

*revista española de*  
**desarrollo  
y cooperación**

**nº 42**

**Enero-junio de 2018**

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación**

# Sumario



## TEMA CENTRAL: DESIGUALDADES SOCIALES Y DESARROLLO TRAS LA GRAN RECESIÓN

- 9 ..... La cohesión social: una apuesta compartida entre la Unión Europea y América Latina para abordar la desigualdad y alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible  
*Ana Sojo y Equipo de EUROsociAL+*
- 23 ..... El rostro cambiante de los conflictos y las crisis humanitarias: la reiteración e insuficiencia de las respuestas, un límite para el desarrollo  
*Francisco Rey Marcos y Jesús A. Núñez Villaverde*
- 35 ..... La resiliencia de los hogares en la España de la poscrisis  
*Guillermo Fernández Maíllo*
- 49 ..... La exclusión residencial en la Gran Recesión  
*Gema Gallardo Pérez y Andrea Jarabo Torrijos*
- 61 ..... Sociedad civil y reducción de violencias en América Latina: tendencias y desafíos  
*Raquel Willadino, João Felipe P. Brito, Vinícius Esperança y Michelle Henriques Ramos*
- 73 ..... De la clase a la exclusión... y vuelta. Una aproximación a la renovación contemporánea del debate sobre la desigualdad social  
*César Rendueles y Héctor Gil Rodríguez*

- 85.....Proyecto de aprendizaje-servicio para la docencia, intervención e investigación en contextos de exclusión social  
*Sonia Sánchez-Busqués, David García-Romero, José Luis Lalueza Sazatornil, Marta Padrós Castells, Beatriz Macías Gómez-Estern, María José Marco Macarro y Virginia Martínez Lozano*
- 97.....El alcance de las desigualdades sociales: los espacios de la exclusión social  
*Iria Noa de la Fuente Roldán*
- 107.....La ampliación de las desigualdades en un destino turístico como un efecto de la crisis global  
*Carlos Gauna y Rosa Vargas*
- 121.....Desigualdades dicotómicas asimétricas.  
Un enfoque cualitativo para el estudio de la desigualdad  
*Salvador Vázquez*
- 133.....El impacto desigual de la crisis de 2008: los efectos causados entre hombres y mujeres en la población económicamente activa  
*Carlos Alberto Casas y Marco Antonio Cortés*
- 145.....Desigualdades de género en crisis humanitarias  
*Daniel Boyano Sotillo*

#### OTROS TEMAS

- 157.....Activando el conocimiento en la cooperación internacional para el desarrollo  
*Carlos Merino Moreno*
- 169.....África en el desarrollo global  
*Alban Kouakou*

#### SECCIONES FIJAS

- 183.....Sobre guerras militares, comerciales, diplomáticas y la agenda global del desarrollo, primer semestre de 2018  
*Juan Pablo Prado Lallande y Myrna Rodríguez Añuez*
- 195.....Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2017 a marzo de 2018)  
*Javier Surasky*

# n<sup>o</sup> 42

Enero-junio de 2018

207.....Los presupuestos 2018 y el V Plan Director dicen ‘no’ a la Agenda 2030  
*Katty Cascante*

## RESEÑAS

218.....El daño no se olvida. Impactos socioambientales en territorios de pueblos indígenas de la Amazonía norperuana afectados por las operaciones de las empresas Pluspetrol  
*Rocío López Ruiz*

# La cohesión social: una apuesta compartida entre la Unión Europea y América Latina para abordar la desigualdad y alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

*Social cohesion: a shared commitment between the European Union and Latin America to tackle the inequality and to achieve the aims of the Sustainable Development Goals*

ANA SOJO Y EQUIPO DE EUROsociAL+\*



## PALABRAS CLAVE

**Cohesión social; Políticas públicas; Agenda 2030; Unión Europea; América Latina y el Caribe; EUROsociAL+.**

**RESUMEN** La cohesión social y territorial ha sido uno de los pilares de la construcción europea, tanto en las políticas comunitarias como en las políticas nacionales. Esta seña de identidad también se hace presente en la cooperación de la Unión Europea con otras regiones, con especial énfasis en América Latina. El presente artículo invita a una reflexión sobre este rol orientador de la cohesión social. Aborda primero la situación actual en ambas regiones, planteando una definición conceptual de la cohesión social. En segundo lugar, revisa el compromiso birregional entre la Unión Europea y América Latina, a la luz de uno de sus programas de cooperación emblemáticos: EUROsociAL+, instrumento que promueve y fortalece políticas públicas que impulsen la cohesión social y reduzcan las desigualdades. Por último, propone una mirada a la cohesión social desde la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

\* Ana Sojo es consultora independiente, funcionaria de la CEPAL entre 1989 y 2016 y doctora en Ciencias Económicas y Sociales por la Universidad Libre de Berlín.

