

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

FORO DE COLECTIVIDADES LOCALES
UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Cohesión Social: ¿qué definición? *Acción local y nacional*

En los últimos dos o tres lustros del siglo XX el objetivo prioritario de los gobiernos fue, prácticamente en todo el mundo, restablecer los fundamentos económicos de los países. En este esfuerzo, los criterios macroeconómicos y financieros asumieron una preponderancia sin precedentes en el campo de las políticas públicas. En algunos casos la primacía de estos criterios llegó a ser casi absoluta. La estabilización y la reforma económicas produjeron fuertes disputas distributivas, y para numerosos sectores sociales los costos fueron altos. Como consecuencia, al patrón tradicional de disparidades de cada sociedad se superpuso, en el ocaso del siglo precedente, una nueva división entre “ganadores” y “perdedores” del cambio estructural y la globalización. No es casual que en lo que lleva andado el siglo XXI el objetivo prioritario haya empezado a girar cada vez con mayor fuerza hacia la necesidad de restablecer los fundamentos sociales de los países.

El paso de la primacía de lo económico a la creciente preocupación por “lo social” entraña preguntas de enorme relevancia: ¿puede haber desarrollo¹ sin que la sociedad atienda y se haga cargo activamente de las desigualdades?, ¿cómo reducir las brechas crecientes entre ricos y pobres que se manifiestan en el mundo a diversas escalas territoriales, es decir, a escala internacional, nacional, regional y local?

Estas interrogantes se acompañan además de un conocimiento cada vez más afinado acerca de la naturaleza compleja de las brechas de desigualdad, ya que éstas no sólo se refieren a diferencias de ingresos y de activos materiales, sino también a la calidad y acceso diferenciados de los individuos y grupos sociales al empleo, la educación, la salud y otros servicios públicos básicos, así como a disparidades estructurales en el ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía, en el acceso efectivo al poder político y a la representación.

Hacia una definición operativa de la cohesión social

A la luz de estas constataciones —cuyo contorno más general se ha resumido de manera por demás apretada— la noción de cohesión social se ha convertido progresivamente en un referente indispensable tanto en la reflexión acerca de los grandes problemas de nuestro tiempo como en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

¹ Aquí se adopta el concepto de desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en 1986 lo definió como: “Un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, para contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él”. *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, artículo 1.1.

En el mundo de la investigación académica hay toda una miríada de definiciones, niveles de análisis y enfoques del concepto de cohesión social. Fuera de este ámbito hay cierto consenso —que con frecuencia es implícito— acerca de su significado práctico, concibiéndolo como un concepto relacionado con la necesidad colectiva de prevenir y combatir las diversas formas sociales de discriminación, desigualdad, marginación y exclusión. En este documento interesa recuperar el valor analítico y la funcionalidad operativa del concepto de cohesión social en este último sentido, que es el que corresponde con su utilización para fines de política pública.

Una comunidad socialmente cohesionada —cualquiera que sea la escala de su territorio: local, regional, nacional— supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce a plenitud.²

La clave de este enfoque operativo está en la interrelación que en cada circunstancia particular se establece entre los factores constitutivos de la cohesión social. En la realidad, dichos factores forman una totalidad en tensión, y la tarea de la política pública es impedir su degradación unilateral o de conjunto. En democracia, la acción de las instituciones adquiere una gran relevancia en este punto: son ellas las que proporcionan el espacio y definen las reglas del juego que permiten a los integrantes de la comunidad, en cada circunstancia específica, crear condiciones de cohesión social.

Ahora bien, la situación de conjunto a la que se hace referencia con el término “cohesión social”, lo mismo que su campo de aplicación práctica, son cualitativamente distintas a las supuestas en los enfoques convencionales de “combate a la pobreza”. El enfoque de la cohesión social se sitúa en una esfera alternativa a la de la formulación de programas sociales especialmente diseñados para “los excluidos” o “los pobres”, y es por tanto un poderoso mecanismo a favor de los programas universales. En este sentido, concierne al conjunto de la sociedad y cada uno de sus miembros, y no solamente a aquellos que están marginados. En consecuencia, uno de los aspectos más relevantes del nexo entre cohesión social y política pública es la manera en que el concepto es desplegado para crear un marco de referencia operativo en la discusión sobre las necesidades del conjunto de la sociedad, y no solo de uno de sus segmentos constitutivos.

