

Seminario internacional: Cohesión social, garantías de bienestar y protección social: claves para una reconstrucción con igualdad post pandemia en América Latina, CEPAL-AECID
24 y 25 de noviembre de 2020

COHESIÓN SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL

Eduardo Valenzuela

Esta conferencia se basa en gran medida en los trabajos realizados por el Consejo Asesor para la Cohesión Social convocado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familias del Gobierno de Chile con el objetivo de elaborar un plan que fortalezca el aporte de la política social a la cohesión social en nuestro país. Este Consejo ha querido elevar el problema de la cohesión social -hasta ahora circunscrito en el debate académico- al nivel de una preocupación pública, que pueda ser observado sistemáticamente a través de los múltiples instrumentos de medición de los que dispone el estado, y que pueda convertirse en un criterio efectivo en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En esta breve ponencia trataría de responder tres preguntas que han guiado los debates de este Consejo: ¿qué debemos entender por cohesión social?, ¿podemos considerar la cohesión un problema en sí mismo o algo que adviene después de resolver otros problemas como bienestar o equidad? Y, por último, ¿puede la política pública intervenir eficazmente en cohesión social?

¿Qué es cohesión social?

Existen dos maneras de definir cohesión social: por un lado, se define cohesión por la presencia de un cuerpo de valores o experiencia compartida que conforma la unidad de un grupo. Durkheim llamó integración por semejanzas, cuyo prototipo es la unidad de la familia o la identificación que suscita la nación u otros símbolos de esa índole que fundan una conciencia colectiva. Por otro lado, en sociedades altamente diferenciadas, la cohesión se define como respeto hacia la diversidad, tolerancia y renuncia al uso de la fuerza en la resolución de controversias y en la capacidad de producir interacciones significativas y de cooperar en ambientes diversos, lo que remite al reconocimiento de bienes e intereses públicos, civismo y respeto por las normas institucionales. El propio Durkheim llamaba a esto integración por diferencias, aunque su teoría de la solidaridad orgánica estaba referida a la interdependencia que produce la división moderna del trabajo. En esta segunda acepción es importante de captar las relaciones no sólo dentro de los grupos sino entre los grupos que componen una determinada sociedad. Una familia puede ser muy unida, pero si no se habla con la del vecino, no se completa la cohesión social. El Observatorio de Cohesión Social de la Fundación Bertelsmann (Social Cohesion Radar) del que hemos tomado el grueso de la definición y operacionalización del concepto de cohesión social conserva como indicador el apego emocional a la nación, pero otorga mayor valor a las redes que sobrepasan el círculo de los familiares, la confianza generalizada, asociatividad y

participación cívica, el compromiso con las normas generales y el vínculo con las instituciones, todos indicadores de la relación que se tiene con personas, grupos y entidades y con las cuales no tenemos una relación de identidad o familiaridad. Durkheim pensaba que los valores socialmente compartidos se adelgazaban en una sociedad plural hasta el punto en que el único valor realmente cohesivo es la apertura hacia la diversidad y la tolerancia. Con todo, la definición de Radar conserva como un componente esencial de la cohesión la capacidad de construir relaciones sociales cercanas (“a cohesive society is characterized by close social relations”), es decir, interacciones familiares profundas en todo el ciclo de la vida, redes de amistad y sociabilidad duraderas, aunque también comprende una orientación decidida hacia el bien común (“a strong orientation towards common good” en Schiefer & van der Nöll, 2017: 592), es decir la capacidad de cooperar y contribuir al bienestar general.

Determinantes de la cohesión social: ¿es la cohesión social un problema en sí mismo o se debe a otros problemas?

Generalmente se observa la cohesión social como resultado de otras variables como bienestar, equidad y democracia. Cualquiera sea la forma que se mida cohesión, las sociedades económicamente avanzadas son más cohesivas en concordancia con la teoría de la modernización que predicen que el bienestar y la seguridad económica crean condiciones favorables para la cooperación y la confianza, reducen la competencia y el conflicto por recursos escasos (Janmaat, 2011). También se sabe que la desigualdad mina la cohesión social, y que por el contrario, determinados umbrales de equidad reducen conflicto entre grupos y evita la polarización social (The Spirit Level. Wilkinson & Pickett, 2010), aunque los mejores resultados de la equidad se han mostrado mejor respecto de confianza y capital social (Uslaner et al, 2005, 2003)., En ocasiones la desigualdad puede ser soslayada con una estructura social fluida que ofrece oportunidades de movilidad social, aunque el exceso de la competencia por recursos y status en sociedades desiguales erosiona la solidaridad (algo de lo que hemos tenido bastante en el ciclo de prosperidad de nuestro país). La distribución del ingreso no suele ser un determinante de la cohesión en sociedades tradicionales donde factores como la unidad religiosa o la identificación étnica o nacional juegan un rol mucho más significativo. Todavía en sociedades modernas la adhesión y el orgullo nacional pueden producir mucha cohesión al margen de la percepción que se tenga en la justicia con que se distribuyen los recursos (razón por la cual el índice Radar de cohesión social lo sigue considerando un indicador clave). Por último, la democracia parece dar forma a las sociedades que mejor lo hacen en cohesión social. El presupuesto de que existe mayor conexión entre personas políticamente iguales que se relacionan en ambientes no coercitivos se ha revelado muy consistente en toda la investigación sobre esta materia. Las sociedades que respetan más eficazmente derechos y libertades y que valoran el diálogo como medio de resolución de los conflictos suelen presentar mejores niveles de cohesión social.

