

Cohesión social y gobernabilidad: lecciones para México

Pablo Armando González Ulloa Aguirre

Este acto de asociación [el contrato social] convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy el de República o Cuerpo Político, el cual es denominado estado cuando es activo, Potencia en comparación con sus semejantes. Cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de Pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.

Jean Jacques Rousseau

Introducción

En los últimos años, el debilitamiento de la cohesión social ha sido evidente en las distintas sociedades del mundo sin importar estatus económico, religioso o cultural. Paradójicamente, el estudio del fenómeno ha sido escaso, y lo que es más, poco se ha ahondado hasta ahora en la relación que guarda el hecho con el proceso de globalización, así como en las repercusiones que tiene sobre la gobernabilidad y la comunidad. Nuestro país no se ha quedado atrás, principalmente porque en el caso mexicano, a esos problemas también se integran otros más. Así, aun cuando la cohesión social y la reconstrucción del tejido social se han vuelto un tema de gran importancia, es paradójico que hasta el momento ha sido relativamente poca la atención al alcance y los desafíos que conlleva de manera implícita.

Muy pocas aproximaciones teóricas o a nivel de políticas públicas han hecho hincapié en la mencionada relación (globalización-cohesión social-gobernabilidad) y son menos aún aquellas que también buscan explicar que el advenimiento de la globalización -y el consecuente descentramiento del Estado en los ámbitos político, económico, social y cultural, Cabrera Lavara, *et al.* (2008)- desestabiliza los elementos de control de vida dotados a la sociedad por la modernidad y que se caracterizan por dar seguridad y previsibilidad a gran parte de las acciones de los individuos tanto en el ámbito institucional-objetivo (empleo, desarrollo económico, seguridad pública y social, entre otros) como en el institucional-subjetivo (capital social, redes sociales, capital cultural y familiar, etc.)¹; en la actualidad es un hecho que ambos, como nunca antes, están siendo desplazados por la incertidumbre.

Cuando la vida social es insuficiente para salvaguardar los principios mínimos de convivencia en el sentido de un contrato social, el proceso de desafección social se da entre

¹ Los capitales relacional, social, cultural y familiar son elementos que incrementan el control que los individuos tienen sobre sus vidas al dotarlos de certezas y previsibilidad a sus acciones.

los miembros de la propia sociedad como en su relación con los gobernantes, no importando la naturaleza u orientación ideológica. Lo público pasa a ser marginal, secundario, motivo de desilusión y decepcionante; y los lazos de comunión, así como la legitimidad del gobierno en turno, son echados por la borda. En México, con sus particularidades y salvedades, se vislumbra el riesgo latente de vivir en una situación semejante.

Gobernabilidad y cohesión social

Para poder hablar de una relación entre gobernabilidad y cohesión social, es pertinente hacer algunas anotaciones sobre ambos conceptos. En primer lugar, Julio Labastida propone entender el concepto de gobernabilidad como el “[...] equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición nos permite identificar tres propiedades básicas de la gobernabilidad: legitimidad, eficacia y estabilidad”, así como señalar “[...] al menos tres indicadores generales: orden público, manejo eficaz de la economía y promoción del bienestar”, Labastida (2000: 11).

Así, la gobernabilidad “[...] tiene que ver con la confianza que una sociedad y sus ciudadanos tienen en las instituciones públicas, por su capacidad para atender las demandas que la misma sociedad plantea”, González Pedrero (2003: 11). Es aquí donde se manifiesta la sinergia entre la sociedad, sus demandas y las instituciones públicas para lograr la efectiva resolución de los diversos problemas sociales en armonía con las estructuras de gobierno.

A partir de lo anterior, la gobernabilidad puede entenderse como:

[...] un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad, Camou (2000).

La relación entre los principios que supone la gobernabilidad -eficacia, legitimidad y estabilidad- está dada por la habilidad de los gobiernos de encontrar soluciones efectivas para la sociedad. En este sentido, “la eficacia [...] se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico), que son percibidos más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes.” Linz (1990: 46) Tomando en cuenta esta perspectiva, un gobierno es legítimo en la medida en que atiende con soluciones satisfactorias las demandas sociales.

Actualmente, la gobernabilidad se ha convertido en un atributo de los gobiernos en apertura democrática, en los que no sólo intervienen mecanismos institucionales en los procesos de toma de decisiones, sino que también es sustantiva la perspectiva de los ciudadanos con respecto a la aplicación de esos mecanismos. De ahí que en las definiciones anteriores se ofrezca un panorama sobre el concepto, mismo que se amplía en relación con las demandas de eficiencia y eficacia, y que se complejiza cuando se incorpora al análisis la falta de ambos elementos.

Cohesión social

Aunque el uso de la cohesión social como categoría de análisis se está tomando en serio recientemente, su importancia es vital para comprender el complejo contexto que se vive hoy en día. De igual forma, la trascendencia de este concepto se debe, entre otras cosas, a la creciente pérdida de referentes en las sociedades –no siendo México ni América Latina la excepción–, es decir, en la pérdida de medios de control de vida tanto objetivos como subjetivos.²

Definir el concepto de cohesión social, en este sentido, implica no sólo apelar a una plausibilidad a nivel teórico, pues éste debe, de igual forma, ser un catalizador de la voluntad y movilizar las acciones sociales, Peña (2010). Los efectos performativos en el lenguaje de las ciencias sociales permiten explicar y, a la vez, constituir un fenómeno; así, en el caso de la cohesión social, no nos encontramos sólo frente a un concepto, sino también ante un fenómeno en concreto.

