

Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe

Documento base

Constituida en 1997, la **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)** es una institución pública al servicio de la acción exterior del Estado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Se dedica a la promoción de la gobernabilidad democrática y la cohesión social a través del fortalecimiento institucional y del desarrollo de capacidades para fomentar el liderazgo público.

Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe

COHESIÓN SOCIAL



© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración
y Políticas Públicas (FIIAPP), 2010
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid
www.fiiapp.org

Edición a cargo de Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Patronato Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

Presidenta

Sra. Dña. M^a Teresa Fernández de la Vega Sanz

Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia

Vocales

Sr. D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé

Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Sr. D. Francisco Caamaño Domínguez

Ministro de Justicia

Sra. Dña. Bibiana Aído Almagro

Ministra de Igualdad

Sra. Dña. Soraya Rodríguez Ramos

Secretaria de Estado de Cooperación Internacional

Sr. D. Diego López Garrido

Secretario de Estado para la Unión Europea

Sr. D. Juan Carlos Campo Moreno

Secretario de Estado de Justicia

Sr. D. José Luis de Francisco Herrero

Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios

Sra. Dña. Consuelo Rumí Ibáñez

Secretaria de Estado para la Función Pública

Sr. D. José Miguel Vidal Zapatero

Director Adjunto del Gabinete de la Presidencia de Gobierno

Sra. Dña. Purificación Morandeira Carreira

Subsecretaria de Justicia

Sra. Dña. Juana M^a Lázaro Ruiz

Subsecretaria de Economía y Hacienda

Sra. Dña. Elena Madrazo Hegewisch

Directora de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Sra. Dña. María del Carmen Moreno Raymundo

Directora de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental (AECID)

Sra. Dña. Julia Alicia Olmo y Romero

Directora de Cooperación para América Latina y Caribe (AECID)

Sra. Dña. Paloma Biglino Campos

Directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Sra. Dña. Pilar Arranz Notario

Directora del Instituto Nacional de Administración Pública

Secretario

Sr. D. Antonio Fernández Poyato

Director de la FILAPP

Índice

LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVITACIÓN AL DEBATE Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN	11
PRESENTACIÓN	13
CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO ICSAL	19
INVERTIR EN COHESIÓN SOCIAL ES CREAR CIUDADANÍA, INVERTIR EN CIUDADANÍA ES CREAR COHESIÓN SOCIAL	23
I. LAS DIMENSIONES DE LA COHESIÓN SOCIAL Y SU PERTINENCIA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	27
II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL EN EUROPA	33
III. LAS RELACIONES UE-ALC EN EL CAMPO DE LA COHESIÓN SOCIAL: LOGROS, COMPROMISOS Y PERSPECTIVAS	37
IV. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE PACTOS POR LA CIUDADANÍA ...	41
V. LOS GRANDES VECTORES DE LOS PACTOS POR LA CIUDADANÍA .	47
A. Condiciones de borde de los Pactos por la Ciudadanía	47
B. El núcleo de los Pactos por la Ciudadanía	49
C. Principios e instrumentos para gobernar los Pactos por la Ciudadanía ..	53
D. Diferencias nacionales y cooperación regional	55
CONCLUSIÓN	57

La cohesión social en América Latina y el Caribe: invitación al debate y propuestas de actuación

Este documento base para la acción pretende plasmar en unas pocas páginas el estado de la cuestión en el debate sobre la cohesión social y articularlo de tal forma que permita orientar futuras áreas de diálogo y cooperación eurolatinoamericana y caribeña en torno al concepto de Pactos por la Ciudadanía. La arquitectura de estos Pactos —de carácter nacional pero desde una perspectiva regional— deberá partir de una visión integrada de agenda de país que haga posible impulsar políticas públicas incluyentes y sostenibles para el fomento de la cohesión social, siempre desde un enfoque de derechos que sitúe la construcción de ciudadanía en el centro de la acción pública.

Presentación

Desde su constitución en 1998, la FIIAPP ha venido cumpliendo con su objeto fundacional (“la formación de dirigentes políticos y sociales y directivos públicos, la investigación, la consultoría y asistencia técnica para el desarrollo de las Administraciones Públicas e impulso de la gobernabilidad democrática y fortalecimiento institucional”) a través de dos grandes tipos de actuaciones, la asistencia técnica pública y la formación de liderazgo público. Durante más de una década, buena parte de sus actuaciones han ido destinadas a reforzar el vínculo especial entre España y Latinoamérica a través del fomento de la cultura democrática y la consolidación del Estado de Derecho. Asimismo, desde hace poco más de cinco años, también impulsa una nueva línea de trabajo en torno a un valor central del espacio eurolatinamericano: la cohesión social.

Desde entonces, este principio orientador de la acción pública que persigue la consolidación de instituciones democráticas aptas para ofrecer oportunidades, capacidades y protección a una ciudadanía diversa y activa pasó a constituir el tercer eje de acción de la FIIAPP. Su marcada vocación europeísta y el prestigio adquirido como entidad gestora en España de los “hermanamientos” o *twinning*, así como su dilatada experiencia en América Latina, la hicieron valedora de la confianza de la Comisión Europea a la hora de ejecutar EUROsociAL, un programa de cooperación regional destinado a la promoción de la cohesión social en América Latina a través de una metodología de aprendizaje entre pares conocida como “intercambio de experiencias”. Los buenos resultados y la capacidad de movilización y trabajo en red demostrados por la FIIAPP han servido para posicionarla como uno de los organismos de referencia en la asistencia para el desarrollo de políticas públicas de cohesión social en el nivel local (URBAL III), nacional (proyectos de asistencia técnica en el desarrollo de políticas sectoriales) y regional (EUROsociAL).

Aquello que en sus inicios denominamos Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina (ICSAL) comenzó a gestarse en 2008 durante un encuentro de redes eurolatinoamericanas del Programa EUROsociAL en México D.F. Ya entonces, apenas cuatro años después de la Declaración de Guadalajara que hizo de la cohesión social la piedra angular de las relaciones entre América Latina y Europa, se empezaban a escuchar opiniones desalentadoras y cierta fatiga institucional ante la envergadura de la tarea que los jefes de Estado de ambas regiones se habían propuesto. La ausencia de una línea de base que permitiera definir la situación de

partida o de un sistema de indicadores para medir los progresos de la cooperación supuso un problema técnico de primer orden al que se han venido sumando las resistencias de ciertos sectores reacios a la inversión en política social.

Ante ese derrotismo anticipado, la FILAPP se propuso emprender un esfuerzo de creación de la masa crítica necesaria para mantener la cohesión social en el corazón de la agenda pública eurolatinoamericana. Si algo había puesto de manifiesto el programa EUROsociAL era precisamente la importancia de promover reformas a medio y largo plazo, y la necesidad de un liderazgo político capaz de hacer suyas reformas debidamente consensuadas y que tengan un verdadero impacto sobre la ciudadanía. Aunque parezca una obviedad no nos cansamos de repetirlo: en materia de cohesión social los resultados no se logran de un día para otro.

Y esto nos conduce al segundo gran principio de la cohesión social, otra supuesta obviedad que sin embargo es muy difícil traducir a hechos reales: la necesidad de alcanzar Pactos. Transformaciones tan necesarias y complejas como una reforma fiscal de auténtico calado o la ampliación de los niveles de protección social para los sectores desfavorecidos difícilmente pueden llegar a buen término si quedan supeditadas a los tiempos marcados por el ciclo electoral. Para que sean sostenibles, estas reformas deben fundarse en acuerdos políticos forjados sobre una determinada visión de país. Y la cohesión social está demostrando ser un mínimo común denominador para todos los demócratas —sea cual sea su adscripción política—: un núcleo de valores compartidos sobre el cual es posible construir un consenso elemental sobre una serie de principios esenciales para que la ciudadanía se convierta en protagonista de su desarrollo.

Este propósito requería llegar más allá de los niveles de gestión y de políticas públicas, más allá incluso de los decisores públicos o *policy makers*, ese grupo objetivo relativamente difuso al que iba destinado el programa EUROsociAL. Para que la cohesión social cobrase arraigo en la región había que llegar al nivel de la política, reunir a los principales partidos y agentes sociales de los distintos países, sentarles en torno a una mesa y lanzar un debate sobre el alcance del término que permitiera un diálogo constructivo y sirviera como germen para la elaboración de futuras políticas de Estado.

Un objetivo tan ambicioso ha exigido la puesta en funcionamiento de una estrategia de intervención novedosa que en estas páginas se presenta de forma sucinta, en primer lugar porque el proceso forma parte consustancial del objetivo perseguido (fomentar una cultura de diálogo en torno a la cohesión social), pero también porque confiamos en que esta metodología puede servir como referencia para otras acciones similares. A grandes rasgos, la estrategia de intervención, que comentaré más tarde en las siguientes líneas, consiste en la articulación sucesiva de cuatro componentes: la redacción de un documento base, la organización de reuniones de consulta e identificación de aliados, la celebración del Encuentro de Liderazgo para la Cohesión Social (AGORA América Latina) y la apertura de nuevas vías complementarias de cooperación. La duración del proceso ha permitido plantear un discusión política para extraer conclusiones, generar consensos y traducirlos en una “toma de posición” común que puede, a su vez, sentar las bases para futuras actuaciones de cooperación.

Con esa intención la FIIAPP ya está trabajando para articular programas de aprendizaje entre pares con el apoyo de los sistemas de cooperación español y europeo, para participar activamente en la segunda fase de EUROsociAL y para impulsar la creación de una Escuela de Política y Alto Gobierno, tres buenos ejemplos de la clase de resultados que pueden derivarse de este proceso.

El documento base

Un término tan rico en acepciones e interpretaciones como la cohesión social tiene la virtud de promover fácilmente el debate; sólo hay que ver la cantidad de literatura académica que ha generado desde su adopción por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE-ALC en Guadalajara. Pero también presenta un riesgo de dispersión considerable, ya que su carácter transversal puede inducir a pensar que todos los problemas de carácter político tienen una repercusión directa sobre la cohesión social. Puede haber en ello algo de cierto, pero precisamente por eso resulta necesario delimitar el alcance del concepto y acotar los grados de causalidad que permitan, en primer lugar, elaborar un diagnóstico lo suficientemente amplio como para abarcar una región tan heterogénea y, en segunda instancia, para realizar una serie de propuestas de acción que doten a la iniciativa de contenido operativo.

La redacción del primer borrador del documento base fue encomendada a Juan Martín y Jesús Ruiz-Huerta, dos expertos —uno latinoamericano, el otro europeo— de reconocido prestigio en la materia que durante su carrera han compaginado la actividad académica con diversos puestos de responsabilidad pública. Ese perfil mixto les hizo posible reunir en un texto de apenas treinta páginas un diagnóstico de la región, una descripción normativa del concepto de cohesión social, un repaso de las relaciones eurolatinoamericanas, y los grandes vectores de unos pactos por la ciudadanía que deberán servir de sustrato al conjunto de iniciativas recogidas en el documento. Gracias a este primer esfuerzo de conceptualización y síntesis fue posible organizar el debate y estructurar las aportaciones de los participantes en las reuniones de consulta que se celebrarían durante los siguientes meses y que irían enriqueciendo el contenido del documento base con la visión y opinión de los participantes.

El documento base cumple un triple cometido. En primer lugar permite presentar una visión determinada de la cohesión social, aquella que considera los derechos de ciudadanía como base del pacto social y promueve un papel activo del Estado con el fin de ofrecer oportunidades, capacidades y protección. Esta visión tan nítida de la cohesión social permite al documento base cumplir una segunda función de identificación de aliados entre los partidos políticos y la sociedad civil, ya que su carácter marcadamente propositivo fue suscitando el interés de personalidades latinoamericanas que comparten en gran medida la perspectiva ofrecida por el mismo; en ese sentido, el propio documento se convirtió en uno de los principales criterios de selección de los participantes en las reuniones de consulta. Y en tercer lugar, permitió acotar el intenso y rico debate que tendrá lugar en dichas reuniones, convirtiéndose en un documento dinámico, continuamente enriquecido por las visiones y aportaciones de las personalidades que participaron en los citados encuentros.

El proceso ICSAL

El documento base fue sometido a debate y sucesivamente modificado en cuatro seminarios celebrados en los Centros de Formación de la Cooperación Española de Montevideo, Cartagena de Indias, La Antigua Guatemala, y previamente a la realización de este último, en la sede de la FIIAPP en Madrid. Cada uno de ellos reunió a personalidades del mundo político, intelectual y académico (del Cono Sur; la zona Andina, Europa y Centroamérica, respectivamente) con el fin de discutir los contenidos del documento e introducir en el mismo las problemáticas específicas de cada subregión y analizar el estado de las relaciones de la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Además de trabajar sobre el borrador para darle forma definitiva, los participantes en estos encuentros sugirieron nombres de líderes emergentes en sus países de origen comprometidos con el concepto de cohesión social que el documento defendía. De este modo, se pudo ir realizando de forma personalizada una preselección de candidatos para la tercera fase de la estrategia de intervención, el I Encuentro de Liderazgo para la Cohesión Social, ÁGORA América Latina (Real Jardín Botánico de Madrid, 7 y 8 de octubre de 2010).