² En este enunciado se reconocerán fácilmente los factores y supuestos principales de la cohesión social: i) *pertenencia*: que supone el predominio compartidos de valores fundamentales y el sentido de formar parte de una misma comunidad; ii) *inclusión*: que supone una capacidad generalizada de inserción económica y de acceso homogéneo a los servicios fundamentales y a la infraestructura básica; iii) *participación*: que supone una amplia implicación de los ciudadanos en la vida pública; iv) *reconocimiento*: que supone pluralidad y respeto a las diferencias; v) *legitimidad*: que supone la existencia de instituciones públicas y privadas con capacidad, reconocida y aceptada, de gestión y mediación de conflictos; y vi) *equidad*: que supone un compromiso sistémico y efectivo a favor de la justicia distributiva en el ámbito de la riqueza, el ingreso y el poder.

Para fines de política pública, el concepto de cohesión social ha tenido una de sus aplicaciones más fructíferas en el proceso de integración de la Unión Europea. En más de un sentido puede ser considerado incluso como un concepto clave de dicho proceso. La normatividad comunitaria contempla mandatos específicos para la puesta en marcha de acciones de fortalecimiento de la cohesión económica, territorial y social del espacio europeo. Con base en el concepto de cohesión social, la Comisión Europea ha buscado vincular de manera recurrente las interacciones entre las políticas sociales, económicas y de empleo bajo el criterio de que cada una de ellas depende de las otras. Este enfoque transversal de la política pública no sólo se constata en los programas de la Comisión Europea, sino en los de los estados miembros en los niveles nacional, regional y local. Son numerosos los estudios que documentan cómo las políticas de cohesión social de estos países, en diversas escalas territoriales, enfrentan de manera multidimensional los problemas de exclusión social.

La experiencia internacional muestra que en los países en los que se han instaurado dispositivos y arreglos institucionales de combate a la exclusión, los diversos componentes de la cohesión social producen efectos en la calidad de la vida en sociedad. En ellos, la dinámica de las relaciones interpersonales, de las asociaciones y organizaciones intermediarias y de las instituciones suele generar algo más que una suma de actitudes diferenciadas; produce valores compartidos y normas de comportamiento que se expresan en grados diversos de confianza y responsabilidad social. Genera señas de identidad y modalidades de gobernabilidad, normas culturales y reglas sociales sin las cuales no es fácil concebir un determinado orden social. En una sociedad cohesionada, los ciudadanos desarrollan un instinto de pertenencia e inclusión. Participan activamente en la vida social, sus diferencias son explícitas, reconocibles y reconocidas, son tratados como iguales y disfrutan una relativa equidad en un ambiente en el que las instituciones públicas y privadas son reconocidas como legítimas.

La cohesión existe de manera recíproca y mutuamente reforzada con valores tales como libertad, igualdad, democracia, respeto de los derechos humanos, tolerancia, inclusión, responsabilidad colectiva y respeto del estado de derecho. Es claro que los regímenes autoritarios pueden imitar algunos de los signos principales de la cohesión social creando lineamientos, valores compartidos y capacidades de acción colectiva. Pero en ese tipo de regímenes tales valores se imponen por medios coercitivos y excluyentes, tornándose insostenibles. Todo ello socava las condiciones que son necesarias para que exista una verdadera cohesión social. Sin democracia no existe cohesión social; con mecanismos de coerción tampoco.

La cohesión social y el papel estratégico de los gobiernos locales

Los componentes de la cohesión social señalados en la sección precedente pueden ser concebidos a la manera de un “paraguas temático” que en sí mismo contiene numerosos elementos específicos, propios de cada realidad concreta. Cada dimensión remite a un ámbito temático de la política pública que, a su vez, es susceptible de desdoblarse en diversas esferas de intervención. A medida que este “paraguas temático” se desagrega queda de manifiesto la importancia estratégica del nivel local y regional en dichas intervenciones. Al menos de manera implícita, también pone de manifiesto la necesidad de

tener un mejor entendimiento de la interacción entre este nivel territorial y el nacional. Lo más relevante, sin embargo, es que el nivel local y regional aparece como una auténtica columna vertebral de la cohesión social. Es en este nivel, en efecto, donde realmente se construye la mayor parte de las conexiones y vinculaciones básicas (el “capital social”) indispensables para generar las condiciones necesarias de la cohesión social.