Las perspectivas teóricas que se deben tomar en cuenta tanto para la definición de la cohesión social como para la aplicación de las políticas públicas enfocadas en fortalecerla son:

1. **Perspectiva económica.** En ella se explican las relaciones que mantienen el desarrollo económico y la cohesión social, las cuales se condicionan mutuamente. En este sentido, el factor económico se manifiesta en aspectos que dotan al individuo de medios de vida objetivos y, por lo tanto, de certezas que repercuten en la cohesión social
2. **Perspectiva política.** Bajo esta perspectiva, la legitimidad del sistema político está relacionada con la cohesión social en la medida en que la efectividad de las políticas que implementa cumplen con las expectativas de la ciudadanía.
3. **Perspectiva enfocada en el individuo.** Está sustentada en los efectos que tiene la cohesión social para el individuo, así como en los factores que ocasionan el debilitamiento de los lazos sociales: el desencanto, la anomia, la desconfianza, la pérdida de interés en la política, el bajo nivel educativo o la falta de capital social.

Con estas perspectivas, el concepto de cohesión social queda enmarcado en una serie de correspondencias entre sus efectos y los beneficios que trae consigo la existencia de medios de vida suficientes para construir relaciones de confianza; es decir, las certezas en las que se basa la cohesión sólo pueden ser posibles por variables de orden económico y político, las cuales crean las condiciones para el establecimiento de nexos cada vez más estrechos entre los individuos y sus instituciones y entre los individuos consigo mismos.

Lo anterior nos deja claro que la cohesión social no es una variable aislada y tangible a simple vista, pues sólo a partir de la conjunción de teorías y análisis empíricos se puede

² Por medios de vida objetivos y subjetivos se entienden, en el primer caso, los elementos perceptibles que garantizan el desenvolvimiento individual (seguridad pública, seguridad social, salario, empleo, etc.), y en el segundo, los factores que garantizan el desenvolvimiento social (trabajo, la familia, las redes sociales, el capital social, etc.).

estudiar a fondo. Por lo tanto, ante el hecho de tener una importante carga subjetiva y siendo un concepto abstracto y en proceso de fortalecimiento, es necesario que se mantenga un enfoque ecléctico que permita aprovechar únicamente las partes aplicables de las perspectivas antes expuestas.

Con todo lo dicho hasta ahora, la cohesión social puede definirse “[...] como el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común”, Ottone (2007: 14), donde se incorpora “[...] tanto la dimensión estructural como la subjetiva, y puede entenderse como *la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan.*” Hopenhayn (2006: 39).

Este concepto, sin embargo, resulta insuficiente sin otros elementos básicos de la cohesión social: una mayor eficiencia institucional (elementos de control de vida objetivos), o bien, un importante cúmulo de capitales, que se corresponde con un fortalecimiento del tejido social; por el contrario, la falta de elementos de control de vida, sean éstos institucionales objetivos o subjetivos, se asocia a un sentimiento de inseguridad que promueve la anomia y el resquebrajamiento del tejido social.³ Este desajuste institucional, está ligado estrecha y directamente con la ingobernabilidad, ya que produce un

[...] ‘retraso de la política’ en relación a las dinámicas de las transformaciones sociales. Dicho retraso es palpable en dos fenómenos. Por una parte, los procesos de modernización desencadenan por doquier tendencias centrífugas que los sistemas políticos, en su forma actual, no logran manejar satisfactoriamente. Vale decir, la modernización socioeconómica socava la efectividad de las instancias políticas de regulación y conducción, Lechner (1997: 1).

De hecho, el ocaso del propio Estado de Bienestar representa, en muchos sentidos, el principio de la génesis de desvinculación y crisis del pacto social. El Estado reducido y marginado de una variedad de asuntos de naturaleza pública conduce al abandono de los individuos, que caen en una suerte de darwinismo social y desamparo, sobre todo económico, pero también político, social y cultural. Es la génesis de la incertidumbre. Ante tal situación, los autores del Informe de la Comisión Trilateral, en 1975, argumentaron que la sobrecarga de demandas y la falta de respuestas del Estado tendrían como consecuencia una crisis de gobernabilidad, pero con las libertades limitadas por el gran aparato burocrático, Crozier, Huntington y Watanuki (1975: cap. I).