Apertura de nuevas vías de cooperación

El documento base, tal y como ha quedado redactado tras las aportaciones recibidas de las reuniones de consulta, propone en el plano operativo dos vías complementarias para perseguir el objetivo de cohesión social en la región. La más importante de ellas es de carácter interno o nacional, ya que depende de cada país; nos referimos a los Pactos por la Ciudadanía, un acuerdo de principios entre las distintas fuerzas políticas y sociales para establecer una estrategia de Estado que permita alcanzar metas a largo plazo. Poco puede hacer la cooperación a este respecto aparte de asistir a esos países en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y proseguir la labor de capacitación del servicio civil para que, una vez logrado el pacto, los Estados cuenten con la institucionalidad necesaria para implementarlos.

La otra vía podría ser considerada externa, ya que responde a las dinámicas generadas por la globalización. Para aumentar su capacidad de influencia en la esfera internacional, América Latina necesita potenciar su cooperación regional. La reconfiguración de los procesos de integración subregional obedece a la necesidad de anteponer el componente político al comercial. Quizá por ello, uno de los ejemplos de cooperación más fructíferos de la última década ha consistido precisamente en el intercambio de experiencias en políticas sociales. El éxito de los programas de transferencias condicionadas ha sido replicado por la mayoría de los países latinoamericanos con buenos resultados, igual que viene sucediendo con otras buenas prácticas como los presupuestos participativos, los programas de educación fiscal o las defensorías sociales.

Si hasta la fecha ha venido funcionando el método del intercambio de experiencias, creemos que, para maximizar sus resultados, el aprendizaje entre pares debe estructurarse en torno a objetivos acordados al más alto nivel político. Estas prácticas de coordinación en materia

social han ayudado en otras regiones a establecer unos estándares mínimos de protección para evitar que se acabe imponiendo una determinada lógica de la competitividad que vaya en detrimento de los derechos de la ciudadanía. Y hoy día América Latina se encuentra ante esa encrucijada. Sus economías compiten por entrar en los mismos mercados y atraer la inversión extranjera. Esta situación hace más necesario si cabe un esfuerzo de concertación a nivel regional por parte de sus responsables políticos si no se quiere caer en una espiral perversa de recortes sociales donde sólo unos pocos se beneficien de falsos incrementos de productividad basados en la precarización del trabajo.

Por todos estos motivos, la FIIAPP ha realizado un estudio en profundidad de los mecanismos de aprendizaje entre pares para su posible aplicación en el escenario latinoamericano. Creemos que una iniciativa de cooperación así, de corte político y alcance regional, puede servir para estructurar el conjunto de la asistencia técnica pública que la Unión Europea y sus Estados miembros, entre ellos España, vienen prestando de forma eficaz pero un tanto dispersa. Y en ese sentido iniciativas como ÁGORA, enfocadas a lograr que el liderazgo de esos países alcance un compromiso político e institucional, pueden servir para sentar los cimientos de una cooperación de doble vía que refuerce el principio de apropiación y ponga el diseño de las políticas sociales en manos de sus protagonistas.

Otro de los temas que fue resaltado en todas las sesiones de consulta fue la necesidad de devolver a la política su papel central de ordenación de la vida pública. En algunos casos el desgaste de los partidos está provocando un fenómeno de desprestigio generalizado que alimenta el escepticismo y desinterés de los ciudadanos. Ahora más que nunca el político tiene que desarrollar su capacidad para comprender la compleja realidad internacional y trasladarla a medidas de éxito en el ámbito local. Desgraciadamente ya no basta con una profunda vocación política para atender las cuestiones que surgen a diario en un mundo cada vez más complejo e interrelacionado. El político de hoy día debe saber trabajar en red, intercambiar conocimientos e información con otros políticos de su región y manejar la mejores herramientas para la toma de decisiones.

Con el propósito de ofrecer al liderazgo político de América Latina un foro permanente de formación, aprendizaje y gestión del conocimiento, la FIIAPP está promoviendo la creación de una Escuela de Política y Alto Gobierno. Esta Escuela incorpora a su filosofía académica un compromiso con la excelencia para vencer lo que se viene conociendo como “paradoja democrática”: el avance en los derechos y libertades de la ciudadanía y la ampliación de los espacios de participación no son suficientes para superar un déficit persistente de gobernanza en la región. Es por ello que entre los principios inspiradores de la Escuela se encuentra la democracia, pero también los derechos humanos y la cohesión social; porque sólo venciendo el círculo vicioso de la pobreza, la exclusión y la desigualdad será posible alcanzar unos niveles de gobernanza acordes con el peso político de América Latina.

Por último, la Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina está sirviendo para movilizar a una serie de actores que no pudieron participar en la primera fase de EUROsociAL debido

al diseño sectorial del programa. La organización del mismo en torno a cinco consorcios (justicia, fiscalidad, educación, salud y empleo) determinó que el nivel de interlocución se detuviera en los ministerios, sin alcanzar —salvo casos contados— a los parlamentarios, los partidos políticos, los agentes sociales, etc. Esto supuso que el grueso del trabajo realizado por el programa se centrara en desarrollar las capacidades institucionales necesarias para ejecutar de manera satisfactoria las políticas públicas destinadas a mejorar la cohesión social. Y en ese sentido, EUROsociAL ha supuesto un éxito sin precedentes en la cooperación europea con América Latina. Pero en su momento consideramos que un programa con ese perfil y características necesitaba ser complementado con una intervención de carácter eminentemente político que ayudará a construir y difundir el discurso de la cohesión social. Y creemos que a través de la ICSAL y del Encuentro de Liderazgo ÁGORA América Latina estamos consiguiendo generar una dinámica de retroalimentación entre los tres grandes niveles de la acción pública: la política, las políticas públicas y la gestión pública.

La principal fortaleza de la ICSAL consiste en el alto grado de apropiación que está alcanzando, ya que ha logrado aunar algunas fuerzas políticas de la región en torno a una visión compartida del desarrollo y fomentar una cultura del acuerdo esencial para la consolidación de las instituciones democráticas. Uno de los participantes en las reuniones de discusión del documento base recurrió a una cita de Antoine de Saint-Exupéry para expresar la importancia de los debates políticos como punto de partida a la hora de lograr un auténtico impacto en la promoción de la cohesión social: “Si quieres construir un barco, no empieces por buscar madera, cortar tablas o distribuir el trabajo. Evoca primero en los hombres y mujeres el anhelo del mar”. Éste es el espíritu que ha inspirado los trabajos preparatorios de la Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe y que, esperamos, puede servir de modelo para nuevas formas de hacer cooperación.

Antonio Fernández Poyato
Director de la FIIAPP

Consideraciones sobre el proceso ICSAL

La Dirección de FIIAPP ha tenido la deferencia de pedirnos que hiciéramos algunas consideraciones sobre el trabajo realizado en torno al proyecto Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe (ICSAL) a partir de nuestra experiencia como redactores de su documento base y de los sucesivos ajustes que fueron enriqueciéndolo, en este segundo caso, con la colaboración de diversas personas de FIIAPP.

Como se explica en la presentación del documento, el trabajo realizado ha sido un esfuerzo para integrar una visión compartida de la cohesión social a partir de las opiniones y reflexiones de un gran número de actores y especialistas de América Latina y Europa. Entendimos que se trataba de lograr un documento que tuviera suficiente capacidad explicativa sobre los problemas de la cohesión social y de las alternativas para encararlos, que no fuera excesivamente largo, y que permitiera la integración de las distintas sensibilidades preocupadas por la desigualdad, la aplicación efectiva de los derechos y la necesidad de introducir un programa de reformas posibles, aceptado democráticamente por una mayoría de ciudadanos de la región.

El documento base fue el resultado de una primera etapa de trabajo y reflexión a partir de nuestra propia experiencia y de los múltiples materiales producidos a lo largo de los últimos años sobre las cuestiones que se recogen en el documento. Los debates y discusiones posteriores debían servir para permitir la integración en el documento de conceptos, visiones y matices que permitirían complementar el texto inicial y enriquecerlo, ampliando así el consenso y logrando más adhesiones.

Nuestra intención fue conseguir que cumpliera al menos los siguientes objetivos:

- I. Ofrecer una “mirada cruzada” entre dos regiones tan distintas, pero también con tantas conexiones como Europa y América Latina, asumiendo la heterogeneidad entre ambas y dentro de ellas. Por estos motivos, se hizo hincapié en los elementos comunes y en aquéllos que podían tener utilidad para cualquiera de las dos partes. Asimismo, se trató de recordar y enfatizar los valores compartidos entre los ciudadanos de ambas regiones y la defensa de los mismos en contextos globalizados.

2. Asumir como referencia básica el problema de la desigualdad como elemento esencial de cualquier proceso de desarrollo económico, en sus diversas manifestaciones, y de la exclusión social, para proponer estrategias y vías para lograr estándares razonables de cohesión social, entendida en línea con los contenidos del documento.
3. A la luz de la información disponible, estimábamos que la desigualdad en América Latina es un factor clave sobre el que se debe actuar para evitar los serios problemas sociales que afectan a muchos países de la región. La estrategia destinada a combatir la segmentación entre sectores y grupos sociales se convierte así, en un medio primordial para garantizar la viabilidad de las sociedades actuales y permitir procesos efectivos de desarrollo económico y social.
4. Desde el máximo respeto a los países considerados, intentar poner en valor las mejores experiencias y políticas aplicadas en el ámbito de la cohesión social para corregir desigualdades y promover la inclusión, tanto en Europa como en América Latina. La idea matriz fue que había múltiples experiencias que podían ser útiles para mejorar el funcionamiento de las sociedades americanas, y que la revisión crítica de las mismas podía servir para enriquecer el diálogo y el debate en la región.
5. Más allá de consideraciones muy generales o excesivamente teóricas, entrar en líneas estratégicas de acción y propuestas concretas. Esta preocupación es la que justifica las consideraciones contenidas en el documento sobre el significado y alcance de los Pactos de Ciudadanía como una propuesta de referencia y de búsqueda de consensos. Ciudadanía entendida en relación con el reconocimiento y la garantía del ejercicio de derechos sociales efectivos, en un marco de creación y fortalecimiento de la institucionalidad.
6. Analizar y defender, en el ámbito más concreto, campos claros de intervención y búsqueda de soluciones, procurando que las propuestas descendieran, hasta donde fuera posible, a la consideración de las políticas sociales básicas, a su financiación a través de procesos de reforma fiscal y a los problemas asociados a su instrumentación.
7. Especificar con algún detalle los elementos que afectan a las conexiones entre las dos regiones de forma más específica. Entre otros, además de la defensa en foros internacionales de los principios y valores compartidos, las relaciones económicas, los eventuales procesos de integración regional, las migraciones o la cooperación “profesionalizada”, entendida como una de las vías disponibles para financiar/fortalecer las políticas de desarrollo nacional en los países de la región.

Las discusiones mantenidas en las reuniones que se mencionan en la presentación del documento, han enriquecido el documento base, incluyendo matices y nuevas perspectivas. Como es obvio, si se mantenían las restricciones iniciales, no se podía incorporar todo lo que proponían los participantes en los debates y era necesario seleccionar los elementos que podían enriquecer el texto inicial, tratando de no romper el hilo argumental y los componentes principales del mismo.

En esa dirección, las discusiones internas en el seno de FILAPP, con su dirección y con los profesionales encargados de la ICSAL, han sido también un ingrediente importante del

documento final y debe reconocerse su utilidad como parte del trabajo y de los resultados. Este proceso de discusión permanente e interacción, a pesar de las dificultades y de su complejidad, creemos que ha sido útil y positivo para conseguir el mejor resultado del trabajo encomendado. Nosotros también hemos aprendido a partir de las opiniones (alabanzas, críticas y sugerencias) al documento base. Confiamos en que el trabajo hasta ahora realizado, sea también útil para quienes deben tomar decisiones y hacer política en los distintos países de la región.

Coincidimos desde luego con el director e impulsor principal del proyecto en la idea de que esta propuesta no es un trabajo cerrado, sino un ingrediente más en un proceso de comprensión crítica de la realidad y de búsqueda de alternativas y consensos encaminados a mejorar la vida de los ciudadanos.

*Jesús Ruiz-Huerta
Juan Martín*

Invertir en cohesión social es crear ciudadanía, invertir en ciudadanía es crear cohesión social

Las numerosas iniciativas sociales lanzadas por los gobiernos de la región para la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza —en particular, programas de transferencias condicionadas, incentivos para el empleo o la mejora de las pensiones— han empezado a arrojar frutos al mejorar la confianza de la ciudadanía en sus sistemas de gobierno. Ahora bien, este gran logro ha ido acompañado de otras transformaciones a escala global que sacuden con virulencia a las sociedades latinoamericanas y caribeñas: los efectos en la región de la reciente crisis, provocada por operaciones financieras en principio lejanas y ajenas, son buena prueba del grado de conexión e interdependencia que ha alcanzado el mundo en las dos últimas décadas.

Con frecuencia se achacan todos los males de América Latina y el Caribe (ALC) a un crecimiento económico magro y volátil, pero a estas alturas ya es difícil decir si ese fenómeno es una causa o una consecuencia. Lo cierto es que a día de hoy sigue existiendo una asimetría entre los cambios que experimentan las sociedades nacionales y los que logran procesar y materializar sus respectivas instituciones. Y en el núcleo de este desajuste se encuentra el problema de la desigualdad en todas sus dimensiones, una cuestión crítica para la percepción de los ciudadanos acerca de la política y de la sociedad. Por eso no es de extrañar que en los últimos tiempos haya irrumpido con tanta fuerza el concepto de cohesión social.