Una razón de lo anterior es que la comunidad local (lo mismo que la regional) es la instancia más inmediata y directa de contacto e interacción de los ciudadanos con las instituciones y los demás actores sociales. Esta consideración cobra mayor pertinencia a la luz de los grandes cambios estructurales que supone, tanto a escala nacional como internacional, el llamado proceso de globalización, cambios que por un lado precipitaron y por otro ampliaron los espacios de participación y competencia de los gobiernos locales y regionales en el diseño e instrumentación de políticas de desarrollo con efectos en la cohesión social.

Uno de los rasgos distintivos de la globalización es, en efecto, que la competencia económica se libra a partir del sistema territorial de los países. Las regiones, las provincias, los estados, las ciudades buscan de manera activa mejorar, acrecentar y poner en valor sus respectivas dotaciones de recursos y factores. Este proceso abrió en la sociedades locales espacios y oportunidades para reforzar su propia identidad. Al mismo tiempo, también estimuló a los gobiernos locales a desempeñar un papel más dinámico en la procuración de desarrollo y bienestar, incluyendo casi siempre la búsqueda de mayores márgenes de legitimidad y mejoras de la gobernabilidad.

Ante este conjunto de cambios, los entes locales de gobierno reivindican de manera más enfática su papel y el alcance de sus competencias a fin de acometer de manera más efectiva sus deberes tradicionales y además enfrentar los nuevos desafíos provenientes del proceso simultáneo de globalización y descentralización. La globalización implica una mayor competencia entre los territorios y actores locales, pero sus consecuencias exigen al mismo tiempo el diseño y la puesta en marcha de políticas de cohesión social, dando lugar a un proceso que incluye la transformación de la tradicional actitud demandante y “delegativa” de los actores territoriales en una de carácter participativo y comprometida con la gobernabilidad democrática.

La búsqueda de cohesión social es una condición indispensable del fomento de consensos para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo que no se reduzcan y se agoten en su dimensión meramente económica. La construcción y maduración de estos consensos es un proceso complejo que involucra, además de ciertas condiciones económicas, múltiples interacciones sociales, arreglos institucionales, pautas culturales y relaciones de poder favorables al mismo

La falta de cohesión social implica casi siempre degradación de los derechos humanos y sociales de los ciudadanos, ruptura de vínculos sociales elementales y empobrecimiento no sólo del individuo sino de las relaciones que definen su lugar e identidad sociales. Un fenómeno de tal naturaleza sólo puede ser revertido si las medidas para combatirlo incluyen estrategias locales y regionales de cohesión. En democracia, los gobiernos locales y regionales están en mejores condiciones que otros actores para actuar, por una parte, contra

la disolución de los lazos de pertenencia ocasionados por la segregación espacial, el deterioro urbano, el aislamiento, la reducción de oportunidades, y por otra parte, para fomentar dinámicas de reconstrucción del tejido social. De la misma forma, mediante el aprovechamiento de mecanismos institucionales y aprendizajes colectivos acordes con la singularidad del territorio, los gobiernos locales y regionales pueden estar en mejor posición para identificar situaciones que producen exclusión social, y para contrarrestarlas o eliminarlas mediante intervenciones adecuadas.

El fomento y fortalecimiento de la cohesión social es responsabilidad de todos los sectores que integran la sociedad, aunque al menos por dos razones corresponde al gobierno local asumir un papel de garante de la cohesión social. La primera porque se trata del canal institucional más próximo a la comunidad; en situaciones de gobernabilidad democrática, por los “ductos” del gobierno local transitan las preferencias y los intereses de los individuos. La segunda, porque es la entidad que ostenta el poder público territorial, el control de algunos mecanismos redistributivos de impacto directo en los ciudadanos y la autoridad para poner en marcha políticas locales de desarrollo articuladas y coherentes. Lo anterior no es contradictorio con ni significa desconocer que la garantía en última instancia de los derechos sociales es del Estado. Ésta es su función principal y no puede ser substituida por ningún otro actor o instancia de la sociedad. Sobra decir que sólo cuando están inscritos en la institucionalidad jurídico-legal del Estado aquellos derechos pueden tornarse universales. Por lo demás, apenas cabe recordar que los entes locales de gobierno son parte sustancial del orden orgánico del Estado.