El desajuste institucional que se dio ante el achicamiento estatal afectó en varios niveles; por ejemplo, la seguridad en el trabajo fue cediendo espacio a la flexibilidad laboral;

³ Para el sociólogo francés Emile Durkheim, la anomia “[...] procede de que, en ciertos puntos de la sociedad hay falta de fuerzas colectivas, es decir, de grupos constituidos para reglamentar la vida social. Resulta, pues, en parte, de ese mismo estado de disgregación de donde proviene también la corriente egoísta. Sólo que esta misma causa produce diferentes efectos, según que su punto de incidencia actúe sobre las funciones activas y prácticas o sobre las funciones representativas. Exalta y exaspera a las primeras, desorienta y desconcierta a las segundas. El remedio es, pues, el mismo en ambos casos. Y, en efecto, se ha podido ver que el principal cometido de las corporaciones sería, tanto en el porvenir como en el pasado, regular las funciones sociales y, más especialmente, las funciones económicas, sacarlas, por consiguiente, del estado de desorganización en que están ahora.” Durkheim (1928: 429-430). Lo anterior quiere decir que la falta de la solidaridad social, así como la ausencia de normas, traen consigo una falta de adaptación al cambio social, el cual sólo puede ser subsanado por las instituciones.

los vínculos afectivos, otrora duraderos y estables, perdieron fuerza ante relaciones efímeras y de corta duración; la capacidad de acción del Estado se volvió incierta ante la influencia de otros poderes fácticos, dando todo ello como resultado a la así llamada *sociedad del riesgo*, Bauman (2001; 2003; 2005); Beck (1999; 2002); Giddens (2001); Held (1997); Sennett (2000a; 2000b); Pérez (2008), en donde la incertidumbre en las relaciones sociales es la norma y se incrementa en la medida en que la gobernabilidad se debilita o es nula.

El debilitamiento del tejido social, así como los problemas teóricos y empíricos, basándonos en los estudios citados, han fomentado la anomia y la desconfianza en el otro. Los conceptos anteriores se han vuelto una realidad que ha permeado en la cotidianidad de los ciudadanos, es decir, en sus objetivos, expectativas, normas e inquietudes, transformando gradualmente y al mismo tiempo el sistema de valores y los estándares de cultura. Todo lo anterior, sin embargo, sin ofrecer procesos alternativos de asimilación, Bauman (2001, 2003, 2005). En un ambiente de baja cohesión social, las relaciones políticas y sociales se complejizan, delimitan y obstaculizan los flujos en un sistema político, Luhmann (1996).

En el mismo sentido, cuando los Estados dejan a su suerte a las personas de carne y hueso, éstas buscan estrategias de sobrevivencia individualizada y no social, las cuales antes estaban reservadas a las políticas públicas. Es una forma de canalizar la búsqueda de seguridad a través de mecanismos de individualización y/o privatización, lo que apunta de manera contraria a la vida en sociedad en general. Éste es, además, un caldo de cultivo inigualable para la ingobernabilidad.

Es por ello que, en la citada sociedad del riesgo

surgen formas y situaciones de existencia de tendencia individualizada, las cuales obligan a las personas (en nombre de la propia supervivencia material) a hacer de sí mismas el centro de sus propios planes de vida y de su propio estilo de vida. En este sentido, la individualización tiende a eliminar las bases que tienen en el mundo de la vida un pensamiento que emplea categorías tradicionales de las sociedades de grupos grandes, Beck (2002: 96).

La prevalencia del individualismo, por su propia lógica, significaría la maximización de los beneficios para cada uno de los individuos, a costa de los demás, frente a sus vecinos de barrio, sus colegas en el trabajo y sus clientes en la industria y el comercio. La maximización de lo individual se corresponde con la ausencia de lo colectivo-solidario y tiene como secuela natural la desconfianza: los sujetos dejan de ser colegas y vecinos para convertirse en potenciales enemigos o competidores, dejando de lado el sentido de comunidad y trasgrediendo la confianza entre personas, así como el pacto social en su conjunto y su relación con el Estado en general.

No obstante, el problema no es el individualismo en sí mismo, sino la existencia de una cultura individualista exacerbada, en la que la relación con el otro se vuelve autorreferida, Ottone (2007: 20). En América Latina, por ejemplo, “[...] los procesos de conquista, colonización y desarrollo van unidos a una persistente negación de plenos derechos a grupos marcados por la diferencia racial, étnica y cultural”, Ottone (2007: 19), dando como resultado que la negación del otro sea una manifestación de ciudadanía incompleta en la región.

La misma debilidad política y del Estado no fomenta más ciudadanía como se creía, Cunill (1997) sino que corroe los vínculos sociales (y, en la misma medida, fomenta el desinterés de la ciudadanía en y por los asuntos públicos, fomenta la desconfianza en el otro, y potencia la individualización), al tiempo que lesiona la relación entre el gobierno y la ciudadanía por efecto de disminuir la legitimidad y la confianza en las instituciones públicas, González Ulloa (2008).

Ante esta situación, pero sobre todo ante la falta de políticas públicas eficientes en términos de fortalecimiento del tejido social, se presenta la fragmentación del mismo, generándose un contexto en el que pocos ganan y muchos pierden. Es un escenario que, sin duda alguna, deslegitima al pacto social y al Estado mismo en su conjunto, Pérez (2008).

