

**Carlos Contreras Q.**  
**coordinador**

# **América Latina en el siglo XXI**

**De la esperanza  
a la equidad**

**SOCIOLOGÍA**  
Fondo de Cultura Económica  
Universidad de Guadalajara



# AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI

*De la esperanza a la equidad*

OSVALDO SUNKEL  
ROBERTO BOUZAS/RICARDO FRENCH-DAVIS  
FRANCISCO SAGASTI  
DANTE CAPUTO  
GUSTAVO FERNÁNDEZ  
ERNESTO OTTONE  
JAIME GONZÁLEZ GRAF  
TONA M. MASCAREÑAS  
MARTA MAURÁS/ALBERTO MINUJIN  
GUADALUPE RUIZ-GIMÉNEZ/CHRISTIAN FRERES  
ALBERTO COURIEL  
LUIS MAIRA



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
MÉXICO

Primera edición, 1999

*A Franco Montoro, ciudadano de América Latina,  
destacado pensador, político e infatigable luchador  
por la libertad, la democracia y la justicia social.*

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra  
-incluido el diseño tipográfico y de portada-,  
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,  
sin el consentimiento por escrito de los editores.

D. R. © 1999, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

D. R. © 1999, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
Coordinación Editorial  
Francisco Rojas González, 131  
Col. Ladrón de Guevara  
44600 Guadalajara, Jalisco, México

ISBN 968-16-6153-2

Impreso en México

- Herring, R. y R. Litan. 1995. *Financial Regulation in the Global Economy*. Washington: The Brookings Institution.
- Khalef, M. 1994. "Comercio internacional y diversidad nacional". *América Latina/Internacional*, vol. 1, núm. 1.
- Lawrence, R., A. Bressand y T. Ito. 1995. *A Vision for the World: Economy, Openness, Diversity and Cohesion*. Washington: Brookings Institution.
- Ohmae, K. 1995. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*. Nueva York: The Free Press.
- Oman, C. 1994. *Globalisation and Regionalisation: The Challenges for Developing Countries*. París: OECD Development Centre.
- The Economist*, enero 15 de 1995.
- United Nations. 1993. *World Investment Report*. Nueva York: United Nations.
- 1997. *World Investment Report*. Nueva York: United Nations.

## GLOBALIZACIÓN, EXCLUSIÓN, GOBERNABILIDAD Y CONFLICTO SOCIAL

FRANCISCO SAGASTI

### INTRODUCCIÓN

El escenario latinoamericano de fin de siglo y fin de milenio presenta una serie de características que presagian una situación compleja y difícil para la región. Tres conjuntos de factores convergen para configurar este escenario problemático: la globalización, que está delineando un nuevo orden global fracturado a escala planetaria; el crecimiento de las demandas sociales en América Latina y la persistencia de profundas desigualdades que exacerbaban las tensiones sociales; y una crisis de gobernabilidad cuya manifestación más visible es el deterioro de las instituciones políticas y su incapacidad de procesar adecuadamente las exigencias externas y las demandas internas en la región.

En estas condiciones, agudizadas por la aceleración de los procesos de cambio, es muy probable que se intensifiquen los conflictos económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales que han caracterizado a la región, muchos de los cuales pueden tornarse violentos. De hecho, la violencia subversiva, la represión estatal, las acciones de grupos paramilitares, el crimen organizado y la delincuencia, que han estado presentes en la región durante los últimos decenios, se han transformado en endémicos en algunas zonas de América Latina, sobre todo en aquellas que han sido fuertemente golpeadas por el tráfico de drogas o por las crisis económicas.

Este ensayo examina las características del proceso de globalización que está afectando a los países en desarrollo, revisa la situación social de la región poniendo énfasis en las diversas formas de exclusión y cómo superarlas, y plantea algunas ideas

*Trabajo realizado con la colaboración de Gonzalo Alcalde.*

sobre la crisis de gobernabilidad, antes de ofrecer algunas reflexiones sobre los procesos que pueden desembocar en situaciones de violencia. Ha sido preparado a pedido de la Secretaría de la Comisión Sudamericana de Paz, y se basa en una serie de trabajos realizados por los autores en FORO Nacional/Internacional con el auspicio de la Corporación Carnegie de Nueva York y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá.

## CAPÍTULO I

### *El surgimiento del orden global fracturado*

El primer conjunto de factores que condicionan las perspectivas de América Latina se refiere a la transformación del contexto internacional. Una multiplicidad de cambios y tendencias que se han manifestado durante los últimos dos decenios indican que somos testigos de un proceso acelerado, segmentado y desigual de globalización. La expansión a escala mundial de las actividades productivas y de servicio, el crecimiento del comercio internacional, la menor importancia de las fronteras nacionales, y el intercambio intensivo de información y conocimiento por todo el planeta, coexisten con la concentración de actividades "globales" en ciertos países, ciudades y aun distritos, y también con la concentración de dichas actividades dentro de unos pocos cientos de empresas y corporaciones.

La integración y exclusión de regiones, países y grupos sociales son dos aspectos simultáneos estrechamente interconectados del proceso multidimensional de globalización y fragmentación en marcha en este turbulento periodo de nuestra historia, un periodo que está viendo el surgimiento de un orden global fracturado. Se trata de un orden global, pero no integrado; un orden que nos pone en contacto a los unos con los otros, pero al mismo tiempo mantiene profundas fisuras y divisiones entre diferentes grupos de países y de personas en estos países;<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase al respecto, en este libro, Bouzas y Ffrench Davis, "Las condicionantes económicas internacionales y la gobernabilidad de los países en desarrollo", capítulo I.

un orden que está beneficiando a una pequeña parte de la humanidad y segregando a la mayoría de la población mundial.<sup>2</sup>

Para algunos estudiosos, las fracturas que acompañan al proceso de globalización han venido forjándose desde hace largo tiempo, desde principios del siglo XVI con la primera ola de la expansión europea.<sup>3</sup> Si bien es importante explorar las raíces históricas del orden global fracturado, sobre todo para contrarrestar la falta de conciencia histórica de quienes lo ven como un fenómeno reciente, los procesos acelerados de cambio político, económico, social, ambiental, cultural, científico y tecnológico que se han manifestado desde la Segunda Guerra Mundial —y que han adquirido un carácter planetario durante los últimos dos decenios— no sólo están creando un nuevo entorno para la interacción entre países y regiones, sino también están alterando profundamente la propia condición humana en lo que se ha llamado transición a la era posbaconiana.<sup>4</sup>