El desarrollo de políticas públicas con efectos en la cohesión social requiere el fortalecimiento simultáneo de la institucionalidad democrática y de la descentralización del Estado. Una descentralización efectiva se manifiesta al mismo tiempo en el plano jurídico-normativo del poder público y en el plano político-participativo, es decir, en el ámbito de las estructuras institucionales de representación que contribuyen a la recuperación de funciones políticas por parte de la sociedad y, por ende, a la democratización.

Formalmente, la participación de los gobiernos locales y regionales en el diseño e instrumentación de políticas públicas de cohesión social suele justificarse por el orden jurídico-normativo de Estados cuyas constituciones instituyen un sistema democrático. Sin embargo, la realidad demuestra que existen diferencias sustanciales entre los territorios en lo relativo a su capacidad para hacer efectiva la institucionalidad formal.

Una aproximación general a la experiencia de las colectividades de la Unión Europea y de Latinoamérica evidencia que —más allá de las muchas diferencias y asimetrías existentes— la capacidad de los actores locales para lograr consensos, organizarse y participar en acciones colectivas es un factor tan importante para el desarrollo local como la existencia de otras condiciones más estilizadas: políticas públicas generales en materia económica y social, predominio del Estado de derecho, flexibilidad institucional para adecuarse a los cambios globales y a las necesidades locales, disponibilidad de recursos económicos y otras más. Hay una estrecha relación entre cohesión social e institucionalidad democrática, al punto que puede sugerirse que la falta de cohesión social evidencia la inexistencia de una real y efectiva institucionalidad democrática.

Crear condiciones de cohesión social es algo que se inscribe, por tanto, en el espacio de la democratización-descentralización del Estado, espacio en el cual los gobiernos y demás actores locales pueden establecer reglas claras y aceptadas por todos para participar en la definición de las políticas de desarrollo. Todo esfuerzo en sentido contrario puede aumentar con facilidad el inventario, ya de suyo amplio, de políticas y programas desarticulados con mínima o nula incidencia en la cohesión social.

Finalmente, la dinámica de un orden mundial que ha sido transformado por un paradigma tecnológico que reduce virtualmente las dimensiones espaciales y temporales entre los territorios, conlleva procesos corrosivos pero también de construcción, y la oportunidad que tienen los actores y entes territoriales para moldear arreglos institucionales en materia de políticas de desarrollo puede verse como una oportunidad histórica. El grado de cohesión social en cada colectividad es un factor determinante para que las estrategias y políticas de los gobiernos locales y regionales reflejen y respondan a aspiraciones y decisiones colectivas.

Importancia del entorno nacional y contenido de las agendas locales

Es evidente que el contexto general de desarrollo condiciona el contenido y el alcance de las políticas sociales a escala local. En términos generales, la asunción de agendas y programas sociales por parte de los gobiernos locales se define en función de necesidades comunitarias muy específicas de gobernabilidad, participación, combate a la pobreza, la exclusión y la desigualdad, atención de grupos de alta vulnerabilidad, construcción de la ciudadanía. Estas agendas coexisten con programas sociales diseñados y ejecutados por los gobiernos centrales.

Idealmente, estos dos tipos de programas debieran operar con altos grados de coordinación, pero no siempre es así. Varios casos particulares pueden ilustrar una situación que en varios países iberoamericanos está más generalizada que en los europeos. En dicha situación los programas sociales de los gobiernos centrales se diseñan y se aplican para combatir focos de pobreza extrema o indigencia por medio de transferencias, sin articulación con programas integrales de desarrollo económico y social de largo plazo. Como resultado, su impacto en los vectores fundamentales de la cohesión social es en el mejor de los casos muy reducido y poco sostenible. En cambio, la agenda social de las comunidades y los programas en que ellas se concretan, suelen responder con mayor frecuencia a prioridades fijadas por la propia comunidad, comportan un fuerte contenido idiosincrásico y tienden a operar y a ser ejecutados en un eje transversal de políticas públicas.³