En la medida en que la configuración y el funcionamiento de las instituciones no resulten aptos para afrontar los problemas de la ciudadanía ofreciendo oportunidades, capacidades y protección, la democracia corre el riesgo de generar cada vez más desencanto y, eventualmente, rechazo. En algunos casos, la presión civil por el cambio choca con dificultades reales para alcanzar consensos e instrumentar acciones en contextos fuertemente polarizados, minando de ese modo la capacidad de respuesta de las propias instituciones, amenazando su legitimidad y poniendo en peligro los propios progresos democráticos alcanzados en las tres últimas décadas. En consecuencia, la permanencia y el progreso de ALC en la ruta renovadora de la democracia dependerán de que su liderazgo político y sus poderes públicos logren mitigar la desigualdad desde el respeto a la diversidad y consigan fomentar un sentimiento de pertenencia e identidad entre los latinoamericanos y caribeños. Para entrar definitivamente en la espiral de crecimiento sostenido y sostenible primero hay que generar un círculo virtuoso: invertir en cohesión social es crear ciudadanía, e invertir en ciudadanía es crear cohesión social.

Buena parte del problema que deberá superar el liderazgo emergente de ALC está asociado a la “paradoja de la política”. Por un lado, los ciudadanos la cuestionan debido a su incapacidad para plantear nuevas formas de relación entre instituciones y sociedad. Por otro, la política sigue siendo reconocida como el mecanismo imprescindible para encarar los nuevos temas instalados en la discusión pública, desde las demandas de mayor participación del Estado en la gestión del desarrollo y la expansión democrática, hasta el mayor control ciudadano sobre el poder público para asegurar transparencia y honestidad en el manejo de los asuntos de todos.

Resolver esta paradoja demandará grandes cambios en la política, tanto de contenido sustantivo como en lo que se refiere a su práctica. En relación con el primer aspecto, la política debe recobrar su capacidad de ofrecer opciones plurales para enfrentar las transformaciones económicas, sociales y culturales que demanda la lucha contra la desigualdad y la pobreza. La práctica política, a su vez, debe comenzar por reconocer la formación de una nueva sociedad compuesta por ciudadanos autónomos, críticos y reflexivos, que demandan una mayor participación y el reconocimiento del valor que implica su rica diversidad. En definitiva, el gran desafío que se plantea es cómo pasar de una democracia de electores a otra de ciudadanos, cuyos derechos y obligaciones sean suficientemente reconocidos y aplicados y queden consagrados en una serie de Pactos por la Ciudadanía. Dichos Pactos constituyen el mejor instrumento para lograr avances sostenibles en materia de cohesión social y contribuir al afianzamiento de las instituciones democráticas. La cuestión central para trabajar en esa dirección es determinar qué actores o qué coalición de agentes sociales tiene la vocación y las posibilidades de instrumentar dichos Pactos por la Ciudadanía en el interior de cada realidad nacional. En el corazón de este desafío anida la capacidad de innovación social de los actores frente a los avatares del cambio global. Pero en todo caso, este tema es crucial en el corto plazo para todos los países latinoamericanos y caribeños.

Si bien cada país debe encontrar y construir sus propios Pactos por la Ciudadanía, la puesta en común de soluciones y esfuerzos es una clave de éxito. En dicho contexto, corresponde por igual a la clase política y la sociedad civil asumir el nuevo liderazgo que permita impulsar esos Pactos en cada realidad nacional, abrir un marco de diálogo regional basado en la diversidad y el respeto mutuo y, en definitiva, alcanzar un consenso básico sobre una idea de Estado, cuya principal función sea no sólo proporcionar bienestar, protección y servicio a todos los ciudadanos, sino invertir activamente en garantizar la igualdad de oportunidades, garantizar la titularidad de derechos y garantizar su ejercicio efectivo.

Esta tarea se puede y se debe hacer trabajando desde lo público, fortaleciendo las instituciones democráticas y promoviendo el ejercicio de los derechos en una sociedad compuesta de ciudadanos libres, pero también unidos. Hombres y mujeres que se sientan parte de un proyecto común en el que las reglas y las oportunidades sean iguales para todos. De ahí la importancia de establecer mecanismos que generen confianza y permitan aprovechar todo el potencial humano de América Latina y el Caribe, una región llena de futuro.

En la escena internacional América Latina y el Caribe y Europa comparten posiciones, intereses y valores. Siglos de intercambio y de mutua influencia han enriquecido a las dos orillas del Atlántico. Sin embargo, la persistencia de estructuras sociales rígidas, a menudo heredadas del colonialismo, pone en peligro las libertades que tanto esfuerzo han costado. Por eso, conscientes del desafío que afronta la región, los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe han situado en el centro de sus relaciones ese concepto político que ha demostrado ser clave para el desarrollo: la cohesión social.

I. Las dimensiones de la cohesión social y su pertinencia para América Latina y el Caribe

No es casual que la cohesión social suscite cada vez más interés en los gobiernos de América Latina y el Caribe y en los foros internacionales que los convocan. Esto responde a aprehensiones compartidas en los nuevos escenarios de la globalización respecto del reordenamiento económico y productivo a escala mundial, así como a las mutaciones culturales que emanan de la expansión de la sociedad de la información y de las comunicaciones. Las consecuencias sobre la región de la actual crisis financiera y económica global marcan urgencias en algunas de estas tendencias seculares, redefiniendo así su ordenamiento y prioridades.

No obstante su atractivo, el concepto de cohesión social es elusivo en la medida en que evoca diversas dimensiones de las estructuras económicas, sociales, políticas y culturales. Aunque no existe un consenso consolidado entre los especialistas, y en ocasiones es objeto de utilización interesada, el concepto de cohesión social se tiende a relacionar con otros términos como equidad, igualdad de oportunidades, inclusión, bienestar o estímulo y fomento de capacidades económicas en un área determinada. El desgaste del concepto después de una utilización excesiva y polivalente puede acabar privándolo de contenido, frustrando así los esfuerzos y las propuestas llevados a cabo a lo largo de los últimos años. Este documento no pretende ahondar en cuestiones conceptuales y a tal efecto se alinea con la doctrina de Naciones Unidas, pero con la finalidad de aclarar el uso del término a lo largo de las siguientes páginas, parece pertinente señalar brevemente algunas características del escenario latinoamericano y caribeño —con frecuencia inscritas en tendencias de carácter global— que ponen de relieve distintas dimensiones de la cohesión social, así como los obstáculos a superar para alcanzarla.

Crecimiento económico bajo y volátil. En los últimos treinta años ALC ha tenido dificultades para lograr tasas de crecimiento económico suficientes para promover un mayor bienestar; tasas que por lo demás han sido extremadamente volátiles en términos reales, sucediéndose períodos expansivos relativamente mediocres y otros de franca recesión. El magro y volátil crecimiento económico ha incidido directamente en una baja creación de empleo formal a lo largo de esos años, ha impuesto severas restricciones a la movilidad social y ha constreñido las arcas fiscales. Esto último ha afectado, en particular, a las políticas sociales limitando su cobertura y efectividad. En consecuencia, vastos sectores de la población no han podido convertirse en titulares efectivos de los derechos económicos, sociales y culturales que corresponden a su condición de

ciudadanos, a pesar de los notables avances logrados en materia de derechos civiles y políticos en el mismo período.

Dificultades persistentes para conjugar crecimiento y equidad. Agravando este cuadro general, la región ha mostrado dificultades persistentes para conjugar crecimiento y equidad. Aún hoy la región sigue presentando las mayores disparidades mundiales en la distribución del ingreso. En los períodos de expansión económica, el crecimiento y el acceso a la información generan expectativas de mayor bienestar; pero éstas chocan contra la vigencia de poderosos mecanismos vinculados con el acceso a los activos productivos y financieros que llevan a la concentración de la riqueza y, en las fases recesivas, aumentan la exclusión y la pobreza por el mayor desempleo, la caída de los salarios reales y la reducción del gasto público social, mientras que los sectores más privilegiados disponen de diversas opciones para enfrentar las coyunturas desfavorables. Esta percepción de injusticia distributiva en ambas fases del ciclo, junto con la frustración de las expectativas de movilidad social y acceso a los factores productivos, deteriora la confianza en las instituciones, merma la legitimidad de la política y exacerba los conflictos sociales latentes.

Falta de equidad: causa y efecto de otras disparidades. Aparte de las desigualdades extremas en la distribución del ingreso y la riqueza, la falta de igualdad es la síntesis de estructuras económicas, de género y étnicas altamente segmentadas que se reproducen en el tiempo a través de múltiples canales. Estas desigualdades tanto verticales (entre individuos) como horizontales (entre grupos) son, a la vez, causa y efecto de otras disparidades. Entre ellas, las que se generan en la educación y el empleo, o las que corresponden a la distribución territorial de la población y de los recursos y a la dinámica demográfica. Estas disparidades configuran una marca secular de ciudadanía incompleta, originada en la negación de plenos derechos a colectivos signados por dichas diferencias a lo largo de los procesos de conquista, colonización y desarrollo independiente de la región. El hecho de ser pobre es más que una condición socio-económica pues equivale a una privación de ciudadanía: millones de hombres y mujeres siguen quedando excluidos al no poder ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales ni poder participar en el proceso de desarrollo de sus respectivos países. Y cuando la exclusión se transmite entre grupos y generaciones por la falta de mecanismos reales de movilidad social, la desconfianza y el escepticismo resultantes acaban por corroer la legitimidad de las instituciones democráticas.

La desigualdad de género, una de las mayores desigualdades. Los hombres y las mujeres enfrentan diferentes riesgos y vulnerabilidades, algunas vinculadas a su género y otras que se ven exacerbadas por la desigualdad y la discriminación. Es evidente que, en diferentes grados, las mujeres se ocupan en empleos de menor productividad, presentan índices de desempleo mayores que los hombres, están menos afiliadas a los sistemas de protección social, requieren de más educación formal para acceder al mismo empleo que un hombre y, cuando por fin lo consiguen, sus salarios son menores en posiciones de igual responsabilidad. A esta serie de desigualdades hay que sumar las que se producen en el ámbito doméstico, sin el cual la producción de bienestar social y el funcionamiento de la sociedad y de la economía no serían posibles. Se tiende a

analizar la cohesión social en función de aquellos mecanismos estatales que habilitan a los individuos para su inserción en la producción, para reducir o mitigar los riesgos a los que están expuestos y para garantizar niveles aceptables de vida a las personas expulsadas del sistema productivo. Desgraciadamente se suele olvidar que en la familia, un ámbito clave para la producción de bienestar social, las mujeres juegan un papel esencial: son ellas quienes hacen posible —y de manera totalmente gratuita— la socialización primaria de las nuevas generaciones, el cuidado de los agentes pasivos —y activos— de la economía y la transmisión de los principios sociales básicos para la convivencia. El trabajo doméstico beneficia a toda la sociedad y a la vez implica una inserción desigual en el mercado laboral, un factor que merece ser tomado en cuenta a la hora de diseñar mecanismos de protección social.

Cambios en el mundo del trabajo inciden negativamente. A la secular heterogeneidad estructural de la región, que da cuenta de la segmentación histórica en el acceso a los activos y a la inserción productiva, se añaden otros cambios contemporáneos en el mundo del trabajo como son las grandes migraciones del campo a la ciudad, el bajo crecimiento del empleo formal, la acentuación de las disparidades salariales, la expansión de la informalidad y las distintas formas de trabajo precario, que afectan en mayor medida a las mujeres. Estas tendencias contrastan con el papel fundamental que se le asigna al trabajo en la vida moderna como eje de integración social, de desarrollo de la vida personal, de espacio privilegiado de participación ciudadana y de motor del progreso material. Además, en la medida en que el mercado de trabajo formal ha sido tradicionalmente la estrecha puerta de entrada a la protección social, su deterioro aumentó considerablemente el número de familias desamparadas frente a los riesgos de la vejez, la enfermedad y la pobreza. Nuevamente las mujeres han estado en desventaja no sólo por su menor participación en el mercado formal, sino por haber tenido que garantizar el cuidado de la gran mayoría de las familias, singularmente en el caso de los hogares de bajos recursos, socavando así sus posibilidades de acceso al trabajo y a la protección social.

Amplia y creciente segmentación de intereses y demandas. A la hora de abordar la cohesión social es conveniente diferenciar entre desigualdad horizontal (entre grupos) y vertical (entre individuos). A medida que se avanza en democracia, los actores sociales se multiplican y fragmentan y, en consecuencia, se hace más compleja la convergencia hacia aspiraciones comunes. Las nuevas formas de organización del trabajo y la flexibilización laboral fraccionan los intereses y demandas de los colectivos sociales. A su vez, se agregan nuevos actores con intereses y reivindicaciones que exceden el mundo del trabajo: grupos étnicos y ecologistas, entre otros. Las redes de información electrónica facilitan la expresión —a veces más allá de las fronteras nacionales— de una gran variedad de actores no necesariamente organizados. A las demandas clásicas de pertenencia, participación y bienestar social se suman ahora las de reconocimiento de la diversidad y la identidad que afectan especialmente a las poblaciones indígenas y afro descendientes.

