

“Cohesión social” ¿Equidad en el contexto neoliberal o la válvula de escape del capitalismo moderno?

Mónica Vargas Aguirre¹

“Al espejismo perfecto, que me da de beber mientras recorro el desierto de mi vida sedienta de afectos”

Históricamente la idea de política social como una forma de abordar las desigualdades y la fragmentación de la sociedad, fue diseñada e implementada primero en los países industrializados aunque, ciertamente en Latinoamérica, estas ideas fueron incorporadas velozmente dados los altos niveles de pobreza del continente. Por siempre en las regiones subdesarrolladas las políticas sociales de salud, vivienda, educación y seguridad social, han constituido herramientas fundamentales para el mantenimiento de la paz social y siendo un intento dentro del sistema de mejorar la equidad y la justicia social.

Hoy, esta idea de política social como elemento central para el mantenimiento de la paz social y la evitación de la fragmentación ya no sólo aplica para el continente latinoamericano, sino que aplica a toda las sociedades occidentales bajo el modelo neoliberal de desarrollo, dado que este último ha producido fragmentación y una “colonización del mundo de la vida por parte del sistema” que está provocando estragos en el necesario sentimiento de “nosotros”, de los habitantes de cualquier estado nación. Lo anterior ha implicado que los países de la Unión Europea hayan adoptado la decisión de instalar el debate en torno a la cohesión social.

El concepto de “Cohesión Social” en Europa se ha planteado desde dos perspectivas como fin, entendiendo que la política social es formulada en función de incorporar a todos los miembros de la sociedad con deberes y derechos, es decir, “como aportantes y beneficiarios”² y como medio para conseguir el fin de las políticas sociales de largo plazo y que requieren de una cierta estabilidad para ser implementadas.

Tironi y Tironi, por su parte, han definido cohesión social como “la fuerza que mantiene unidos a los individuos a una sociedad, de la que se sienten parte. Esta no es automática ni natural, ella se construye y hay diversas formas de hacerlo” (Tironi 2000; 1). En el texto que se presenta a continuación se hace una revisión histórica de la forma en que se ha solucionado el problema al cual intenta dar respuesta esta

¹ Docente de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

² Ernesto Espindola, Experto en Políticas Sociales, CEPAL.

nueva apuesta de diseño de la política social, para posteriormente hacer una revisión crítica del concepto.

La pregunta es cómo se han abordado históricamente los temas vinculados a la fragmentación social en América Latina y cómo es posible abordar esta problemática hoy bajo la idea de cohesión social propuesta por la Unión Europea.

El Estado latinoamericano y la cohesión social a través de la historia

El surgimiento del Estado en América Latina se diferencia de la constitución de los estados europeos básicamente por el carácter colonial de los países del nuevo continente en donde el encuentro (desencuentro) entre las sociedades indígenas y la llegada del conquistador señalan el camino para la constitución del Estado moderno. No todos los pueblos originarios del continente tenían las mismas características, Ottone señala la existencia de territorios en los que habitaban “pueblos tribales” y otros en donde se “habían constituido importantes civilizaciones” (Ottone 2000; 10). La diferencia estaba en que aquellos pueblos que constituían las grandes civilizaciones “habían experimentado la opresión de sus propios estratos dominantes” (Ibid.; 12), lo que los llevó a aceptar el avasallamiento. La resistencia de los “pueblos tribales”, en cambio, se sustentó en la existencia de un orden que si bien era jerárquico, no contemplaba estratificación ni clases, esto implicó largas luchas de resistencia a la colonización que incluso aun hoy permanecen vigentes en muchas comunidades indígenas latinoamericanas.

La colonización española y las guerras de resistencia indígena ponían en constante tensión a las nacientes sociedades latinoamericanas, en este contexto se construye la identidad continental de la época. Así, exceptuando algunos miembros de la iglesia, el Padre José de las Casas por ejemplo, nadie imaginaba siquiera preguntarse por la equidad, la justicia social o cuál era la fuerza que mantenía unida a la sociedad en construcción, menos aun cuestionar la legitimidad del avasallamiento de la cultura nativa. La inestabilidad de las sociedades homogéneas en obra, venía dada por las tribus que resistían la colonización, la respuesta a las demandas de los excluidos, de aquellos que resistieron la imposición de una cultura diferente que pretendía imponer un solo Dios y estructuras sociales desconocidas, fue la violenta masacre, exterminio o absorción de comunidades indígenas completas. Salazar señala que “en México y en Perú la cultura indígena fue integrada... en Chile las etnias han sido tratadas desde sus conquistas hasta el día de hoy mediante una relación de guerra... guerra y violencia durante todo el periodo colonial. La pacificación de la Araucanía significó expulsar la población indígena hacia el sur o hacia el otro lado de la cordillera, quitarles el 85% de las tierras y diezmar la población en un porcentaje que nunca se ha calculado porque es la masacre más grande de la historia de Chile (Salazar 1999; 20). ¿El resultado? Civilizaciones desaparecidas, un continente completo saqueado y la instalación en el imaginario latinoamericano de una lógica de dominación de una minoría blanca por sobre una masa indígena y mestiza. En este contexto la clase dominante no requería preguntarse por la inequidad o la cohesión social, no había peligro que desestabilizara su dominio.

Las luchas independentistas caracterizan el periodo siguiente en el cual la invasión napoleónica de España marca un hito para aquellos que se involucraron en esta batalla, los que dicho sea de paso, eran parte de las elites nacionales con fuertes vínculos con la "madre patria". Los procesos independentistas implicaron ruptura con el poder monárquico pero instalaron una oligarquía igual de opresiva y excluyente, con una fuerte identificación con Europa como centro. Este proceso enmarca el nacimiento de los protoestados latinoamericanos del siglo XIX, donde la preocupación fundamental era conseguir la homogeneidad de aquellos que constituían la nación y de ninguna manera dar cuenta de la heterogeneidad social del continente. Lo relevante era fijar un idioma, un Dios, una cultura, que permitieran constituir una nación, la cohesión entonces significaba homogenización social a cualquier costo.