El cuadro 1 resume las principales tendencias que están configurando el orden global fracturado. Ambigüedades, contradicciones e inconsistencias, que generan confusión e incertidumbre, están acompañando a este desigual proceso de globalización y fragmentación. Ante esta situación, es preciso dejar de lado la noción de que la variedad de fuerzas que interactúan para configurar el orden global fracturado apuntan todas en una sola dirección. Cada una de estas tendencias y fuerzas, o cualquier combinación de ellas, puede producir efectos positivos o negativos dependiendo, entre otras cosas, de la perspectiva desde la cual se les mire, de la estructura de las relaciones de poder asociadas con ellas, y de la capacidad de diseñar y ejecutar estrategias para aprovechar las oportunidades y contrarrestar las desventajas asociadas con estos cambios.

El orden global fracturado plantea un conjunto de demandas específicas para los países en desarrollo, las cuales exigen respuestas estratégicas por parte de los gobiernos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil. El fin de la guerra fría y las nuevas preocupaciones de seguridad internacional (conflictos étnicos y religiosos, posibilidad de guerras químicas

<sup>2</sup> Véase Sagasti, 1998.

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, Wallerstein, 1983, y Ferrer, 1996.

<sup>4</sup> Sagasti, 1997a.

CUADRO 1. *Resumen de las principales características del orden global fracturado*

<i>Seguridad internacional en un mundo "posbipolar"</i>	<p>Fin de la guerra fría y término de la rivalidad Este-Oeste.</p> <p>Virtual eliminación de la amenaza de una guerra nuclear total y de los conflictos basados en la ideología de la guerra fría.</p> <p>Surgimiento de nuevas preocupaciones de seguridad: conflictos ambientales, terrorismo, tráfico de drogas, sindicatos criminales internacionales, proliferación de armas químicas y biológicas, proliferación de artefactos nucleares de pequeña escala.</p> <p>Desgaste del poder de los Estados-nación como unidades políticas (por presiones tanto "desde arriba" como "desde abajo").</p> <p>Aumento en el número e intensidad de conflictos regionales (étnicos, religiosos, por recursos).</p> <p>Un mayor papel para las instituciones internacionales y regionales en el mantenimiento de la seguridad, y para las Naciones Unidas en especial.</p>
<i>Interdependencia económica y financiera</i>	<p>Rápido crecimiento y globalización de los mercados financieros.</p> <p>Cambios en los patrones de comercio: transformación del contenido del comercio en favor de servicios y productos manufacturados de alta tecnología, surgimiento del Pacífico norte como el área de mayor comercio, los acuerdos comerciales regionales se multiplican, crece el comercio intracorporativa (dentro de cada firma, empresa), creación de la Organización Mundial del Comercio.</p> <p>Nuevas situaciones en países clave (Estados Unidos, Rusia, Japón, comunidad Europea, China, países recientemente industrializados del este de Asia).</p>
<i>Desigualdades persistentes e incertidumbre económica</i>	<p>Disparidades persistentes y crecientes entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo.</p> <p>Crecientes desigualdades de ingreso y oportunidades dentro tanto de los países ricos como de los pobres.</p>

<i>Condiciones sociales</i>	<p>Mayor inestabilidad del sistema económico internacional.</p> <p>Creciente preocupación y demandas por una mejor gobernabilidad económica internacional.</p> <p>Desbalances demográficos (bajo crecimiento y envejecimiento de la población en los países ricos y crecimiento relativamente elevado de la población en los países en vías de desarrollo).</p> <p>Demandas sociales crecientes (alimentación, educación, salud, viviendas, saneamiento) en los países pobres.</p> <p>Desempleo: los países en desarrollo enfrentan el desafío de elevar la productividad laboral y a la vez absorber un número creciente de ingresantes a la fuerza laboral mientras que los países desarrollados enfrentan cambios estructurales en los patrones de empleo.</p> <p>Exclusión social extendida y en aumento (relacionada con factores de género, étnicos, de edad, pobreza, educación) tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.</p>
<i>Sustentabilidad ambiental</i>	<p>Mayor conciencia de los problemas del agotamiento de recursos.</p> <p>Amenazas a la sostenibilidad medioambiental y al uso adecuado de recursos: pobreza en los países en desarrollo y excesivo consumo en los países ricos.</p> <p>La seguridad también se define en términos ambientales.</p> <p>La necesidad de contar con tecnologías apropiadas para el medio ambiente y capaces de garantizar el desarrollo sustentable.</p> <p>Aceptación del peligro que representan los problemas ambientales globales.</p>
<i>Cultura, religión y preocupaciones éticas</i>	<p>Creciente importancia de los valores religiosos y espirituales.</p> <p>Surgimiento del fundamentalismo religioso (islámico y cristiano, entre otros) como fuerza importante detrás de acciones económicas, sociales y políticas.</p>

Conflictos entre las tendencias hacia la homogeneización cultural y deseo de reafirmar la identidad cultural, como resultado de la globalización de los medios de comunicación masiva y del transporte y las comunicaciones en general.

Importancia creciente de los temas morales y éticos en los temas de equidad y derechos humanos.

*Gobernabilidad y la diseminación de las prácticas democráticas*

Crisis de la gobernabilidad en los países pobres y en los de altos ingresos (por ejemplo, cuestiones de representación vs. eficiencia; demandas sociales que superan a las capacidades institucionales).

El pluralismo político, la democracia y la participación popular se han extendido en la mayor parte de las regiones del mundo.

Los papeles del sector público, el sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil están siendo redefinidos en todas partes.

El impacto social de las reformas de política económica agudiza los problemas de gobernabilidad.

Las tecnologías de la información tienen gran impacto en los sistemas políticos y en la gobernabilidad.

Creciente importancia del capital social y del desarrollo institucional.

