

Sin calidad institucional no hay cohesión social

VI Conferencia del Movimiento AERYC- "América- Europa de Regiones y Ciudades"

1 y 2 de diciembre de 2008, Barcelona, España

Cohesión Social y Gobernanza Democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas

Lic. Mónica Bifarello

Secretaria de Regiones, Municipios y Comunas- Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina

Profesora Titular de Política Social- Universidad Nacional de Rosario, Argentina

1. Introducción

La cohesión social es un valor, un principio que se nos presenta como el horizonte hacia el cual orientar la acción pública. Es hoy, a la vez, un problema y una de las principales preocupaciones de gobiernos y organizaciones, luego de una época en que la destrucción de los Estados Nacionales y el fomento de la privatización de las relaciones sociales, mostraran sus terribles efectos en términos de fragmentación social. Es también, vale la pena decirlo, un enfoque para la investigación y para la acción, que pretende tener la fuerza que otras perspectivas de abordaje hasta ahora no han conseguido para encaminarnos hacia la consecución de ciertos objetivos sociales. Es un intangible que generalmente apreciamos más por su ausencia.

Alcanzar la cohesión social no es tarea exclusiva del gobierno, ni de la sociedad civil. Es un desafío colectivo. No se agota ni se completa: es un desafío permanente. Como tal, convoca especialmente a los gobiernos locales, ya que el territorio local es espacio de proximidad y de generación de vínculos. Convoca asimismo a los gobiernos regionales, provinciales o intermedios, que cuentan con los recursos y las capacidades de reequilibrar el territorio. Y por supuesto convoca a los gobiernos nacionales, que deben recuperar el papel de redistribuidores, articuladores y reguladores del sistema social. Es un desafío compartido por las organizaciones de la sociedad civil, que son actores fundamentales en la generación de redes y de capital social; y quienes pueden motivar a los ciudadanos para que sean parte, promover su confianza en la posibilidad de transformar la realidad y en su propia capacidad creadora y

realizadora. Por último, concentra la atención de la comunidad internacional, de los programas de cooperación y de los bloques regionales.

Pero la concreción de un objetivo tan complejo, que está en el centro de todas nuestras preocupaciones, y que parece lejos de alcanzarse, ¿a qué factores responde? ¿Qué es lo que favorece y qué es lo que erosiona la cohesión social?

Hay razones que devienen del contexto, de la historia y de ciertas situaciones coyunturales que hacen a las sociedades más o menos cohesionadas. Para América Latina la principal preocupación vinculada con la cohesión social es la desigualdad, cuya magnitud la convierte en el continente más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso. Esta desigualdad ha ido en aumento en las últimas décadas, a pesar de que hubo crecimiento económico, y nuestra sociedad sufre las consecuencias de la concentración de la riqueza en términos de segmentación y desprotección social.

Una sociedad cohesionada necesita tener, al menos, equilibrio macroeconómico y estabilidad; y que esta situación tenga efectos en la vida cotidiana de las personas. No basta con exhibir números positivos de crecimiento, las personas demandan tener lo que necesitan para vivir dignamente. Además es necesario que exista la percepción de pertenencia a un proyecto colectivo, que –aún con diferencias- contenga a todos y todas. Un proyecto cívico como el que encarnaron los Estados Nacionales durante la época del Estado de Bienestar y que, junto con su caída y con el avance de la globalización, se ha diluido. Los últimos acontecimientos mundiales parecen estar colocando en la agenda pública nuevamente esa necesidad, hasta ahora señalada por académicos e investigadores.

Ahora bien, junto a las cuestiones económico-sociales, existe también una dimensión importantísima para la cohesión social: la político- institucional. La pérdida de confianza en las autoridades y el cuestionamiento de la legitimidad de las instituciones han sido factores de debilitamiento de la cohesión social en

América Latina. Diversos estudios muestran, de manera preocupante, la opinión desfavorable que gran parte de la población tiene respecto de las instituciones representativas tradicionales. En este marco, **nuestra hipótesis es que la cohesión social se fortalece y se sostiene con calidad institucional.** Además, frente a situaciones de crisis económicas o institucionales como las que cíclicamente afectan la región, la calidad institucional permite estar mejor preparados para enfrentarlas, con organizaciones capaces de actuar en contextos de incertidumbre.