En esta segunda etapa de la historia de América Latina tampoco hay un cuestionamiento acerca de la equidad y la justicia, existía una invisibilización de la pobreza y de los grandes conflictos de la masa indígena y mestiza empobrecida de carácter rural, había un orden social aún no cuestionado en su forma y menos en su fondo. La lógica de terratenientes dueños de extensas porciones de territorio que dominaba no sólo aquello que está en el ámbito de lo material sino que también de lo simbólico en las vidas de quienes habitaban sus territorios era incuestionada, masivamente por lo menos, esto implicaba el mantenimiento de una cierta estabilidad que permitía la consolidación de los Estados Nacionales.

A mediados del 1800 la lógica latifundista instalada en la sociedad latinoamericana y que bien recoge el "Facundo" de Sarmiento, denotaba un costumbramiento colectivo a una forma de relacionarse entre patrones e inquilinos, la doxa dominante diría Bourdieu hacia parte del devenir social aceptando los más atroces de los abusos, como el derecho que tenía el patrón a abusar de las mujeres adolescentes de los inquilinos. Los problemas de pobreza y marginalidad eran resueltos por la buena voluntad de los que tenían dinero, aparece por primera vez una mirada colectiva desde aquellos que sustentaban el poder hacia los más pobres, más por una cuestión reflexiva y religiosa al interior de las clases dominantes que por el despertar de conciencia del proletariado obrero campesino demandante.

A finales del 1800 nace una nueva oligarquía, aquella vinculada al comercio y a la minería, ligada a ella surge un nuevo proletariado proveniente del mundo rural pero que a poco andar configura características propias basadas en las condiciones en las cuales se constituye. Dichas condiciones hacen referencia a la habitabilidad, mientras el campesino habitaba en grandes extensiones de terreno, la cercanía entre los mineros y sus familias era lo que caracterizaba a la masa proletaria, un mayor nivel de conciencia de exclusión y de injusticia se fue generando en los enclaves mineros de principios de 1900. Se "fue gestando un movimiento obrero organizado que en breve llegó a convertirse en un actor social importante" (Arellano 1988; 21) que amenazaba por primera vez seriamente a las clases dominantes, lo que dio origen al nacimiento de un sentimiento hasta ahora desconocido, y que hoy se conoce como "el miedo al otro".

Eduardo Devés gráfica muy bien este miedo de la clase dominante en Chile, cuando describe las causas de la masacre en la Escuela Santa María de Iquique en su libro "Los que van a morir te saludan". Ahí señala que las causas son "la lucha de clases por intereses materiales"... pero una causal tanto o más importante es "la convicción de que los huelguistas se constituían en una amenaza real o potencial para la seguridad de la ciudadanía, para sus vidas y sus propiedades"... aunque eso tampoco era lo relevante, "bastaba con sacarlos de la ciudad; no era necesario vencerlos ni masacrarlos"... sin embargo, ellos desobedecieron la orden del patrón, cuestión que antes no había sucedido y he aquí la causa fundamental de la masacre. "Ellos desobedecieron la orden (de abandonar Iquique), con lo cual confirmaron que eran un peligro real y que no iban a subordinarse a las exigencias patronales. Se constituyeron en 'enemigo' al que imponía vencer, por ello se disparó" (Devés 1987; 189). Esa era la forma de abordar la desigualdad y la falta de cohesión social, la violencia represiva de los más fuertes contra los más débiles, nadie debía subvertir el orden establecido, nadie podía³.

En Colombia, entretanto, el pacto oligárquico bipartidista no representa a clases contrapuestas sino "a sectores de la clase dominante, es decir, a los grupos comerciales y exportadores en primer lugar y a los plantadores ligados a aquellos. Sería equivocado pensar que la lucha liberal conservadora del siglo XIX expresa una oposición entre los sectores terratenientes señoriales, por un lado, y los sectores burgueses capitalistas por otro" (Falleto y Cardoso, 1969; 75). Es sólo la oligarquía la que está presente en el accionar político nacional y la expresión más evidente de ello es la constitución de 1886, en la cual queda explícito el pacto entre las facciones conservadora y liberal de una misma clase. Lo mismo que en Chile a comienzos del siglo XX se dan huelgas emblemáticas como la de la United Fruit Company y la de la Tropical Oil Company, las que al ser reprimidas violentamente al igual que los mineros de la Escuela Santa María pero dejaron instalado en el imaginario latinoamericano la presencia de nuevos actores en política que ya no permitían obviar la "cuestión social" o tratarla como un tema de voluntariado de las clases dominantes, había llegado la hora de que el Estado se hiciera cargo institucionalmente del problema de la exclusión so pena de una fragmentación absoluta que detonara la violencia.

El modelo de desarrollo subyacente a la economía de hacienda y minera se vinculaba más con el capitalismo internacional que con la producción de una economía fuerte en el continente. Fue la época de oro del desarrollo hacia fuera, la exportación de los recursos naturales sin elaboración alguna con la explotación de los trabajadores sumado a una insipiente conciencia de derechos pudiere haber significado una explosión social que derribase el orden existente, sin embargo no sucedió así, es más,

³ "El trauma de la ingobernabilidad vivido durante los fragorosos días de Balmaceda había devenido en la formulación de una suerte de 'contrato' entre las élites políticas, las que parecían acordar una tregua y olvidar sus diferencias (suponiendo que éstas existían) para fundirse en una sola 'clase política', cuyo accionar comenzaba a definirse en torno al despliegue repentino del valor de la estabilidad política, cuyo resguardo debería realizarse aun a costa del abandono de toda posibilidad de problematización, o siquiera acercamiento, a la realidad que se escondía tras las puertas del parlamento y la casa de gobierno".