Hay aquí un contrapunto contextual entre las localidades europeas y las latinoamericanas que conviene examinar. En general, el marco institucional y de desarrollo europeo parece más propicio para la instrumentación de políticas públicas locales con capacidad de incidir en los vectores básicos de la cohesión social. En un marco socioeconómico en el que las necesidades más fundamentales de los individuos están relativamente satisfechas, las estrategias de cohesión social enfrentan otras prioridades, es posible que también se tornen

³ El enfoque transversal es impuesto casi siempre por necesidades nacidas de la escasez de recursos que padecen los gobiernos locales, pero también por la cercanía, ya señalada, con las realidades sociales de la comunidad.

más complejas, y en consecuencia las agendas y programas de las localidades en la materia confrontan desafíos diferentes. Además del núcleo básico de protección social, los gobiernos centrales de los países europeos cuentan con dispositivos contra la exclusión social que se traducen en tasas de cobertura y niveles de gasto social comparativamente superiores a los promedios latinoamericanos. De manera adicional, la Unión Europea ha asumido directamente responsabilidades en contra de la exclusión social por medio de su política de cohesión, que incluye toda una batería de instrumentos comunitarios, con sus respectivos recursos financieros. De esta manera, las estrategias locales de cohesión social se desenvuelven en la Unión Europea en un contexto nacional y supranacional que en términos generales se caracteriza por un cúmulo relativamente importante de transferencias y programas; aunque éstos sean decididos y fijados exógenamente, su impacto está lejos de ser irrelevante en la comunidad.

Es muy distinto el marco general en el que las localidades de América Latina ejecutan programas comprometidos con la promoción de la cohesión social. El trasfondo estructural de dichos programas es la conocida precariedad de los recursos fiscales de todos los países, a lo que se une un bajo nivel de institucionalidad de las políticas sociales del gobierno central, incluso si éstas son entendidas en su definición más restringida, es decir, únicamente como políticas de combate a la pobreza. De tal manera, al momento de comparar las políticas locales y regionales que inciden en los vectores constitutivos de la cohesión social en los países europeos y en los latinoamericanos es indispensable considerar estas diferencias contextuales. Resulta evidente que ellas influyen y determinan de diversas maneras el alcance y hasta los contenidos de las estrategias que configuran las agendas sociales de las comunidades en cada región. El entorno en el que las comunidades diseñan y ejecutan sus estrategias de desarrollo cuenta, y en el empeño de tener instituciones más adecuadas para el despliegue de la cohesión social también se debe reconocer la necesidad de establecer complementariedades con los entes sectoriales centralizados.

Ahora bien, más allá de las diferencias contextuales y de grado de desarrollo, es un hecho que la cohesión social se inscribe de manera creciente en la agenda de los gobiernos locales y regionales a ambos lados del Atlántico. Y lo más importante es que, en todos los casos relevantes, es decir, en aquellos en que ha sido incorporada como un objetivo explícito, la cohesión social tiende a convertirse en un eje de vertebración de la política pública local. Según se explicará muy brevemente a continuación, al menos cuatro grandes áreas sectoriales pueden ser identificadas como espacios de conexión horizontal de las políticas públicas locales comprometidas con la cohesión social. De manera directa o indirecta, en todas ellas se generan condiciones propicias a la generación de dinámicas sostenibles de inclusión, legitimidad, reconocimiento, igualdad, participación y pertenencia de los individuos y los grupos integrantes de la sociedad.