En numerosas experiencias hemos observado cómo la calidad institucional es una fuente de cohesión social y tiene una influencia fundamental en su fortalecimiento. Cuando existe calidad institucional, se favorecen los lazos sociales y se potencian las redes asociativas; y por el contrario, cuando la calidad institucional decae, se va generando una sociedad fragmentada y particularista. Estos suelen ser procesos invisibles, sostenidos en el tiempo y muchas veces naturalizados por la propia sociedad, que no percibe cotidianamente cuáles son los beneficios que una alternativa diferente le podría proporcionar.

2. Cohesión social y cohesión territorial: El territorio como espacio social y político.

Cohesión social y cohesión territorial van juntas, así como sociedad y territorio no pueden concebirse por separado. El territorio es un espacio social y político y allí se expresa la manifestación física de la cohesión y el equilibrio social.

Debemos considerar tanto la dimensión espacial de la política como la dimensión política del espacio. Pensar políticamente el espacio significa analizar y comprender las estrategias de los actores territoriales. Por su parte, pensar e incluir el territorio en el diseño de políticas es fundamental, ya que de lo contrario se corre el riesgo de limitar el impacto de las acciones o distribuir inequitativamente los beneficios.

En esta línea de pensamiento toma un papel relevante el territorio local. La escala local es donde se produce la proximidad entre actores y la posibilidad de constitución de lazos sociales, cuya existencia es determinante para la cohesión. La cohesión social sólo existe si existe localmente.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, en el espacio local coexisten diversas escalas de actuación para abordar el problema de la cohesión social. En los territorios locales, además, se produce el cruce entre aquellos flujos que vienen desde lo regional, lo nacional o aun lo global, y llegan o pasan por allí y de algún modo lo uniforman –grandes infraestructuras, comunicaciones, grandes centros comerciales-; con la identidad de sus diferencias culturales o la singularidad de sus lugares propios que aún resisten ser globalizados.

Es muy importante considerar en forma articulada: la relación entre los niveles locales y el gobierno nacional, provincial o regional; los fenómenos de áreas metropolitanas; los distritos o zonas que la descentralización ha generado al interior de las ciudades; los barrios. Para completar el panorama, hay que tener en cuenta la existencia de diversos programas de cooperación internacional para el desarrollo que tienen como desafío lograr la cohesión social y se plasman en los espacios locales.

Se necesita pasar de una histórica superposición de funciones y competencias a una complementariedad entre estas escalas. Esto implica salir de un esquema piramidal, donde los poderes más altos en la escala territorial limitan a los de abajo sin reconocerles autonomía, a una propuesta de territorio en red, donde todos los actores públicos y privados, actuando concertadamente, construyen nuevas relaciones de poder. Hay que evitar las desconexiones porque éstas generan un excesivo esfuerzo que no logra que los resultados sean optimizados. En esta red, que requiere calidad institucional del conjunto de los actores, es el Estado es quien tiene la responsabilidad fundamental de velar por el conjunto y de articular los recursos en el territorio.

3. Las amenazas a la cohesión social y territorial

América Latina no ha sabido aprovechar sus últimos años de crecimiento sostenido, en términos de superación de la pobreza y la desigualdad. Los aspectos sociales del desarrollo siguen siendo relegados. La pobreza y la exclusión que afectan a más del 40% de la población y que en consecuencia atentan seriamente contra la cohesión social, son en América Latina son un problema de dignidad humana ante todo.