EUROsociAL+ es un programa de cooperación entre América Latina y la Unión Europea que busca contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos.

#### KEYWORDS

**Social cohesion; Public policy; 2030 Agenda; European Union; Latin America and the Caribbean; EUROsociAL+.**

**ABSTRACT** Social and territorial cohesion has been one of the pillars of European construction, both in Community and national policies. This hallmark is also present in the European Union's cooperation with other regions, with special emphasis on Latin America. This article invites to reflect on this guiding role of social cohesion. First, it tackles the current situation in both regions, proposing a conceptual definition for social cohesion. Secondly, it reviews the bi-regional commitment between the European Union and Latin America, in the light of one of their emblematic cooperation programmes: EUROsociAL+, an instrument that promotes and strengthens public policies that drive social cohesion and reduce inequalities. Finally, it looks at social cohesion from the perspective of the 2030 Agenda and the sustainable development goals.

#### MOTS CLÉS

**Cohésion sociale; Politiques publiques; Agenda 2030; Union européenne; Amérique latine et Caraïbes; EUROsociAL+.**

**RÉSUMÉ** La cohésion sociale et territoriale a constitué l'un des piliers de la construction européenne, aussi bien pour les politiques de l'Union que pour les politiques nationales. Ce signe distinctif est également présent dans la coopération de l'Union européenne avec d'autres régions et tout particulièrement avec l'Amérique latine. Le présent article invite à réfléchir sur ce rôle d'orientation de la cohésion sociale. Il aborde, en premier lieu, la situation actuelle des deux régions, en proposant une définition conceptuelle de la cohésion sociale. Ensuite, l'article analyse l'engagement birégional entre emblématiques l'Union européenne et l'Amérique latine, à la lumière de l'un de ses programmes de coopération, à savoir : EUROsociAL+, un instrument qui promeut et renforce les politiques publiques qui favorisent la cohésion sociale et qui réduisent les inégalités. Enfin, l'article propose une étude de la cohésion sociale du point de vue de l'Agenda 2030 et des Objectifs de développement durable.

## Introducción

---

**L**as crisis suelen ser oportunidades, en términos de resiliencia, transformación, o innovación. Aprender de ellas, adaptarse y renovarse es sin duda parte de un ciclo de aprendizaje. Pero ¿cuáles han sido las enseñanzas de la crisis que ha sufrido Europa en la última década?, ¿qué puede compartir con otras regiones, en especial con América Latina?, ¿cómo evitar nuevas crisis y asegurar un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible?

Europa parece haber recuperado el camino del crecimiento, especialmente si se miran el PIB y la tasa de ocupación laboral. En América Latina, tras unos años de estancamiento, la actual coyuntura económica muestra signos de recuperación. No obstante, estos datos económicos, si no alentadores, al menos más favorables a los de los últimos cinco años, no deben desviar la mirada de los retos, muchos de ellos compartidos, que afrontan las dos regiones, como la innovación tecnológica, la transformación del mercado laboral, la polarización política, o la baja inversión pública. Pero, sobre todo, no deben enmascarar otro fenómeno, que lejos de atenuarse se ha exacerbado, y que sigue lastrando el desarrollo y el bienestar en ambas regiones: la desigualdad y su corolario, la vulnerabilidad. En la UE, los índices de pobreza y exclusión social han aumentado, con un claro sesgo territorial. En América Latina, se observa un retroceso de los indicadores sociales, con un pequeño repunte de la pobreza y extrema pobreza en 2015 y 2016, siendo los niños, los adolescentes, los jóvenes, las mujeres y los residentes en áreas rurales los grupos con las tasas más altas.

Como señaló el antropólogo Alphonse Bertillon, “solo se ve lo que se mira, y solo se mira lo que se tiene en mente”. Resulta pues fundamental tener en mente el carácter estructural y estructurante de la desigualdad para entender el actual panorama de ambas regiones. Y también para entender la importancia que han tenido las políticas de cohesión social (u orientadas a mejorar la cohesión social), especialmente en la UE, a la hora de frenar los efectos de la crisis. En efecto, como subraya el último informe sobre la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea, “la política de cohesión ha tenido un impacto fundamental para que la inversión pública redujera el impacto de la crisis”<sup>1</sup>. A nivel nacional, los sistemas de protección social también han jugado un papel clave para asegurar una red de seguridad a las personas más vulnerables y limitar el aumento de las desigualdades.