*La explosión del conocimiento y la fractura del conocimiento*

Crecimiento exponencial del conocimiento.

Mayor importancia del conocimiento como factor de producción: surgimiento de la "sociedad del conocimiento".

Cambios en la conducción de la investigación científica: costos en aumento, mayor especialización, importancia de las tecnologías de la información.

Carácter crecientemente sistémico de la innovación tecnológica: se requiere mayor cantidad y diversidad de insumos, participa un mayor número de actores.

Cambio de paradigma tecnoeconómico: de uno intensivo en energía (con el petróleo como factor clave) a uno intensivo en información (con el *microchip* como factor clave).

Importantes avances en las tecnologías de comuni-

cación e información; la biotecnología y la tecnología de materiales transforman las actividades de producción y servicios.

Desigualdades extremas y acumuladas en las capacidades de ciencia y tecnología entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo.

Limitada capacidad científica y tecnológica para afrontar los desafíos económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales y de conocimiento.

cas y bacteriológicas, terrorismo, proliferación de armas nucleares en pequeña escala, crimen organizado, tráfico de drogas, disputas ambientales) exigen nuevos arreglos para la seguridad internacional y regional, así como nuevas doctrinas de defensa nacional. La creciente interdependencia económica y financiera, unida a los cambios en las relaciones económicas internacionales, exige nuevas estrategias para la inserción de las economías y empresas latinoamericanas en un escenario global cada vez más volátil y competitivo.

Las condiciones sociales y las desigualdades persistentes asociadas con el surgimiento del orden global fracturado, que serán examinadas en mayor detalle en la siguiente sección para el caso latinoamericano, plantean enormes desafíos para mantener la cohesión social. Los desbalances demográficos entre países ricos y pobres; el rápido crecimiento de las demandas de alimentos, salud, educación, vivienda y saneamiento en el mundo en desarrollo; la pobreza generalizada asociada a la exclusión económica, social y política, y los problemas de empleo y subempleo, que afectan tanto a los países ricos como a los pobres, requieren de respuestas imaginativas y prácticas tanto en el ámbito internacional como en el de las políticas y estrategias nacionales.

Por otra parte, la toma de conciencia sobre la importancia de la protección del medio ambiente y del uso sustentable de los recursos naturales, asociados al surgimiento de problemas ambientales de carácter regional y global, exige respuestas para asegurar que el proceso de desarrollo no restrinja las oportunidades de las generaciones futuras.<sup>5</sup> La creciente importancia

<sup>5</sup> Sobre este punto véase, en este libro, Osvaldo Sunkel, "Las sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina", capítulo III.

de los factores religiosos, culturales y éticos en la conducta de los asuntos de gobierno añade nuevas demandas a una recargada agenda pública y pone sobre el tapete temas tales como la tolerancia religiosa, las tensiones entre homogeneización y reafirmación de la identidad cultural, y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, la generalización de las prácticas democráticas y el colapso de los sistemas totalitarios de partido único en Europa del este y la ex Unión Soviética ha llevado a cambios significativos en las estructuras institucionales formales de los gobiernos, y ha puesto de manifiesto la importancia que tiene lo que se ha denominado "capital social" en el desempeño político y económico de las naciones.<sup>6</sup>

Por último, los avances científicos y tecnológicos, asociados al crecimiento exponencial del conocimiento y a la aceleración de los procesos de innovación tecnológica, han transformado los procesos productivos en las economías avanzadas y presentan desafíos extremadamente difíciles para la gran mayoría de los países en desarrollo. Las desigualdades en la capacidad de generación y utilización de conocimientos científicos empequeñecen cualquier otro indicador de desigualdad entre países ricos y pobres: en 1991 el gasto per cápita en investigación y desarrollo de las economías de altos ingresos fue 218 veces mayor que el gasto correspondiente de los países de bajos ingresos (excepto China), mientras que el ingreso por habitante del primer grupo de países fue 49 veces mayor que el del segundo grupo.<sup>7</sup> Estas diferencias se han mantenido por decenios y aun siglos, y debido al carácter acumulativo de progreso científico y tecnológico, dificultan enormemente los esfuerzos para cerrar la brecha del conocimiento entre países ricos y pobres.<sup>8</sup> Si bien algunos países de reciente industrialización han logrado establecer capacidades científicas y tecnológicas significativas en unos pocos decenios (por ejemplo, Corea del Sur y Singapur), para la gran mayoría del mundo en desarrollo esta fractura corre el peligro de convertirse en un abismo infranqueable.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Putnam, 1993.

<sup>7</sup> Banco Mundial, 1998.

<sup>8</sup> Véase al respecto, en este libro, Gustavo Fernández, "Sociedad del conocimiento y los desafíos a la gobernabilidad de América Latina", capítulo I.

<sup>9</sup> Sagasti, 1997.

Considerados individualmente, cualquiera de estos cambios en el contexto internacional tiene importantes consecuencias para los esfuerzos de desarrollo. Tomados en conjunto, representan un cambio de época que está configurando un nuevo orden global fracturado, cuyas características están aún en proceso de definición. Quizá el desafío más importante para la comunidad internacional en la transición al siglo XXI es evitar que la multiplicidad de fracturas en el orden global lleven a la creación de sociedades aisladas que desconfían las unas de las otras, y que ignoran y abrigan sospechas acerca de sus respectivas motivaciones, aspiraciones y capacidades. Es preciso evitar que estas fracturas nos lleven a grupos sociales introvertidos –tanto dentro de los países ricos como de los pobres– que se vinculen entre sí sólo a través de los tenuous lazos de los medios masivos de comunicación y de transacciones económicas puntuales, y cuya interacción se caracterice por disputas y conflictos violentos.

Es preciso acotar que nadie está "controlando" los procesos que llevan hacia el orden global fracturado, ni existe una vasta conspiración para explotar a sus "víctimas". Los diversos componentes del proceso de globalización operan de acuerdo con sus propias lógicas turbulentas y con las interacciones entre ellas. Si bien esto no es un consuelo para quienes sufren los efectos negativos de estos procesos, la primera tarea para confrontar las amenazas –y para aprovechar las oportunidades– del orden global fracturado consiste en examinar y entender la naturaleza y la lógica de las múltiples fuerzas que lo configuran. Sólo así será posible diseñar estrategias y políticas para mejorar la situación de los excluidos y marginados por los procesos que conducen al orden global fracturado.