El pacto sinérgico⁴ tradicional se fincó en una idea de redistribución de los recursos sociales y en la mejoría paulatina de la calidad de vida, basada en recursos:

- Educativos
- Sociales:
 - Salud
 - Vivienda
 - Infraestructura comunicacional
- Económicos: movilidad social

Todos estos elementos eran fundamentales para fomentar una adecuada cohesión social en la cual ciudadanos se identificaran los unos con los otros. Sin embargo, ante la ruptura de este pacto sinérgico, el grado de consenso se vio afectado. Es por ello que

“(…) se ha sostenido que lo que ha ocurrido desde los años noventa es la pérdida de *embeddedness*, es decir, la pérdida de subordinación o arraigo del mercado a las instituciones sociales y políticas. La expresión ideológica de ese fenómeno sería la ‘falacia economicista’, la tendencia a denegar el rol decisivo de las instituciones sociales para la conducta económica y la tendencia a considerar la acción humana principalmente en términos de una conducta individualizada y racional.” Peña (2010: 20).

Ello, pues, conduce y da pie a la reflexión crítica sobre el objeto central de este ensayo, a saber, el tránsito de “[...] la idea de cohesión a la de corrosión de la legitimidad y gobernabilidad de los Estados nacionales, la acentuación de las brechas sociales, el surgimiento de identidades autorreferidas, la excesiva racionalización económica y la tendencia, también excesiva, a la individualización y el debilitamiento de lo público”, Ottone *et al.* (2007, 13). De esta forma, tenemos en la fragmentación social y la consecuente pérdida de los lazos estables un punto básico del concepto de cohesión social. El pacto social anterior, deja ya de tener vigencia y de ser respetado por los ciudadanos que no se sienten incluidos en un proyecto común o proyecto de nación que pueda dotar de una identidad

⁴ Por pacto sinérgico habrá de entenderse aquel pacto en el que intervienen tanto actores sociales como instituciones públicas, entendiendo que la satisfacción de las demandas sociales puede resultar de mejor forma si se trabaja en conjunto que lo que se podría esperar de la acción de los agentes por separado.

igualmente compartida por la que valga la pena respetar y participar activamente con las instituciones estatales, mismas que, en este punto, se encuentran ya de por sí deterioradas.

El planteamiento del problema sobre la ruptura del pacto sinérgico nos permite contrastar las posiciones que con respecto a ésta se han dado. Por ejemplo, en Europa se ha hecho énfasis en la exclusión social como uno de los principales obstáculos en el proceso de construcción de una nación con lenguajes, culturas, religiones y tradiciones diversas e, incluso, divergentes. Es así que el mantenimiento de redes sociales densas se ha convertido en el factor primordial para el fortalecimiento de valores de solidaridad e inclusión.

De igual forma, la perspectiva europea con respecto a la cohesión social se relaciona más con políticas públicas en materia de inclusión de las minorías dentro de los Estados y están encaminadas fundamentalmente a reducir la brecha de ingresos y dotar de mayor acceso a la educación y los servicios de salud. De esta forma, la gobernabilidad actúa como un puente entre la sociedad y el gobierno, en la planeación e implementación de esas políticas públicas. En suma,

el objetivo de la cohesión social implica una reconciliación de un sistema de organización basado en las fuerzas de mercado, libertad de oportunidad y de emprendimiento, con un compromiso con los valores de solidaridad y apoyo mutuo, lo cual asegura acceso abierto a los beneficios y a proveer protección para todos los miembros de la sociedad. Peña (2010: 26)

Por su parte, en América Latina se han producido realidades distantes que se mantienen al margen de lo predecible por varias perspectivas de la cohesión social. En la región, la exclusión social, que aún se manifiesta en sus formas más simples, y los altos índices de pobreza -que alcanzan a un 40% de la población, Cecchini y Uthoff (2007: 14)-, producen sociedades atomizadas, con poco sentido de pertenencia y de solidaridad, y con Estados incapaces tanto de nivelar oportunidades como de procurar e impartir justicia.

En este sentido, el tema de la crisis de gobernabilidad y el debilitamiento de la cohesión social en América Latina estuvo marcado por tres vertientes principales “[...] que comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta: *el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor* y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de *las transiciones y consolidaciones democráticas*”, Camou (2003). A partir de entonces, la discusión sobre el concepto de gobernabilidad cobró nuevos bríos, desde la perspectiva de la cohesión social, ya que se acepta que ambos conceptos se unen y se procuran el uno al otro.

En la región latinoamericana el concepto de cohesión social “[...] surge ante la necesidad de encarar pertinaces problemas que, pese a algunos avances logrados en los últimos años, aún perduran: altos índices de pobreza indigencia; la extrema desigualdad que nos caracteriza; diversas formas de discriminación y de exclusión social que se remonta a un lejano pasado”, Ottone (2007: 9). Se acude a la cohesión social, entonces, como una herramienta más de combate ante los problemas de la región latinoamericana, que socavan el tejido social.

Lo anterior es más que evidente en nuestro país y, sin embargo, poco se ha hecho por tratar de renovar el pacto social o por tratar de impulsar ciertas políticas que potencien la capacidad de las instituciones ante un problema que por momentos parece tan subjetivo que pocos políticos han reparado en él. Ante esto, “la gobernabilidad se entiende como articulación de intereses. No sólo se centra en cuestiones de eficiencia institucional del Estado, sino que también hace referencia a la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de éstos con el sistema político”, Rojas Aravena (2004).

A continuación se presenta un cuadro en el que se ejemplifican los elementos básicos de la cohesión social en América Latina en general y de México en particular con la intención de hacer explícito el panorama y resaltar la importancia de la materia.