Los pueblos indígenas como sujetos activos de las políticas públicas. De un tiempo a esta parte los pueblos indígenas han empezado a cobrar la relevancia que les corresponde en el espacio público latinoamericano y caribeño. Aunque en las últimas décadas los gobiernos nacionales habían

ido mostrando una preocupación creciente por la precariedad de su situación económica, con demasiada frecuencia los pueblos indígenas no eran ni siquiera consultados acerca de aquellas decisiones que les afectaban directamente. El paso de objetos a sujetos de las políticas públicas representa una ocasión única para reforzar la cohesión social y dotar al discurso político latinoamericano y caribeño de una visión más comprometida con los recursos naturales, las riquezas colectivas y las generaciones futuras.

Falta de confianza ciudadana en instituciones básicas de la democracia. Por lo general, las instituciones en los países de la región se han visto sobrepasadas en su capacidad de procesar y representar intereses tan diversos. Varias encuestas del Latinobarómetro revelan la falta de confianza en las instituciones públicas y, en particular, en la justicia. Esto se debe, por un lado, a la brecha existente entre la titularidad formal de derechos y la capacidad del Estado para garantizarlos y, por otro, a una percepción ampliamente extendida de que ante la justicia existen ciudadanos de distintas categorías en función de su riqueza y del poder que ostentan. Esta falta de confianza en las instituciones básicas de la democracia tiene su origen en esa percepción y, en última instancia, en la falta de reglas de juego claras y transparentes, en la escasa correspondencia que se verifica entre derechos y compromisos y en la ausencia de mecanismos de control imparciales y efectivos.

Inseguridad y violencia: un importante obstáculo. La inseguridad ciudadana y las diversas formas de violencia han ido en aumento en la mayoría de los países de la región y hoy constituyen un obstáculo de primera magnitud para el desarrollo económico y la cohesión social. Sus impactos se manifiestan en diversos ámbitos: en la calidad de vida de las personas, que viven con temor; en la convivencia cívica, con menores grados de confianza colectiva e interpersonal; en el desarrollo democrático, con mayor desafección hacia las instituciones; en los espacios públicos, con su abandono; en los espacios privados, con la mujer como víctima principal de la violencia doméstica; en las respuestas defensivas, con la privatización de la seguridad y en las políticas públicas, con mayores costos y complejidades de gestión, entre otros. Aunque las causas de la inseguridad y la violencia son variadas, destacan la falta de equidad y la exclusión social, la debilidad de las instituciones del Estado para combatir la corrupción y la impunidad y la activa presencia de diferentes formas de crimen organizado que manejan ingentes recursos. En este sentido, las mafias de narcotráfico, contrabando de armas y trata de personas están demostrando ser una de las principales amenazas para la cohesión social, ya que su poderío económico acaba provocando altos niveles de corrupción y su recurso indiscriminado a la violencia termina por causar temor y desafección a la población.

Componentes objetivos y subjetivos de la cohesión social. Las consideraciones precedentes ponen en evidencia que los problemas de cohesión social son multidimensionales y exigen un enfoque que apunte a una mayor redistribución, al reconocimiento de la diversidad, al perfeccionamiento de las instituciones de sanción y fiscalización, al refuerzo de la cultura cívica y de la solidaridad y al reconocimiento de la igualdad de género, de oportunidades y de derechos para todos como principio consustancial a las políticas públicas. En atención a ello, la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) propuso recientemente un sistema de indicadores de

cohesión social que incluye componentes objetivos y subjetivos. Los primeros apuntan a establecer la magnitud de las brechas que se registran en materia de ingresos, empleo, educación, salud, vivienda, pensiones e información digital. Los componentes subjetivos incorporan la perspectiva del actor; es decir las percepciones, valoraciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que actúan los mecanismos de inclusión y exclusión social. Esta última perspectiva, que gira en torno al sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad, incorpora varias dimensiones: multiculturalismo, confianza en las instituciones básicas de la democracia y la economía de mercado, participación política y social, expectativas respecto del futuro y grado de solidaridad en torno a un proyecto común de sociedad.

La cohesión social es un fin, pero también es un medio. Un acierto doctrinal de la CEPAL ha sido definir a la vez la cohesión social como un fin y un medio. Como fin, es objetivo de las políticas públicas que apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, contribuyan al progreso y se beneficien del mismo. Pero la cohesión social también es un medio para pilotar el desarrollo desde una perspectiva de calidad democrática que contribuya a legitimar las instituciones, crear ciudadanía y enfrentar situaciones adversas como la actual coyuntura económica internacional. Para ambos propósitos, los actores sociales deben sentirse como partes de un todo y estar dispuestos a ceder en algunos de sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto. Esto implica instrumentar acciones que permitan paliar la situación de los grupos más expuestos a la crisis a través de la adopción de políticas públicas de largo plazo que favorezcan la igualdad de oportunidades, la movilidad y el empoderamiento de los más vulnerables.

El análisis crítico de experiencias facilita el aprendizaje. El largo camino de aprendizaje político e institucional que es necesario recorrer para construir sociedades con mayor cohesión social puede abreviarse mediante el estudio y análisis crítico de otras experiencias, ya sea por sus éxitos como por sus fracasos. Aunque existen varios candidatos (entre ellos, algunas naciones asiáticas muy cohesionadas sobre bases religiosas y filosóficas) la mayor comunidad de valores y posiciones de ALC con la UE convierte a esta última en un referente de suma relevancia, y ello a pesar de las notables diferencias en los niveles de ingreso por habitante. Al temprano desarrollo del Estado de Bienestar en varios países europeos, construido sobre los principios de igualdad y pertenencia, se ha sumado en las últimas décadas el proceso de construcción europeo, uno de cuyos ejes principales ha sido precisamente la cohesión social. La reciente Ampliación de la UE hacia el Este de Europa y la capacidad europea para absorber crecientes flujos de inmigrantes procedentes del mundo en desarrollo hace pertinente examinar brevemente esos desarrollos.

II. Algunas consideraciones sobre la cohesión social en Europa

En Europa, la organización de los Estados de Bienestar nacionales, con importantes diferencias y matices, se fue consolidando gradualmente a lo largo de casi dos siglos y alcanzó distintos grados de cobertura y profundidad según los países. Habitualmente se han reconocido cuatro modelos de Estado de Bienestar en la Europa de los 15. El modelo nórdico (Dinamarca, Finlandia y Suecia), es el más amplio y pone énfasis en la redistribución, la inclusión social y la universalidad sobre la base del diálogo social. A su vez, el modelo continental (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos) recalca el empleo como eje de redistribución de pagos y beneficios, con niveles de prestación más moderados y vinculados a los ingresos. Por su parte, el modelo liberal (Irlanda y Reino Unido) enfatiza la responsabilidad individual y en él las transferencias sociales son menores y más focalizadas, con mecanismos de comprobación de los recursos económicos de los beneficiarios. Finalmente, en el modelo mediterráneo (España, Grecia, Italia y Portugal), el menor nivel de las transferencias sociales se ha venido compensado parcialmente por el apoyo de las redes familiares.

Esta tipología se basa en el grado de eficiencia y equidad que generan los distintos modelos, así como en el grado de intervención del sector público en la economía y el tipo de relaciones laborales vigentes en cada caso. Posteriormente se ha ido produciendo una cierta convergencia hacia algunos rasgos comunes, vinculada en parte al propio proceso de integración europea y en parte al deseo de adquirir un mayor protagonismo global aunando voluntades políticas para hacer frente a las crisis económicas.

Rasgos comunes a pesar de la heterogeneidad entre países. La cohesión social en Europa, a pesar de la notable heterogeneidad entre los países que la integran, tiene cinco connotaciones básicas que sirven de base a los pactos sociales iniciales en los diversos países. Por un lado, implica la preocupación por evitar la pobreza, reducir las diferencias entre los ciudadanos y garantizar determinados estándares de igualdad; por otro, el concepto europeo de cohesión se relaciona con el objetivo de asegurar el acceso universal de los ciudadanos a servicios básicos como la salud, la educación, las pensiones o la vivienda; en tercer lugar la cohesión social significa el reconocimiento del diálogo social y de los derechos laborales y su protección en el seno del mercado de trabajo. Adicionalmente, la cohesión social en la UE tiene también una dimensión territorial —intranacional y supranacional—, al entenderse que es imposible la integración si no se

amplían las áreas del mercado y se aseguran niveles de vida similares entre los ciudadanos de sus distintos países y territorios. Por último, la cohesión implica también para los países europeos un pacto fiscal que garantice los recursos necesarios y que sea equitativo.

Políticas comunitarias: complemento de las políticas nacionales. Para hacer frente a los objetivos anteriores, los Estados nacionales siguen siendo responsables de las políticas básicas del Estado de Bienestar: pensiones, salud, educación, vivienda, atención a la dependencia, etc. Por ese motivo presentan importantes diferencias, aunque a lo largo del tiempo se han venido produciendo significativas convergencias entre las mismas. Para entender este fenómeno hay que especificar que la UE se rige por el principio de atribución de competencias: no puede intervenir libremente sobre cualquier asunto de la vida social, sino solamente sobre los que le hayan sido expresamente encomendados. Por su parte, las políticas comunitarias de cohesión fueron concebidas como instrumentos compensadores de la expansión del mercado y del beneficio que la misma significaba para los países de mayor capacidad económica en Europa. En este sentido las cuestiones territoriales, especialmente las que se plantean en el nivel regional interno de los países integrantes, pueden entenderse como una dimensión de la cohesión social en la medida en que una parte importante de las desigualdades sociales se puedan “explicar” por factores territoriales. A título de ejemplo, si bien no se puede equiparar cohesión territorial con financiamiento de infraestructuras, no cabe duda de que la dotación de infraestructuras coadyuva a hacer efectiva la cohesión entre territorios.

Componentes esenciales del acervo comunitario. La UE constituye la experiencia de integración (real y formal) que más énfasis ha puesto en garantizar la cohesión social entre sus miembros como vía para asegurar la estabilidad social y la seguridad. La preocupación por la igualdad y la redistribución del ingreso ha sido un factor determinante ante la exigencia de asumir el “acervo comunitario” como requisito previo para acceder a la Unión. Esta preocupación se ha manifestado en el logro de estándares de igualdad elevados y niveles reducidos de pobreza.

La discriminación positiva promovió la convergencia. Las políticas de cohesión de la UE se han orientado a fomentar, a través de medidas de acción positiva, las capacidades de los individuos, regiones y países con menores perspectivas de beneficiarse del desarrollo económico y del propio proceso de integración. En este sentido, se ha estimulado la competitividad entre los países de la región al mismo tiempo que se promovía su fortalecimiento económico. En esta dinámica, la actuación a través de los fondos de la UE (Fondo de Cohesión, Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Desarrollo Regional) puede entenderse como una estrategia de acción compensatoria o de discriminación positiva para promover la convergencia, así como un elemento para reforzar el compromiso de sus miembros con el proyecto europeo, ya que de ese modo todos los miembros perciben que ganan algo de la Unión.

De políticas regionales nacionales a una política regional comunitaria. Desde finales de los años ochenta los Fondos Estructurales, mecanismos esenciales para la estrategia de cohesión territorial, dejaron de ser un instrumento financiero al servicio de las políticas regionales de cada Estado miembro y se transformaron en el eje de la actual política regional comunitaria con

arreglo a cuatro principios generales: concentración (en cinco objetivos básicos), cooperación (entre la UE y las autoridades de los Estados miembros), programación (obligación de que los Estados presenten planes de desarrollo para acceder a los fondos) y adicionalidad o cofinanciación (los recursos comunitarios nunca sustituyen recursos nacionales sino que los complementan). Por otra parte, el sistema de objetivos se reforzó con las llamadas Iniciativas Comunitarias, sobre las que la Comisión tiene poder de decisión casi total, y que pretenden abordar cuestiones consideradas de dimensión europea o con efectos sobre varios países.

Mecanismos europeos de cooperación para avanzar en el capítulo social. Para avanzar en la superación del dilema que supone profundizar en la “Europa Social” cuando las políticas sociales son competencia nacional, en el marco de la “Estrategia de Lisboa” se creó el “Método Abierto de Coordinación” (MAC) mediante el cual: a) se establecen objetivos comunes en cohesión social, b) se elaboran Planes Nacionales de Acción, basados en indicadores comunes, c) se aprueba un Plan de Acción comunitario para apoyar a los Estados y alentar la cooperación y el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y d) se elabora un Informe Conjunto sobre Inclusión Social, de carácter bienal, que se somete al Consejo Europeo, a partir de informes presentados por cada Estado, basados en indicadores comunes y comparables (*benchmarking*). Para el seguimiento de estas actuaciones, se estableció un Comité de Protección Social de carácter consultivo, integrado por representantes de los diferentes actores sociales implicados. El MAC, al estar basado en la coordinación de políticas nacionales más que en políticas europeas adoptadas en el marco comunitario, tiene la ventaja de la flexibilidad y del realismo, ya que permite avanzar a los ritmos que cada Estado miembro considera factibles.

Los fondos no bastan para resolver los problemas de una Europa invertebrada. A pesar de su creación tardía el MAC ha permitido realizar notables progresos, pero también ha puesto de manifiesto que ya no se puede avanzar en la integración económica sin profundizar en el capítulo social. La cohesión social es demasiado compleja como para abordarla simplemente a través de la creación de fondos compensatorios: requiere de un enfoque global y a largo plazo que permita armonizar las políticas y recursos nacionales de carácter social con el fin de reducir las distorsiones más graves que puede sufrir el mercado único, aquellas que afectan directamente a la calidad de vida y del trabajo de los europeos. Por positivas que hayan resultado las políticas comunitarias para la mejora de las políticas nacionales, éstas últimas siguen siendo las únicas que garantizan de manera efectiva los derechos sociales de sus ciudadanos.