#### *Desigualdades sociales y exclusión en América Latina*

El segundo conjunto de factores que afectan el futuro de la región se refiere a las persistentes desigualdades de ingreso y de oportunidades en América Latina. Si bien América Latina es la región que más ha crecido a lo largo de prácticamente todo el siglo XX –3.8% anual en promedio entre 1900 y 1987–, el creci-



miento de la población, las deficiencias de los sistemas educativos y lo limitado de la inversión social hicieron que este crecimiento no se traduzca en una mejora generalizada de los niveles de vida.<sup>10</sup> Como resultado, la pobreza generalizada y una aguda desigualdad en la distribución del ingreso han sido, por decenios y aun por siglos, las condiciones sociales "normales" en América Latina. Durante los años noventa, si bien han retornado las altas tasas de crecimiento económico -3.1% anual en promedio entre 1990 y 1997- y se han producido ligeras mejoras en cuanto a la proporción de pobres del total -del 41% en 1990 al 39% en 1994-, el número absoluto de pobres continuó aumentando y llegó a superar los 200 millones hacia 1997, en tanto el ingreso per cápita sólo aumentó en 1.6% anual entre 1990 y 1997.

En plena transición al siglo XXI, América Latina y el Caribe sigue siendo la región que mayores desigualdades muestra en todo el mundo. Esto ha llevado a algunos analistas a plantear que los países de la región pueden tener una "elevada tolerancia social para la desigualdad", cuyas consecuencias son destructivas para el crecimiento económico y para la mejora en los niveles de vida de la población.<sup>11</sup>

A mediados del presente siglo, este contraste se manifestaba claramente en la relación existente entre el ingreso medio del decil de ingresos más alto de la población comparado con el ingreso medio de los dos deciles más bajos: este índice superaba a 20 en la mayoría de los países de la región, mientras que en otras regiones del mundo variaba entre 7 y 14.<sup>12</sup> Por otra parte, el quintil más pobre de la población de América Latina y el Caribe es el que recibió la menor proporción de los ingresos totales de cualquier otra región del mundo: sólo un 4.5% de los ingresos en 1990, comparado con 6.3% en las economías industrializadas y 5.2% en África al sur del Sahara. Al otro extremo, el quintil más rico de la población de la región recibe el 52.9% de los ingresos; sólo en África al sur del Sahara es la situación tan

<sup>10</sup> Maddison, 1989.

<sup>11</sup> Nancy Birdsall, comentarios sobre "Equity Issues in a Globalizing World". Conferencia sobre Equidad y Política Económica, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., 8 de junio de 1998.

<sup>12</sup> Maddison, 1995, p. 52.

desigual, con un 52.4%.<sup>13</sup> De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estas condiciones de desigualdad persistían al finalizar el siglo XX:

Durante los años noventa se ha mantenido o acentuado la alta concentración de la distribución del ingreso que caracteriza a la mayoría de los países de América Latina. Este rasgo coexiste con una también elevada concentración del capital educativo y el patrimonio físico y financiero, a lo cual se suma el contraste entre hogares pobres de gran tamaño y con baja proporción de personas ocupadas y hogares de altos ingresos de reducido tamaño y con alta proporción de educados (CEPAL, 1997: 31).

Las reformas estructurales de los últimos diez años, que permitieron la recuperación del crecimiento económico luego de la "década perdida" de los ochenta, no han podido revertir la persistente pauperización y polarización social que se reflejan en una variedad de indicadores. El "chorreo" o "goteo" de los beneficios de la liberalización económica y la reinserción financiera no se ha dado en la medida necesaria para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los latinoamericanos. Sin embargo, desde principios del presente decenio es posible apreciar mayores esfuerzos por mejorar las condiciones sociales, especialmente tomando en cuenta que en algunos países de la región los procesos de ajuste macroeconómico contribuyeron al aumento de la pobreza y la desigualdad.

El concepto de exclusión, cuya interpretación más reciente se elaboró en Europa a fines de la década de los setenta para explicar el surgimiento de nuevas formas de marginación social, permite adoptar una perspectiva muy sugerente para examinar la situación social y la persistencia de la pobreza en América Latina. Durante la década de los ochenta se produjo en Europa un desplazamiento conceptual desde la idea de pobreza hacia la noción de exclusión social, "en la medida en que se hizo obvio que los nuevos problemas no sólo estaban relacionados con la falta de riqueza material, sino también con varios fenómenos caracterizados por una disminución de la

<sup>13</sup> Burki y Perry, 1997.

participación en el mercado de trabajo, el debilitamiento de lazos familiares y el crecimiento de redes de relaciones informales, un aumento en las violaciones de derechos humanos y una reducción de la participación en la sociedad".<sup>14</sup>

Las profundas transformaciones socioeconómicas ocurridas en Europa aceleraron el reconocimiento de esta nueva situación. Entre 1975 y 1992 el número de pobres en los Estados miembros de la Unión Europea aumentó de 38 millones a 53 millones; en 1994 había más de 3 millones de personas carentes de vivienda, y en 1994 había más de 16 millones de desempleados, que representaban alrededor del 12% de la fuerza laboral.

La pobreza representa un gran desafío no sólo para los Estados miembros, sino también para la Unión Europea en su conjunto. Crisis urbanas, un resurgimiento de las personas sin vivienda, tensiones interraciales y un aumento del desempleo de largo aliento, la marginación de jóvenes que nunca han tenido la oportunidad de acceder al mercado de trabajo, la persistencia de la pobreza en ciertas áreas rurales o regiones afectadas seriamente por la caída de las actividades industriales y el deslizamiento hacia la pobreza de los hogares altamente endeudados, son fenómenos que han motivado un serio debate sobre la lucha contra la pobreza y la exclusión social en Europa" (Bhalla y Lapeyre, 1995).