hasta 1920 en Chile en particular y en América Latina en general, "el Estado no era más que un ente al servicio de una elite cuya base de poder estaba en la estructura social más que en el aparato estatal. Era por ello que resultaba importante la cohesión de la elite, y así no otorgarle autonomía al poder administrativo del Estado. Fue la elite la principal fuerza política y fuente de estabilidad" (Joselyn – Holt, s/f). En Argentina, Perú, Venezuela se viven procesos similares. En Cuba, por su parte, la situación fue un poco diferente, con un retardo en los procesos independentistas que le permitió liberarse de España recién en 1898 para pasar en 1902 a ser una república bajo dominio norteamericano con una burguesía y una oligarquía casi inexistentes. El campesinado empobrecido fue llevado hasta los límites de la miseria lo que permitió la incubación del germen de la guerrilla que luego se toma el poder el '59, donde la revolución nace con una idea de constituir, en pleno siglo XX, el Estado nación Cubano con el pensamiento de José Martí como base.

La época de oro del Estado oligárquico latinoamericano tuvo diversas manifestaciones en el continente, sin embargo, el Estado liberal clásico como concepción, entra en crisis en los años '30 como consecuencia de la crisis económica mundial que "en Brasil se vinculará a la crisis del particularismo cafetalero; en Chile a la crisis del salitre; en Argentina al límite de la expansión de la frontera agropecuaria. Pero, en definitiva, se prestará como una pérdida de la hegemonía real en situación de crisis económica y de menor disponibilidad del excedente. En estas condiciones se manifiesta una pérdida de la capacidad de unificación nacional, y una respuesta represiva frente a la constatación de los sectores medios y populares emergentes, agudizándose las contradicciones al interior de las clases dirigentes" (Ottone 2000; 14). En este contexto aparece como actor relevante la clase obrera que se concentra en los enclaves mineros, lo que la hace estar vinculada a los capitales extranjeros y no incorporada al sistema monetario, ya que el salario es transformado en fichas canjeables sólo dentro del mismo enclave minero, esto no les permite movilidad alguna.

El proletariado se constituye entonces en relación a la demanda externa y cuando ésta se acaba se genera una fuerte migración a la ciudad produciendo una gran presión en los espacios urbanos de la época. Este proletariado urbano se constituye demandante pero no en afán de ruptura del sistema sino de incorporación a él, es un proletariado urbano que demanda incorporación al Estado en la idea de ser asalariado de más alto estándar y no el término de una relación de explotación. La "cuestión social" emerge con fuerza para permanecer hasta hoy como un elemento fundamental del que los Estados deben hacerse cargo si quieren mantener la gobernabilidad⁴. Obviamente los diferentes países tuvieron una evolución desigual con mayor o menor grado de consolidación de los estados, pero en todos ellos la sociedad civil se constituye en relación a éste.

Posterior a la crisis del '30 los Estados latinoamericanos se pusieron en la difícil empresa de reorganizar la producción y la economía, en esta tarea se encuentran

⁴ Entendiendo por tal "un conjunto de condiciones para gobernar de manera consensuada, concertada y armónica" (De Quiroga 1999;169) que incorpora como ejes centrales la cohesión social y la perdurabilidad.

cuando surge la segunda guerra mundial que obliga de una u otra manera al cierre de las fronteras en función de protegerse del conflicto, lo que inicia el periodo de sustitución de importaciones caracterizado en su primera etapa por un Estado interventor con un fuerte énfasis en lo social, es el periodo de desarrollo hacia dentro en su etapa fácil diría Franco (Franco 1996;5), es decir, sin mayores exigencias tecnológicas. En este contexto, el Estado se define como estado protector, las políticas sociales aparecen relevantes, mas no precisamente en función de justicia social sino más bien como un elemento de contención ante las demandas del proletariado que comienza a situarse en la periferia de las ciudades y a demandar la satisfacción de necesidades en el ámbito de la salubridad, educación, seguridad social e incorporación laboral, esto tensiona el orden político imperante. La intervención estatal en la economía hace aumentar el poder adquisitivo de las masas en función de superar la crisis, lo que implica un desplazamiento de la preeminencia de la oligarquía terrateniente tradicional hacia las elites industriales con carácter de burguesía. Las bases populares alcanzan algunas conquistas impensadas en el periodo anterior y se vuelve a una cierta estabilidad que no durará mucho tiempo.

Entre los años '40 y '50 en América Latina se produce un periodo denominado "nacionalismo económico", que implicaba una mayor inclusión de las bases populares aunque aún las elites son predominantes, así Getulio Vargas en Brasil, Juan Domingo Perón en Argentina y Carlos Ibáñez del Campo en Chile, configuran un nuevo panorama para la región, en donde los regímenes denominados populistas aumentan las expectativas de las clases trabajadoras, ahora concientes y exigentes de sus derechos.

El periodo de sustitución de importaciones difícil (Franco 1996; 7) fue la segunda etapa del proceso de desarrollo, se trataba de la tecnologización de la producción en función de fabricar bienes de mayor elaboración. A esta etapa, sin embargo, no accedieron todos los países de la región, la sustitución de importaciones contribuyó a la consolidación promovida por el Estado de una clase media que consumiría aquellos bienes fabricados en el país. Este modelo, no optante, saturó las economías nacionales y produjo expectativas en la población que la economía no fue capaz de satisfacer.

En lo social, en tanto, en el continente se consolidaban los movimientos sindicales. La identidad de la clase obrera argentina, por ejemplo, se basó en la incorporación a los procesos de sustitución de importaciones pero se generó bajo un pacto de no modificación del orden agrario en el país, lo mismo sucedió en Chile y en el resto del continente. En Chile este pacto permaneció inmodificable hasta la revolución agraria impulsada por Eduardo Frei Montalva en los años '60.

