

Cohesión social y derechos humanos

Nicolás Espejo Yaksic*

En las palabras que siguen identifico algunos elementos centrales de las nociones de *cohesión social* y de *contrato de cohesión social* y cuales podrían ser sus relaciones con los derechos humanos. Para el logro de este objetivo, tomo como base parte del interesante trabajo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desarrolla en la actualidad en estos temas y que tendrá como resultado la publicación de un informe sobre cohesión social y la organización de la próxima Cumbre Iberoamericana, a desarrollarse en el mes de noviembre de 2007.¹

1. Concepto de Cohesión Social

Podemos definir la idea de cohesión social como aquel concepto que:

se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos, y las políticas pro-equidad, pro-bienestar y de protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.²

Es decir, la idea de cohesión social incluye dos elementos claramente distinguibles: a) mecanismos instituidos de inclusión social y; b) las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan.

La definición anterior sugiere, entonces, distinguir debidamente entre mecanismos de inclusión social —tales como políticas de protección so-

* Profesor y Co-Director del Centro por la Justicia y los Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. Una versión más detallada de este trabajo puede ser consultado en COURTIS, Christian y ESPEJO, Nicolás "Por un contrato de cohesión social: Algunos apuntes introductorios", 2007, CEPAL.

¹ Las referencias al trabajo de la CEPAL podrán ser debidamente consultados dentro de poco en la página web de esta organización internacional. Debido a que tales trabajos aún no son oficialmente publicados, la cita de los mismos es provisoria y debieran ser posteriormente cotejados por quien desee hacer uso de los mismos.

² Definición de trabajo, CEPAL, Cohesión Social, 2007.

cial, derechos y garantías— y un cierto *ethos* que la población comparte en torno a tales arreglos institucionales. Por lo mismo, al hablar de cohesión social siempre querremos significar una idea que va más allá de las “políticas y acciones públicas destinadas a dar respuesta a distintos niveles de vulnerabilidad, riesgo y privaciones, vinculados al desempleo, la enfermedad, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, las discapacidades, la vejez, entre otros”.³ La riqueza conceptual de la idea de cohesión social se manifiesta en su pretensión descriptiva de un cierto estado de cosas sociales, una cierta percepción generalmente compartida en torno a un proyecto comunitario que un determinado grupo de personas sostiene y que no agota en la mera suma de intereses individuales agregados.

2. El interés por la cohesión social

No es casual que el tema de la cohesión social suscite cada vez más interés e inquietud por parte de gobiernos y foros internacionales. Esto responde a apprehensions compartidas respecto de la pérdida de cohesión social en los nuevos escenarios de globalización, de reordenamiento económico y productivo a escala mundial, y por las mutaciones culturales que emanan de la difusión de la sociedad de la información y de la comunicación. Más específicamente, la idea de cohesión social y el interés por ella se entiende a la luz de procesos sociales concretos, tales como:

1. La dificultad de conjugar crecimiento con equidad
2. Las restricciones en el mundo del trabajo
3. Disociación entre activos materiales y simbólico
4. La negación del otro como marca secular de ciudadanía incompleta
5. Los cambios culturales promueven mayor individuación pero no es claro cómo recrean vínculos sociales
6. La mayor complejidad y fragmentación en el mapa de los actores sociales torna más difusa la confluencia en aspiraciones comunes
7. La brecha entre el de jure y el de facto⁴

3. Cohesión Social y Ciudadanía Plena

Uno de los ámbitos que hoy marca la agenda y el debate, dado el avance de la democracia y del Estado de derecho, es el de la *ciudadanía efectiva*. Se trata de pasar desde la preocupación fundamental de los años 1990, vinculada con la consolidación de sistemas democráticos (elecciones libres), hacia la construcción de una ciudadanía democrática plena. Sin

³ Idea de protección social, CEPAL 2006.

⁴ CEPAL 2007.

duda esto implica avanzar en la plena universalidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En otras palabras, lo anterior requiere conjugar el Estado de derecho, el respeto a las libertades, la representación política, y mayor acceso a oportunidades de bienestar, de uso productivo de capacidades y de protección social. Es decir, tanto la Ciudadanía Democrática como la Ciudadanía Social.

Pues bien, si es que la búsqueda de una ciudadanía democrática plena (democrática y social) constituye uno de nuestros principales desafíos, entonces requerimos sentar las bases de un nuevo contrato social, uno que suponga un freno a las desigualdades económicas a través de la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad de una real pertenencia a la misma.

4. Hacia un contrato de cohesión social

Para avanzar hacia una cohesión social cimentada por valores democráticos es fundamental establecer un contrato de cohesión social, que permita sellar el acuerdo y el compromiso político en torno a ese objetivo, y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan viable. Como bien sabemos, ésta no es la primera oportunidad en la que se ha insistido en el último tiempo en el establecimiento de pactos sociales para la región: resaltan las ideas de *Pacto Fiscal* y de *Pacto de Protección Social*, que han sido planteados en los últimos años para la consecución de condiciones de probidad, igualdad e inclusión social para nuestros países. (CEPAL, 1998, 2000, 2002 y 2006).