Entre los múltiples hitos que señalan el camino recorrido por la Comisión de la Unión Europea destacan el informe publicado en 1992 *Hacia una Europa solidaria: intensificando la lucha contra la exclusión social, promoviendo la integración social*, y la inclusión de un gran número de consideraciones sociales en el informe *Crecimiento, competitividad, empleo: el desafío y los caminos hacia el futuro en el siglo XXI*, publicado en 1994. Estos planteamientos han dado testimonio de que, por primera vez desde la gran crisis de los años treinta, los fenómenos de desempleo y pobreza se han convertido en algo común en los países desarrollados y en los países en desarrollo.<sup>15</sup> Si

<sup>14</sup> Bhalla y Lapeyre, 1997.

<sup>15</sup> Véase sobre este tema, en este libro, Guadalupe Ruiz Giménez y Christian Freres, "La cooperación europea para una agenda de desarrollo social sostenible en América Latina", capítulo III.

bien las situaciones de estos grupos de países son muy distintas, la perspectiva europea acerca de la exclusión social puede ser útil para examinar la pobreza y sus dimensiones en América Latina. Esto adquiere particular importancia en el contexto de un nuevo orden global fracturado, en el cual se observan simultáneamente procesos de globalización, que unen cada vez más a los habitantes del planeta, y el surgimiento de fracturas que crean profundas fisuras y divisiones entre ellos.

Tal como se ha aplicado en varios países de América Latina, el concepto de pobreza se centra principalmente en el estudio de los niveles de ingreso y en la identificación de necesidades básicas insatisfechas, sin llegar a incorporar plenamente otros aspectos tales como acceso al empleo y participación política. Partiendo de la noción de exclusión, es posible esbozar un enfoque para relacionar factores económicos, sociales y políticos con los diferentes tipos de pobreza que se observan en la región.

#### *Exclusión económica*

La dimensión económica de la exclusión está vinculada principalmente a la capacidad de percibir ingresos monetarios, a la participación en actividades productivas y al acceso a bienes y servicios. El principal determinante de la exclusión económica es la escasa participación en el mercado formal de trabajo, y sus manifestaciones más importantes son el desempleo y el subempleo, que en el caso de algunos países latinoamericanos afectan a una elevada proporción de la población en edad de trabajar. Las deficiencias de los sistemas de producción y de provisión de servicios, que no han sido capaces de generar empleo para todos los que se incorporan a la fuerza laboral, ponen en una situación extremadamente débil y precaria a los pobres que sólo tienen su capacidad física de trabajo como medio de generar ingresos para acceder a bienes y servicios.<sup>16</sup> Puede decirse que la combinación de escaso crecimiento económico con mer-

<sup>16</sup> Véase Gustavo Fernández, "Sociedad del conocimiento y los desafíos a la gobernabilidad de América Latina".

cados laborales formales insuficientes, segmentados y sesgados rechaza y margina a quienes se encuentran afectados por la exclusión económica.

### *Exclusión social*

La dimensión social de la exclusión se refiere a los aspectos de integración y equidad en el acceso a servicios sociales básicos, necesarios para garantizar una mínima calidad de vida para toda la población. Si bien la definición de la canasta de bienes y servicios que determinan la exclusión social está condicionada por factores culturales y éticos, en situaciones de pobreza generalizada es posible identificar aspectos básicos tales como acceso a los servicios de salud, educación, saneamiento ambiental, vivienda y nutrición que garantizan un mínimo de integración social y de igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.

Además de las desigualdades en la distribución del ingreso, en gran parte de América Latina se tiene el racismo, el centralismo, la discriminación de género y la discriminación de los niños y ancianos, que perpetúan una situación en la que es difícil para los más privilegiados reconocer "al otro" como igual. Debido a su persistencia en el tiempo, estas desigualdades han llegado a adquirir un carácter cultural porque están estrechamente ligadas a los hábitos y patrones de comportamiento cotidiano que afectan negativamente la autoestima de quienes experimentan la exclusión social. Por lo tanto, la efectiva superación de la exclusión social requiere de esfuerzos sostenidos a lo largo de varios decenios, y deben considerar aspectos culturales y psicológicos.

La violación de los derechos humanos es una manifestación extrema de la exclusión social, sobre todo en situaciones de conflicto interno y de violencia como las que han vivido países como Perú, Colombia, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, entre otros. No es posible superar la exclusión social sin promover el más amplio respeto a los derechos humanos, tarea en la que las instituciones del Estado deben dar el ejemplo.

Desde esta perspectiva, para reducir la exclusión social es necesario diseñar y poner en práctica tres conjuntos de medi-

das: a) aquellas orientadas a la provisión de un nivel mínimo de acceso a servicios básicos para toda la población; b) aquellas destinadas a reducir las desigualdades extremas, buscando llegar a un grado razonable de desarrollo personal que estimule la superación individual y mantenga, al mismo tiempo, la cohesión social, y c) aquellas orientadas a garantizar el respeto a los derechos humanos y restaurar la dignidad de la condición humana para todos los latinoamericanos.

### *Exclusión política*

La dimensión política de la exclusión se refiere al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, incluyendo el derecho a la seguridad, a la libertad de expresión, a participar en el ejercicio del poder político y a ser gobernados democráticamente. Esto implica la participación activa de la ciudadanía en la toma de las decisiones que afectan su futuro y la oportunidad que deben tener todos los ciudadanos de hacer oír su voz en los ámbitos local, regional y nacional.<sup>17</sup>

El acceso equitativo a la justicia es un aspecto de fundamental importancia para superar la exclusión política. Todos los ciudadanos deben recibir el mismo tratamiento por parte de las diversas instancias del poder judicial, algo que no sucede en muchas partes de América Latina. Los elevados costos de los procedimientos judiciales y de la defensa profesional, las distancias y múltiples trabas legales hacen que el acceso a la justicia se limite de hecho a los sectores de altos niveles de ingreso. Los pobres, sobre todo en las regiones más apartadas de cada país, rara vez reciben un tratamiento equitativo y basado en los méritos de sus demandas. Factores como el sometimiento al poder político, la corrupción, la ineficiencia y el desorden conspiran para hacer que la administración de justicia sea un importante factor de exclusión política en la región.