Esta situación se agrava si consideramos que con la actual crisis económica internacional las previsiones plantean una desaceleración del crecimiento. Por lo tanto, aumentan las amenazas a la cohesión social y territorial. Señalaré tres preocupaciones principales para la región en términos de riesgos para la cohesión social:

a. Trabajo

La crisis mundial pone en peligro el presente y el futuro laboral a corto y mediano plazo. La profundidad de la crisis es tal que los gobiernos comienzan a evaluar medidas de políticas públicas que permitan evitar la pérdida de empleos, ya que preocupa que se produzca una destrucción incontenible de fuentes de trabajo. En América Latina esto adquiere especial gravedad dadas las altas tasas de subempleo y el elevado grado de informalidad y precariedad en el empleo, que es el principal rasgo del mercado de trabajo urbano en la región. Además, según un informe de la OIT, América Latina y el Caribe es la región del mundo que ha registrado el crecimiento más bajo de los salarios reales en la última década -a pesar de haber obtenido crecimiento económico- lo cual la posiciona débilmente frente a los ajustes que se esperan y que erosionarán el poder adquisitivo de los trabajadores.

b. Exclusión de los más jóvenes

En América Latina la pobreza ha aumentado considerablemente en los últimos años y esto afecta especialmente a niños, niñas y jóvenes. La preocupación

aquí está vinculada con el presente y con el futuro. Con el futuro, porque si podemos superar la exclusión de los más jóvenes estamos cuidando la cohesión social de nuestra sociedad para mañana. Y con el presente, porque debemos de dejar de pensarlos como actores de una etapa en transición a la adultez y comenzar a ver que sus aportes son estratégicos para nuestro desarrollo actual. Trabajar con los niños y los jóvenes requiere dar un fuerte énfasis a las políticas universales, tales como educación y salud, como derechos básicos que se deben garantizar. Se trata de generar políticas públicas en las que la infancia y la juventud se consideren en términos de los derechos básicos que se deben garantizar, pero también de que sus voces sean escuchadas, que tengan el derecho de participar activamente en la vida colectiva. Los niños y los jóvenes nos enseñan sobre la diversidad, las nuevas formas de convivencia y las relaciones intergeneracionales.

c. Dificultades de acceso a la vivienda y a un hábitat de calidad

El acceso a una vivienda digna es un problema urbano que preocupa a toda la ciudad y no un problema de los sectores de menores recursos. Existe en nuestras ciudades, reforzado especialmente en las más grandes que sufren fenómenos de migraciones internas, un importante déficit de vivienda, servicios y equipamientos básicos para los sectores populares. En algunas ciudades se crean verdaderos enclaves en el interior de la gran ciudad y sin integrarse a ella. Esta es una clara expresión espacial de la exclusión y la ciudadanía restringida. La falta de un hábitat de calidad afecta la cohesión social al generar inseguridad, baja calidad de vida y de valoración del espacio colectivo. Las personas y los grupos se van replegando cada vez más en su individualidad, perdiéndose la convivencia urbana en el barrio y en la ciudad y los procesos de socialización e integración social que la convivencia promueve.

4. La calidad institucional que necesitamos proviene de un nuevo sistema de relaciones

Cuando hablamos de calidad institucional no sólo hacemos referencia al Estado, sino que consideramos el conjunto de instituciones y su capacidad de relacionarse productivamente. La calidad institucional no nos viene dada, sino que se construye con insistencia y esfuerzo, desde diferentes sectores:

El Estado –en sus diferentes niveles, nacional o subnacionales, regionales o locales- es una pieza clave, porque no hay calidad institucional sin un Estado democrático que garantice derechos y construya ciudadanía. Un Estado que está dispuesto a abrirse, a escuchar opiniones, voces, identidades, demandas, de todos los sectores sociales. Que acepte que garantizar derechos es algo más que escribirlos o anunciarlos. Que exhiba no sólo voluntad política de transformación, sino un rediseño de su aparato burocrático para orientarlo a efectivizar esa distribución de derechos. Un Estado que asuma que las reformas deben hacerse con las personas, y que sostenga procesos de formación, capacitación y motivación de los agentes públicos.

Debemos reconstruir un Estado que recupere su capacidad de regulación social y del sector privado y que pueda efectivamente garantizar los derechos básicos: el agua potable, la educación, la salud, la seguridad, el hábitat. Un Estado preocupado por la coherencia entre normas legales y sociales. Que sea capaz de garantizar transparencia, rendición de cuentas y difusión democrática de la información. Que lidere una gestión relacional.