En mi opinión, la terminología de *contrato* de cohesión social resulta fértil para el logro de los propósitos recientemente identificados. Con esta idea queremos identificar un esquema disponible para que los seres humanos guíen o den sentido a su conducta, el cumplimiento de ciertas condiciones asigna valor institucional de “contrato” a sus actos.⁵ No hay partes que acudan voluntariamente a un esquema de referencia para dar sentido a sus actos, ni un momento fundacional en el que contratantes reales funden el Estado y le deleguen poderes, asignándole también obligaciones. La noción de *contrato social* o *contrato de cohesión social* tampoco puede ser aplicada a una serie indefinida de actos discretos, protagonizados por sujetos distintos; rasgo que probablemente constituya la mayor riqueza práctica de un concepto jurídico como el de “contrato”, y el de otros equivalentes. Similares reservas suscitaría la extensión de obligaciones pactadas originalmente por unos contratantes a otros sujetos que no han participado del contrato. En consecuencia, el sentido del contrato de cohesión social aquí propuesto es, básicamente, comprender el papel y

⁵ Ver al respecto, HERBERT L. A. Hart, *El concepto de derecho*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1963, pp. 35, 42-45.

los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión social democrática, y apelar al cumplimiento de tales deberes. Claramente, tal noción de contrato tiene un uso metafórico, y no un carácter jurídico en sentido estricto.

La noción tradicional de contrato social, es funcional a la concepción liberal clásica de Estado. Por tanto, enfatiza el respeto de las libertades y de la seguridad jurídica, con la correlativa carga para el Estado de llevar a cabo funciones de policía, defensa del orden público y justicia —condiciones todas que también son indispensables para la cohesión social—. Considerar las obligaciones del Estado —o, visto de otro modo, de la comunidad entera— hacia los individuos respecto de la cohesión social es un objetivo exigente. Porque traducir, aunque sea metafóricamente, a términos contractuales la noción de cohesión social implica una exigencia adicional para el Estado: reconocer los derechos sociales —los cuales tienen un carácter dinámico e históricamente variable— y su goce efectivo en una forma tal que se reconozca y se priorice el interés de grupos y de identidades sociales que han sido excluidos tradicionalmente.

4.1. Las obligaciones Convenidas: El objeto del contrato

Para hablar con propiedad de un derecho fundado en las obligaciones asumidas en el contrato, se requieren *mecanismos de garantía*, ya que la efectividad no puede quedar librada únicamente a la buena voluntad de los contratantes o bien, en el contexto de la cohesión social, a la del Estado.

Como he señalado, la noción tradicional de contrato social, funcional a la concepción liberal clásica de Estado, ponía énfasis en el respeto de las libertades y de la seguridad jurídica, con la correlativa carga para el Estado de llevar a cabo funciones de policía, defensa del orden público y justicia. En contraste, traducir —siquiera metafóricamente— a términos contractuales la noción de cohesión social significa una mayor exigencia para el Estado: el reconocimiento de derechos a un nivel digno de vida, incluyendo el acceso a servicios de salud, educación, alimentación, y el facilitamiento de acceso a formas de ingreso, trabajo o vivienda, y la correlativa organización de estos servicios, diseñados de manera de priorizar el interés de los grupos excluidos.

¿Cómo se traduce lo anterior? A través de dos garantías básicas: *garantías políticas y garantías jurisdiccionales*. De las garantías políticas, debe realizarse la garantía de igualdad y la prohibición de discriminación, y los principios de generalidad y universalidad de la ley. Además, en materia de derechos sociales se ha desarrollado como complemento de la necesaria progresividad de los avances en el área social, la prohibición de regresividad o retroceso, que limita la posibilidad de que el Estado reduzca niveles de protección social que ya fueron asegurados normativamente. Por su parte, las llamadas garantías jurisdiccionales otorgan a los titulares de derechos la capacidad de someter denuncias de incumplimiento de las obligaciones

emanadas de esos derechos ante un poder independiente de los sujetos obligados —sean éstos públicos o privados— y, dado el caso, confieren competencia a ese poder independiente para forzar el cumplimiento y establecer reparaciones o sanciones.⁶ Se trata de garantías secundarias, es decir, que entran en juego sólo cuando los poderes encargados de concretar e implementar derechos incumplen con su obligación: recién entonces cobra sentido la posibilidad de reclamo judicial.

5. El horizonte político del Pacto de Cohesión Social

El pacto de cohesión social aglutina políticas públicas que buscan incidir en las condiciones objetivas más claramente relacionadas con el bienestar y la calidad de vida de la gente y, de manera más indirecta, encara también dimensiones que atañen a la subjetividad con que las personas experimentan esos procesos. Vital para la vigencia del contrato es incrementar las oportunidades productivas, fomentar el desarrollo de las capacidades de las personas, y conformar sistemas más inclusivos de protección ante vulnerabilidades y riesgos.

Un pacto de cohesión social también se vincula con la consolidación del Estado de derecho, que es garante de gobernabilidad y que vela por una adecuada agregación de intereses sociales, y con la instauración de redes de responsabilidad y de rendición de cuentas, en tanto que los actos de todos los agentes, privados y públicos, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos. Si no se toma en serio la necesidad de cohesión social, la región se expone al resurgimiento de atmósferas sociales que minen la negociación de los conflictos, que favorezcan ofertas populistas de origen corporativo y el aglutinamiento político en torno a identidades que soslayan el mestizaje social y cultural intrínseco a la región, en su continua transformación e historicidad.

⁶ Tradicionalmente, esta función es cumplida por el Poder Judicial, aunque pueden existir otras formas de garantía jurisdiccional —como tribunales administrativos, tribunales arbitrales u otras autoridades que administren métodos no judiciales de resolución de conflictos— que deben garantizar imparcialidad e independencia respecto de las partes en conflicto. Ver ABRAMOVICH y COURTIS (2002), pp. 37-47; FERRAJOLI (2000) pp. 39-46; PISARELLO (2003b), pp. 155-252.