¿Significa esto que cohesión social es un concepto que puede ser subsumido en otros como bienestar, equidad o democracia? Bastaría con impulsar un desarrollo equitativo en el

marco de una sociedad democrática? El declive del capital social en sociedades prósperas ha sido una preocupación persistente en el último tiempo y mucho del debate en torno a problemas de cohesión social se produce en economías avanzadas¹. La sociología recuerda cada cierto tiempo que el orden social es una construcción en extremo frágil que requiere una atención y cuidado constantes. Pero también cabe hacerse la pregunta acerca de la cohesión social como condición para obtener determinados niveles de bienestar, equidad y democracia. Tenemos la impresión de que todos estos grandes bienes de la modernidad provienen de una lucha incesante: después de todo la democracia es fruto de revoluciones, y la equidad de conflictos de clase muy agudos. Mucha investigación empírica reconoce actualmente, sin embargo, que determinados umbrales de cohesión social son indispensables para obtener y hacer perdurables estas bienes. La importancia de la confianza social en el desarrollo económico ha sido ampliamente reconocida hasta el extremo de que se ha clasificado la confianza generalizada o las redes sociales amplias y heterogéneas como capital social, es decir como un recurso equivalente al capital económico o cultural y como fuente que pueden utilizar las personas, grupos y la sociedad entera para producir riqueza. La equidad social no avanza solamente cuando aumenta la percepción de injusticia en la distribución de la riqueza, sino cuando se activan fuentes de solidaridad que permiten la redistribución de ingresos hacia abajo. La crisis inmigratoria es una crisis de cohesión social en la medida que afecta las actitudes en favor de la redistribución de ingresos y el financiamiento del estado social. También la democracia requiere una dosis de confianza pública y disposición al diálogo sin la cual los procedimientos electorales y las reglas formales del juego no son capaces de sustentarse. Sin cohesión social se frena el desarrollo económico, las políticas de equidad pierden el favor de la población y se malogra el funcionamiento democrático. Debe observarse, por consiguiente la cohesión social al mismo tiempo como condición y como resultado de todo esto una relación de circularidad que requiere una consideración adecuada.

¿Puede la política social intervenir en cohesión social?

Muchas de las formas que tenemos para conceptualizar y medir cohesión social parecen muy alejadas de la intervención del estado. ¿Cómo podría la política pública alterar los umbrales de confianza social o la disposición a aceptar normas, o estimular la aceptación de la diversidad? Mucho de todo esto tiene un fundamento estructural (como el que hemos mencionado anteriormente) y en ocasiones responde a un sustrato cultural históricamente sedimentado (como las dificultades para confiar en los países católicos). También en esto es necesario, sin embargo, navegar aguas arriba para sacar adelante el criterio de cohesión social. Las políticas públicas (y con mayor razón la política social) suele dar por sentadas su impacto cohesivo. ¿Cómo podría ser de otra manera si está referida a prestaciones y beneficios públicamente aceptados? No obstante, rara vez los instrumentos públicos miden cohesión social y menos aun el impacto cohesivo que tiene la política social, es decir pocas

¹ Véase sobre todo el volumen editado por Robert Putnam, *El Declive del Capital Social*. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario, Galaxia Gutenberg, 2003 auspiciado por la Bertelsmann Stiftung.

veces evalúan lo que hacen en términos de su capacidad de producir cohesión social. Por otro lado, existe evidencia de que las condiciones de diseño e implementación de los programas públicos pueden variar mucho en términos de su aporte a la cohesión, e incluso muchos de ellos dañan los vínculos sociales y la perjudican abiertamente (como la vivienda social que desmembra las redes familiares, los proyectos de infraestructura que eventualmente aislan comunidades, las políticas sociales que discriminan contra inmigrantes). En lo que sigue resumo las principales recomendaciones del Consejo Asesor para la Cohesión Social que entregan un punto de partida para incorporar el criterio de cohesión social en la política social.

Por de pronto se trata de incentivar la medición y visibilización de la cohesión social en los diversos instrumentos públicos a través de los cuales se observan las necesidades y requerimientos de la población, principalmente los instrumentos de medición de pobreza, bienestar y distribución del ingreso. Muchos de estos instrumentos han logrado incorporar el enfoque de capital social (CASEN en nuestro país, por ejemplo) y el enfoque de capacidades (próximamente la Encuesta Complementaria de Bienestar Social, ECBS) que constituyen avances innegables respecto del enfoque crudo de ingresos, pero se requiere todavía nuevos avances que incorporen teorías del vínculo y de las normas sociales que subyacen muchas de las dimensiones de la cohesión social.