El modelo de desarrollo de la posguerra contribuyó en la industrialización de los diversos países, la consolidación de una clase media y sobre todo en el proceso de urbanización de la región, cuestión que resultará fundamental cuando se analice el actual modelo de cohesión social que se pretende implantar en el continente.

En este contexto la cohesión social era un elemento central, se avanzaba, sin saberlo quizás, a pasos agigantados hacia una identificación de cada habitante del continente

con un nosotros constituido no sólo por los habitantes del país de pertenencia, sino por todos aquellos que habitaban el continente. Se avanzaba en la primera escala de la cohesión, aquella que está en el ámbito del imaginario simbólico, existía una imagen colectiva que representaba qué éramos y hacia dónde íbamos dirían los Tironi. Se avanzaba también en la generación de una red asistencial que garantizaba ciertos derechos en el ámbito de la salud, vivienda y educación y "hacer uso de ellos es (era) un acto administrativo, pero también un modo de integración social, un ejercicio de ciudadanía en su forma más pura, una forma de sentir y decir 'yo pertenezco a la comunidad'... los servicios sociales también cohesionan los miembros de una comunidad con aquellas visiones y símbolos que las sostienen" (Tironi 2000; 6). En la última etapa de este proceso se avanzaba también en la cohesión a micro escala, la escala urbana, en la mayoría de los países del continente se diseñaron políticas habitacionales tendientes a hacer más heterogéneo el espacio urbano, se diseñaban políticas de inclusión, una muestra de ello fueron las políticas de vivienda de Salvador Allende en Chile, las que situaron viviendas sociales en pleno espacio reservado para los más ricos, proceso revertido por la política de erradicaciones de los '80.

El momento de crisis del modelo de sustitución de importaciones no fue el mismo en todo el continente, sin embargo, puede situarse entre fines de los años '60 y principios de los '70. En este periodo la saturación del mercado interno, la inflación, el aumento de los precios en función de financiar la incorporación de tecnología, la deuda externa, en suma el sinfín de problemáticas que debilitan los sistemas económicos de la región vienen a desestabilizar también la convivencia social, dando inicio a un periodo de odiosidad de clases que culmina en innumerables regímenes autoritarios que desde mediados de los '60 y principio de los '70 hasta fines de los '80 dominan la región marcando un oscuro periodo en la lucha por la igualdad y la incorporación de todos y todas a la sociedad. En este contexto la estabilidad social es mantenida por la fuerza de la represión más que por la potencia de la cohesión. Lo que caracterizó estos años fue el retroceso en cuanto a los beneficios conseguidos por años de lucha de la población más pobre del continente, la disminución de los recursos destinados a la política social y el empobrecimiento generalizado de la región. A modo de ejemplo la CEPAL señala que recién en el año 2005 se alcanzaron los niveles de pobreza de 1980. Entre 1980 y 1990 la pobreza sólo aumentó en promedio en 18 países de la región más Haití (ver cuadro anexo N° 1). La fragmentación más absoluta de las sociedades y el aumento de la desigualdad se instaló en el continente para quedarse por mucho tiempo produciendo patologías sociales cuyas consecuencias recién comienzan a manifestarse.

En los '80 se actualizan y concretizan las visiones liberales que aparecen en los '50, esta visión de Estado separa la justicia de la igualdad, la concepción liberal considera la desigualdad como parte de la dinámica social, para los liberales la desigualdad produce movimiento y progreso. Lo anterior se basa en la idea de que si hay algunos que están en mejor situación se constituyen como óptimo a alcanzar por aquellos que están en peor situación, el liberalismo por tanto se opone al concepto de igualdad impulsado por el Estado, esto sólo produce estancamiento en la sociedad. Durante los años ochentas en América Latina y Estados Unidos la

discusión respecto a las crisis económicas latinoamericanas estuvo en el centro del debate. A pesar de que en muchos países ya se había comenzado a imponer “ajustes estructurales neoliberales”, aún no existía un acuerdo explícito al respecto. Éste sólo llega en 1990, cuando se reúne en Washington, la elite intelectual económica latinoamericana, la que luego de intensos debates produce una suerte de “método económico” que prometía salvar las economías de América Latina.

La receta era entonces reducir los déficit fiscales y la inflación, retirar al Estado para dar paso a los privados en casi todas las áreas de la vida nacional, volver a poner énfasis en las exportaciones como motor del crecimiento, modernizar el aparato público y focalizar la política social (provista por privados subsidiada por el Estado). Esta pócima neoliberal ofrecía ser la panacea, sin embargo, el tratamiento no estaba exento de efectos colaterales tales como altos niveles de cesantía, el deterioro del medioambiente, la descomposición de la vida familiar y comunitaria (producto del individualismo), la concentración de los beneficios en una minoría, hambre y desesperación para aquellos que no se podrían integrar al modelo. Los economistas aseguraban que esto sería por poco tiempo, y que luego vendría el crecimiento. Esta ciega confianza en el sistema propuesto no permitió tomar en serio sus consecuencias, las que tarde o temprano descompondrán el cuadro económico y político latinoamericano.

Dichas consecuencias son argumentadas hoy por la CEPAL como elementos a los que debe dar respuesta la nueva propuesta de cohesión social, es decir, “aumento de las brechas sociales, emergencia de identidades auto referidas, excesiva racionalización económica, tendencia a la individualización y al debilitamiento de lo público, ruptura de los lazos sociales primarios y por tanto, legitimidad del Estado cuestionada, lo que desemboca en un peligro creciente para la gobernabilidad de los Estados Nacionales” (Espíndola 2007). En lo medioambiental también se produjo una tremenda crisis que tiene en jaque la vida en el planeta, el tema recién hoy comienza a aparecer como relevante y se han comenzado a realizar acciones que permitan superar el problema, no sé si es posible o demasiado tarde, pero ese sería tema de otro artículo y no de éste.