Elementos teóricos de la cohesión social

Elementos teóricos sustantivos en la conformación de un pacto social con cohesión social en América Latina	Elementos teóricos sustantivos en la conformación de un pacto social con cohesión social en México
Autoridades legítimamente electas	La elección presidencial del 2006 fue fuertemente cuestionada y la confianza en las instituciones es muy baja. Segob (2008).
Eficiencia en la procuración e impartición de justicia	Quedan impunes cerca del 97% de los delitos que se cometen
Capitales y redes sociales	Los estudios hechos muestran un debilitamiento de los capitales y las redes sociales. PNUD (2007).
Inclusión social	Hay discriminación por género, inmigración, situación económica y por raza. Conapred (2010a) y (2010b).
Baja desigualdad social	Más del 46.2% de los mexicanos padecen algún tipo de pobreza. Coneval (2010).

Lo ejemplificado en el cuadro, así como las explicaciones anteriores sugieren que el pacto social agotó sus fundamentos frente a la serie de cambios políticos, económicos, sociales y culturales presentados en el contexto de la globalización, Pérez (2006), así como en el marco del consecuente adelgazamiento del Estado, de tal forma que al dejar de garantizarse los medios de control de vida objetivos y subjetivos, los ciudadanos consideran –y asumen– que el pacto está roto, por lo que seguir cumpliendo con éste implica más costos que recompensas o, en el mejor de los casos, beneficios.

A pesar de que no se han elaborado estudios sobre la cohesión social en México, sí se han realizado una serie de investigaciones sobre el capital social, FLACSO (2003) y PNUD (2007), que han demostrado que el país se encuentra en una situación de riesgo como consecuencia del debilitamiento del tejido social y de los espacios públicos. Al final del documento se presentan algunos datos de la Encuesta Nacional de Capital Social en el Medio Urbano del año 2006.

Para el 68.5% de los encuestados la mayoría de las veces hay que cuidarse las espaldas de la gente, contra un 19.4% que cree que la mayoría de la gente es confiable. Por otra parte, la mitad de los encuestados se encuentra en desacuerdo con la frase de que “en México la ley protege a todos por igual”, mientras que un 18.6% están de acuerdo con dicha frase.

Si bien este tipo de estudios presentan una dispersión en los indicadores, es posible recuperar de ellos la forma en que la cohesión social en México se encuentra en una franca crisis que llega a los niveles antes descritos. El Estado de derecho no es observado por la ciudadanía en general, los vínculos sociales son débiles, la confianza entre los individuos y en las instituciones estatales es muy pobre, la desigualdad es alta, y la participación muy limitada, entre otros puntos.

Es aquí donde no sólo resulta útil la relación que mantienen la cohesión social y la gobernabilidad, pues la existencia de un pacto social efectivo es también un factor en el establecimiento de relaciones de confianza entre la ciudadanía y sus instituciones. Actualmente, y frente a los contextos planteados con anterioridad, debe reconocerse que “un pacto social centrado en la protección representa [...] la culminación de un acuerdo en el que los derechos sociales se consideran como horizonte normativo y las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario enfrentar”, Hopenhayn (2006).

De esta manera, el pacto sinérgico se moldea en el sentido en que la sociedad es parte fundamental de las políticas públicas y de la exigencia de la eficiencia institucional. Es así que la forma en la que se comienza a entender la gobernabilidad se modifica de cierta manera, pero continúa conjugando algunos de los elementos antes descritos. Se tiene siempre como fin y medio de ese pacto sinérgico a la cohesión social, ya que

[...] provee contenido y sustancia a las políticas sociales, por cuanto éstas apuntan, en sus resultados como en su proceso de gestión y aplicación, a reforzar tanto la mayor inclusión de los excluidos como mayor presencia de éstos en la política pública. [Y porque] sociedades más cohesionadas [entendiendo cohesión social como medio] proveen un mejor marco institucional para el crecimiento económico, fortalecen la gobernabilidad democrática y operan como factor de atracción de inversiones al presentar un ambiente de confianza y reglas claras [...] la cohesión social permite avanzar en pactos entre agentes diversos, que se sienten parte de una comunidad política, Hopenhayn (2006: 40)

El pacto basado en la novedosa forma de ver la gobernabilidad como la antes descrita (donde Estado y ciudadanía corren de manera paralela y complementaria) no se puede fincar si no se tiene un espacio público en el cual se fomente la participación y la acción de las personas comunes y corrientes, y ello debido a que tal “nuevo pacto” parece estar construido

en una élite que no quiere ni pretende reformular las bases para crear una mejor sociedad, por lo menos en el caso de México.

Así pues, para lograr una adecuada reformulación del pacto social en México, una política pública enfocada hacia la cohesión social y la gobernabilidad debe abarcar los siguientes puntos de análisis y de desarrollo:

- a) la familia, como la institución social por naturaleza (tomando en cuenta sus nuevas manifestaciones) y también como la base en la construcción de relaciones de confianza;
- b) el capital social, como formas de interacción más institucionalizadas que se manifiestan a través de los clubes sociales, asociaciones vecinales, civiles, etc., y que permiten preservar redes y lazos de confianza y extenderlos al conjunto de la sociedad. Es en este sentido que “un ciudadano es pasivo en cuanto se le confieren derechos, pero es activo en cuanto aporta a la cohesión social”, Hopenhayn (2006: 45);
- c) las redes sociales, que son las interacciones sociales de tipo menos institucionalizado, pero que de cualquier manera son potencializadoras del desarrollo comunitario;
- d) las políticas en contra de la desigualdad y la exclusión social;
- e) un Estado de derecho e instituciones fuertes y bien fincadas que puedan hacer frente a la complejidad social.