Más que el acceso a determinados bienes y servicios, como es el caso de las dimensiones económica y social de la exclusión,

<sup>17</sup> Para mayor análisis véase, en este libro, Jaime González, "La participación ciudadana como expresión de la democracia", capítulo III.

superar la exclusión política implica lograr que las instituciones del Estado –los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las fuerzas armadas, las fuerzas policiales y los gobiernos locales– funcionen eficientemente, de acuerdo con reglas y procedimientos claros y estables. Para lograr que todos los ciudadanos reconozcan como suyas a las instituciones del Estado es imprescindible desterrar el personalismo, la arbitrariedad y el capricho en el ejercicio del poder político en todas las instancias gubernamentales.

*Dimensiones de la exclusión,  
tipos de pobreza y generaciones futuras*

Las dimensiones económica, social y política de la exclusión permiten apreciar la situación actual y vincularla a los distintos tipos de pobreza que se manifiestan en la región.<sup>18</sup> La pobreza endémica involucra las tres dimensiones de la exclusión; los habitantes de zonas rurales deprimidas que pertenecen a esta categoría de pobreza están excluidos económica, social y políticamente. Las oportunidades de empleo productivo son muy reducidas, los servicios sociales inexistentes o de muy baja calidad, y no cuentan con los canales para hacer efectiva su participación política como ciudadanos. Además, por lo general no tienen acceso fluido y continuo al transporte y a los medios de comunicación.

La pobreza crónica afecta principalmente a los habitantes de zonas urbanas marginales. Este tipo de pobreza se relaciona directamente con la exclusión económica debido a los enormes obstáculos que enfrentan para acceder al mercado de trabajo formal y a la exclusión social por la baja calidad de los escasos servicios sociales que reciben. Los pobres crónicos no se ven afectados por la exclusión política, ya que tienen acceso a los medios de comunicación y a otros mecanismos –organizaciones vecinales, sindicatos, grupos religiosos, organizaciones no gubernamentales y aun protestas callejeras– para hacer oír su voz, por lo que son frecuentemente cortejados por las autoridades políticas, sobre todo en época de elecciones.

<sup>18</sup> Véase Sagasti, 1997b.

Por último, los pobres coyunturales, que sufren los efectos de la exclusión económica, no sienten el impacto de la exclusión social ni el de la exclusión política en la misma medida que los pobres endémicos y crónicos. Su pobreza es resultado de la crisis económica que limita las oportunidades de empleo, reduce significativamente los niveles de ingreso y hace disminuir su poder adquisitivo. Por esta razón, son los primeros en beneficiarse de la estabilidad económica y del crecimiento de las actividades productivas y de servicio.

Las relaciones entre los tipos de pobreza y las dimensiones de la exclusión sugieren, de inmediato, algunas pautas para el diseño de estrategias de desarrollo social y de lucha contra la pobreza. Por ejemplo, la superación de la pobreza endémica requiere de acciones simultáneas en los ámbitos de la economía, la política social y la gobernabilidad democrática. Esto exige un horizonte temporal mucho mayor que las acciones para superar la pobreza coyuntural, que se centran básicamente en la generación de oportunidades de empleo y en el apoyo del sector público (en estrecha coordinación con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil) a quienes se han visto obligados a generar sus propios puestos de trabajo.

Sin embargo, las tres dimensiones de la exclusión –económica, social y política– no agotan todos los fenómenos de exclusión que se observan en los países de América Latina. Es preciso introducir una dimensión referente a la exclusión de las generaciones futuras, que abarca los aspectos examinados anteriormente, pero referidos a los jóvenes, niños y a quienes están por nacer. Se trata de evitar que los procesos que llevan a la exclusión se reproduzcan a lo largo del tiempo, haciendo de la exclusión y la pobreza en todas sus formas una condición persistente, casi permanente, para la mayoría de los latinoamericanos.

Estas consideraciones llevan directamente a temas tales como el deterioro del medio ambiente, la escasa capacidad de generar y utilizar conocimiento científico y tecnológico y la violencia que crea un clima de desconfianza e impide movilizar a la ciudadanía para el logro de objetivos comunes. Para superar la exclusión de las generaciones futuras, evitando condenarlas a una vida de pobreza, es preciso avanzar hacia la preservación del medio ambiente y el manejo sustentable de los recursos

naturales; promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que es el fundamento de la capacidad de generar y utilizar conocimiento y fomentar una cultura de paz, estrechamente vinculada al reconocimiento del otro como igual.

## CAPÍTULO II

### *Gobernabilidad democrática y buen gobierno*

El tercer conjunto de factores que afectan el desarrollo latinoamericano en el umbral del nuevo siglo están vinculados a la gobernabilidad democrática y al buen gobierno, que se refieren al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos. Durante los años ochenta, con la transición del autoritarismo a la democracia y con la introducción de profundas reformas en la política económica, la gobernabilidad surgió como tema de preocupación central en los países de América Latina.

Las ideas de gobernabilidad y buen gobierno están asociadas a la noción de eficiencia, en el sentido de alcanzar los objetivos de gobierno en forma transparente y sin dispendio de recursos; a la de eficacia, en el sentido de lograr estos objetivos manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político, y a la de legitimidad, en el sentido de que, sujetos a ciertos límites establecidos de antemano, la ciudadanía reconoce el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, y se identifica con las instituciones del Estado.<sup>19</sup>

Varios países de la región experimentaron crisis de gobernabilidad, en el sentido de que se pudo apreciar un evidente desfase entre la capacidad de las instituciones para organizar y responder a las demandas sociales, económicas y políticas de la población por un lado, y por otro, la multiplicación de estas demandas que tuvo lugar en los últimos decenios debido al rápido crecimiento de la población, especialmente urbana, a la menor disposición para seguir tolerando injusticias y al mayor

acceso a la información que tuvieron los ciudadanos. La explosión de demandas sociales desbordó la capacidad de las organizaciones gubernamentales, las instituciones legislativas, el sistema jurídico, los partidos políticos, las empresas privadas, los sindicatos y muchas otras organizaciones que procesan y responden a dichas demandas.