No cabe más que alegrarse entonces por la toma de conciencia generalizada del problema social y ecológico que generó el crecimiento bajo el modelo neoliberal. Veamos ahora los beneficios de la propuesta que pretende abordar la problemática social y las dificultades a las que se verá enfrentada.

Disminución del tamaño del Estado y privatización de la política social

La disminución del tamaño del estado implica que existen una serie de actividades que tradicionalmente se le adjudicaban como responsabilidad en función de cautelar los derechos de toda la población y que, por su reducción, no puede ejecutar debiendo externalizar las funciones que, como se señalaba anteriormente, están en el ámbito de la protección social. Esto produce situaciones de inseguridad y violencia como las que señala Juan Pegogaro cuando plantea que “históricamente el Estado

ha puesto en marcha diversas políticas sociales, de promoción, de asistencia, de preservación de ciertos bienes como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, que tienen una función legitimadora (Offe, 1982) y que de alguna manera tratan de contener a los individuos y alejarlos de las conductas ilegales, excepto una minoría irreductible, numéricamente escasa (Durkheim, 1975). Pero la estrategia de las políticas económicas neoliberales en la década de los noventa plantea una refuncionalización del Estado (Rose, 1997), con el retiro de gran parte de aquellas funciones, y sus efectos han desatado el fenómeno de la inseguridad individual y social" (página 35). Un efecto del alejamiento del Estado de esa función protectora que lo legitima es el fuerte impacto que hoy en día tiene el tema de la inseguridad ante las conductas anómicas que se manifiestan en sociedad en forma de delito. Y es en este campo también donde encontramos una privatización del abordaje de la problemática, ya que, en vez de retomar las riendas de las políticas sociales que permitan romper los círculos que promueven el delito, "se ha convocado a la ciudadanía para participar explícitamente en la prevención del delito junto a las agencias tradicionales de gestión del control social penal (policía-jueces-cárcel)" (página 35). Todo en el ámbito de la represión, la fragmentación y el control que contienen por un tiempo las manifestaciones de la problemática pero que acumula aun más energía destructora cuando explota.

Brillante otra vez, Martín Hopenhayn nos ofrece una descripción desoladora de lo que ha provocado en América latina la disminución del tamaño del Estado y la restricción de sus funciones. Así, en su texto "El fantasma de la violencia en América latina", señala que "la ausencia del Estado habría hecho posible el estallido de conflictos violentos o situaciones sostenidas de violencia: Perú con Sendero Luminoso; Colombia con las guerrillas, el narcotráfico y el terrorismo paramilitar; Brasil con el asesinato masivo de campesinos sin tierra o niños de la calle. La ausencia del Estado se entiende como deficiente atención pública a necesidades urgentes, sobre todo por falta de cobertura territorial de servicios y programas; como falta de presencia de la autoridad pública en zonas con alto índice de poblaciones marginales tanto urbanas como rurales; y como falta de ciudadanía" (página 5). Es menester recordar que esta disminución del tamaño del Estado y la restricción de sus funciones ha significado entre otras cosas la externalización de la aplicación de la política social y en algunos casos no sólo de la aplicación de la política sino que también de su formulación. Así en Chile, por ejemplo, el Ministerio de Vivienda no construye viviendas, el Ministerio de Obras Públicas no hace obras públicas, ambos funcionan bajo la lógica de mercado en tanto son los privados los que ejecutan la política. En el caso de los ministerios de Educación no tienen colegios y de Salud la mayoría de sus prestaciones también son realizadas por privados. Éstos sólo atienden directamente a la parte de la población más pobre, el resto que cuenta con recursos es atendido por privados rompiendo así el vínculo de solidaridad entre los que cuentan con más recursos y los que tienen menos.

La cohesión social, una necesidad para mantener la sociedad

Luego de los regímenes autoritarios en el continente y producto también del derumbe de los socialismos históricos, las elites políticas pasaron a considerar la

democracia como una meta más que un proceso en construcción, varias transiciones no terminan de transitar dado que las democracias que construyen no son capaces de dar cuenta de los nuevos retos que les impone la actual situación política y económica en el continente.

América Latina ha adoptado el neoliberalismo y se ha convertido en el continente con mayor desigualdad en el mundo, estando a pasos de ser un continente con ingresos medios. Los países latinoamericanos no sólo han adoptado la economía capitalista, sino que “van a pasos más o menos grandes hacia una sociedad de mercado, o sea, una sociedad con normas, actitudes y expectativas conformes al mercado. La mercantilización de las diversas relaciones sociales modelan un nuevo tipo de sociabilidad. Prevalece el cálculo racional instrumental del intercambio mercantil, imprimiendo a las relaciones sociales un sello más individualista y egoísta. No es casual que, cuando todo parece transable, el dinero se constituya en el ‘equivalente general’ de todos los bienes, relegando consideraciones de amor, amistad, solidaridad al ámbito privado” (Lechner 2003; 9).

Las sociedades se constituyen por vínculos de mercado cuya esencia es la competencia entre individuos, las personas dejan de compartir un imaginario común que les permita sentirse parte del país al que pertenecen y menos, claro está, al continente que los alberga. La peligrosa consecuencia de esta forma de constituir lazos está en la cristalización de racionalidades particulares de cada grupo social perteneciente a un territorio determinado, albergando el germen tribal en donde las reglas del juego y el valor de las instituciones nacionales se ponen en cuestión originando dinámicas que en el mejor de los casos contribuyen a la aparición de sectas que se alejan de la sociedad y construyen sus propias reglas o, en el peor de los casos, se potencian grupos que manifiestan su descontento en asoladas de violencia en las calles de la ciudad. Como indicador de ello se pueden señalar las oleadas de pobres que bajan de las favellas a las playas de Brasil arrasando con todo lo que encuentran a su paso (incluidos los turistas con mala suerte), o las barras bravas en Chile, las que silenciosa, pero constantemente asaltan y agraden a quienes encuentran a su paso antes de un partido de fútbol en el centro de la ciudad o en el metro.