i) El desarrollo económico local y el empleo. No hay posibilidad de cohesión social sin una base económica y oportunidades de generación de ingreso. Más allá de las circunstancias particulares y el nivel específico del desarrollo socio-económico de una localidad determinada, la primera respuesta de política pública de las comunidades en la Unión Europea y América Latina parece consistir en buscar la integración social de los individuos por medio del empleo. Se sabe que el empleo depende de una variedad de acciones y

circunstancias: creación de infraestructuras básicas, densidad y desarrollo empresarial, innovación, educación, calificación de la fuerza de trabajo, financiamiento y otras más. También se sabe que las competencias legales y las capacidades efectivas de las entidades locales y regionales de gobierno en estas materias —además de diferenciadas— son en términos generales limitadas. Como quiera que sea, la preocupación por el empleo tiene un lugar preponderante en las agendas de gobierno de las administraciones locales y regionales, que son la instancia administrativa que tiene el contacto más inmediato y acuciante con este problema. Esta preocupación no es una casualidad. Los costos individuales y sociales del desempleo son conocidos. En una perspectiva comprometida con la cohesión social, el desempleo no sólo hace referencia a una situación de falta de ingresos para los que son excluidos del mercado de trabajo, sino a una que deniega su papel productivo en la sociedad, lastima su dignidad humana, los despoja de sus derechos económicos y de reconocimiento social. Los priva, en suma, de una serie de atributos necesarios para el ejercicio pleno de la ciudadanía. El trabajo aparece así como la más elemental —pero también como la más sólida— palanca de inclusión social.

ii) El acceso a los servicios públicos fundamentales. Los servicios públicos fundamentales son un instrumento decisivo de la cohesión social en el ámbito territorial. Y lo son a condición de que las prestaciones que por medio de ellos se canalizan estén al alcance de todos los individuos y además sean ofrecidas con características básicas de homogeneidad. Servicios de educación, salud, sanidad, agua potable, energía, comunicaciones son componentes elementales de toda agenda de política pública comprometida con la calidad de la vida de los ciudadanos, con la gobernabilidad democrática y con el combate de las dinámicas de exclusión en la sociedad. La experiencia histórica de las localidades europeas y latinoamericanas está llena de enseñanzas al respecto: cuando la política pública asegura a todos los ciudadanos un acceso equitativo a los servicios públicos fundamentales, contribuye de manera decisiva a interrumpir uno de los principales círculos viciosos de la exclusión, aminorando los riesgos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

iii) La construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía. Para crear condiciones de gobernabilidad democrática no basta con tener un sistema institucional eficaz que actúe con normas de buen gobierno. También se requiere una promoción efectiva de la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. Ello incluye participación electoral, participación comunitaria (entendida como intervención solidaria en lo público) y participación de la sociedad civil para supervisar al gobierno y brindar alternativas para la participación política. En la perspectiva de la cohesión social, lo anterior supone la participación de sectores que tradicionalmente han sido excluidos de los dispositivos institucionales de diálogo, consulta, negociación y equilibrios distributivos. Por tanto, también supone reconocimiento y respeto de las diferencias y singularidades sociales relevantes en múltiples órdenes de la vida social e individual (cultural, étnico, religioso, de género, de edad, etcétera). El ejercicio de la ciudadanía por medio de la participación implica un reforzamiento del sentido de pertenencia de los individuos, siendo en consecuencia un mecanismo de combate de las dinámicas de rechazo y aislamiento que son propias de las situaciones de exclusión social. En virtud de ello, las políticas locales de integración social y participación apuntan a fortalecer los vínculos de convivencia en un marco de percepciones, intereses, preferencias y diferencias múltiples entre individuos y

grupos sociales. No se trata de diluir las diferencias ni se apunta a la homogeneidad, sino a construir una ciudadanía basada en el reconocimiento y el respeto de lo diverso.