Estas perspectivas se unen en una suerte de simbiosis, en la que la formulación de políticas públicas que tienen por propósito la eficiencia a nivel político y la equidad social deben estar sustentadas sobre una relación bien sólida entre gobierno y ciudadanía. Sólo con políticas útiles y eficientes, serán posibles relaciones de confianza entre los individuos y sus instituciones (confianza institucional) y entre los individuos consigo mismos (confianza social).

Recuperar las propuestas de diversas perspectivas teóricas sobre el tema de la cohesión social y las iniciativas de vanguardia de organismos internacionales enfocados en garantizar los derechos de los ciudadanos, pueden ubicar de manera adecuada los desafíos que en materia de políticas públicas representa el debilitamiento de los lazos sociales y la falta de confianza hacia las instituciones.

Conclusión

La cohesión social implica refundar el pacto entre la sociedad y el Estado y es, asimismo, una categoría compleja que da cuenta del estado que guarda la gobernabilidad. Una dimensión clave de este concepto es la integración comunitaria; es decir, la cohesión social que apela a las nociones de identidad y, por lo tanto, al sentido de pertenencia; de esta forma, implica a su vez solidaridad, redes sociales de protección, referentes valorativos y la sensación de defender lo que se tiene.

La solidaridad, a su vez, es posible porque el ciudadano sabe que la sociedad le retribuye sus esfuerzos, lo integra en su dinámica, lo protege de las contingencias, y cumple con sus expectativas. Se trata de pensar en un pacto social en el cual la mayoría de la población cumple una función positiva y el sistema se la reconoce. En suma, “trabajar a favor de la cohesión social significa [...] trabajar por recrear el vínculo social, el ‘pegamento’ que, [...] mantiene vigente la esperanza del ‘volveremos a vernos mañana’.” Ottone (2007: 20).

Por otra parte, el concepto de cohesión social permite resituar el pacto social que procura, entre otras cosas, una responsabilidad cívica. Ésta, a su vez contribuye a generar respeto por las normas, confianza entre los individuos y las instituciones, y entre los individuos mismos. Lo anterior implica la inclusión y eficacia de las instituciones que fomentan la equidad, el bienestar y la protección social. Por ello la inclusión y exclusión “[...] son fundamentales, ya que determinan el sentido de pertenencia que tienen los individuos y los grupos a la sociedad como un todo. Inciden en la exclusión las brechas sociales y sus diversas dimensiones, que abarcan la desigualdad de ingresos, la exclusión de oportunidades económicas, la pobreza, el monto y la desigualdad de recursos efectivamente destinados a la inversión social”, Machinea (2007: 10-11).

En ese sentido, se parte del supuesto de que particularmente en México es necesario un nuevo pacto social, mismo que deberá estar fincado sobre la inclusión y la reducción de la desigualdad en sus diferentes expresiones y manifestaciones. Debe abarcar, además, la forma de proteger y salvaguardar la protección social de los individuos y de la colectividad sobre la base de los derechos universalmente reconocidos. Las reformas institucionales son básicas para comprender la forma en la que podemos consolidar este nuevo pacto y el camino que estas instituciones y las políticas de cohesión social deben cimentar para que sean duraderas y, valga la expresión, sustentables, es decir, que vayan más allá de los gobiernos en turno.

La cohesión social, pues, se alcanza con una perspectiva holística de Estado, trascendental en el tiempo. Debido a que el tema es tan complejo, la propia instrumentación de las políticas públicas puede ser relativamente rápida, pero sus resultados no tanto; se busca y requiere, por tanto, una visión a prueba de los plazos cortos y, en algunos casos, también de los medianos.

Como se ha visto, elementos tales como la equidad, el Estado de derecho, el orden social democrático y la gobernabilidad son, en mayor o menor medida, fundamentales para que la cohesión social pueda consolidarse en los Estados actuales. En el caso de México, la misma inserción en la globalización produce que las políticas sean complejas ante la multicausalidad de los problemas que se afrontan y a la sinergia de los mismos. Por ejemplo: ¿cómo atacar la pobreza sin un sólido Estado de derecho y ante una constante discriminación y falta de un capital social y confianza sólidos?

De ahí la importancia y trascendencia de una perspectiva holística de las problemáticas sociales. En esa misma lógica, la cohesión social y la gobernabilidad resultan ser dos aristas en las que suelen converger gran parte del problema y la solución. Ignorarlas es sinónimo de desarticular el diagnóstico y destruir las propuestas. Son todos, entonces, elementos inseparables para abatir ciertos problemas que potenciarían la equidad en nuestro país en distintos niveles, no sólo en el económico.