El efecto cohesivo de los programas sociales es algo que no puede darse por sentado como se ha dicho, puesto que sus rendimientos específicos en términos de producir confianza, asociatividad, participación, respeto por las reglas o de mejorar la percepción de justicia y equidad, son todas materias que requieren ser incorporadas en el diseño y en la evaluación sistemática y sostenida en el tiempo de los distintos programas sociales implementados por el Estado. Nuestro Consejo recomienda revisar con detención el proceso de evaluación ex ante de los programas sociales para incorporar indicadores que permitan evaluar su impacto en las distintas dimensiones de la cohesión social y, sobre todo evitar aquellos que eventualmente dañan la cohesión social. Las metodologías de costo-beneficio y costo-eficiencia que se utilizan en la evaluación social de proyectos del Sistema Nacional de Inversiones proveen una visión limitada, pues no consideran la cuantificación de prestaciones sociales no monetizables, sean estas definidos en términos de bienestar, valor público o cohesión social. Ningún proyecto público o de planificación ha sido evaluado en términos de cohesión social.

También las condiciones de implementación deben ser objeto de revisión y análisis. En este aspecto es posible generar avances que vayan más allá de la incorporación de metodologías de co-creación de proyectos de inversión y de programas sociales sobre la cual se ha insistido justamente en el último tiempo. En nuestro Consejo hemos llamado la atención sobre riesgos de hiperfocalización, sobre todo programas que focalizan por subtramos o que utilizan metodología de selección adicionales como cupos por comuna. Estos riesgos se presentan cuando los programas crean diferencias artificiales entre personas y hogares beneficiarios y no beneficiarios que enfrentan condiciones de vulnerabilidad muy semejantes y que incluso pueden llegar a convivir en una misma área (un subsidio de

discapacidad mental que se entrega al 20% más pobre puede negársele a quien califica levemente por encima, pero cuyas condiciones de vulnerabilidad son prácticamente equivalentes). Esta hiperfocalización puede ser uno de los motivos por los cuales un alto porcentaje de las personas tiene la percepción de que la asignación de prestaciones estatales es injusta. Asignaciones graduales de beneficios conforme condiciones de vulnerabilidad también deben ser aplicadas en aquellos que pierden condiciones de elegibilidad y acceso por ende a prestaciones que recibían anteriormente. Considerar asignaciones proporcionales según la Calificación Socioeconómica de las familias es particularmente importante cuando se trata de subsidios de alto monto, como el programa de gratuidad universitaria.

Otro aspecto que se deben analizar son aquellos programas que exigen comportamientos y expectativas de superación que no consideran la importancia de salir adelante en el marco de una comunidad de apoyo y de ayuda mutua. En particular, nos preocupa que haya programas que ponen la carga del incentivo en los niños, por ejemplo las transferencias condicionadas al desempeño escolar. La capacidad de pensar política social en términos cohesivos debería considerar la posibilidad de transferir recursos públicos condicionadas a la asociatividad, un recurso que se utiliza mucho más ampliamente en otros lugares (por ejemplo, permisos de pesca y caza que se dan solamente a asociaciones y que requieren de los beneficiarios alguna clase de membresía). El uso de transferencias directas en dinero (programas cash-transfer) ha sido un mecanismo eficaz para sortear la corrupción de los intermediarios de política pública (principalmente alojados en el territorio y en la mediación local), pero debe admitirse que ha restado un contacto vivo con las instituciones públicas y ha despersonalizado al estado social (algo que va avanzar todavía más con la digitalización creciente del sistema de prestaciones sociales). En ese contacto resulta crucial el trato digno y respetuoso que constituye un elemento crucial de la adhesión que las personas prestan a las instituciones. El concepto de cohesión social tiene efectivamente el mérito de relevar el aspecto relacional de la vida social, por encima consideraciones estructurales o institucionales. La forma cómo las personas tratan a otros y es tratada por otros es tanto o más importante que el monto de la asignación o incluso del impacto del beneficio obtenido. La cohesión social no es tanto un asunto de de desempeños y eficacia, sino esencialmente de la calidad y profundidad de los vínculos que producimos con los demás.

Estas breves consideraciones muestran las posibilidades que se abren cuando la política pública se abre hacia esta dimensión de la cohesión social: a) ampliar nuestra manera de medir la realidad social incorporando enfoques que proviene de las teorías del capital social, del vínculo y de las normas sociales; b) introducir nuevas metodologías de evaluación de proyectos más allá de los métodos siempre necesarios de costo-beneficio y costo-eficiencia; c) dar prioridad a los proyectos que estimulen significativamente la cohesión social y descartar aquellos que definitivamente la malogren; d) introducir más ampliamente las transferencias condicionadas a la participación y asociatividad; e) mejorar las condiciones de implementación de programas sociales que eviten la sensación de injusticia, discriminación o impersonalidad. Hemos ofrecido solamente algunas indicaciones y ejemplos acerca de cómo la política social puede ser interrogada desde la perspectiva de la

cohesión social. Desde luego, la cohesión social no es solamente un problema de la política pública, sino algo que compromete a toda la sociedad. Pero quizás sea hora de empezar por el estado y sus diversos instrumentos de observación e intervención quienes tienen una responsabilidad principal en este problema.