Los vacíos creados por la crisis institucional —que abarcó al Estado, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil— generaron exigencias radicalizadas de solución a los problemas, así como un rechazo a las viejas instituciones que se percibieron como ineficaces. En particular, se llegó a desconfiar de la capacidad y eficacia del Estado para solucionar los problemas básicos de la sociedad. En casos extremos, como el de Perú en los ochenta, se puso en duda la propia supervivencia del Estado.

Estas situaciones fueron exacerbadas por el mayor acceso que se dio a la información acerca de las condiciones y estilos de vida en los países de altos ingresos, así como de la situación privilegiada de una pequeña minoría en los países de la región. Fernando Fajnzylber acuñó el término “espacio de frustración” para describir el área entre la curva ascendente que muestra el número de aparatos de televisión por millar de habitantes y la curva descendente que representa el salario urbano mínimo en América Latina durante el decenio de los ochenta.<sup>20</sup> Este espacio de frustración ha seguido creciendo con la ampliación de la brecha entre ricos y pobres, y con el creciente acceso a los medios masivos de comunicación. Por ejemplo, Perú contaba con 52 televisores y 159 aparatos de radio por 1 000 habitantes en 1980; para 1993, cuando el salario real urbano se había reducido a la mitad, el número correspondiente a televisores por 1 000 habitantes había aumentado a 99 y el de aparatos de radio a 253.

Aunque las discusiones en años recientes relacionan muy estrechamente la gobernabilidad con las prácticas democráticas, la preocupación por el tema de la gobernabilidad no ha estado siempre asociada a la afirmación de la democracia. Durante los decenios de los sesenta y los setenta, las primeras aproximaciones al tema de la gobernabilidad pusieron énfasis

<sup>19</sup> Sagasti *et al.*, 1996.

<sup>20</sup> Fajnzylber, 1992.

en el "grado de gobierno", refiriéndose a la posibilidad y a la capacidad de ejercer el poder político con eficiencia, más que en la "forma de gobierno", entendida como la vigencia de un régimen político democrático o dictatorial. En algunos casos se ha llegado a contraponer las nociones de democracia y gobernabilidad, arguyendo que las prácticas, normas y formas democráticas dificultan la introducción de reformas económicas, sociales y políticas que pudieran afectar los intereses de los grupos que ejercen el poder.

Sin embargo, la experiencia histórica ha demostrado que no existe esa supuesta contradicción entre eficiencia en el ejercicio del poder y democracia. Por el contrario, la participación popular, el diálogo y la formación de consensos se han vuelto indispensables para el ejercicio eficiente y eficaz del poder político. Las contribuciones recientes a los temas de la gobernabilidad y el buen gobierno destacan la importancia de las instituciones democráticas, no sólo como fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar los objetivos económicos y sociales. En tal sentido, se puede afirmar que para lograr el buen gobierno es indispensable la democracia.

En el ámbito internacional, la gobernabilidad surgió como tema de preocupación central en las democracias occidentales hacia mediados del decenio de los setenta, cuando se puso en evidencia la limitada capacidad de respuesta de las instituciones políticas en Europa, Norteamérica y Japón para enfrentar las crecientes exigencias sociales y la diversidad de intereses que era necesario conciliar para lograr el buen gobierno.<sup>21</sup> De manera más dramática, el colapso del totalitarismo en Europa oriental y la ex Unión Soviética hacia fines del decenio de los ochenta puso sobre el tapete los temas de legitimidad, eficacia y eficiencia de los regímenes políticos en el marco de las profundas transformaciones que acompañan el surgimiento del orden global fracturado.

La difusión del concepto de gobernabilidad democrática ha sido acompañada por una ampliación de su ámbito de aplicación. A partir de una concepción restringida a la eficacia gubernamental en el manejo de los asuntos económicos, se pasó a una

concepción más amplia que incorporó el tema de la capacidad del Estado, constituido como Estado de derecho, para integrar y conducir a la sociedad en su conjunto. Posteriormente, a principios de los noventa, se extendió aún más el ámbito del concepto de gobernabilidad y se puso mayor énfasis en su carácter democrático, tomando en cuenta los procesos de participación y formación de consensos que surgen en la sociedad civil, los cuales hacen al Estado más representativo y permiten que el gobierno pueda asumir y cumplir mejor sus funciones básicas.

Por otra parte, los avances tecnológicos en telecomunicaciones, en procesamiento de la información y en medios de comunicación de masas, han alterado profundamente los procesos a través de los cuales se ejercen el poder político y la autoridad. Nuevas tecnologías han dado a los ciudadanos un mayor acceso a la información que antes concentraba el gobierno, las redes electrónicas han puesto nuevas formas de comunicación a disposición de los líderes políticos y de los grupos organizados de ciudadanos, y la expansión de la televisión ha cambiado la manera en que se desarrollan los procesos electorales y se maneja la imagen de los políticos y gobernantes.<sup>22</sup> Estos avances tecnológicos han venido transformando la naturaleza y el funcionamiento de las democracias representativas en prácticamente todo el mundo. Fueron instrumentales en la desaparición de los regímenes totalitarios en Europa Oriental y en la ex Unión Soviética, y están creando un clima más abierto y transparente para el ejercicio de la política en la mayoría de los países en desarrollo.

En la actualidad se puede apreciar una convergencia de preocupaciones por los temas de gobernabilidad y buen gobierno en los países industrializados, en los países en desarrollo y en los organismos internacionales. Más aún, luego de la caída del Muro de Berlín y del fin de la guerra fría, estos temas se asocian en forma cada vez más estrecha con el funcionamiento de los sistemas democráticos y el pleno ejercicio de las libertades políticas, y se orientan hacia el logro de objetivos de desarrollo social y económico. De múltiples maneras y en una gran diversidad de situaciones, al finalizar el siglo XX la humanidad está exploran-

<sup>21</sup> Crozier *et al.*, 1975.

<sup>22</sup> Véase al respecto, en este libro, Alberto Couriel, "De la democracia política a la democracia económica y social", capítulos II y III.

do nuevos caminos para hacer que el buen gobierno y la gobernabilidad democrática se extiendan por todo el planeta.