Por otro lado, la gobernabilidad no debe entenderse bajo los márgenes particulares del gobierno en turno. La tan mencionada cohesión social –y el caso de México resulta particularmente ejemplar al respecto– es un filtro que permite entender y aspirar a la gobernabilidad como el vehículo por excelencia sobre el cual puede transitar el entendimiento armónico entre la sociedad y las estructuras de gobierno; y es también un excelente catalizador para rastrear los caminos por los cuáles construir y proponer soluciones. Son lecciones imprescindibles tanto para gran parte de los Estados en la actualidad como para México pues, desde estos dos conceptos abordados de manera articulada, se pueden apreciar con mayor claridad estos problemas.

Sirva este ensayo, además, para hacer una llamada de atención en el sentido de que, en general, hacen falta más estudios especializados en la materia de cohesión social y de gobernabilidad a la luz de la propia cohesión. Es fundamental poner el énfasis sobre todo por la trascendencia coyuntural y analítica que aportan ambos conceptos. De hecho, como base de análisis de las comunidades y punto inicial de potenciación de las capacidades de los individuos para su pleno desarrollo humano, incorporar sus elementos es indispensable para atender a diferentes necesidades de las sociedades actuales. Vulnerar la cohesión es desatender a la gobernabilidad, y hacerlo produciría una estructura social insustentable e indeseable por la marginación que conlleva. De ahí la importancia.

Bibliografía

- Almond, Gabriel A, y Verba, Sidney (1963), *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press.
- Bauman, Zygmunt (1999), *La globalización. Consecuencias humanas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2001), *En busca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2003), *Comunidad, En busca de seguridad en un mundo hostil*, Madrid, Siglo XXI.
- _____ (2005), *Identidad*, Buenos Aires, Losada.
- _____ (2005b), *Vidas desperdiciadas, Los parias de la modernidad*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2005c), *Amor líquido*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich (1999), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Paidós.
- _____ (2002), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- Bresser P., Luiz C. y Cunill, Nuria (Edit.) (1998), *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD / Paidós, disponible en URL: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/84EntreElEstadoYElMercadoLoPublicoNoEstatial.pg.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2011.
- Cabrera Lavara, Claudia, et.al. (2008), “Soberanía en el contexto de la Globalización”, en Pérez Fernández del Castillo, Germán, *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*, México, Porrúa.
- Caracciolo Basco, Mercedes y Foti Laxalde, María del Pilar (2003), *Economía Solidaria y Capital Social: Contribuciones al desarrollo local*, Buenos Aires, Paidós.

- Coneval (2010), *Pobreza*, URL=<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>, consultado el 3 de octubre de 2011.
- Conapred (2010), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, URL=http://www.conapred.org.mx/redes/index.php?contenido=pagina&id=424&id_opcion=436&op=436, consultado el 20 de septiembre de 2011.
- Conapred (2010b), *Documento informativo sobre discriminación racial en México*, URL=http://www.conapred.org.mx/redes/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf, consultado el 20 de septiembre de 2011.
- Cunill Grau Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.
- Dowding, Keith, *et.al.* (2000), *Challenges to democracy*, Inglaterra, Political Studies Association Yearbook Series.
- Gabriel, Oscar W. (1995), "Political efficacy and trust", en *The impact of values*, Oxford, Oxford University Press.
- González Pedrero, Enrique (coord.) (2003), *México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- González Ulloa, Pablo (2008), "Del individualismo a la individualización", en Pérez Fernández del Castillo, Germán, *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*. México, Porrúa.
- Held, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- Hopenhayn, Martín (2006), "Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración", en Sojo, Ana y Andras Uthoff, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, s/r, CEPAL/ONU.
- Huntington, Samuel; Crozier, M.; Watanuki, Joji (1975), *The crisis of democracy*, New York University Press.
- Inglehart, Ronald (1988), "The Renaissance of Political Culture", *American Political Science Review*, V. 82, No. 4.
- _____ (1990), *Culture shift in advanced industrial society*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (1999), "Trust, Well-Being and Democracy" en Warren, Mark (coord), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lash, Christopher (1996), *La rebelión de las élites y la traición a la democracia*, Barcelona, Paidós.
- Labastida Martín del Campo, Julio; Camou, Antonio; Luján Ponce, Noemí (2000), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Sociales - UNAM / Plaza y Valdés / FLACSO.
- Levi, M. y Braithwaite V. (coord) (2003), *Trust and Governance*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Linz, José Juan (1990), *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial Mexicana/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Luhmann, Niklas (1996), *Confianza*, Barcelona, Anthopos.
- Machinea, José Luis (2007), "Discurso Inaugural", en Sojo Ana y Andras Uthoff, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, CEPAL/ONU.
- Mouffe, Chantal (2003), *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa.