Con la Sociedad Civil, se trata de reconstruir el tejido social. La calidad institucional es también una tarea de la ciudadanía. La sociedad civil no es mera espectadora, sino responsable de ejercer el control ciudadano. Requiere un compromiso de las organizaciones, de los medios de comunicación, del sector académico, de los profesionales. La recuperación de la confianza se da fundamentalmente en la sociedad civil, donde tiene mucho valor la recomposición de los espacios públicos y de integración social. Las

organizaciones de la sociedad civil tienen mucho por hacer en términos de su fortalecimiento, su apertura a las innovaciones, su democratización interna y la renovación de sus cuadros dirigentes.

Pero la cohesión social es responsabilidad no sólo del sector público, o en conjunto con la sociedad civil, sino de toda la sociedad, y especialmente de los que más tienen y pueden. Por eso es necesario también un sector privado con responsabilidad social. La responsabilidad social que hoy la cohesión exige al sector privado está vinculada fundamentalmente a la generación de trabajo decente, a la protección de los puestos de trabajo frente a la destrucción del empleo. La responsabilidad social empresaria se demuestra, en primer lugar, con sus propios trabajadores y con el cuidado del medio ambiente en que se desarrolla la actividad.

Se necesita una nueva lógica de relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, que salga del movimiento pendular que nos ha llevado de un modelo estadocéntrico a otro totalmente desestatizado y desregulado; y que introduzca una lógica de redes, de negociación colectiva y de consenso. Este encuentro entre sectores no puede producirse de manera espontánea, sino que necesita de una profunda Reforma del Estado, un rediseño que le posibilite cumplir los nuevos roles. Las redes asociativas plantean una lógica política alternativa que relaciona Estado, Mercado y Sociedad Civil en una interacción orientada a resolver problemas, cuyas pautas de funcionamiento son flexibles y "de final abierto".

Este sistema de relaciones debe asentarse en una comunicación eficaz. Paradójicamente en la era de las comunicaciones, la comunicación es uno de los principales problemas de nuestras organizaciones. La deficiente comunicación afecta a todos los sectores y a las relaciones entre sectores. Se ha perdido la capacidad de escucha y de diálogo productivo. Frecuentemente equiparamos comunicación a medios masivos, pero la comunicación es un fenómeno amplio que atraviesa toda la vida institucional.

Las fallas más importantes en la calidad institucional de nuestras democracias, que afectan la cohesión social y territorial son: el **clientelismo político**; que produce verdaderas maquinarias de cooptación y de intercambio de favores, de las organizaciones con el estado y de los ciudadanos con las organizaciones; la **inequidad social, territorial y fiscal**, en términos de redistribución de los recursos; la **escasa articulación hacia adentro de las administraciones públicas**, que se expresa en la incapacidad de establecer relaciones intergubernamentales entre diferentes niveles del estado y articulación de políticas, programas y acciones al interior de un mismo nivel del Estado; la **hiperburocratización** que retrasa la capacidad de repuesta eficaz de las administraciones públicas y la **excesiva centralización**, que genera desequilibrios territoriales y relaciones de subordinación de los entes locales a los gobiernos centrales; y la **debilidad de los partidos políticos**, que han vivido un fenómeno de erosión de sus identidades y de desmembramiento enmarcados en la deslegitimación de la política y el debilitamiento de los estados nacionales.

5. La cohesión se construye desde abajo hacia arriba. El valor de planificación estratégica y de la participación ciudadana

Para crear las condiciones de ampliación de nuestra democracia acotada hacia una democracia de ciudadanos, necesitamos el fortalecimiento de la participación y de la responsabilidad colectiva, que influyen seriamente en el desarrollo de la cohesión social.

