

Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina



# Cohesión social, gobernabilidad y convivencia democrática: el enfoque propuesto por el Consejo de Europa

*Gilda Farrell, Jefe de la División de la investigación y desarrollo de la cohesión social Consejo de Europa*

## Centralidad política de la cohesión social

En Europa, la cohesión social es un concepto esencial a sociedades modernas centradas en el derecho de los individuos y confrontadas a cambios rápidos y radicales que ponen en peligro las formas tradicionales de creación de lazos y de solidaridades sociales. Y es cuanto más importante que constituye un elemento de búsqueda de un equilibrio complejo, que responde al mismo tiempo a necesidades de realización personal y de pertenencia a un espacio político donde se encuentran la libertad individual y la justicia social, la eficiencia económica y la repartición equitativa de los recursos, el pluralismo y las reglas comunes para resolver en modo pacífico los conflictos.

Toda sociedad tiene una necesidad estructural de cohesión social. A lo largo de la historia, las sociedades europeas occidentales han tentado de satisfacer una tal necesidad en diferentes formas, muchas de ellas “negativas”, exaltando, por ejemplo, la pertenencia a una nación fuerte o generando confrontación de tipo “nosotros y los otros”, en particular la desconfianza hacia el extranjero, el migrante. Después de la experiencia de dos guerras, han perseguido el objetivo de cohesión a través de los derechos humanos cuyos factores constitutivos son la libertad, la igualdad y la solidaridad colectiva.

La libertad que se expresa como autonomía personal no puede ser ejercida dentro de los lími-

tes de la autonomía del otro. Por esta razón, la libertad es en la práctica un concepto relacional que implica igualdad frente a la ley y equidad en el acceso a los recursos materiales, sociales, ambientales y culturales. La solidaridad estabiliza la coexistencia de los individuos y plasma su necesidad de cooperar en un marco de influencia mutua y para las decisiones colectivas.

Así entendida la cohesión social ha contribuido a crear un sentimiento de pertenencia, de confianza y de seguridad; ha sostenido las aspiraciones y los procesos de mejoría de las condiciones de vida. La posibilidad de pertenecer libremente a un conjunto de sujetos iguales debe necesariamente traducirse de un lado, en la posibilidad de contribuir a la creación de la riqueza material e inmaterial y, de otra, de acceder a una distribución la más equitativa posible de los resultados. En tanto que objetivo político que se construye alrededor de la idea de bienestar para todos y cada uno, la cohesión social representa hoy un desafío en el marco de la mundialización.

En efecto, la mundialización es un factor de inseguridad en la medida que desestabiliza las referencias y las instituciones que en el pasado garantizaban la cohesión social en Europa, siendo portadora de ideas y prácticas neoliberales. Ella acentúa la pobreza y la fragmentación social. Los Estados ven su rol reducido a asuntos territoriales y su capacidad de manejar cuestiones mundiales es puesta en duda. Con el desarraigo del capital toda decisión interna queda sometida

a influencias externas, poniendo en causa la legitimidad de los estados que podían en el pasado apoyarse sobre la presencia en el mismo territorio de decisores y portadores de intereses. A esto se suman en Europa los movimientos de poblaciones pobres que crean cierta presión en sus fronteras. En este contexto, la cohesión social es un concepto que puede “equilibrar” la apertura económica con la búsqueda de un cierto control político, contribuyendo a la formulación de nuevas relaciones de responsabilidad entre los ciudadanos mismos y entre estos y las estructuras públicas.

### **Una definición de referencia fundada en los valores del Consejo de Europa**

Es en esta óptica que el Consejo de Europa ha definido *la cohesión social como la capacidad de la sociedad a asegurar en modo sostenible el bienestar de todos sus miembros*, lo que implica el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto de la dignidad en la diversidad, la autonomía personal y colectiva y la participación responsable para definir el contenido de los derechos y su concretización. Esta definición que ha sido retomada en un documento político llamado Estrategia de Cohesión Social implica también el compromiso social a reducir las disparidades y a evitar toda polarización.