La cohesión social y territorial ha sido uno de los pilares de la construcción europea, tanto en las políticas comunitarias como en las políticas nacionales. Esta señal de identidad también se hace presente en la cooperación de la UE con otras regiones, con especial énfasis en América Latina. Existe en efecto un compromiso birregional por abordar la desigualdad, y una apuesta por apoyar políticas que aseguren a los ciudadanos protección, acceso a derechos y oportunidades, más allá de su estrato social, su género, su lugar de residencia, su étnica o su religión. Desde este entendimiento común, la cohesión social aparece como una oportunidad no solo para frenar las crisis, sino también para guiar el modelo de desarrollo a largo plazo, en la esfera nacional y en la esfera internacional.

El presente artículo invita a una reflexión sobre este rol orientador de la cohesión social. Aborda primero la situación actual tanto en la UE como en América Latina,

<sup>1</sup> Comisión Europea (2017d): *Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, Bruselas, Comisión Europea.

planteando una definición conceptual de la cohesión social. En segundo lugar, revisa el compromiso birregional entre la UE y AL, a la luz de uno de sus programas de cooperación emblemáticos: EUROsociAL+. Por último, propone una mirada a la cohesión social desde la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible.

## Algunas aristas de la cohesión social en Europa y en América Latina

### Una mirada de cohesión social en las dos regiones

Desde hace varias décadas, la cohesión social se constituyó en un objetivo prioritario explícito de las políticas públicas en Europa. Originalmente, se planteó en los programas de nivelación territorial que buscaron estrechar las desigualdades territoriales de países muy heterogéneos dentro un espacio común supranacional. Pero, sobre todo, de manera implícita, ha estado estrechamente ligada con el desarrollo del Estado de bienestar europeo. A partir de la crisis financiera del 2008, en Europa se ralentiza el crecimiento económico, y se incrementa el desempleo en varios países; pero ya previamente los Estados de bienestar europeos venían experimentando cambios importantes que profundizaron la estratificación de la protección social, primordialmente de aquella basada en el tipo de inserción laboral. En la actualidad diversas instancias regionales están preocupadas por variados aspectos críticos que inciden en la cohesión social, muchos de los cuales son de carácter estructural, y otros relacionados con *shocks* externos.

Por ejemplo, tras un amplio debate con instituciones de la UE, gobiernos y parlamentos nacionales, expertos y organizaciones de la sociedad civil, en aras de avanzar en la convergencia en el plano social de los distintos países de la Unión, la Comisión Europea postula un “pilar europeo de derechos sociales”, que sirva de marco de principios y derechos de referencia para la política social y el empleo (Comisión Europea, 2017b). Se parte de un crudo diagnóstico: el debilitamiento del poder económico de Europa y el sensible decrecimiento del peso de su población en el mundo; además, la creciente desigualdad social y espacial, la persistencia del desempleo de larga duración, y el peligro de que la generación de jóvenes adultos actual termine teniendo condiciones de vida peores que las de sus padres, aspectos que conjuntamente traicionarían las promesas del proyecto europeo. Se resalta una gama de aspectos que interactúan y afectan la cohesión social: el rápido envejecimiento y una esperanza de vida de niveles sin precedentes, las nuevas estructuras familiares, los cambios demográficos, la urbanización, múltiples empleos a lo largo de la vida laboral en lugar de un empleo para toda la vida, transformaciones profundas del empleo a la luz de las transformaciones tecnológicas, la automatización y la inteligencia artificial, barreras a la igualdad de género en el mercado laboral, protección restrictiva del empleo a expensas de la capacidad de inserción laboral de los jóvenes (Comisión Europea, 2017a y 2017c).



En la presente fase de la globalización, se han exacerbado en Europa conflictos relacionados con las identidades y el sentido de pertenencia. Es así como se consolidan identificaciones simbólicas racistas, proliferan impulsos autonomistas y localistas y tensiones secesionistas, y se ven también fortalecidos los nacionalismos, ante retos y dificultades que, al menos en su actual escala, no fueron avizorados hace algunas décadas; por ejemplo, en el último decenio, fuertes migraciones desde el norte de África y, en los últimos años, masivas corrientes de refugiados desde el Cercano Oriente, principalmente por la guerra en Siria. Los miedos acerca de las crisis económicas y los *shocks* migratorios han sido explotados políticamente por corrientes xenófobas y polarizadores, que cuestionan la globalización y la apertura comercial (*The Economist*, 2016). Ello se combina, además, con la ineficacia de las políticas de integración de inmigrantes; en los últimos años han proliferado identidades religiosas fundamentalistas en jóvenes desarraigados, que han realizado acciones terroristas y militares en diversas latitudes del planeta y en la propia Europa (Sojo, 2017a).