Las instituciones están en cuestión porque son creadas, formadas y mantenidas por las elites políticas que consideran, como decía anteriormente, la democracia como un fin, sin tomar en cuenta en los hechos, la opinión de la mayoría de la población. Resulta preocupante el avance que ha tenido la desvalorización de la democracia en América Latina como se ve en el cuadro anexo N°2, exceptuando Venezuela (con Chávez y por tanto en un proceso diferente) y México. En el resto del continente ha disminuido el porcentaje de personas que están satisfechas con la democracia existente en su país. Impacta el caso de Nicaragua, Bolivia, Colombia y Perú, países en los cuales entre 1996 y 1997 más del 60% de la población estaba satisfecha y entre 2004 y 2005 no alcanza el 50%. Estas estadísticas deben poner en alerta a quienes toman las decisiones en función de identificar aquellos aspectos deficientes del proceso y diseñar alternativas a éste.

El desborde de los canales institucionales de resolución de conflictos que hacen surgir la violencia (en todos los ámbitos de relaciones y en las relaciones urbanas en particular) están en el corazón mismo del modelo neoliberal. Su instalación en América Latina en los años '80 implicó la instauración de la idea, que es posible lograr la estabilidad de la sociedad por medio del buen funcionamiento del mercado y de las instituciones, olvidando que concebir democracia como régimen de gobierno no es lo mismo que democracia como un sistema de deberes y derechos. La primera concepción de democracia señalada, es decir, democracia como régimen de gobierno, considera fundamental la gobernabilidad sistémica, o sea basta que las instituciones funcionen para estar conformes. La idea de democracia como sistema de deberes y derechos incluye la idea de gobernabilidad democrática cuya esencia está en la incorporación de estrategias para avanzar en la incorporación de todos y todas en su diversidad.

Las personas más castigadas por las dictaduras militares en Paraguay, Argentina y Chile, por ejemplo, fueron los más pobres, a ellos les afectó con mayor crueldad la represión y hoy ¿qué hacen los sistemas democráticos de esos países por incorporarlos?, ¿ha cambiado acaso la política de vivienda que permite la fragmentación de los espacios urbanos?, ¿hay acaso una mayor mixtura social en los colegios de elite en esos países?, ¿no son acaso los sistemas de salud privados a los que esta población no puede acceder los que cuentan con la tecnología más avanzada y la mejor atención producto de la gran cantidad de recursos con los que cuentan?. No es posible avanzar en la cohesión social latinoamericana si no se responden estas preguntas de modo serio y responsable a favor de los más pobres.

Las políticas sociales que se han implementado en los últimos años sólo han considerado la dimensión material, así la idea de "disminución del déficit" ha sido la tónica de la mayoría de las intervenciones en salud, vivienda, educación y empleo, teniendo como correlato viviendas de departamentos de 30 mt² para familias de 6 o 7 personas, colegios y hospitales construidos sin posibilidad alguna de ser habilitados con maestros o personal de salud y empleos precarios dada la flexibilización laboral. Eventos todos que marginan a la población "beneficiaria" no haciéndola partícipe de sus propias soluciones (exceptuando, claro, el "ahorro voluntario", en la idea de cofinanciación, es decir, dinero), perdiendo la posibilidad cierta de construir un tejido social sólido que permita enfrentar futuras carencias, es decir, perdiendo la oportunidad de constituir un "nosotros podemos" y no sólo un "yo puedo" cueste lo que cueste.

Una situación que hay que abordar y que se agrava día a día hace referencia a la imposibilidad de movilidad social. Bourdieu diría que este es un elemento inmodificable de las sociedades capitalistas dado que el habitus de clase no se modifica tan sólo con la educación, se hace necesaria la tenencia de redes que permitan situarse en el mundo laboral con mejores expectativas. Cabe poner como ejemplo aquí el estudio de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile que dejó en evidencia que personas con tremendas capacidades intelectuales estaban fuera del mercado laboral o ganando sueldos muy inferiores dada la clase social desde donde provenían, y se encontraban, por otra parte, personas con menores

capacidades pero con mayores redes ocupando altos cargos tanto en el sector público como privado.

Ante la instalación del modelo neoliberal existían pocas Universidades a las que accedía la elite, sin embargo, aquel que provenía de sectores más pobres tenía una alta posibilidad de acceder a un buen trabajo dado que el número de profesionales era menor. Hoy en día aquellos jóvenes provenientes de sectores con más dinero siempre pueden acceder a la educación superior dada la gran cantidad de oferta universitaria existente, y dada también la gran cantidad de redes con las que cuentan, seguramente accederán a un buen trabajo. Aquellos que vienen de sectores de escasos recursos, en cambio, pueden hacer un gran esfuerzo e ingresar a universidades privadas, pero siempre ocuparán puestos de trabajo de segunda o tercera categoría, ya que les será imposible romper el círculo de la fragmentación de la sociedad y no manejarán ni los códigos ni las redes para acceder a mejores empleos. Esto nos lleva a un círculo peligroso en el cual hay pobres con profesionales pobres para pobres en espacios pobres provenientes de universidades pobres y profesionales ricos para ricos en espacios de ricos. “La distorsión entre las promesas de escolarización y la realidad del mundo del trabajo engendran una frustración extremadamente fuerte. Lo anterior resulta extraordinariamente familiar para países que han tenido históricamente un potente sistema educacional (como Argentina y Uruguay), para los que lo han masificado recientemente (como Chile y México) o para los que están en tren de hacerlo aceleradamente (como Brasil)” (Tironi 2000; 57). Si recordamos que el 59% de la población infantil en América Latina es pobre, tendremos en el futuro un 60% de población adulta socializada en la cultura de la pobreza. La imposibilidad de movilidad social es la más cruel manifestación de la fragmentación, ya ni siquiera el esfuerzo personal es suficiente, no hay salida posible y se instala la desesperanza.