La definición adoptada por el Consejo de Europa se distancia así de concepciones mecánicas, fundadas en valores tradicionales de pertenencia de identidad, que hacen abstracción de lo que J. Rawls llamo “el hecho del pluralismo” y también de aquella de capital social, que circunscribe la capacidad de acción conjunta a grupos con intereses o roles afines y se apoya en la idea de lazos “naturales”, mientras que actualmente la cohesión social –concepto que abriga un conjunto complejo de relaciones sociales- pasa por la “exposición” a una variedad de intereses, de posiciones y de conocimientos de naturaleza diferente, incluyendo contradictoria y conflictiva. Institucionalizar esos tipos de definiciones puede en principio llevar a asimilar la cohesión social a la ausencia de diferencias, haciendo abstracción de los desacuerdos o antagonismos y de la gestión del consenso para resolverlos.

Para el Consejo de Europa la cohesión social no es un concepto científico o técnico. Es el resultado del ejercicio interpretativo que los actores institucionales y los ciudadanos realizan actuando sus responsabilidades colectivas y practicando la resolución de conflictos. Por esta razón, más que bajo forma de concepto, la cohesión social se presenta como un marco de referencia que las instituciones y los ciudadanos activos adoptan y renuevan para dotarse de objetivos políticos compartidos y pertinentes para prevenir el conflicto social y asegurar la estabilidad democrática del conjunto. Así, más que compartir valores idénticos, la cohesión social lleva a compartir un objetivo político de equidad, incluyendo en las capacidades (*capabilities*, según Sen) indispensables a la realización individual en un contexto dado de relaciones sociales.

Porque la cohesión social no es una condición “natural” en nuestras sociedades, y porque resulta de las “interrelaciones” entre ciudadanos libres e instituciones públicas y privadas en un cuadro de referencias y de normas reconocidas como legítimas por la sociedad, el Consejo de Europa ha propuesto a sus estados miembros –además de una definición- un método para su operacionalización y la evaluación de los resultados en términos de “bienestar de todos” implicando activamente los ciudadanos. De otra parte, y en el marco de una cooperación Organización de Cooperación para el Desarrollo OCDE, el Consejo ha lanzado una reflexión sobre el progreso de la sociedad interpretado como “progreso en el bienestar de todos”, comprendiendo el de las generaciones futuras, en un mundo globalizado<sup>1</sup>.

### **Definir con los ciudadanos el “bienestar de todos” como objetivo mismo del progreso de las sociedades**

Abordar la cuestión del “bienestar de todos” no es un ejercicio banal porque va más allá de la búsqueda de técnicas o de indicadores e índices de medida para posicionarse en el campo de la epistemología. Es indispensable diferenciarlo de la noción de “bienestar” (confundido frecuentemente con “felicidad” o satisfacción) individual tan explotada en estudios recientes que desligan la percepción personal de la pregunta: “cómo vivir bien en sociedad”, es decir de un concepto

1 El producto de esta cooperación es una “Guía metodológica: “Comprometer los ciudadanos y las comunidades en el progreso de la sociedad hacia el bienestar de todos”, que será publicada en Junio 2010 y lanzado en Noviembre 2010 bajo Presidencia belga de la Unión Europea.

de bienestar concertado e inclusivo susceptible de influenciar los espacios políticos de decisión, de responsabilidad y solidaridad y las formas de elaboración de los conocimientos.

Visto que el significado de progreso encierra la idea de un acercamiento a condiciones deseadas, a objetivos, es indispensable ponerse de acuerdo sobre ellos. En el contexto del Consejo de Europa, cuyos pilares fundamentales comprenden la afirmación y evolución de los procesos democráticos, se ha optado por una definición interactiva del “contenido” y de los indicadores de “progreso en el bienestar de todos”. El principio fundamental del método propuesto es de facilitar la interacción y la deliberación de grupos de ciudadanos –en diferentes contextos territoriales: municipalidades, barrios- representativos de intereses, de roles y de funciones sociales diferentes. Es decir, ricos y pobres, empresarios y sin domicilio fijo, etc. Es la expresión libre de criterios de bienestar y de malestar percibidos individualmente y expresados en un cuadro deliberativo entre “diversos” que permite la formulación de indicadores de progreso en el bienestar de todos. Estos, que muestran la multidimensionalidad de aspectos que componen el bienestar

de todos, no se formulan como relación entre dos variables sino como “camino” de progreso. Me explico.