Por su parte, entre 2002 y 2013 tuvo lugar en América Latina una reducción importante de la desigualdad del ingreso (CEPAL, 2015). Ello se origina en una caída de los retornos a la educación, producto de la mayor demanda relativa de trabajadores de baja calificación, en el marco de un estancamiento relativo de la productividad que coarta la progresión en educación y en el desarrollo de capacidades. En algunos países el incremento del salario mínimo también contribuyó a reducir la desigualdad; fue el caso de Argentina, Brasil y Uruguay, junto con el crecimiento del empleo y con un importante incremento de la formalización laboral. En Brasil también jugó un importante papel la amplia cobertura de las pensiones rurales para la población pobre, cuyo monto estaba asociado con el creciente salario mínimo. Es decir, que las instituciones laborales jugaron también un importante papel en las mejoras distributivas observadas en algunos países (CEPAL, 2014; CEPAL, 2016; Amarante y Arim, 2015). Debido a la dificultad de acceso a datos pertinentes, hay pocos hallazgos y para unos pocos países. Respecto de Argentina, Chile, Uruguay, Colombia y Ecuador se ha evidenciado el incremento de la concentración del ingreso en los estratos más ricos de la población. Hallazgos fragmentarios evidencian, por ejemplo, que los ingresos de los más ricos aún están estrechamente relacionados con la propiedad del capital y con ingresos rentistas, a diferencia de los países más ricos, donde alzas espectaculares de los salarios e ingresos adicionales de los ejecutivos más ricos también han contribuido sustancialmente al alza de la desigualdad en la presente etapa de la globalización, tal como lo mostró Piketty (Alvaredo y Gasparini, 2015: 716).

En términos de la cohesión social, son beneficiosas las reducciones de la desigualdad medida por ingresos en los estratos sociales abarcados por las encuestas de hogares, pero es preocupante su eventual reversibilidad. Pese a los avances, persiste una negación de plenos derechos a grupos sociales marcados por la diferencia racial, étnica, de género, etaria y cultural, que de la mano de la desigualdad socioeconómica refuerza otras desigualdades. Las singularidades de su arraigada y persistente discriminación requieren urgentes enfoques y políticas innovadoras en materia de lucha contra la

pobreza y acceso a la salud, la educación, el acceso a la justicia y el trabajo decente, como también en otros ámbitos que puedan contribuir al ejercicio de la plena ciudadanía (CEPAL, 2015).

Debe tenerse presente que en los años recientes, en varios países y en el marco de distintos regímenes políticos, han acontecido graves crisis en América Latina: la incidencia de poderes económicos en la política; la creciente corrupción pública y privada; la negación de la separación de poderes; la infiltración del crimen organizado y de la narco-economía. Por otra parte, han surgido nuevas alianzas políticas: es así como crecientemente se están fortaleciendo movimientos evangélicos fundamentalistas, en alianzas con partidos políticos tradicionales que, habiendo perdido el vínculo con las clases sociales más desfavorecidas, buscan recuperar su carácter popular (Corrales, 2017). Estas crisis son muy problemáticas respecto de la cohesión social, ya que corroen la confianza en lo público, en los mecanismos de representación a escala nacional y subnacional, en los mecanismos de sanción y fiscalización, en los sistemas de justicia, y alteran el vínculo social debido a las polarizaciones sociales que van de la mano de algunos de estos fenómenos. El signo, derrotero y desenlace de estas graves crisis políticas es aún difuso, también en términos de sus efectos en el desarrollo social. Emerge el fortalecimiento del Estado de derecho como un imperativo.

En general se observa en las sociedades democráticas contemporáneas una declinación de la capacidad de los partidos políticos para canalizar las demandas sociales, organizar visiones del porvenir que conecten con la opinión pública. El aumento de la distancia entre la sociedad civil y las instituciones delinean una contrapolítica reactiva y fragmentada, que no estructura una proposición colectiva. Cada vez más el gobierno democrático está estructurado por la confrontación con diversas formas de veto ejercidas por diferentes grupos sociales, fuerzas políticas o económicas. Como consecuencia, se disuelven las formas de pertenencia a un mundo común, lo cual origina un desencanto. En el marco de las interdependencias e interacciones de un mundo global, la cohesión social está en juego en numerosos aspectos de la convivencia social, que revelan graves e inquietantes problemas (Rosanvallon, 2006a).