En ese contexto nacen razones suficientes para justificar la violencia que permite una válvula de escape para el descontento que produce vivir en una cárcel con barrotes simbólicos. La ruptura de los Estados Nación no sería sino la culminación de un proceso en marcha, ante tanta fragmentación. ¿es posible pensar en UN Estado o no es más correcto comenzar a pensar en los Estados dentro de los Estados?, ¿tribus urbanas, una moda de juventud o la nueva forma de organización social?, son muchas las preguntas y poco el espacio y el tiempo para las respuestas.

Hacia una crítica al concepto de cohesión social europeo aplicado a América Latina

Como bien lo señala Biehl para el caso europeo, “las consecuencias de la ‘fragmentación social’ se resumen en un conjunto de divisiones en la sociedad, actuales o posibles, que conducen a conflictos violentos y a la desintegración social, en el corto plazo, y al desmoronamiento del ‘modelo social europeo’ en el largo plazo. En ese sentido, la ‘cohesión social’ se entiende como una necesidad estructural de las sociedades europeas pues impediría que las divisiones sociales adquieran una magnitud crítica” (Biehl 2006; 2). Dichas consecuencias de la fragmentación también son evidentes en América Latina, con el agravante de que en este continente

las situaciones de desigualdad son aun mayores que las europeas. La alerta respecto a la ruptura de las sociedades modernas está dada.

La situación actual de América Latina evidenciada en las páginas anteriores permite comprender la relevancia de políticas que apuntalen una cohesión social basada en valores democráticos. “Más allá de su indudable relevancia ética en razón de la equidad, ésta también es relevante para determinar la solidez del Estado de derecho, del orden social democrático y de la gobernabilidad. Sin embargo, el uso del concepto dista de ser riguroso: más bien, es un objetivo u horizonte político que se asocia indistintamente con diversos y abigarrados aspectos del desarrollo social que, según se afirma, contribuyen a su logro o lo obstaculizan” (CEPAL 2007; 9). El concepto no sólo no es riguroso, sino que puede transformarse en un mero discurso poniendo aun más en peligro la estabilidad del continente. Se hace necesario, por tanto, no sólo revisar las dimensiones e indicadores establecidos para la medición en intervención sino que también las formas en que dicha medición en intervención se realizarán.

Si se consideran los indicadores de cohesión social en su dimensión de distancia tales como salud, vivienda, educación, ingreso, empleo, pensiones, justicia y brecha digital, salta a la vista que muchos de ellos han sido utilizados para medir todas las propuestas teóricas anteriores tendientes a que el crecimiento se convierta en desarrollo. Fuera de la brecha digital el resto de los indicadores han sido medidos históricamente y son comparables con otros periodos.

En cuanto a los indicadores institucionales tampoco hay nada muy nuevo fuera de poner las dimensiones de sistema democrático, estado de derecho, políticas públicas e instituciones de mercado en relación a los indicadores de pertenencia y de distancia.

Los indicadores que sí resultan relevantes y representan una interesante apuesta son aquellos que hacen referencia a las dimensiones subjetivas tales como el multiculturalismo, la confianza, la participación, expectativas de futuro, sentido de pertenencia, conciencia de ciudadanía, solidaridad social y diálogo social. Resultan apreciables no por la ocurrencia teórica de tomarlos en consideración por primera vez, sino por las implicancias prácticas que su medición tiene en términos de investigación acción. Así por ejemplo, no es posible medir confianza sin preguntarle directamente a la población su opinión, sin embargo, lo importante es considerar que no basta con aplicar encuestas masivas y formateadas en un mismo lenguaje ya que esto no permite evaluar niveles de confianza en toda la población (la población desconfiada no contesta encuestas), esto sólo es posible de medir y dar cuenta de su heterogeneidad por medio del diseño de estrategias de acercamiento a la población que permita la realización de focus u otro tipo de técnica de recolección de información. Si seguimos aplicando encuestas seguiremos sin saber lo que piensa la población de aquellos barrios a los que no entran los encuestadores (ni siquiera entra la policía) y por tanto no obtendremos la información necesaria para poder generar los cambios.

La misma crítica aplica para el resto de los indicadores de la dimensión subjetiva, se hace necesario que aquellos que diseñan, ejecutan y evalúan la política social en el continente dejen sus cómodos espacios de trabajo y se involucren con la población, cuestión que no sólo contribuiría a una mejor medición de la evolución de los indicadores sino que también a disminuir la fragmentación, porque claro está que aquellos que miden y toman decisiones pertenecen al sector de los privilegiados de la sociedad. La experiencia indica que es un desafío acercarse a la población y sentirse diferente, ser el “otro” en un espacio cohesionado, a su manera y bajo sus propias normas, esa práctica contribuye a experimentar lo que sienten los habitantes de esos territorios cuando se les intenta imponer normas que ellos sienten como ajenas.

Como bien señala Biehl, un problema fundamental de la aplicación del concepto de cohesión social en América Latina hace referencia a los supuestos que la aplicación de éste tiene dado que supone una “cultura de derechos” y “una interpretación política de la cohesión social” (Biehl 2007; 12). Y, claro está, en un continente colonizado, con múltiples periodos de dominación caudillista o de regímenes de facto no es fácil el desarrollo de una cultura de derechos, sin embargo, esto no resulta fundamental si se logra generar procesos que contribuyan a la reconstrucción y en algunos casos a la construcción de un tejido social solidario.