La Ampliación de la UE tampoco puede ser abordada sólo con fondos. Por generosas que sean las Nuevas Perspectivas Financieras de la UE para el período 2007-2013 con los nuevos Estados miembros, persiste un problema de fondo que no se puede arreglar sólo con fondos. La Ampliación fue una política comunitaria y como tal se centró principalmente en cuestiones de competencia comunitaria (aspectos económicos y, en cierta medida, políticos). Los criterios de Copenhague, que establecían mecanismos mínimos para emprender negociaciones de adhesión, incluían la implantación de una economía de mercado y el desarrollo de las capacidades para implementar el acervo comunitario, pero no contemplaban una mención expresa de la cohesión social. Así fue cómo en las estrategias de adhesión, las políticas sociales y otros aspectos

clave para la cohesión como la justicia, la fiscalidad o la legislación laboral quedaron relegadas a un segundo plano.

Un futuro necesariamente social. A pesar del esfuerzo de solidaridad que ha supuesto, la Ampliación de la Unión Europea todavía no ha terminado porque ha puesto sobre la mesa nuevos retos de carácter institucional y, sobre todo, social. Hasta la fecha el proceso de integración ha versado principalmente sobre aspectos económicos, financieros o monetarios confiando en que la prosperidad económica produciría un “efecto de arrastre” en materia social. Esta esperanza no sólo no se ha cumplido, sino que ha propiciado lagunas legales que, a su vez, están provocando graves distorsiones en el mercado único y ponen en peligro el éxito del proceso mismo de integración. Fenómenos como la deslocalización o el *dumping* social están generando reacciones proteccionistas entre los gobiernos de los Estados miembros y están minando el principio de solidaridad que tanta importancia tiene para la construcción europea.

Valores compartidos para la gobernanza global. A día de hoy el peso económico de la UE no se corresponde con su limitada capacidad de influencia política. La principal aportación que Europa puede hacer a la gobernanza global pasa por la puesta en valor del modelo social desarrollado por sus Estados miembros para que el progreso económico en otras regiones del planeta no se logre a costa de los derechos de ciudadanía. La cohesión social representa el conjunto de valores que han hecho posible conjugar prosperidad y equidad. Si Europa quiere que este modelo prevalezca en el nuevo escenario de la globalización deberá redoblar sus esfuerzos por compartirlo con otras regiones y, muy especialmente, con los países de América Latina y el Caribe. Esta región, por su parte, puede encontrar en la UE un socio confiable y predecible con quien comparte, además, una importante comunidad de valores. Ambas regiones tienen interés en sellar una alianza de actores globales para abordar el futuro en clave de cohesión social, una visión que podría constituir el gran aporte euro-latinoamericano y caribeño a la agenda social de la globalización.

III. Las relaciones UE-ALC en el campo de la cohesión social: logros, compromisos y perspectivas

La formulación de agendas de desarrollo para la inclusión social es una de las claves del actual ciclo político en América Latina y el Caribe, cuyas dinámicas históricas de exclusión se ven agravadas por las presiones competitivas de la globalización. La UE también trata de adaptar su modelo de cohesión social frente a esas presiones y los nuevos desafíos de la ampliación. La mayor preocupación por la cohesión social manifestada en ALC se ha visto reforzada, a lo largo de los últimos años, por la intensificación de las relaciones comerciales y de cooperación con la UE, para la que el apoyo a las políticas de cohesión social se ha convertido en uno de los objetivos preferentes de sus relaciones internacionales. La cohesión social es un desafío común, que puede enfrentarse con una agenda común, aunque se adapte a las condiciones de cada región.

Comunidad de valores y de posiciones ante la globalización. A pesar de las diferencias de enfoque y de la distancia entre ambas regiones, especialmente en relación con las políticas agrarias y comerciales, así como respecto al sentido y alcance de la cooperación, se va abriendo camino una visión cada vez más compartida sobre el significado y el alcance de la cohesión social como un factor clave de desarrollo económico y estabilidad en nuestras sociedades. No en vano ambas regiones comparten un conjunto de valores comunes y posiciones similares ante los retos que plantea la gobernanza mundial.

Cohesión social: eje importante de la asociación estratégica. Sin perjuicio de la cooperación en otros ámbitos, la cohesión social constituye una componente básica del diálogo entre la Unión Europea y América Latina y Caribe en el marco de la llamada “Asociación Estratégica” entre las dos regiones, inaugurada en Río de Janeiro en 1999. Ya en la declaración final de la II Cumbre celebrada en Madrid en 2002, se aludía expresamente a la cohesión social como un elemento de especial trascendencia para ambas regiones. Y, dos años más tarde, en la III Cumbre ALC-UE, llevada a cabo en la ciudad mexicana de Guadalajara, la cohesión social se convirtió en un eje prioritario para ordenar las relaciones entre las dos regiones. Esta perspectiva se ha mantenido a lo largo del tiempo y sigue siendo uno de los elementos básicos que presiden sus relaciones, como puso de manifiesto la Cumbre celebrada en Lima en 2008. Si la Unión Europea y América Latina y Caribe quieren potenciar su papel de “actores globales” —tal y como dice la Comisión Europea en su reciente Comunicación al Consejo y al

Parlamento Europeo— deberán mantener en firme su apuesta conjunta por la cohesión social como principal vía para la construcción de ciudadanía.

EUROsociAL: fructífero intercambio de experiencias. Como consecuencia de los acuerdos sucesivos en los que la cohesión social se mantenía como un factor fundamental se creó el programa EUROsociAL. Su objetivo principal es estimular la cohesión a través del intercambio de experiencias entre instituciones de ambas regiones en los campos de la educación, la salud, la justicia, la fiscalidad y el empleo. En su recorrido de cinco años el programa ha contribuido a difundir el concepto de cohesión social en las sociedades latinoamericanas y caribeñas y a traducirlo en medidas concretas de fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas públicas para la cohesión social.

Otros programas de la Comisión han incorporado la cohesión social. Por otra parte, la cohesión social ha cobrado tal relieve en la cooperación de la UE con ALC que, en los últimos tres años, todos los programas regionales de la Comisión han incorporado esta dimensión, tanto en lo que se refiere al fomento de las relaciones económicas (AL-INVEST) como respecto de la articulación de la cooperación entre gobiernos subnacionales (URBAL). La dimensión local ofrece al Estado un campo de actuación más cercano al ciudadano para la promoción de la cohesión social, no sólo en lo que respecta a la prestación de servicios, sino como forma de hacer la política más participativa, ya que la proximidad de los problemas y de las instancias llamadas a resolverlos aumenta el sentimiento de implicación y pertenencia de la ciudadanía. Además, en el marco de las acciones de carácter bilateral, se han lanzado grandes proyectos de carácter transversal para promover la cohesión social a nivel nacional, normalmente a partir de un enfoque intersectorial.

La cohesión social y los ODM de las Naciones Unidas. Tal y como ha quedado plasmado en la Declaración de Lima, “abordar de manera efectiva la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, con miras a promover la cohesión social, constituye un imperativo moral, político y económico”. Esto significa que el esfuerzo por generar mayor cohesión social es un compromiso unilateral de América Latina y el Caribe de ir más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En este sentido, los líderes latinoamericanos y caribeños deben ser plenamente conscientes de lo que implican para su región los acuerdos internacionales de concentración de la ayuda en los países más pobres. Además de alentar el cambio productivo, incrementar las capacidades competitivas y favorecer la inserción en el sistema internacional, hoy en día la cohesión social representa uno de los pocos objetivos que justifican la asignación de fondos por parte de los países donantes a acciones de cooperación con los llamados países de renta media. Y en este aspecto se produce una paradoja de difícil solución: la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños son “de renta media” sólo si se tiene en cuenta el promedio, pero no las enormes desigualdades internas. Las grandes diferencias de renta en el interior de los países hacen que la cohesión social sea la principal vía abierta a la cooperación internacional para atajar la pobreza.

Coherencia entre agendas para fortalecer los objetivos nacionales de cohesión social. También en el propio contexto latinoamericano y caribeño la cohesión social ha venido ocupando un espacio

creciente, tanto en el debate político como en las relaciones institucionales. De hecho, fue el eje principal de la Cumbre Iberoamericana de 2007, celebrada en Santiago de Chile. Así, en el artículo 12 de la Declaración Final se postula la necesidad de “fortalecer la Cooperación Iberoamericana como un instrumento de apoyo a la cohesión social y a las políticas sociales”. Como en el caso de la UE, esta cumbre destacó la importancia de la cooperación regional para fortalecer los objetivos nacionales de cohesión social que apuntan a mejorar la distribución del ingreso, la estabilidad social y el crecimiento económico de los países latinoamericanos y caribeños. Un esfuerzo sostenido de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, caracterizado por la continuidad temática y la coherencia en —y entre— las agendas de los esquemas en los que dialogan ambas regiones, resultará esencial para lograr resultados a largo plazo en materia de cohesión social.

Apoyarse en logros nacionales para acometer tareas más ambiciosas. Aunque en relación con un objetivo tan ambicioso como el fomento de la cohesión social en los países de ALC es imposible esperar resultados en el corto plazo, sí es necesario reflexionar sobre los logros alcanzados y las perspectivas y la necesidad de continuidad de los esfuerzos en la dirección señalada. En primer lugar, debe reconocerse la extensión y generalización del debate sobre la cohesión y el amplio consenso alcanzado sobre la importancia de este objetivo para la región. Por otra parte, son remarcables también los esfuerzos realizados a lo largo de los últimos años en todos los países para generalizar algunos servicios públicos, consolidar derechos sociales y proteger a los sectores sociales con mayores dificultades económicas. En este sentido, los resultados alcanzados por diversos programas destinados a proteger a los grupos enfrentados a situaciones de pobreza severa han sido especialmente significativos en varios países.

Pero el camino es largo y los obstáculos son muchos. A pesar de la preocupación creciente sobre la cohesión social manifestada tanto en ALC como en la UE los avances registrados son prometedores pero insuficientes. Los cambios en el entorno, capaces de posibilitar el logro de una verdadera cohesión social en la mayoría de los países de la región, son limitados y demuestran que todavía queda un largo camino por recorrer. La crisis económica ha servido para poner en evidencia las contradicciones y limitaciones de las políticas neoliberales, así como para reforzar la importancia de la inversión en políticas públicas e infraestructuras sociales, especialmente en situaciones de recesión económica. Esta potenciación del Estado en los momentos actuales, puede permitir a los países afrontar los embates de la economía global con mejores medios e instrumentos.

IV. Hacia la construcción de Pactos por la Ciudadanía

Como vimos, en Europa y en otros países desarrollados la conformación de los Estados de bienestar buscaba afianzar la convivencia y proteger a la sociedad ante los riesgos propios de cada momento. Un elemento común a la amplia variedad de experiencias fue el papel central del trabajo en la definición y satisfacción de los derechos de las personas. Después de la segunda guerra mundial y con distintos ritmos, los países de ALC pusieron en marcha diversas iniciativas para forjar un Estado con mayor contenido social. Sin embargo, en la práctica se dieron trayectorias disímiles en materia de consolidación institucional y de cobertura de prestaciones y beneficios. Sólo algunos países de la región lograron construir un sistema con desarrollo progresivo y relativa continuidad en el tiempo.

En ALC el modelo de Estado de Bienestar siempre fue parcial. Pero aún en los mejores casos se trató de un modelo parcial de Estado de Bienestar. Primero, porque el alto nivel de informalidad laboral dejó una proporción muy amplia de la población sin los mecanismos de protección social vinculados al trabajo; a esto se sumaron después los efectos negativos de las crisis económicas recurrentes y de la volatilidad económica sobre el empleo que redujeron aún más el porcentaje de población protegida. Segundo, porque el modelo organizado en torno al trabajador no consideraba las singularidades de otros colectivos específicos articulados alrededor; por ejemplo, de las etnias, o estratificados por el perfil etario o por la localización en el territorio. Tercero, porque los Estados nacionales fueron experimentando serios problemas de financiamiento sobre todo a partir de 1982 por la crisis de la deuda externa, además de acumuladas ineficiencias en el campo de las políticas públicas ligadas al burocratismo, al clientelismo y al corporativismo, entre otras falencias.

Sucesivas crisis indujeron reformas que resultaron excluyentes. El cambio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones condujo desde mediados de los años ochenta a amplias reformas del Estado y de la política social que se iniciaron, con fuerza y generalidad, en el marco de intensos procesos de reforma económica y ajuste estructural. En el ámbito social estos procesos estuvieron signados, entre otros, 1) por los intentos de racionalización del gasto público mediante nuevos instrumentos de gestión, información y monitoreo; 2) por la focalización de los programas hacia los más pobres mediante políticas de corte asistencial;

3) por el incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios; y 4) por la descentralización de los servicios y de las decisiones públicas.