Por otra parte, la exposición del grueso de la población a información, imágenes, símbolos y promoción de aspiraciones, junto a los mayores niveles de educación, chocan con la volatilidad del crecimiento, la desigualdad y las restricciones del empleo, que imprimen un ritmo mucho más lento en el acceso a activos materiales. Esto puede exacerbar la brecha de expectativas, potenciar la percepción de injusticia social, de baja movilidad social y acceso a recursos; y ello deteriora la confianza sistémica, merma la legitimidad de la democracia y exacerba la conflictividad (CEPAL, 2007). Este fenómeno tiene efectos globales: se afirma que un aumento de la desigualdad, junto a una mayor conciencia sobre esta se ha convertido en un *mix* volátil para las democracias (Obama, 2016).

De allí que sea imperativo abordar la cohesión social, para contribuir a crear un “nosotros”, actuar contra la exclusión social y contra la polarización, en un contexto de crisis, volatilidad e incertidumbre.

### **La cohesión social, brújula para las políticas públicas.**

#### **Definición conceptual para la acción política**

La CEPAL postuló en 2007 que la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que integran la sociedad. En estos términos, se definió la cohesión social como “la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007).

Pero para reflejar adecuadamente cómo se construye la cohesión social como regla de convivencia, las políticas mediante las cuales se logra y rescatar plenamente el papel de los actores y su interacción, es adecuado reformular el concepto cepalino (Sojo, 2018)<sup>2</sup>. A tal fin, es pertinente considerar la distinción establecida por Rosenvallon (2006b) entre el campo de la política y el campo de funcionamiento de las políticas para conceptualizar la cohesión social. Para el autor, lo político es tanto un campo, como un proyecto. En el primer sentido designa el espacio en el que se entrecruzan múltiples hilos de las vidas de las personas, y provee un marco comprensivo que existe en virtud de que sus miembros reconocen la existencia de la sociedad como un todo, como un orden sintético que provee coherencia y significado a sus partes. A su vez, como proyecto es un proceso de exploración y experimentación —siempre conflictivo y contencioso— de construcción de la comunidad, en cuyo transcurso se van construyendo reglas compartidas que le dan forma a la vida de la *polity*. Lo político es una modalidad que debe atender el largo plazo de la existencia de la vida en común, una forma de acción colectiva que intenta esta vida en común y que abarca el poder y la ley, el Estado y la nación, la igualdad y la justicia, la identidad y la diferencia, la ciudadanía y la civilidad. En suma, todo lo que constituye la vida política, más allá del campo inmediato del funcionamiento de las políticas, que lo circunscriben y habilitan como impedimento y medio, como fuente y como dificultad: la competencia partidaria por el poder político, el razonamiento y la acción e interacción de los actores, los ritos y los símbolos, la acción gubernamental cotidiana, los mecanismos de toma de decisiones, el funcionamiento ordinario de las instituciones (Rosenvallon, 2006b: 34-40 y 54). Precisamente el contenido de lo político solo sería posible de apreciar mediante las tensiones, fracturas, puntos críticos, límites y oposiciones que forman parte de la exploración de un problema por resolver, y de la búsqueda de su clarificación (Ib.: 45-47).

La democracia es una solución para institucionalizar la *polity* de los seres libres y, por lo tanto, es problemática, ya que constituye a lo político en un campo abierto a las

<sup>2</sup> Este apartado se toma de Sojo (2018).

tensiones e incertidumbres concomitantes a su significado que, en esencia, por su propia naturaleza, es confuso e indeterminado. El desencanto con su falta de plenitud está estrechamente relacionado con esta indeterminación, y es que el propio “sujeto” de la democracia, el pueblo, no existe sino mediante sucesivas representaciones aproximativas de sí mismo (Ib.: 36-37)<sup>3</sup>.

Luego, en esos términos, valiéndonos de la terminología de Rosanvallon, puede plantearse que la cohesión social, por su naturaleza, es parte de lo político, es uno de los componentes que constituyen la vida política, más allá del campo inmediato y contingente de las políticas. En ese sentido, en tanto una de las dimensiones de la vida en común que constituye “lo político” como centro nervioso (Ib.: 35), se realiza, habilita o dificulta mediante el campo del “funcionamiento de las políticas” y de la actividad política (Ib.: 39-40).