La pregunta es ¿es posible la cohesión social bajo un modelo neoliberal?, tengo la certeza que no, y mientras la concepción del mundo sea sólo evaluada desde el sistema, no hay oportunidad para el desarrollo armónico del mundo de la vida. Desde esta perspectiva y como está concebida actualmente la implementación de políticas sociales que contribuyan a la cohesión social, ésta sólo es una válvula de escape para disminuir la presión que se acumula al interior del sistema capitalista. No obstante, hoy la amenaza es demasiada y ya no afecta solamente la convivencia social, sino que la sustentabilidad planetaria. Son varias las voces que se levantan para denunciar el riesgo de no tomar decisiones que cambien el rumbo de la forma, como habita el planeta, eso contribuye a mantener la esperanza, pero la esperanza no salvará al mundo. Solo la acción de los concientes.

Bibliografía

- Arellano, José Pablo; “Políticas Sociales y Desarrollo, Chile, 1924-1984”, CIEPLAN, Santiago de Chile 1988.
- CEPAL; Cohesión Social, inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el caribe, Naciones Unidas, enero 2007.
- De Quiroga, Giancarla; “Gobernabilidad y participación ciudadana”, en *Afers Inatnationals* N° 47, fundación CIDOB, Barcelona, 1999.
- Durán, Carlos, “Aspectos generales acerca de la crisis del régimen oligárquico en Chile. 1890-1925”, Documento docente, Escuela de Sociología, Universidad ARCIS.

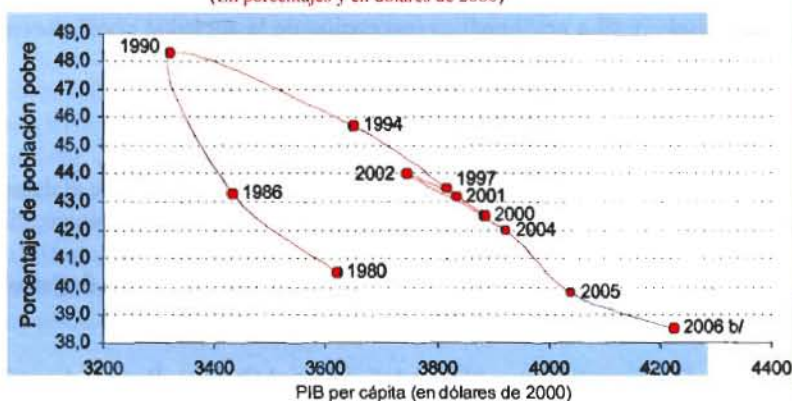
- Espíndola Ernesto; Apuntes y diapositivas de Clases, Magíster en Ciencia Política, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, 2007.
- Franco, Rolando; "Los Paradigmas de la Política Social en América Latina" C E P A L, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, LC/R.1625, Santiago de Chile, febrero de 1996.
- Jocelyn-Holt, Alfredo; "El peso de la noche", Santiago Planeta. (1999).
- Lechner, Norbert; "La problemática invocación de la sociedad civil", Revista de Ciencia Política, Cuestión de Estado, Lima Perú, 1994.
- Lechner, Norbert; Entrevista, Foro, Ideología y Sociedad. 2003.
- Ottone, Ernesto; "La modernidad problemática, cuatro ensayos sobre el desarrollo latinoamericano", CEPAL, Centro Lindavista, Editorial Jus, México, 2000.
- Salazar, Gabriel; "Raíces históricas de la violencia en Chile", Revista de Psicología, Universidad de Chile, Vol. VIII, N° 2, Santiago de Chile, 1999.
- Sarmiento, Domingo Faustino; "Facundo", editorial Colihue, Buenos Aires 2002.
- Tironi, Eugenio y Tironi, Manuel; "Cohesión social y cuestión urbana, la experiencia Europea y una agenda de reflexión para América Latina", CIEPLAN, Santiago de Chile, junio 2006.
- Vargas Aguirre, Mónica y Mercado Cabrera, Edmundo; "Políticas Sociales y Trabajo Social; un análisis histórico, desafíos, dilemas y propuestas", Congreso Internacional "Políticas Sociales para un Nuevo Siglo", Universidad del Bío Bío, 21 al 24 de noviembre, Concepción Chile, 2000.

Cuadro N° 1

EL COMBATE A LA POBREZA NO PROSPERA

Recién desde 2005 se alcanzaron los niveles de pobreza registrados a comienzos de los ochenta, con un PIB per cápita promedio 17% mayor (más de 600 dólares adicionales por persona)

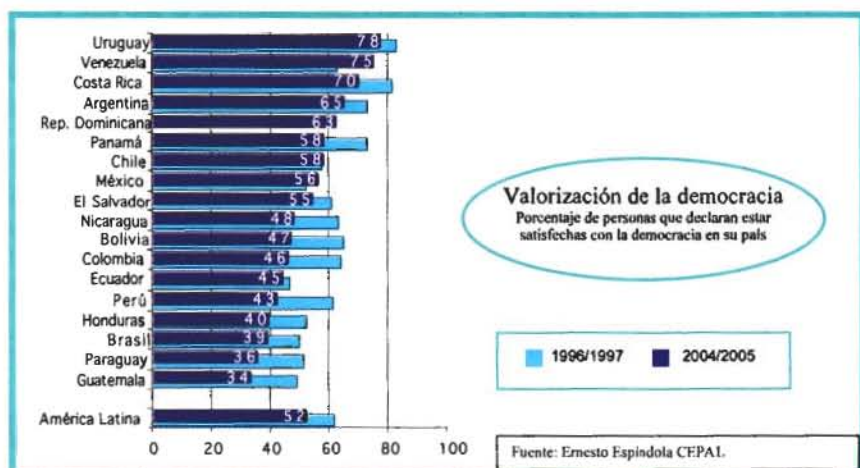
América Latina^{a/}: Evolución de la pobreza y del PIB per cápita, 1980 - 2006
(En porcentajes y en dólares de 2000)



a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.
b/ Proyección.

Fuente: Ernesto Espindola CEPAL

Cuadro N° 2



Valorización de la democracia
Porcentaje de personas que declaran estar satisfechas con la democracia en su país

■ 1996/1997 ■ 2004/2005

Fuente: Ernesto Espindola CEPAL