iv) La cohesión territorial. Los asentamientos de población en América Latina y la Unión Europea se han tornado crecientemente urbanos. Diversos fenómenos económicos y sociodemográficos (entre ellos los movimientos internos e internacionales de población) tienden en ambos lados del Atlántico a distorsionar la estructura tradicional de las ciudades, produciendo procesos de segregación espacial. Al caracterizarse el funcionamiento de largo plazo de los mercados de suelo urbano por el aumento de los precios, los segmentos pobres de la sociedad son excluidos de las áreas de la ciudad mejor dotadas de infraestructura, equipamiento y servicios. Paulatinamente, las áreas a las que son relegados los sectores pobres —que al menos en el espacio latinoamericano son socialmente mayoritarios— cuentan con un menor número de servicios, y suelen además estar alejadas de los centros de trabajo. Los efectos negativos de esta situación en la cohesión social de las ciudades y las zonas urbanas son múltiples. La disponibilidad y calidad socialmente diferenciadas de la infraestructura y servicios básicos tienen un impacto directo sobre la calidad de vida de la población. Un caso crítico que afecta grandemente la calidad de la vida de los habitantes urbanos está ejemplificado por las deficiencias de la infraestructura vial, que suponen incrementos de los trayectos y limitaciones de acceso a los empleos y a una amplia gama de servicios urbanos. Las carencias de infraestructura también suponen una limitación al desarrollo sostenido de la economía local. Su dotación diferenciada incrementa dinámicas de distanciamiento y aislamiento de grupos sociales. Es evidente que este tipo de tendencias refuerzan patrones de exclusión social que no sólo se manifiestan en el plano de los ingresos, sino en el acceso a los beneficios del desarrollo urbano. También es evidente que todo esto también contribuye al crecimiento de ciertas “patologías urbanas” que desde hace años se observan en algunas ciudades europeas y latinoamericanas. De ahí que garantizar la cohesión del territorio por medio de una infraestructura física adecuada y al alcance de todos los habitantes sea un aspecto clave en las políticas y estrategias locales de desarrollo. Es éste un ámbito complejo de intervención en el que los gobiernos locales enfrentan el reto de emprender acciones decisivas que se orienten a atenuar disparidades espaciales y a nivelar de diversas maneras y en diversos grados “el campo de juego” en el que participan los distintos agentes sociales en el desarrollo territorial.

Ampliación de la esfera de la gobernabilidad democrática en el ámbito local

Basta con enunciar estas cuatro grandes áreas sectoriales de conexión horizontal de las políticas públicas comprometidas con la cohesión social para percibir la magnitud de los desafíos que tienen ante sí los gobiernos locales bajo el doble juego de la globalización y la descentralización (por deficitaria que ésta sea en numerosos casos). La naturaleza de dichos desafíos pone de manifiesto la necesidad de ampliar la esfera de la gobernabilidad democrática en el mundo local europeo y latinoamericano.

Si se acepta que la gobernabilidad es una condición básica del desarrollo, su promoción se erige en una prioridad para todos los agentes sociales y políticos de la comunidad. Pero a estas alturas quizá convenga preguntarse qué es la gobernabilidad. Para los efectos de este texto se dirá que es una situación social que incluye pero no se agota en las instancias de gobierno; involucra mecanismos de solución de conflictos y controversias legítimos

(porque son aceptados por todos los agentes sociales y políticos); se caracteriza por la existencia de instituciones sólidas y actores fuertes y representativos, y por la capacidad del sistema social local para construir consensos alrededor de propósitos comunes.

Ahora bien, la gobernabilidad, sobre todo si se le añade el adjetivo “democrática”, implica ciertas condiciones.⁴ Si estas condiciones se contemplan desde la perspectiva de lo local, se identifica una serie de factores concretos que en cada caso la obstaculizan y cuya atención permitiría construir agendas de trabajo para los actores comunitarios y, desde luego, para el diseño de estrategias de cooperación social que se vinculen de forma más directa con los procesos de desarrollo y cohesión social de las unidades territoriales.

Este último punto es de gran importancia. Salvo excepciones, los entes de gobierno local se caracterizan por ser financieramente frágiles y por depender en grados diversos de las transferencias del gobierno central (y, en el caso europeo, además, de transferencias comunitarias). A falta de un real fortalecimiento de la fiscalidad local, la descentralización —entendida como una verdadera redistribución territorial del poder político— se encerrará en un *impasse*. Como se sabe, las magnitudes de este problema son incomparablemente mayores en las localidades latinoamericanas. Sin una estrategia de cooperación social que codifique en la arquitectura institucional local mecanismos para que los actores sociales cedan por la vía tributaria parte de sus beneficios, las administraciones locales de gobierno seguirán enfrentando serias limitaciones de recursos para financiar programas que reduzcan la exclusión y la vulnerabilidad de los grupos menos favorecidos.

