía de los derechos fundamentales y la prevención, más que la represión, como elemento central en la búsqueda de la cohesión social.



Las políticas públicas en el enfoque de EUROsociAL

El Programa EUROsociAL centra sus actividades en intercambios de experiencias de políticas públicas y procedimientos institucionales de cohesión social. Esto determina que sus grupos meta principales sean las propias administraciones públicas, así como las personas con capacidad de toma de decisiones en estos ámbitos. El objetivo es prestar apoyo institucional para las políticas favorecedoras de la cohesión social.

La fiscalidad es considerada como un elemento central de las políticas de cohesión social, y por lo tanto recibe una atención especial.

EUROsociAL no enfoca sus actuaciones en otras instituciones o actores que puedan generar cohesión social (por ejemplo, las empresas a través de iniciativas de responsabilidad social), excepto cuando éstas se vinculen directamente con la formulación de una política pública de Estado (por ejemplo, las organizaciones de trabajadores y empleadores si se trata de intercambiar experiencias de un pacto social para la ejecución de políticas públicas inclusivas).

3.3. Una ciudadanía activa que genera pertenencia, identidad y seguridad

Una dimensión insoslayable de la cohesión social, aunque más subjetiva, corresponde a las percepciones individuales y la generación de sentimientos de pertenencia a una comunidad que persigue objetivos comunes mediante procedimientos democráticos, con atención a la diversidad de sus miembros. En términos generales, es posible vincular esta idea con la de ciudadanía activa, o participación ciudadana.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel determinante en la definición de políticas públicas, un papel que ha ido desde la apertura de espacios de debate, discusión, difusión y conocimiento, hasta el apoyo y complementariedad en la ejecución de las mismas, en casos tan importantes como las reformas fiscales o educativas.

Los agentes económicos y sociales, las asociaciones para la atención jurídica gratuita, las ONGs de lucha contra la corrupción, los medios de comunicación, las organizaciones que desarrollan políticas de educación, salud o vivienda, o las que defienden los derechos de copropiedad de la tierra para las mujeres, las organizaciones que trabajan por la documentación de las personas, el derecho al voto o la libertad de asociación, constituyen actores que construyen día a día ciudadanía mediante el empoderamiento de colectivos ideológicos o grupos de interés específicos que enriquecen la actuación de los gobiernos.

Esta responsabilidad de la sociedad civil en la construcción de ciudadanía tiene particular importancia en lo relativo a los cambios de



relaciones de género que pudieran producirse en el sistema social. Es bien sabido que el sistema de normas y de convenciones sociales y culturales ha condicionado históricamente y puede seguir condicionando el ejercicio de los derechos de las mujeres. Asimismo es bien conocido que en los contextos de inestabilidad las organizaciones de mujeres han sido un factor esencial de cambio social e institucional.

Esta dimensión de la cohesión social debe ayudarnos a analizar, por lo tanto, la participación ciudadana. La participación está ligada a la cohesión social, y quienes se sienten en condiciones de participar saben que comparten vínculos y responsabilidades con las demás personas que hacen ejercicio activo de ciudadanía. Dicho ejercicio, al mismo tiempo, es un potente generador de mayor cohesión social. Por ello, es clave que exista una relación de confianza entre los ciudadanos y las instituciones públicas dirigidas por personas que han sido elegidas democráticamente, así como que existan para todos expectativas en un futuro mejor y en la posibilidad de progreso social. O al menos que ninguna persona se pueda sentir en su país desprotegida, por carecer de los apoyos de la comunidad, frente a los riesgos que podrían derivarse de la pobreza, de la vejez, de la enfermedad, de la falta de educación o de la violencia en todas sus manifestaciones.



Fuentes citadas

- Comité Económico y Social Europeo (2004): **Dictamen sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe**. Bruselas.
- Comisión Europea. **La cohesión social en el marco de la relación estratégica entre la UE y América Latina**. http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/sc/sc_es/01_what_es.htm
- III Cumbre América Latina y el Caribe (2004): **Declaración de Guadalajara**. Guadalajara. México.
- CEPAL (2007): **Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe**; Santiago de Chile.
- CEPAL (2007): **Propuesta sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina**. Santiago de Chile.
- Consejo de Europa (2005). **Concerted development of social cohesion indicators: a methodological guide**; Estrasburgo.