Pobres resultados, pero aprendizaje institucional y social. El saldo actual de estos procesos no es favorable cuando se evalúa en términos de los resultados sobre el desarrollo humano y la equidad social. La experiencia de la región muestra que las sucesivas crisis han incrementado la pobreza y la inequidad. Se puede constatar que en épocas malas los colectivos que más han perdido son los que menos tenían: los hombres y, en particular, las mujeres afrodescendientes e indígenas. Se han necesitado 25 años para recuperar los niveles de pobreza de 1980. Lo cierto es que la desigualdad potencia la pobreza y retrasa el crecimiento. El exceso de pobreza en América Latina y el Caribe es producto de un exceso de desigualdad. La pobreza, por cierto, se recupera muy lentamente, pero la desigualdad todavía más. El balance es un poco mejor si se valoran algunos aspectos instrumentales como son los mayores niveles de gasto público social, la experiencia acumulada en las reformas de políticas, el avance institucional y el desarrollo de nuevas herramientas de gestión. Ciertamente ha mejorado también la comprensión de algunos problemas recurrentes. Por ejemplo, hoy se reconoce que la salida de la pobreza no ocurre de una vez y para siempre, sobre todo debido a la volatilidad económica, a las brechas en el capital humano y a las restricciones en la generación de empleo; también existe mayor conciencia de que el crecimiento no ostenta automatismos virtuosos en relación con la superación de la pobreza y la desigualdad social. Además, desde los albores de este siglo se viene planteando enfáticamente la idea de que el beneficiario de servicios y prestaciones públicas es también un ciudadano, esto es, un titular de derechos exigibles.

Desde una democracia de electores a otra de ciudadanos. Esta última perspectiva está asociada indudablemente al desarrollo democrático de ALC en los últimos treinta años, con sus singularidades resumidas en el denominado “triángulo latinoamericano”. Uno de los vértices de dicho triángulo es la plena difusión de la democracia electoral en la región (que en algunos países debe ser consolidada); otro es la pobreza, ya que casi la mitad de su población vive en tal situación, y el tercero es la desigualdad, la mayor comparada con otras regiones del mundo. Así, democracia y riqueza, democracia y pobreza son dos manifestaciones de la falta de equidad que generan necesidades, dificultades y riesgos diferentes. Por primera vez coexisten estos tres rasgos, es decir, se trata de democracias pobres y desiguales, cuyos hombres y mujeres, a la vez que consolidan sus derechos políticos, deben también completar sus ciudadanía civil y social. Como ha sostenido el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el gran desafío es transitar desde una democracia de electores a otra de ciudadanos. En nuestra opinión, el mejor mecanismo para ello es la construcción de Pactos por la Ciudadanía adaptados a las condiciones y desafíos vigentes en cada sociedad nacional.

La ciudadanía exige voluntad política y liderazgo. La ciudadanía de los países latinoamericanos y caribeños está demandando una acción conjunta y decidida dirigida a alcanzar una mayor cohesión social, pero para ello se necesita voluntad política. Según datos del Latinobarómetro, la mayor parte de los ciudadanos prefieren un mayor control por parte del Estado en educación,

salud y pensiones, pero sólo una cuarta parte de la población tiene una satisfacción alta con la calidad de los servicios públicos. En cualquier caso, los gobiernos tienen ante sí el gran desafío de probar que la democracia es un mecanismo efectivo para lograr el desarrollo de un país y promover el bienestar de su ciudadanía. La experiencia de los países del mundo con una mayor tradición democrática demuestra que la forma más eficaz de abordar ese reto es abrir espacios para el diálogo político entre el mayor número de actores y que el método para hacer sostenible sus resultados es la construcción de Pactos.

Un Pacto implica un proyecto compartido de sociedad a la que se aspira. Los Pactos por la Ciudadanía son unos acuerdos políticos y sociales a los que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. Determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cuándo se hacen viables, así como su aplicación efectiva. Esto supone normas, instituciones, programas y recursos. En este contexto, la idea de la cohesión social debe entenderse como una condición necesaria de un sistema democrático digno de tal nombre, que afecta a todos los ciudadanos en la búsqueda de un ideal de convivencia compartido. Para ello se debe consagrar, como tarea del Estado y con el compromiso de todos los actores, un proyecto compartido de sociedad a la que se aspira, al menos por dos motivos. Uno: la envergadura de la tarea exige amplios acuerdos nacionales para llevar adelante las reformas. Y dos: es necesario desarrollar políticas e instituciones duraderas, es decir, que vayan más allá de la acotada temporalidad de los gobiernos.

Pero no es un modelo único aplicable a todo caso, momento y lugar. Distintos compromisos internacionales asumidos por los Estados en materia de derechos humanos obligan a preservar los derechos sociales, lo que comprende la garantía inmediata de sus contenidos básicos así como la progresiva ampliación de sus niveles de satisfacción. Los Pactos por la Ciudadanía deben abarcar fórmulas concretas de realización de estos compromisos y por lo tanto implican simultáneamente aspectos de contenido y de procedimiento. Los primeros se relacionan con niveles mínimos, formas concretas de solidaridad y transferencias, calidad de las prestaciones y expansión gradual del acceso y de la cobertura. No se trata de una discusión abstracta acerca de la titularidad de derechos de los ciudadanos sino que, por el contrario, se debe establecer de manera concreta los derechos que deben y pueden garantizarse para toda la población, el tipo de atrasos y riesgos que la sociedad enfrenta y, complementariamente, cuáles son los compromisos y deberes que los ciudadanos adoptan como contrapartida de los beneficios que van a recibir. Esto significa que el contenido de derechos de un pacto no puede generalizarse por igual a todos los países y en cualquier circunstancia, es decir, no existe un modelo único.

Con los derechos como meta, superar progresivamente las restricciones. Las acciones para reducir las brechas sociales a partir del establecimiento de derechos claros y aplicables deben jerarquizarse, ya que los recursos para satisfacerlos son escasos. Además, su profundidad y amplitud dependen del nivel de desarrollo relativo. Por eso conviene abordarlos de forma progresiva, es decir, que se incrementen gradualmente a medida que se vaya avanzando en la senda del desarrollo. Otra condición indispensable es dar sustento material a estos acuerdos

a través de tres vías complementarias: 1) mejorar la calidad de los programas de gasto y proyectos públicos orientados a las políticas sociales 2) aumentar y proteger el gasto público social de los avatares cíclicos, y 3) ampliar la recaudación fiscal y hacerla más equitativa. En la mayoría de los casos esto implicará renovar el acuerdo fiscal subyacente en las economías y sociedades de la región.

Los Pactos representan un contrato social necesariamente incompleto. Los Pactos por la Ciudadanía son en esencia un “contrato social incompleto” ya que deben ser considerados en función de los recursos disponibles. Esto significa que, a pesar de que los derechos universales queden reconocidos, su aplicación efectiva dependerá de la capacidad del Estado para garantizarlos. Así pues, los umbrales mínimos necesarios para salir de la pobreza, mitigar la vulnerabilidad y reforzar la inclusión social irán aumentando conforme se vayan materializando en grado y forma los compromisos ciudadanos. Esta noción de contrato social incompleto pone de relieve la importancia de los aspectos de procedimiento para la construcción de Pactos por la Ciudadanía realistas y duraderos.

Las instituciones brindan el necesario sustento. En efecto, los aspectos de procedimiento desempeñan un papel clave en la gestación y en el manejo de los pactos, ya que permiten hacerlos sustentables al abordarlos como un proceso. Será esencial determinar, entre otros aspectos, cómo se convoca, quiénes participan, cuáles son las modalidades de representación y deliberación, de qué manera se fiscalizan los acuerdos, cómo se contabilizan las acciones y, en definitiva, cómo se regula el proceso. Si todo esto no se resuelve como es debido, los avances quedarán sujetos a los vaivenes de las negociaciones coyunturales y a los comportamientos oportunistas de actores no necesariamente representativos de la ciudadanía. En tal caso, tampoco permitirá acumular resultados con lo que, probablemente, irán perdiendo legitimidad social y política. En esencia, los Pactos por la Ciudadanía consisten en un gran ejercicio de construcción democrática en el cual los mínimos exigibles en cada momento serán acordados mediante el diálogo social y estarán respaldados por acuerdos políticos amplios que legitimen el compromiso activo del Estado.

Los partidos políticos deben ofrecer opciones y liderar la vida en democracia. En este proceso, los partidos políticos tienen una responsabilidad de primer nivel pues constituyen la instancia idónea para mediar y formalizar la relación entre el Estado y la sociedad civil y, más precisamente, entre la lógica dispersa de los diversos actores sociales y la lógica más consistente de las propuestas concertadas de acción política. Para ello, los partidos políticos deben superar la crisis de legitimidad que de un tiempo a esta parte vienen sufriendo en ALC para recuperar la capacidad de ofrecer a la ciudadanía otras opciones de ordenamiento económico y social, en el que hombres y mujeres se sientan representados tanto en el mensaje como en las estructuras internas de control de poder. Sin esta competencia de ideas la política pierde mucho de su razón de ser: en algunos casos se vuelve populismo o clientelismo puro y, en otros, se transforma en una competencia electoral entre gerentes de la cosa pública. La política es esencial para ofrecer opciones y, así, liderar la vida en democracia.

Consistencia dinámica entre componentes objetivos y subjetivos. Las opciones deben materializarse en realizaciones y, en este sentido, la calidad —es decir, la transparencia, apertura y legitimidad del andamiaje institucional— es esencial para catalizar iniciativas dispersas, y con frecuencia contrapuestas, para que desemboquen en políticas públicas efectivas. Este proceso es complejo y requiere una voluntad permanente de diálogo y de construcción de confianzas que no se logra de una vez y para siempre. Pero también exige resultados visibles que refuercen voluntades y contribuyan a que el proceso sea sostenible. En definitiva, es menester que exista una consistencia dinámica entre los componentes subjetivos y objetivos de la cohesión social.

V. Los grandes vectores de los Pactos por la Ciudadanía

Brindar oportunidades, desarrollar capacidades y asegurar protección son los tres grandes vectores que según la doctrina de Naciones Unidas conducen a la cohesión social y, por lo tanto, sobre ellos deberán constituirse los Pactos por la Ciudadanía. Cuánto se puede avanzar en cada uno de ellos está determinado en primer lugar por la voluntad política y, en segunda instancia, por el nivel de desarrollo económico. En los últimos años se ha podido constatar que los logros en esos tres vectores favorecen el avance económico y social y sientan la base para nuevos derechos y compromisos. Después de las luces y sombras del devenir económico de ALC durante los años noventa, la región experimentó importantes progresos hasta la crisis económica y financiera de 2008-2009.

Lo anterior pone de relieve que existen algunas condiciones de borde que, si bien no constituyen el núcleo de los Pactos por la Ciudadanía, condicionan y enmarcan su alcance y profundidad: entre ellas, cabe destacar especialmente las vinculadas con una mejor inserción en la economía global y con un desarrollo más dinámico y de mejor calidad. El núcleo de los Pactos por la Ciudadanía, a su vez, se organiza en torno a los tres grandes vectores antes mencionados: brindar oportunidades, desarrollar capacidades y asegurar protección social. Después, vale mencionar una serie de principios e instrumentos que son esenciales para gobernar desde lo público los Pactos por la Ciudadanía y que básicamente son: acuerdo fiscal, transparencia y rendición de cuentas, instituciones eficaces para ciudadanías exigentes, apertura de espacios públicos de participación y justicia de calidad en sus dimensiones punitivas y preventivas. Por último, cabe reconocer las importantes diferencias que existen entre los países de América Latina y el Caribe que, con seguridad, definirán los estilos y modalidades nacionales de los Pactos por la Ciudadanía, así como la voluntad de cooperación regional en estas materias.

A. Condiciones de borde de los Pactos por la Ciudadanía

Como es bien sabido, el tema de la pobreza y la desigualdad no se resuelven exclusivamente en el ámbito de las políticas sociales. La razón es simple: los logros posibles de alcanzar en relación con la cuestión social se verían potenciados en el contexto de una mejor inserción en la economía global y un desarrollo económico más dinámico y de mejor calidad. Si bien estos

componentes no son parte integrante de los Pactos por la Ciudadanía, configuran las condiciones de borde que los enmarcan y condicionan.

Hacia una nueva generación de acuerdos de cooperación. Para mejorar su inserción global, desde mediados de los años noventa los países de ALC adoptaron la estrategia del “regionalismo abierto”, que combinaba la apertura comercial unilateral con la participación en las negociaciones de los foros multilaterales y los esquemas de integración regional. A esto se sumaron, más recientemente, los tratados de promoción del comercio entre países y regiones dentro y fuera de ALC. Hasta ahora, estos arreglos privilegiaban las relaciones comerciales, aunque también se contemplaban otras dimensiones de diálogo político y de cooperación. Una vez agotados algunos aspectos del modelo del regionalismo abierto, en las relaciones de la UE con ALC quizás sea oportuno avanzar en una nueva generación de acuerdos de cooperación que vaya más allá de los temas comerciales, que permitan dar respuesta a las asimetrías existentes, y que contemplen un enfoque coherente de la relación entre liberalización económica y cohesión social. La condición de socios estratégicos ante la globalización sin duda exige que la UE y ALC logren poner en relación los tres instrumentos al servicio de su alianza: el diálogo político, los acuerdos comerciales y la cooperación. Básicamente se trataría de favorecer los intercambios comerciales, pero acompañándolos de la formulación de agendas de desarrollo para la cohesión social que hagan posible que todos los participantes se beneficien de la ampliación de los mercados. Incluso podrían sumarse a esta iniciativa Canadá y Estados Unidos, importantes aliados de la UE con fuertes intereses en ALC. Actuaciones de este tipo podrían financiarse con parte de los recursos destinados actualmente al desarrollo de la región y complementarse con nuevas dotaciones financieras tanto de parte de los socios desarrollados (UE y, en su caso, Canadá y Estados Unidos) como de los países latinoamericanos y caribeños.