Resolver el asunto tributario es crucial. El tema es en particular importante para los gobiernos locales de América Latina. Sus posibilidades de resolución son complejas, empezando por el hecho de que los problemas en este campo remiten casi por completo al contexto nacional. No es exagerado señalar que la estructura tributaria latinoamericana no permite asegurar un financiamiento adecuado (ni autónomo ni por transferencias del Estado) para una política consistente de cohesión social en el nivel estatal ni menos aun en el local. De ahí la pertinencia del llamado a favor de un “pacto fiscal” que sienta las bases de una fase nueva de solidaridad para el desarrollo con equidad.

¿Y la cooperación descentralizada?

¿Cómo entra en todo esto la cooperación descentralizada (CD)? El desarrollo local es un proceso eminentemente endógeno; como la cohesión social, su construcción no puede hacerse “desde fuera”. Establecido lo anterior, debe reconocerse que la CD posee un gran potencial para contribuir al fortalecimiento de todos aquellos factores que, en virtud de causas internas, ponen en valor la ciudadanía y los recursos de las unidades territoriales, incluyendo, desde luego, la cohesión social. En el universo de la cooperación internacional no existe un mejor interlocutor para un sujeto descentralizado que otro sujeto descentralizado. Más allá de las diferencias contextuales que puedan existir entre ellos, estos sujetos comparten una misma concepción del desarrollo y el conocimiento de sus

⁴ Entre otras, las siguientes: establecimiento explícito de las “reglas del juego” que norman la actuación y las relaciones de los agentes sociales e institucionales; fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno local en cuanto a estructura, recursos y funcionamiento; instauración de canales efectivos de participación ciudadana y de mecanismos de información, transparencia, rendición de cuentas y control.

problemas esenciales. A diferencia de lo que ocurre con mucha frecuencia en el ámbito de la cooperación tradicional, los programas de CD no pretenden exportar o imponer modelos, sino intercambiar experiencias y buenas prácticas, lo que supone una diferencia sustancial. También es diferente porque suele desenvolverse por medio de la configuración de redes de trabajo entre iguales, método que posibilita la interrelación multidimensional directa en un ámbito en el que tradicionalmente las relaciones de cooperación de las unidades territoriales con entes externos eran mediatizadas por la autoridad central y giraban en torno a la lógica donante-receptor, sin reciprocidades. De esta interrelación, todos los participantes pueden desprender aprendizajes de los territorios y localidades innovadores en terrenos temáticos específicos. La experiencia muestra que mientras más específicos sean estos terrenos o ámbitos temáticos, más fácilmente se prestan para que, por medio de la CD, se operen transferencias de conocimientos y modos de hacer útiles para el fortalecimiento institucional y el mejoramiento de la gobernabilidad local, que son dos dimensiones estratégicas para la instauración sostenible de políticas públicas locales de cohesión social.

El fortalecimiento institucional y el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad de los entes locales, para ser sostenibles, deben ser competencia exclusiva de los agentes territoriales o comunitarios, *pero la contribución de los agentes externos puede ser muy positiva para acelerar y fortalecer los procesos*. Así puede serlo, en efecto, a condición de que, como se pretende en los programas de CD, esta contribución se despliegue en el marco de estrategias e intervenciones que refuercen la acción de los agentes locales en la resolución de los problemas estructurales de sus comunidades. Más allá de los objetivos sectoriales y programáticos particulares de los proyectos de CD, la contribución neta de ésta se materializa en la formación de conocimientos, arreglos institucionales y patrones de interacción comunitarios. Su resultado raramente es tangible, a la manera en que lo es un puente o una carretera, pero contribuye a la generación de valor añadido en esferas de las relaciones políticas y sociales que son determinantes para el desarrollo material, la gobernabilidad democrática y la cohesión social de las comunidades.

La CD está en posibilidades de erigirse en un útil auxiliar al alcance de los entes locales para compensar relativamente y en áreas muy específicas y puntuales las pesadas inercias del centralismo, que limitan la ampliación de la esfera de la gobernabilidad democrática, que es inseparable de toda condición —y de toda estrategia— de cohesión social. Así lo acredita con múltiples ejemplos la experiencia acumulada en más de una década por los programas de cooperación entre entidades locales de la Unión Europea y América Latina, como seguramente lo mostrarán en su intervención nuestros amigos del Observatorio de la Cooperación Descentralizada.