- Paramio, Ludolfo (1996), "Democracia y desigualdad en América Latina", Colección temas de la democracia, Serie conferencias magistrales, IFE.
- _____ (1999), "Sin confianza no hay democracia: electores e identidades políticas", Madrid, Unidad de Políticas Comparadas Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC, Madrid), Publicado como "Estrategias partidarias y desconfianza política", en *Revista Internacional de Sociología* 22.
- _____ (2002), "La globalización y el malestar en la democracia", *Revista Internacional de Filosofía Política* # 20.
- _____ (2002b), "Reforma del Estado y desconfianza política", Madrid, Unidad de Políticas Comparadas Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC, Madrid), Reforma y Democracia 24. Conferencia en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8 al 11 de octubre de 2002, Lisboa, Portugal.
- Peña, Carlos (2010), *El concepto de cohesión social*, México, Ediciones Coyoacán.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán (2006), "Democracia y Gobernabilidad en la semiglobalización", en León y Ramírez, Juan Carlos y Mora, Salvador (coords.), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, UNAM-FCPyS.
- _____ (2008), *Modernización y desencanto. Los efectos de la modernización mexicana en la subjetividad y la gobernabilidad*, México, Porrúa.
- PNUD (2007), *Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano México 2006*, URL= www.undp.org.mx/.../Primeros_Resultados_de_la_Encuesta_de_Capital, 22 de septiembre de 2011.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (1995), "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *PS Political Science & Politics*, No. 4, diciembre.
- _____ (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Sennett, Richard (2000), *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama.
- _____ (2001), "La calle y la oficina: dos fuentes de identidad", en Giddens y Hutton, Hill, *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Barcelona, Tusquets.
- Segob _____ (2008), Cuarta ENCUP, URL= http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Cuarta_ENCUP_2008, consultado el 22 de septiembre de 2011.

Reseña biográfica

Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Retorno 302 de calzada de la Viga, no. 10, col. Unidad Modelo, del Iztapalapa, México, DF, CP 09089, cel 5529207121, elblop@hotmai.com, twitter: @elblop, donde ha impartido más de 50 asignaturas, de la misma forma se ha desempeñado como académico en el Colegio de Veracruz y en Consorcio Clavijero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Doctor en Ciencia Política, Maestro en Estudios Políticos y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, todo lo anterior por la Facultad antes citada. También es Licenciado en Filosofía por la Facultad de Filosofía y Letras, de la UNAM.

Ha escrito más de 30 ensayos para libros y revistas especializadas, así como múltiples artículos y reseñas de divulgación. Tiene 9 libros como coordinador, dos como autor único y uno como coautor. Sus últimos ensayos publicados en libros colectivos son: “La exclusión en las democracias actuales” (2010), “La importancia de los derechos culturales para el desarrollo de los pueblos indígenas” (2010), “Las élites políticas y la democracia” (2010), “La relación entre la democracia y la globalización: un mundo de exclusiones” (2011) y “La transparencia y las buenas prácticas ciudadanas” (2011).

Cuadros, tablas y gráficos

Resumen

El debilitamiento de la cohesión social ha sido evidente en las distintas sociedades del mundo y en la actualidad son escasos los estudios sobre dicho fenómeno. Ésta es vital para comprender el contexto que se vive hoy en día, de ahí que no sólo nos encontremos frente a un concepto teórico, sino también ante un fenómeno concreto.

Los principios mínimos de convivencia en el sentido de un contrato social están disminuyendo y dando lugar a un proceso de desafección social entre los miembros de la sociedad y en su relación con los gobernantes. En México se vislumbra el riesgo de vivir una situación semejante.

Existen importantes vínculos entre la gobernabilidad y la cohesión social, entendiendo la primera como la relación entre las demandas sociales y la capacidad del gobierno para responder a ellas. Podemos identificar tres propiedades básicas de la gobernabilidad: legitimidad, eficacia y estabilidad.

Algunos de los elementos básicos de la cohesión social son una mayor eficiencia institucional (elementos de control de vida objetivos), o bien, un importante cúmulo de capitales. La falta de dichos elementos se asocia a un sentimiento de inseguridad que promueve la anomia y el resquebrajamiento del tejido social. Además, el desajuste institucional está ligado con la ingobernabilidad.

El debilitamiento del Estado de Bienestar representa la génesis de la crisis del pacto social. El Estado reducido conduce al abandono de los individuos, que caen en una suerte de darwinismo social y desamparo, sobre todo económico, pero también político, social y cultural.

La capacidad de acción del Estado se volvió incierta ante la influencia de otros poderes fácticos, dando como resultado la *sociedad del riesgo*, como la han llamado diversos autores.

Cuando los Estados dejan a su suerte a las personas, éstas buscan estrategias de sobrevivencia individualizada y no social. Es una forma de canalizar la búsqueda de seguridad a través de mecanismos de individualización y/o privatización, lo que apunta de manera contraria a la vida en sociedad en general, siendo un caldo de cultivo para la ingobernabilidad. Por tanto, la debilidad del Estado corroe los vínculos sociales y lesiona la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

El pacto sinérgico tradicional se fincó en una idea de redistribución de los recursos sociales y en la mejoría paulatina de la calidad de vida, pero deja ya de tener vigencia y de ser respetado por los ciudadanos que no se sienten incluidos en un proyecto común.

En México, el pacto social agotó sus fundamentos frente a la serie de cambios políticos, económicos, sociales y culturales presentados en el contexto de la globalización, (Pérez: 2006), así como en el marco del consecuente adelgazamiento del Estado, poniendo en entredicho la cohesión social.

La existencia de un pacto social efectivo es un factor clave en el establecimiento de relaciones de confianza entre la ciudadanía y sus instituciones, teniendo siempre como fin y medio a la cohesión social.