

**INTERVENCIÓN DEL SR. JOSÉ LUIS MACHINEA, SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), EN LA INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO INTERNACIONAL ORGANIZADO POR LA CEPAL Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, “COHESION SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: UNA REVISION PERENTORIA DE ALGUNAS DE SUS DIMENSIONES”**

Ciudad de Panamá, 7 de septiembre, 2006

Excelentísimo señor Samuel Lewis Navarro, Primer Vicepresidente y Canciller de la República de Panamá,

Estimados miembros del Gobierno,

Estimados miembros del Cuerpo Diplomático y de Organismos Internacionales,

Estimados académicos,

Señoras y señores:

Esta iniciativa conjunta del Gobierno de Panamá y de la CEPAL que hoy nos reúne, cuenta con el auspicio de la Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), la Comisión Europea y la Konrad Adenauer Stiftung, a los que quiero agradecer muy especialmente. Esta iniciativa nos convoca a iniciar el examen de cómo fortalecer la cohesión social en la región latinoamericana y caribeña.

Cabe recordar que la cohesión social ha adquirido creciente relevancia durante las últimas dos décadas, en particular una gran notoriedad política en Europa, concebida como una condición esencial para la seguridad democrática y el desarrollo sustentable.

La necesidad de reconocer que las desigualdades sociales no garantizan estabilidad en el largo plazo, fue uno de los factores que llevó, en 1997, a que los Jefes de Estado y gobiernos de los países integrantes del Consejo Europeo la identificaran como una de las necesidades principales del conglomerado y como un complemento esencial en la promoción de los derechos y la dignidad humana. La importancia de la cohesión social en el horizonte de políticas se reforzó a partir de 2000, cuando una sesión especial del Consejo Europeo en Lisboa acordó el refuerzo conjunto del empleo, de la reforma económica y de la cohesión social como un nuevo objetivo estratégico de la Unión Europea.

Hoy Europa encara ingentes desafíos adicionales en materia de cohesión social relacionados con: la ampliación de la Unión Europea; las masivas migraciones desde África; los malestares asociados a la segregación territorial de algunas urbes y por el acceso limitado al empleo de los jóvenes; el fundamentalismo que acecha en comunidades que no han sido integradas adecuadamente por políticas multiculturales; y los ataques y amenazas terroristas en tierra europea, desafíos que no eran avizorados, al menos en su actual magnitud, hace algunas décadas. Claro está que Europa enfrenta estos nuevos desafíos con un bagaje de experiencias en el diseño de estrategias y políticas orientadas a mejorar la equidad y facilitar la integración que,

sin duda, es más allá de los problemas actuales, la envidia de gran parte del mundo y, en particular, de América Latina y el Caribe.

Por su parte, en nuestra región el término cohesión social emerge con gran fuerza en los últimos años, debido a la urgente necesidad de encarar pertinaces problemas: los altos índices de pobreza e indigencia; la extrema desigualdad que nos caracteriza, así como las diversas formas de discriminación y de exclusión social que hunden sus raíces en nuestra historia. Asimismo, el desarrollo regional nos enfrenta a una realidad cada vez más evidente: la dinámica del mercado del trabajo en nuestra región ha mostrado una escasa capacidad incluyente, en términos de la generación de empleo de calidad. La población enfrenta riesgos relacionados con la falta de ingresos, la inestabilidad de esos ingresos, la salud, el envejecimiento, y las transformaciones de la familia y de las comunidades.

La aparición de la cohesión social como tema dominante en las agendas públicas de la región y la experiencia de Europa en la materia, han abierto un nuevo campo de cooperación entre la Unión Europea y América Latina. En ese contexto, no es de extrañar que el tema haya ocupado un lugar relevante en el discurso de la Cumbre de Guadalajara en 2004. Asimismo, en el último período de sesiones de la CEPAL con la participación de sus gobiernos miembros, que se realizó en Montevideo este año, la cohesión social estuvo presente en nuestras resoluciones.

Sin embargo, cabe reconocer que el término, tanto en Europa como en nuestra región, dista de tener un uso riguroso. Evidentemente, es un objetivo u horizonte político que se asocia de manera indistinta con diversos y abigarrados aspectos del desarrollo social que, se afirma, coadyuvan al logro de cohesión social o, por el contrario, lo interdicen o, en el peor de los casos, delatan su ausencia.

En tal sentido, el presente seminario pretende contribuir a que el concepto adquiriera un mayor perfil, identidad y profundidad, que le permita llegar a ser una referencia inconfundible en el diseño de las políticas públicas.