La metáfora del centro nervioso utilizada por Rosanvallon en relación con lo político, nos parece también útil para pensar sobre la cohesión social. Según el diccionario de la RAE, el centro nervioso, término proveniente de la fisiología, designa la “parte del sistema nervioso central, que recibe estímulos periféricos y transmite las respuestas correspondientes a los órganos a los que afecta”. Evidentemente se trata de una metáfora y, además, no se trata de asumirla con un simplismo mecánico, exacerbado por nuestro desconocimiento del campo científico del que proviene. De esa metáfora interesa estrictamente rescatar la noción de un campo central, lo político, que recibe estímulos desde el campo del funcionamiento de las políticas, y que responde en términos que afectan al funcionamiento del organismo en cuestión, es decir, a la sociedad. A esa noción de recibir estímulos y de reaccionar ante ellos, debe agregarse el rol activo de lo político, en términos de su virtualidad para emprender iniciativas.

La cohesión social, por tanto, encara un doble desafío muy complejo: llegar a constituirse como parte de lo político, y reforzarse con políticas que sean un medio y que la habiliten, y también contender con políticas que la coartan y dificultan.

Habiendo considerado toda esta problemática, es pertinente modificar el concepto cepalino de cohesión social, para reflejar adecuadamente el dinamismo de su construcción como regla de convivencia (la política) y de los medios mediante los cuales se logra (las políticas), y para que el concepto como tal, en sí mismo, rescate plenamente el papel de los actores y de su interacción: —incluidos/excluidos; poderosos/

---

3 Numerosas reflexiones de la ciencia política lidian con esta temática. Por ejemplo, Medearis plantea si el foco de la teoría democrática debe concentrarse en la crítica de las relaciones desiguales de poder en la sociedad o bien en criticar a ciertos agentes que, contrario a ciertos ideales, ejercen determinado poder. También la interrogante de si las tácticas de los movimientos sociales debieran analizarse siempre como contradictorios con la democracia ideal o, más bien, a la luz de las relaciones de poder, pudiesen ser vistas como una ejecución (*enactment*) de la democracia viva y real (Medearis, 2015: 40, 135 y ss., 173 y 176).

débiles; ricos/pobres; visibilizados/invisibilizados; discriminados/discriminadores, contenciosos, resistentes y tantas otras categorías imaginables—.

En sintonía con la capacidad sintética del concepto original, que es una de sus virtudes, la modificación se formula también de la manera más sintética posible; además, en lugar del término instituir, usado con una connotación en desuso que puede restarle claridad, utilizamos su sinónimo establecer.

Por tanto, se propone definir cohesión social como la dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de inclusión/exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a su definición y al modo en que ellos operan. Esta conceptualización es adecuada para tratar de circundar o delimitar el ámbito de la política, y de las políticas relativas a la cohesión social.

Por otra parte, teniendo presente la fraternidad (es decir, el vínculo social como principio de la democracia y eje constitutivo de la política) se propone ampliar la definición de cohesión social para abarcar adecuadamente el vínculo social, que es irreductible al efecto de las políticas públicas, y que tampoco se restringe a la adhesión o rechazo a los sistemas político y económico que enmarcan los mecanismos de exclusión e inclusión. Se propone que el concepto abarque el vínculo social que establecen y desarrollan las personas entre sí al convivir en una determinada sociedad o comunidad, su trato mutuo en términos de reciprocidad y de reconocimiento, o de negación del otro (Sojo, 2017c).

Así, el concepto modificado distingue dos ámbitos: el ámbito de la política y de las políticas, por una parte, y el del espacio microsocioal. Al postular una estrecha relación e interacción de los componentes, la díada original de la definición cepalina (mecanismos + respuestas) se transforma en una tríada (mecanismos + respuestas + vínculo social) y, conforme a lo desarrollado en la reflexión acerca de la distinción entre lo político y las políticas, se acentúa el carácter contencioso de esta interacción.

Este acercamiento conceptual es clave para entender lo que está en juego en la definición de políticas públicas orientadas a mejorar la cohesión social. Especialmente cuando la cohesión social se ha constituido como un eje central de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina para abordar el reto de las desigualdades.