Incorporar las migraciones en la nueva agenda de cooperación. En el marco de estas nuevas formas de cooperación podría tratarse también el tema de la intensificación de las migraciones desde varios países de ALC hacia la UE y los Estados Unidos. Éste es un tema que merece la pena analizar pues abre importantes vías para alcanzar mayores cotas de cohesión social aún insuficientemente exploradas. Así fue considerado en la Cumbre de Lima de 2008, donde se propuso desarrollar un diálogo estructurado y completo sobre migraciones entre ALC y la UE que fue puesto en marcha en junio de 2009. Con el objetivo básico de asegurar la protección de los derechos de los inmigrantes y de sus familias consagrados en la convención internacional respectiva, cabe promover una mayor participación de los inmigrantes en sus países de destino y de origen. En el primer caso, los gobiernos deben establecer mecanismos que faciliten su plena integración y el goce de sus derechos económicos, culturales y sociales; en contrapartida, los inmigrantes deben respetar la cultura que los acoge y sus normas jurídicas. El vínculo más notorio de los emigrantes con sus países de origen son las remesas, cuya progresiva bancarización va permitiendo reducir los costos de envío. Las remesas de los emigrantes se han convertido no sólo en un factor económico de primer orden en varios países latinoamericanos y caribeños, sino también en un mecanismo que puede permitir a una parte importante de la población participar en la vida de su país y, así, constituirse en un factor impulsor de la cohesión social. En este sentido, el intercambio de experiencias con los países europeos

del Sur, y especialmente con España, puede ser un instrumento de avance y compromiso compartido. No hay que olvidar que la integración de algunos países en la UE, sobre todo los del Sur (y ahora los del Este), ha sido un “logro biográfico de los trabajadores”, que se desplazaron a otros países europeos desde los años cincuenta y fueron transmisores de muchos de los valores y elementos positivos de la tradición y la cultura democrática europea, así como de las ventajas asociadas al proceso de integración.

Transformación productiva y cohesión social. Estas nuevas formas de relación con el mundo desarrollado pueden coadyuvar a la transformación productiva de ALC hacia modelos de desarrollo más sustentables, especialmente en el contexto de las serias restricciones medioambientales de la actualidad y que deben ser objeto de especial consideración. Diversos trabajos han destacado la interdependencia que existe entre la dinámica de la estructura productiva y la evolución de los agregados económicos. A pesar del buen desempeño productivo y exportador de varias empresas de categoría mundial que hoy existen en la región, la heterogeneidad estructural entre sectores económicos, regiones geográficas y estratos de empresas ha aumentado persistentemente. En consecuencia, se genera una dinámica de crecimiento y evolución de la productividad de “tres velocidades” que *grosso modo* se corresponden con: 1) las grandes empresas —cada vez más internacionalizadas—, 2) las empresas medianas y pequeñas del sector formal y 3) las microempresas informales. La ausencia de una verdadera igualdad de oportunidades hace necesario aplicar políticas públicas activas que apunten a nivelar el campo del juego mediante una estructura de apoyos e incentivos diferenciada. De manera similar, hay distintas velocidades de acceso al desarrollo entre territorios, lo que implica la necesidad de aplicar políticas públicas nacionales con incentivos diferenciados que apoyen las potencialidades endógenas de cada provincia, departamento o Estado. Sólo a través de la inversión en la mejor de sus capacidades productivas será posible que accedan a mercados cada vez más competitivos, generando fuentes propias de riqueza, acortando las distancias sociales y geográficas y, en última instancia, cohesionando los territorios. Con ello, podrían acotarse las disparidades territoriales que, con frecuencia, son mayores entre regiones de un mismo país que las que se verifican entre países.

B. El núcleo de los Pactos por la Ciudadanía

Como ya se mencionó, el núcleo de los Pactos por la Ciudadanía se organiza en torno a tres grandes vectores. El primer gran vector es brindar oportunidades, el segundo es desarrollar capacidades y, el tercero, es asegurar protección.

Brindar oportunidades es generar más empleos de calidad. La posibilidad de brindar oportunidades, **primer gran vector** de los Pactos por la Ciudadanía, se asienta principalmente en la capacidad de la economía para la provisión de trabajo decente, tal y como ha sido destacado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La posibilidad de acceder a un empleo de calidad sin ningún tipo de restricción, especialmente por razones de género, tiene efectos importantes sobre la cohesión social a través de sus componentes subjetivos y objetivos. En el primer caso,

por cuanto se fortalece el sentido de pertenencia al percibirse el trabajador como actor y beneficiario del proceso de desarrollo. En el segundo, por el hecho de que un empleo de calidad se traduce en mayores ingresos, seguridad y bienestar. En esa dirección, la búsqueda efectiva de igualdad de oportunidades de las mujeres para acceder al trabajo decente exige la aplicación de políticas públicas de conciliación entre el ámbito laboral y el familiar.

Hacerse cargo del mercado de trabajo informal. Más allá de los esfuerzos por ampliar la generación de empleos de calidad, es menester hacerse cargo de la amplitud y profundidad del mercado de trabajo informal en los países de la región. En este caso se debería apuntar a superar modalidades de inserción laboral precaria y de baja productividad a través de dos medios complementarios. Por un lado, facilitar el tránsito hacia la formalidad habilitando derechos o procedimientos especiales en diversos campos como son el administrativo, tributario, crediticio y de formación. Por otro lado, ajustar los sistemas de protección social de manera que permitan asegurar umbrales mínimos de protección a los trabajadores informales y a sus familias.

Flexibilidad del mercado de trabajo con mayor protección. La precariedad e inseguridad laborales no son exclusivas del sector informal ya que también afectan a muchas empresas formales. De hecho, los procesos de apertura económica han traído aparejados nuevos riesgos sociales debido a la interrelación de competitividad y empleo. Desde un punto de vista individual, la trayectoria laboral basada en el “empleo de por vida” ha sido reemplazada por cambios frecuentes de ocupación, empresa y requisitos de calificación. En una perspectiva agregada, la economía y las empresas deben preservar la flexibilidad necesaria para asignar los recursos de manera eficiente. También es preciso dotar al trabajador de conocimientos esenciales que le permitan adaptarse mejor a nuevos empleos mediante el desarrollo de competencias básicas más que de habilidades específicas. Pero ante todo hay que evitar que los costos de la mayor flexibilidad de la economía, y especialmente del mercado de trabajo, recaigan enteramente sobre los trabajadores y afecten sus derechos.

Interacción entre educación y empleo: llave maestra del desarrollo. El **segundo gran vector** de los Pactos por la Ciudadanía apunta a desarrollar capacidades, es decir, a generar capital humano. Desde luego, el foco es la educación, pues ésta es decisiva para fortalecer la cohesión social en un doble sentido. Por un lado, constituye un mecanismo privilegiado para promover mayor igualdad de oportunidades. Por otro, los cambios generados por la globalización y los patrones productivos que hoy rigen el mundo obligan a formar recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de interactuar, trabajar, producir y competir. Por consiguiente, la educación es un requisito imprescindible, tanto para que las personas tengan más y mejores oportunidades, como para que las economías estén en condiciones de competir y garantizar el desarrollo sostenido. Esta doble perspectiva es crítica, pues si bien la educación tiene considerables efectos potenciales sobre la equidad en el largo plazo, para que los mismos se materialicen es necesario mayor crecimiento económico con una dinámica generación de empleo. En este sentido, la interacción de educación y empleo constituye la llave maestra del desarrollo económico con equidad social y, para su adecuado funcionamiento, requiere un análisis crítico del sistema educativo en ALC que tome en consideración los vínculos

entre educación informal y trabajo informal o la escasa incidencia de la educación como factor de movilidad social.

Desafíos pendientes del sistema educativo. Si bien la mayoría de los países de ALC han logrado una amplia cobertura en la enseñanza primaria, todavía deben redoblar esfuerzos por lo menos en tres ámbitos principales. En primer lugar, hay que asegurar el acceso universal a una educación preescolar de calidad que contribuya a la socialización, la formación general y la mejora de los niveles educativos de la enseñanza básica. De manera indirecta dicho acceso universal, junto con las políticas de conciliación de la vida personal y laboral antes mencionadas, generará un impacto positivo en el acceso de las mujeres al mercado de trabajo. En segundo lugar, hay que promover el acceso y la permanencia de los adolescentes en la enseñanza media hasta completar doce años de escolaridad, aumentando de este modo sus opciones de incorporación al mercado laboral en mejores condiciones. Por último, habrá que flexibilizar la oferta del sistema educativo para ofrecer atención pertinente a jóvenes y adultos en la perspectiva de una educación que acompañe el ciclo de vida de las personas. Ahora bien, la educación, por continua que sea, dejó hace tiempo de ser un mecanismo de ascenso social, lo que hace todavía más necesario instrumentar acciones de discriminación positiva para atender rezagos acumulados en algunos grupos sociales y territorios. La mejora efectiva de la calidad y una actualización de los currículos educativos pueden servir para combatir la creciente segmentación entre educación para ricos y pobres, una tendencia regresiva que actualmente se verifica en varios países de la región y en todos los niveles educativos.

Construir puentes entre educación y empleo. Lo anterior se refiere básicamente a temas vinculados con la oferta educativa, pero también es imprescindible actuar por el lado de la demanda, esto es, desde el mercado de trabajo. En este sentido, se deben estrechar los lazos entre los mundos educativo y laboral para promover mayor fluidez en esta llave maestra del desarrollo económico con equidad social. Las intervenciones deben orientarse a la capacitación para el trabajo, al acceso al primer empleo y, en especial, a las políticas de igualdad de género. Desde la perspectiva de la cohesión social dicho vínculo es fundamental, además, para mitigar la frustración de quienes se educan, en especial de los jóvenes, cuando se estrellan contra mercados laborales refractarios o discriminatorios. Es lógico que el logro de mayores niveles educativos genere expectativas de acceso a mejores empleos, pero la frustración de esas expectativas tiene costos muy elevados.

Educación con equilibrio entre igualdad y diferencia. Desde una perspectiva más amplia, la educación cumple un papel decisivo en la formación de valores y actitudes que son necesarios para promover una cultura de igualdad de derechos, combatir las discriminaciones de todo tipo, desarrollar la tolerancia y, así, asegurar la convivencia democrática. Para ello, es crucial lograr un equilibrio entre igualdad y diferencia, especialmente en sociedades multiculturales. En relación con la igualdad, debe asegurarse la cobertura progresiva a lo largo de todo el ciclo educativo y atenuar las brechas de calidad según el origen socio-económico. Respecto de la diferencia, los contenidos deberán adaptarse a los grupos específicos y su pertinencia tendrá que acentuarse en

función de sus realidades culturales y territoriales. En suma, la cohesión social demanda alcanzar unidad a partir de una mayor diversidad.

El reto de asegurar una mayor protección social. El tercer gran vector de los Pactos por la Ciudadanía es asegurar la protección social. Este desafío hoy recorre el debate político latinoamericano y caribeño pues las desigualdades económicas y sociales se reflejan muy claramente en la exposición a los riesgos asociados a la vejez, la enfermedad, la pobreza extrema y, sobre todo, en las posibilidades individuales para reaccionar ante ellos. La incapacidad para garantizar protección social universal en los países de la región dio lugar a tres tipos básicos de prestaciones, con ponderaciones que varían de país a país: 1) las vinculadas a sistemas financiados con contribuciones para la protección de los trabajadores y sus familias, 2) las financiadas de forma privada para la provisión de servicios particulares y 3) las provistas y subsidiadas por el sector público (que atienden a los más pobres, aunque están abiertas a toda la población). Esta forma de organización ha segmentado el financiamiento destinado a la protección social y la calidad de las prestaciones, hechos que han redundado en marcadas diferencias que afectan la calidad, los precios y los tiempos requeridos para acceder a ellas.

Los desafíos para las políticas de salud. Las políticas de salud en los países de ALC deben hacer frente a nuevos y antiguos desafíos. De manera similar a lo que ocurre en el mundo desarrollado, los primeros obedecen a los cambios en la demanda que se originan en las dinámicas epidemiológicas, demográficas y tecnológicas, que requieren y posibilitan nuevos tratamientos pero con importantes incrementos de costos. Los antiguos desafíos siguen reflejando carencias históricas en materia de equidad de acceso y calidad de las prestaciones. Por ello, los sistemas de salud enfrentan importantes retos: en primer lugar, asegurar a toda la población la protección de la salud (agua potable y saneamiento, por ejemplo), la prevención de las enfermedades (entre otros, programas de vacunación) y la promoción de una cultura de salud, con especial atención a las poblaciones nativas y más necesitadas (como es el caso de la difusión de buenas prácticas). Segundo, integrar los sistemas de financiamiento público y de las personas para disociar el acceso a las prestaciones de los riesgos médicos y de la capacidad individual de pago. En tercer término, desarrollar la institucionalidad social para conseguir una gestión eficiente y complementaria de las ofertas pública y privada de servicios médicos. Cuarto, determinar de manera explícita y consensuada las prestaciones gratuitas de bienes y servicios de salud que estén garantizadas y sean exigibles, cuyo número podría aumentar a medida que se vayan incrementando los recursos públicos para propender hacia un seguro social para todos. Por último, desarrollar políticas nacionales de recursos humanos para la salud y de medicamentos con base en las recomendaciones internacionales al respecto.