Partimos de una valoración positiva de la planificación y de la participación ciudadana, basada sobre todo en las siguientes constataciones:

- Cuando la participación incide efectivamente en la toma de decisiones, estas decisiones son más eficaces en términos de calidad de vida y cohesión social.
- Las experiencias positivas de participación son experiencias de aprendizaje social e instalan capacidades para la convivencia social.
- Uno de los logros fundamentales de la planificación estratégica, es que permite desarrollar acuerdos colectivos sobre valores sostenidos en el tiempo, lo cual no implica desatender las urgencias, sino ocuparnos del presente sin perder una visión del futuro.

La participación ayuda a construir cohesión social, por ser un proceso colectivo que permite a los ciudadanos tomar parte en las decisiones que hacen a su calidad de vida, e intervenir de manera orgánica en la planificación y gestión públicas. Las ciudades y regiones que complementan los instrumentos de la democracia representativa con procesos sostenidos de participación ciudadana, multiplicando experiencias de ciudadanía activa, han podido reforzar su tejido social y producir verdaderos cambios en la gestión local.

La planificación estratégica participativa introduce cambios en la cultura política, fomentando los valores de solidaridad y cooperación por sobre la competencia y el individualismo. Aumenta además la responsabilidad de los ciudadanos en temas públicos. Requiere un cambio de perspectiva en la toma de decisiones, que incorpora la visión “desde abajo” en el sistema de toma de decisiones.

Una mayoría de ciudades no planifican, no lo hacen participativamente o lo hacen con escaso impacto y trascendencia. Sin embargo desde hace ya más de una década, un importante conjunto de ciudades en el mundo están utilizando instrumentos de planificación estratégica participativa -planes estratégicos, planes sectoriales concertados, agendas XXI, presupuestos participativos-: de esa experiencia debemos extraer lecciones y tendencias. Es un buen momento para hacer un balance de lo aprendido y plantear los problemas que estos

procesos han generado. Algunos problemas observados son la dificultad para sostener los planes en el tiempo, y cierta incapacidad para articular los instrumentos de planificación en un sistema que permita que estos se comuniquen entre sí, logrando así optimización de recursos, mayor impacto y menos desgaste de los participantes.

No hay recetas para los procesos participativos ni normas de calidad universalmente establecidas. Los procesos participativos involucran personas y relaciones entre personas, y como tales, deben servir a la comunidad específica que los sostenga. Sí sabemos que la participación democrática exige reglas transparentes y procesos dinámicos que sean capaces de auto criticarse, corregirse y modificarse. Los procesos locales de participación ciudadana se fortalecen cuando pueden ser sometidos a debate público y pasan la prueba. Una participación democrática exige también contar con algunos dispositivos para no reproducir en sus procesos nuevas inequidades, exclusiones o inclusiones de sectores más desfavorecidos sin proporcionarles los recursos materiales y simbólicos necesarios; especialmente en sociedades duales como las latinoamericanas. Y debe ser capaz de resignificarse e innovar para no producir acostumbramiento.

6. Epílogo: La cohesión social requiere una reinención institucional

Comenzamos diciendo que la cohesión social es un valor, que como vimos se nutre de dos conjuntos de elementos fundamentales: lo que suceda en el contexto económico-social y las capacidades que se extraen la calidad institucional. Esta dimensión ética de la cohesión social –entendida como valor o como principio para la acción- necesita del compromiso de los actores con la transformación de prácticas y esquemas obsoletos. Cada sociedad deberá encontrar las convergencias, los consensos básicos sobre los factores que

permiten mejorar la convivencia, recuperar la memoria e identificarse con un proyecto colectivo.

No hay cohesión social sin calidad institucional. Los cambios en la cultura política y una relación más eficaz entre los actores requieren innovación social y política, que debe plasmarse en cambios institucionales. No tendremos cohesión social si seguimos interviniendo con los mismos instrumentos. Para ello se necesita imaginación, líderes con gran visión del futuro y sociedades participativas y atentas; ya que se trata de buscar alternativas reales y no solamente paliativos a corto plazo.

Finalmente, es imprescindible una tarea de fortalecimiento de las capacidades, de los recursos y de la autonomía de los gobiernos locales, que son los protagonistas en la importante tarea de articular las relaciones sociales en sus territorios.