Un grupo de ciudadanos (150-200) es invitado a expresar libremente los propios criterios de bienestar/malestar. El ejercicio permite unir la percepción individual a la interacción/deliberación en el objetivo de construir una visión común. Los criterios emitidos consienten, de una parte, formular un “ideal” de bienestar (utilizando los elementos positivos o de satisfacción) y, de otra, la condición “peor” (utilizando los elementos negativos). La combinación de criterios negativos y positivos presupone una correlación entre esos y su organización en relación a una tipología de objetos a los que se refieren. Los criterios de los ciudadanos son así organizados en indicadores y cada uno de estos es construido en forma de una escala de progreso considerando cinco niveles: uno ideal, que reagrupa los criterios positivos; uno extremadamente negativo donde los criterios son todos negativos y tres intermedios que combinan criterios positivos y negativos siguiendo las correlaciones lógicas o contextuales que existen entre ellos, como aparece en el ejemplo siguiente:

1. Ejemplo de indicador de progreso en el bienestar de todos: indicador de empleo

Criterios expresados en las reuniones y variables correspondientes para la construcción del indicador	Escala de valores del indicador para caracterizar la situación					
	-0- Pésima (por memoria)	-1- Extremamente mala	-2- Mas bien mala	-3- Media	-4- Buena	-5- Ideal (objetivo obtenido)
- Equidad en el empleo - Realización en el trabajo  → <u>Variables:</u> 1. Seguridad laboral 2. Posibilidades de evolución profesional 3. Calidad del empleo (realización/evolución profesional, horarios convenientes, justicia en la remuneración )	Excluidos permanentes del empleo	Desocupados con poca posibilidad de encontrar empleo	Empleos precarios entrecortados con periodos de desocupación sin posibilidad de evolución profesional - baja calidad del empleo	Precariedad pero posibilidad de reencontrar trabajo y posible evolución profesional - baja calidad del empleo	Empleo fijo con dificultad de reconversión o evolución - calidad media del empleo	Empleo fijo, trabajo diversificado, satisfacción de ir a trabajar, horarios y remuneración convenientes y posibilidad de evolución o reconversión.

Fuente: Resultados de la experimentación en la ciudad de Mulhouse (Francia).

Este ejemplo muestra las ventajas que desde la perspectiva de operacionalizar la cohesión social presenta un indicador de progreso en el bienestar de todos construido como escala de apreciación:

- provee una información más fina de la realidad tomando en cuenta varios criterios;
- permite el análisis de la realidad social en su diversidad, sin limitarse a valores medios,

y la identificación de tipos de personas correspondientes a cada nivel de la escala en el objetivo político de mejorar la situación de aquellos en los niveles más bajos;

- facilita la definición de un objetivo de progreso comprensible y apropiable por los ciudadanos;
- introduce un debate democrático sobre como establecer la escala.

La elaboración de indicadores permite así de convertir un proceso participativo/deliberativo en instrumento de acción política.

Desde el punto de vista metodológico<sup>2</sup>, la construcción de indicadores permite pasar de una o varias decenas de criterios de bienestar a más o menos treinta-cuarenta indicadores que el Consejo reparte en 7 familias de acción política: acceso a medios de vida (o derechos fundamentales); cuadro de vida y ambiente; relaciones con las instituciones; relaciones entre personas/ciudadanos; equilibrios individuales y sociales; percepciones y pertenencias; participación e implicación en la vida pública.

Si las ventajas de este enfoque que facilita la integración de dimensiones materiales e inmateriales del bienestar en una visión de progreso son múltiples, varias son las dificultades a superar:

- la participación de los grupos sociales más ricos de la población a un debate sobre el bienestar común requiere una fuerte legitimidad política del proceso, que se logra en Europa con el apoyo de las autoridades públicas que invitan directamente los ciudadanos. En efecto, se logra más fácilmente la participación de los grupos vulnerables, es decir de aquellos que no tienen otros canales de expresión política de sus aspiraciones;
- la disponibilidad de datos para cuantificar los niveles es en general débil, sobre todo cuando se trata de las administraciones locales. Varias técnicas participativas han sido organizadas para coleccionar los datos que permitan esbozar un primer cuadro del contexto en cuestión.

### **Operar por la cohesión social en contextos diversos**

Finalmente, el Consejo de Europa utiliza los resultados del enfoque propuesto para promover Planes de acción por la cohesión social cuyas prioridades son determinadas a partir de los objetivos de progreso en el bienestar de todos y del marco de referencias acordados con los ciudadanos en las diferentes realidades europeas.

---

<sup>2</sup> Para mayor detalle sobre este método participativo y los apoyos informáticos para su realización, consultar : <https://spiral.cws.coe.int/tiki-index.php>