## **El compromiso birregional por la cohesión social**

### **La cohesión social, respuesta a la creciente preocupación por la desigualdad en la agenda de desarrollo**

La desigualdad se ha situado en los últimos años en el centro del debate político a nivel global. A largo plazo ha demostrado no solo ser un freno para el crecimiento económico, sino también un condicionante para reducir la pobreza. Parece haberse llegado a un nuevo consenso por parte de los principales organismos internacionales

y/o regionales (OCDE, Banco Mundial, BID, CEPAL) que abogan no solo por el crecimiento económico como motor de desarrollo, sino que también sitúan a la desigualdad con este doble papel. La OCDE y el Banco Mundial hablan de “crecimiento inclusivo o con inclusión”; y la CEPAL de “crecer para igualar, igualar para crecer”. En este sentido, la desigualdad ha incidido en la agenda global de desarrollo, que ha pasado de una mirada centrada en la pobreza a una mirada multidimensional, en términos de interdependencias y desigualdades múltiples.

Desde la UE, también se ha dado un espacio central a las desigualdades en su acción exterior, especialmente en sus políticas de cooperación. La respuesta a este desafío ha sido la incorporación del concepto de cohesión social de forma sistemática en sus programas de desarrollo con terceros países, y en particular con los países de América Latina y el Caribe, constituyéndose como uno de los ejes estratégicos en las relaciones UE-AL<sup>4</sup>.

Cabe señalar que poner el foco en la cohesión social resulta particularmente relevante para las nuevas realidades de cooperación entre la UE y América Latina. En efecto, la región demanda una cooperación más intensiva en conocimientos, en experiencias y aprendizajes, para construir políticas públicas sostenibles e instituciones sólidas. El abordaje desde la cohesión social permite precisamente fortalecer políticas e instituciones, como se ha puesto de manifiesto en la definición conceptual desarrollada en la primera parte del artículo.

### **El programa EUROsociAL+ o la cooperación de ‘nueva generación’ para la cohesión social**

Precisamente a esto se orienta EUROsociAL+, el programa de cooperación de la Unión Europea para mejorar la cohesión social en América Latina. EUROsociAL+ nace de la Cumbre UE-LAC de Guadalajara (2004), como cristalización del acuerdo político de situar la cohesión social como uno de los pilares centrales de las relaciones birregionales. A lo largo de más 10 años de trayectoria ha generado un espacio de diálogo para el aprendizaje entre instituciones “pares” de ambas regiones, contribuyendo a la mejora de políticas públicas y al fortalecimiento de instituciones en pro de la cohesión social.

Hoy en día en su tercera fase, EUROsociAL+ aborda las desigualdades múltiples desde el enfoque de la cohesión social, a través de un crisol de políticas públicas intersectoriales, agrupadas en tres áreas de políticas. Por un lado, desde el área de gobernanza democrática se abordan los retos que limitan la calidad de la democracia en América Latina: el reto fiscal y tributario, para mejorar la recaudación y la eficacia y eficiencia del gasto público; el reto territorial, que refleja un modelo de distribución desigual, y un modelo político que se ajusta con dificultad al territorio y a sus poblaciones; la debilidad

4 Junto con EUROsociAL+, surgen del compromiso político birregional UE-LAC otros programas regionales como URBAL (cuyo objetivo era promover la cohesión social “desde abajo” desde las administraciones locales) y bilaterales (como por ejemplo el Laboratorio de Cohesión Social en México).

del Estado de derecho para asegurar la ausencia de violencia, el respeto a los derechos y el acceso a la justicia; y el reto del buen gobierno, para fomentar el ejercicio democrático, como son la transparencia, la participación, la rendición de cuentas, y la cultura cívica ciudadana, como vectores esenciales para luchar, además contra la corrupción.

Desde el área de políticas sociales, se busca contribuir al cierre de brechas materiales o de bienestar, a través del apoyo a sistemas de protección social inclusivos y políticas activas de empleo. Se orienta específicamente al trípede pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, entendiendo que la compleja matriz de desigualdades múltiples a la que tienen que dar respuesta las políticas sociales solo puede abordarse desde una visión integral de los obstáculos que merman el bienestar social. Para ello se abordan específicamente cuatro temáticas: las políticas de inclusión social y de lucha contra la pobreza; las políticas para la juventud, la adolescencia y la niñez; las políticas de cuidado y las políticas activas de empleo.

La tercera área de EUROsocial+ es la de políticas de igualdad de género. Mientras el género aparece habitualmente como un eje transversal en los programas de cooperación, se trata sin duda de un salto cualitativo por parte de la Unión Europea, y de un gran avance para abordar la cohesión social. Se apoyan cuatro ámbitos claves para la igualdad de género, que se corresponden con las prioridades de la región: la autonomía física, incluyendo la lucha contra la violencia de género, el apoyo a la salud sexual y reproductiva y el trabajo con las nuevas masculinidades; la autonomía política, para facilitar la participación y representación de las mujeres en la esfera pública; la autonomía económica, fomentando la inclusión laboral de las mujeres; y el fortalecimiento de los mecanismos de adelanto de la mujer.