Intuitivamente, la cohesión social puede asociarse con un sinnúmero de aspectos del desarrollo social, económico y político. El seminario selecciona algunas dimensiones para profundizar en ellas: el financiamiento de la protección social y el vínculo de la protección social con la ciudadanía y los derechos exigibles; la relación de la cohesión social con la pobreza, la desigualdad y los riesgos; las políticas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación; la arquitectura institucional de la protección social; los retos que impone la informalidad en el mercado laboral; el contenido y derrotero de reformas que buscan conciliar solidaridad, universalidad y eficiencia. Todo ello, considerando el contexto, el que determina la viabilidad política de las reformas por emprender. Con el fin de extraer lecciones para la región, de la experiencia europea se analizarán algunos modelos de protección social y sus actuales retos y la experiencia de los fondos europeos de cohesión social.

Permítanme unas breves reflexiones para intentar precisar el concepto de cohesión social. En Europa, el foco está puesto en la superación de la pobreza y la exclusión social. En términos más generales, en el acortamiento de distintas brechas. Y, ello, en el nivel interno de los Estados

miembros como entre los Estados miembros. Se trata de sociedades cohesionadas, pero más que todo, de una Europa cohesionada.

El concepto que nosotros estamos desarrollando en la CEPAL es uno que considera tanto el conjunto de mecanismos de inclusión/exclusión que existen en una sociedad, como las percepciones que de ellos tienen las personas. Es decir, no sólo las brechas objetivas sino también la percepción de los ciudadanos. Estas percepciones son fundamentales, ya que determinan el sentido de pertenencia que tienen los individuos y los grupos a la sociedad como un todo. Inciden en la exclusión las brechas sociales y sus diversas dimensiones, que abarcan la desigualdad de ingresos, la exclusión de oportunidades económicas, la pobreza, el monto y la desigualdad de recursos efectivamente destinados a la inversión social, aspectos todos que tienen hondas raíces históricas y un fuerte asidero en la cultura, las costumbres, tradiciones e instituciones. El sentido de pertenencia y la percepción de cohesión e integración social que tiene la ciudadanía deben ser tomados en cuenta por las políticas públicas.

Más allá de su indudable relevancia ética en razón de la equidad, la cohesión social es relevante para determinar la solidez del orden social democrático. La discriminación, por ejemplo, es un fenómeno complejo que se manifiesta concretamente en exclusión y subjetivamente en representaciones socioculturales, estereotipos, tradiciones y estigmas; también se traduce en manifestaciones simbólicas de inequidad, que no necesariamente tienen un vínculo directo con las condiciones materiales de vida de las personas.

La permanencia de mecanismos de exclusión social y su intensidad, la magnitud de la población excluida, la concurrencia de un gran número de factores adversos en un mismo grupo de personas, llegan a permear las percepciones hasta de quienes no son excluidos. De esta manera, se tiende a difundir en la población un imaginario o representación negativa respecto del funcionamiento de la sociedad, de los poderes y de quienes lo detentan.

Por el contrario, cuando el funcionamiento de la justicia, el cumplimiento de normas mínimas en la sociedad, el control de las condiciones que determinan el bienestar social y el acceso a oportunidades son percibidas positivamente por parte de los ciudadanos, ello incide en conformar actitudes y predisposiciones que favorecen la cohesión social, tales como el pluralismo y la no discriminación, el sentimiento de confianza en los demás y en las instituciones, y el sentido de solidaridad.

El documento del último período de sesiones de la CEPAL sella un compromiso con un pacto social que refleje un acuerdo político para repensar la protección social, sobre la base de derechos universalmente reconocidos. Los países de la región, en tal sentido, requieren concordar caminos que permitan conjugar el desarrollo orientado a los derechos ciudadanos con instituciones y políticas que doten de efectividad a tales derechos. Tales aspiraciones, indudablemente, son parte fundamental de la cohesión social.

Amartya Sen nos advierte acerca de cómo la ilusión de una identidad única sirve de base al conflicto y la violencia que campean en el mundo, hoy no menos que en el pasado. Para Sen, la identidad miniaturizada va de la mano de la violencia. La identidad que pretende abarcar el todo, ignora y oblitera la diversidad que es intrínseca al ser humano y a su vida en sociedad.

Diversidad que se refiere tanto a los múltiples aspectos de la identidad como la clase, género, profesión, religión, lengua, raza, etnia, inserción laboral, identificación política, ética, gustos estéticos y muchos más, como a la libertad de la que deben gozar los individuos para determinar, cada uno, la importancia relativa que le asignan a sus variadas pertenencias y afiliaciones y para hacer elecciones respecto de las identidades sociales diversas.

La cohesión social fundada en valores democráticos debe velar porque las pertenencias no sean fuente de exclusión. También debe velar por la robustez de la pluralidad de identidades, que precisamente pueden encontrar en la cohesión democrática el cemento de su reconocimiento recíproco, espejo en el cual la heterogeneidad se descubre, y se construye el nosotros. Magna tarea en la región, para también aportar a encarar pacíficamente los conflictos del jironado mundo en que nos toca vivir.