Transformaciones necesarias en los sistemas de pensiones. A pesar de los importantes esfuerzos y las múltiples reformas que se han encarado en los sistemas de pensiones de los países latinoamericanos y caribeños, éstos no brindan protección adecuada a vastos sectores de la población e importantes grupos sociales carecen por completo de ella. La titularidad y exigibilidad de los derechos que conllevan los Pactos por la Ciudadanía demanda avanzar en tres objetivos complementarios: cobertura, solidaridad y viabilidad financiera. En este

sentido, algunas propuestas en curso combinan un componente de reparto, con un esquema de capitalización competitivo y de bajo costo y un pilar no contributivo garantizado para los adultos mayores en situación de pobreza y reglas solidarias para aquellos cuyos aportes han resultado en pensiones insuficientes según determinados estándares. Más allá de la modalidad institucional que se adopte para integrar estos componentes, varios países en la región deberán continuar avanzando hacia la unificación de los sistemas de pensiones, ya que la multiplicidad de los mismos da lugar a inequidades e ineficiencias.

Mejorar los programas sociales intersectoriales. Por último, los Pactos por la Ciudadanía requieren de programas sociales intersectoriales que apunten a reducir la pobreza en sus múltiples dimensiones, tanto mitigando sus efectos más inmediatos como promoviendo el desarrollo de las capacidades de las personas y los territorios. En ALC, los programas sociales tienen una larga historia en la que aparecen como intervenciones en distintos ámbitos sectoriales y desde distintos niveles territoriales destinadas a potenciar el capital humano, con el propósito final de ofrecer oportunidades productivas y actuar sobre el entorno familiar y comunitario. En los últimos años, se han sumado a esas iniciativas otras nuevas denominadas genéricamente “transferencias condicionadas” cuyo objetivo es producir sinergias entre las transferencias monetarias y distintas dimensiones del capital humano a lo largo del tiempo. Si bien los logros han sido muy significativos, también diversas evaluaciones han propuesto perfeccionar dichos programas mediante las siguientes acciones: conciliar mejor la titularidad de derechos con las obligaciones impuestas por la condicionalidad; reforzar el empoderamiento de los beneficiarios (especialmente de las mujeres); incorporar consideraciones sobre el capital social; y compatibilizar la demanda de servicios originada en estos programas con una oferta efectiva y de calidad.

C. Principios e instrumentos para gobernar los Pactos por la Ciudadanía

Varios principios e instrumentos cumplen un papel esencial para gobernar, desde lo público, los Pactos por la Ciudadanía. En general, estos principios e instrumentos se corresponden con la noción de buen gobierno y con una mayor correspondencia entre derechos y responsabilidades de los ciudadanos.

Acuerdo fiscal, transparencia y rendición de cuentas. Establecer Pactos por la Ciudadanía es una decisión política de primera magnitud que demanda ampliar el diálogo social a fin de alcanzar los consensos necesarios sobre aquellos derechos ciudadanos que deban ser garantizados, así como para generar los recursos requeridos. En este último aspecto, vale la pena destacar que la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del acuerdo que legitima el papel del Estado y el campo de sus responsabilidades en las esferas económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado sobre el alcance de las funciones del Estado erosiona el consenso acerca de la cuantía de los recursos que debe manejar, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político y social en torno a Pactos por la

Ciudadanía ayudaría a legitimar el nivel, la tendencia y composición del gasto público social y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento. Asimismo, es imperioso reconstruir una imagen de la función pública socialmente valorada y apoyada en servidores públicos que gestionen con transparencia y rendición de cuentas los recursos que la sociedad les entrega. Esto demanda, a su vez, contar con indicadores y bases de datos confiables y oportunos. Estos campos (el fiscal, el del funcionariado público y el de la información) son también áreas propicias para encarar esfuerzos de cooperación entre la UE y ALC.

Instituciones más eficaces para una ciudadanía más exigente. Para alcanzar y gestionar los Pactos por la Ciudadanía son necesarias unas instituciones capaces de atender las demandas de una ciudadanía diversa y activa. Sin embargo en ALC la calidad de las instituciones no se corresponde con su nivel de desarrollo, un hecho que es a su vez causa y consecuencia de los bajos niveles de cohesión social en la región. La extracción de recursos naturales no renovables ha permitido a muchos Estados mantener niveles impositivos lo suficientemente bajos como para que la ciudadanía mantenga también unos niveles de exigencia relativamente bajos con respecto a la calidad de la gestión pública. Esta dinámica de mutua desafección no favorece ni la transparencia ni la rendición de cuentas, pero sobre todo dificulta una toma de conciencia colectiva sobre el coste real de los derechos y la importancia del pago de impuestos como un ejercicio de ciudadanía activa. Para escapar de ese círculo vicioso es necesario que los Pactos abran cauces de comunicación entre las instituciones y los ciudadanos y fomenten una visión crítica y constructiva del conjunto de la sociedad a través de programas de educación política, cívica y fiscal.

Apertura de nuevos espacios para una mayor implicación de todos los actores. Aunque este documento haga hincapié en el papel del Estado y proponga vías para ampliar el espacio público, es indudable que otros actores públicos y privados juegan un papel esencial en la promoción de la cohesión social. Los recientes procesos de descentralización en ALC deben culminarse con mecanismos adecuados para articular la participación de los distintos niveles territoriales en aquellos ámbitos que requieran una mayor proximidad de los ciudadanos. Por otro lado, la noción de Pacto lleva implícita la apertura de nuevos espacios de debate donde pueda participar una pluralidad de actores: la sociedad civil, los agentes sociales, los empresarios, los intelectuales o los medios de comunicación tienen una enorme capacidad de influencia en la definición de la agenda pública. A ellos también les corresponde trabajar en el medio y largo plazo por lograr sociedades más cohesionadas que permitan a sus ciudadanos, especialmente a los jóvenes, el pleno desarrollo de sus capacidades.

Una justicia de calidad, igual para todos, que responda a los conflictos, evitando la impunidad y el abuso de poder. Para construir sociedades nacionales, en las que todos se sientan ciudadanos que participan de un proyecto compartido, el Estado debe garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos por las leyes democráticas, sin discriminación. Esta garantía es en sí mismo otro derecho: el de acceso a la justicia. Deben fortalecerse los sistemas de asesoramiento y defensa pública gratuita para los más vulnerables y mejorarse la rapidez, igualdad, eficiencia y calidad de la respuesta de la justicia a los conflictos públicos y privados de los

ciudadanos, especialmente las infracciones penales más graves; así como velar por la probidad y la integridad institucional con especial incidencia en la persecución penal de la corrupción.

Políticas preventivas contra la inseguridad y la violencia. El combate contra la impunidad tiene una faceta punitiva, pero también otra preventiva de efecto disuasorio contra la criminalidad. Para conseguir una mayor seguridad ciudadana y menor violencia, es preciso atender las vulnerabilidades individuales y sociales, así como fortalecer los mecanismos públicos de protección y las capacidades de las personas para activarlos. Asimismo, es menester una mayor cooperación regional e internacional en estas materias ya que la seguridad es interdependiente y transnacional.

D. Diferencias nacionales y cooperación regional

Parece innecesario insistir acerca de la enorme heterogeneidad que existe entre los países de América Latina y el Caribe en múltiples dimensiones, pero tampoco cabe desconocerla. Ante ella, debe admitirse la probable existencia de una pluralidad de formas y contenidos en los Pactos por la Ciudadanía que puedan construirse en torno a los grandes vectores propuestos. Por similares razones, también es necesario adoptar formas flexibles de aprendizaje y cooperación entre distintos países.

Geometría variable y velocidades diferenciadas en la aplicación. Como se ha insistido, no existe un modelo único de Pactos por la Ciudadanía para conseguir mayor cohesión social, ni en relación a los contenidos ni a los procedimientos. En el primer caso, si bien es preciso avanzar en los tres grandes vectores señalados —brindar oportunidades, desarrollar capacidades y asegurar protección— cada país dará más énfasis a unos u otros y la velocidad de avance dependerá de sus condiciones y desafíos específicos. En cuanto a los procedimientos, se debería privilegiar un diálogo político y social lo más amplio posible con elevado protagonismo propositivo de los partidos políticos y garantizando un papel activo a los agentes sociales y a la sociedad civil organizada. Cuando se verifiquen estas condiciones será posible avanzar hacia el establecimiento de pactos explícitos y formales. Si por el contrario, prepondera la polarización y el antagonismo político, tal vez se pueda progresar hacia pactos implícitos o, al menos, un compromiso por la ciudadanía. En suma, el modelo no puede ser único, sino que debe ajustarse a las condiciones y desafíos que enfrentan los países no sólo en los ámbitos económico y social, sino también en los de carácter político y cultural. En este sentido, es importante subrayar que las grandes reformas políticas deben seguir una lógica incremental que permita avanzar progresivamente desde una situación de base hacia metas ambiciosas en el largo plazo.

Mecanismos flexibles de aprendizaje y cooperación. Algunas de las tecnologías sociales más interesantes de los últimos años en ALC, como los programas de transferencias condicionadas, han surgido en el nivel local para luego extenderse al conjunto de la región. Visto el éxito de estas iniciativas es oportuno pasar a una segunda fase que permita la sistematización de la

cooperación para el desarrollo de políticas sociales. Desde el punto de vista de la cooperación regional e internacional se debería apuntar a poner en marcha mecanismos flexibles de cooperación que permitan el apoyo mutuo en la elaboración e implementación de políticas nacionales de cohesión social a través del aprendizaje entre pares, de la creación de redes y, eventualmente, de la fijación de objetivos comunes en el nivel regional. Ambas dimensiones, la construcción nacional de cohesión social y la cooperación regional e internacional en dicha materia son hoy más urgentes que nunca para paliar los efectos de la crisis internacional y, sobre todo, para encarar en un mejor pie los desafíos que impone el desarrollo contemporáneo a los países de América Latina y el Caribe.

Conclusión

Si este documento no traza un plan de acción con líneas específicas, objetivos concretos y plazos es porque no nos corresponde esa tarea. A partir de este punto pasamos el testigo a sus verdaderos protagonistas, aquellos líderes emergentes de América Latina y el Caribe que quieran construir un proyecto de largo plazo basado en la solidaridad y construido desde el diálogo y el consenso. La región se encuentra en el momento propicio para promover un cambio de paradigma que renueve la política y sitúe a la ciudadanía en el centro de la vida pública.

Lo que aquí se ha presentado son una serie de ideas y principios basados en las experiencias del espacio eurolatinoamericano y caribeño con el fin de impulsar procesos y apoyar aquellos que ya están en marcha. No existe un modelo único ni una fórmula de éxito garantizado, pero lo que sí está claro es que cualquier Pacto por la Ciudadanía necesitará apoyarse en un consenso amplio que determine las condiciones y modalidades del mismo, así como los recursos que se destinarán al cumplimiento de sus objetivos.

El esfuerzo por propiciar dicho consenso corresponde al liderazgo político latinoamericano y caribeño, que podría contar con el apoyo de la cooperación internacional para explorar nuevas vías que permitan aumentar la calidad de sus instituciones y, de ese modo, consolidar la democracia en la región. Porque, después de todo, la cohesión social no es algo que ocurra “sin más ni más y porque sí”, sino un horizonte político que mantiene unida a la comunidad. En otras palabras: un principio orientador de la acción pública que persigue la consolidación de instituciones democráticas incluyentes aptas para ofrecer oportunidades, capacidades y protección a una ciudadanía diversa y activa.

La ciudadanía de América Latina y el Caribe, cada día más crítica y exigente con sus derechos y deberes, está demandando mayores espacios de participación que deberán ser abiertos por un nuevo liderazgo. Este liderazgo es, ante todo, democrático: cree en el Estado como garante del bien común y en la política como vía para hacer frente a los desafíos de un mundo cambiante. Por eso se mantiene atento a lo que ocurre dentro y fuera de sus fronteras, actúa desde las políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de su ciudadanía y gestiona los recursos públicos con equidad, eficacia y transparencia. En definitiva, se trata de un nuevo liderazgo

que sitúa la cohesión social en el centro del debate público y la convierte en guía de sus actuaciones. Para alcanzar esa meta la construcción de Pactos por la Ciudadanía es un paso esencial, necesario pero también complejo, por lo que requiere de un compromiso político firme y convencido que permita llevar a buen término grandes reformas y procesos consultivos.

Desde la FILAPP nos proponemos cooperar activamente con aquellas personalidades de la vida social, política, cultural, empresarial e intelectual de América Latina y el Caribe que quieran contribuir con sus ideas a la creación de una visión compartida, un nuevo modo de pensar en clave de cohesión social, que permita a la región consolidar la democracia y superar la injusticia y la desigualdad. En definitiva, promover sociedades de personas libres e iguales en dignidad y derechos.

Constituida en 1997, la **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)** es una institución pública al servicio de la acción exterior del Estado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Se dedica a la promoción de la gobernabilidad democrática y la cohesión social a través del fortalecimiento institucional y del desarrollo de capacidades para fomentar el liderazgo público.