En estas tres áreas, EUROsocial+ aparece como un facilitador clave para los procesos de reforma de políticas. Se basa en el intercambio entre instituciones públicas europeas y latinoamericanas, mediante cooperaciones técnicas (asesorías, estudios y capacitaciones) que pueden inspirar o brindar respuestas; haciendo que el conocimiento circule, se comparta, se capture y esté disponible. Orientado a la demanda y con la mirada puesta en los resultados esperados para mejorar la cohesión social, EUROsocial+ suma esfuerzos para alcanzar las metas de la Agenda 2030. De esta manera, forma parte del abanico de los instrumentos “de nueva generación” que la cooperación europea ha puesto en marcha para enfrentar los retos del Desarrollo Sostenible.

## **La cohesión social, acelerador para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina**

Aprobada en 2015 por los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que buscan poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que *nadie quede atrás*.

Desde un enfoque sistémico, esta agenda ha planteado la necesidad de luchar contra las desigualdades y obtener resultados, estableciéndose una serie de metas que se han de cumplir para 2030. Los ODS están interrelacionados, de manera que la clave del éxito de uno dependerá del éxito de otros. La cohesión social, como fenómeno multidimensional que da respuesta a la desigualdad, emerge como buen conductor de las interrelaciones entre los distintos ODS, y contempla ámbitos transversales, cruces e intersecciones en los que las acciones llevadas a cabo pueden tener beneficios paralelos y cumplir varios Objetivos de forma coherente.

Sin duda, la cooperación internacional ha de seguir siendo una palanca para el cambio, y programas como EUROsociAL+ abordan de manera muy concreta algunas de las metas de la Agenda 2030. Así, el programa dialoga directamente con al menos seis de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 5, focalizado en la igualdad de género, se alinea con el área de políticas de igualdad de género. Por su parte, el ODS 1 (fin de la pobreza), y el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) se alinean con el área de políticas sociales. A su vez, el área de gobernanza democrática encuentra parte de su ámbito de actuación en el marco del ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), aunque el fortalecimiento institucional es un eje transversal a todo el quehacer del programa. En cuanto al ODS 10 (reducción de las desigualdades) dialoga directamente con el objetivo principal de EUROsociAL+ de contribuir a la cohesión social. Por último, el ODS 17 invita al necesario ejercicio de complementariedad y búsqueda de sinergias y alianzas con otros actores, como único camino factible para avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030.

En este sentido, parece evidente que programas como EUROsociAL+, que trabajan por mejorar la cohesión social, también desde un enfoque multidimensional y holístico y que está orientado a resultados, pueden ser un mecanismo válido y un acelerador para el cumplimiento de los ODS.

## Bibliografía

---

- ALVAREDO, F. y GASPARINI, L. (2015): "Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries", en A. B. Atkinson y F. Bourguignon, *Handbook of Income Distribution*, Ámsterdam, Elsevier.
- AMARANTE, V. y ARIM, R. (eds.) (2015): *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2007a): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2014): *Panorama social 2013*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2015): *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.



- (2016): *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- COMISIÓN EUROPEA (2017a): *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2017b): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2017c): *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2017d): *Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, Bruselas, Comisión Europea.
- CORRALES, J. (2018): “Un matrimonio perfecto: evangélicos y conservadores en América Latina”, *The New York Times*, 19 de enero.
- ECONOMIST, THE (2016): “Nationalism Today. Trump’s world”.
- EUROsociAL+ (2017): *Plan Estratégico de Programa*, Madrid, EUROsociAL.
- MEDEARIS, J. (2015): *Why Democracy is Oppositional*, Cambridge, Harvard University Press.
- OBAMA, B. (2016a): “Remarks by President Obama at Stavros Niarchos Foundation Cultural Center in Athens”, Atenas, Stavros Niarchos Foundation Cultural Center.
- ROSANVALLON, P. (2006a): *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- (2006b): “Inaugural Lecture. Collège de France”, *Democracy. Past and Future*, Nueva York, Columbia University Press.
- SEN, A. (2006): *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
- SOJO, A. (2018) : *La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas, Informe final consultoría programa EUROsociAL+*, Madrid, EUROsociAL.
- (2017a): “La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto”, *Colección estudios Interconecta*, 1, Santa Cruz de la Sierra, Centro de Formación de la Cooperación Española.
- (2017b): “La cohesión social democrática, ¿sitiada por la posverdad?”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 3 (4).