No es de extrañar, entonces, que desde fines de los años ochenta los temas de la gobernabilidad y del buen gobierno se convirtieran en una preocupación central de las instituciones financieras internacionales, y en particular del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo; de las Naciones Unidas y de los organismos políticos regionales tales como la Organización de Estados Americanos, la Organización de Estados Africanos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte; y de organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, Americas Watch y la Washington Office for Latin America. Las instituciones financieras internacionales han puesto énfasis en la eficacia y la eficiencia en el manejo económico, argumentando que la transparencia y el ejercicio responsable de la función pública son necesarios para el buen desempeño económico. Los organismos políticos internacionales han destacado el respeto a los derechos humanos, la importancia de las instituciones democráticas y la necesidad de evitar conflictos armados. Por último, las organizaciones no gubernamentales han privilegiado, en forma adicional, la preservación del medio ambiente, y los derechos de las minorías y de los grupos indígenas.

En consecuencia, hacia fines de los noventa, cuando nos aproximamos a un nuevo siglo, el tema de la gobernabilidad se ha vuelto aún más importante en América Latina, particularmente en vista del sesgo autocrático que han adquirido las democracias en algunos países, la crisis de los partidos políticos en otros, y las dificultades políticas derivadas de las reformas de política económica que, pese a que han restablecido el crecimiento económico, no han logrado reducir la pobreza ni disminuir las desigualdades en forma significativa.

### CAPÍTULO III

#### *Globalización, desigualdad, gobernabilidad y conflicto social*

Los tres conjuntos de factores descritos brevemente en las secciones precedentes interactúan para configurar una situación

compleja y problemática en la región. Las exigencias que plantea el orden global fracturado limitan el margen de acción de los Estados para reducir las desigualdades sociales, al mismo tiempo que demandan una mayor capacidad institucional para garantizar la gobernabilidad democrática y el buen gobierno. Las desigualdades sociales acentúan los problemas de gobernabilidad, y las crisis de gobernabilidad impiden anticipar y reaccionar de manera adecuada, tanto a los desafíos de la globalización como a las tensiones sociales asociadas con la desigualdad y la pobreza.

La globalización económica y financiera plantea serios cuestionamientos a los arreglos institucionales desarrollados a lo largo de varias décadas, tanto en los países ricos como en los pobres. De acuerdo con Dani Rodrik, un economista norteamericano que difícilmente podría ser considerado como alarmista, la integración mundial de los mercados de bienes, servicios y capital están creando tres fuentes de tensión:

En primer lugar, la reducción de las barreras al comercio y la inversión acentúan las asimetrías entre los grupos que pueden cruzar las fronteras [...] y aquellos que no pueden. En la primera categoría están los dueños del capital, los trabajadores altamente calificados, y muchos profesionales. [...] Trabajadores no calificados y semicalificados y la mayoría de los ejecutivos de nivel intermedio pertenecen a la segunda categoría.

Segundo, la globalización genera conflictos entre y al interior de las naciones acerca de las normas sociales y las instituciones sociales que las encarnan. Al estandarizarse y difundirse internacionalmente la tecnología manufacturera, países con valores, normas, instituciones y preferencias colectivas muy diferentes empiezan a competir fuertemente en los mercados de bienes similares. [...] El comercio se vuelve conflictivo cuando desencadena fuerzas que socavan las normas implícitas en las prácticas locales, que muchas veces tienen una dimensión social más amplia (disposiciones legales, prácticas laborales, esquemas de apoyo social).

Tercero, la globalización ha hecho extraordinariamente difícil para los gobiernos el proveer seguridad social —una de sus funciones centrales que ha ayudado a mantener la cohesión social y el apoyo político interno para los procesos de liberalización que se

han producido durante la posguerra. La creciente movilidad del capital ha hecho que parte importante de la base impositiva pueda desplazarse rápidamente a otros lugares para eludir impuestos, dejando a los gobiernos con la poco atractiva opción de aumentar desproporcionadamente los gravámenes al trabajo.<sup>23</sup>

Rodrik concluye diciendo que "el desafío más grande para la economía mundial en los próximos años consiste en hacer que la globalización sea compatible con la estabilidad económica y política nacional", lo que implica asegurarse de que la integración económica internacional no conduzca a la desintegración social nacional. Por su parte, el economista Jagdish Bhagwati, cuyas credenciales como apóstol del libre comercio son incuestionables, ha atacado fuertemente el proceso de liberalización de los mercados de capitales, indicando que no tiene razón de ser desde una perspectiva de bienestar económico y que sólo responde a los intereses de lo que él denomina "el complejo de Wall Street-Departamento del Tesoro", haciendo una comparación con el "complejo militar-industrial" que fuera denunciado por el presidente de Estados Unidos Dwight Eisenhower hacia fines del decenio de los cincuenta.<sup>24</sup>

El impacto económico, social y político de la globalización se manifiesta en muchas partes del mundo en desarrollo a través de "desregulación competitiva", que consiste en ofrecer cada vez más ventajas al capital extranjero para que coloque sus inversiones en el país. De esta manera se han eliminado regulaciones ambientales, liberalizado el mercado de trabajo, otorgado monopolios a inversionistas extranjeros y eliminado las regulaciones que afectan el libre flujo de capitales. En algunos casos extremos, los convenios de estabilidad tributaria y otros similares han llegado a ofrecer al capital extranjero mejores condiciones que a los capitales de origen local, y el Estado ha destinado recursos públicos para obras de infraestructura física con el fin de atraer a la inversión extranjera.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Dani Rodrik. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C., Institute for International Economics, pp. 4-6. El Instituto para la Economía Internacional fue creado por más de 150 bancos privados que lo financian.

<sup>24</sup> Bhagwati, 1998.

<sup>25</sup> Para un mayor análisis véase, en este libro, Dante Caputo, "Gobernabilidad, soberanía estatal y globalización".

Considerando que la pobreza y la extrema desigualdad han perdurado a través de decenios y siglos en América Latina, las restricciones que impone la globalización a la capacidad de acción de los Estados para mantener la cohesión social, unidas a las crisis de gobernabilidad, pueden desencadenar conflictos sociales de carácter imprevisible, los cuales podrían tornarse inmanejables y violentos.

El proceso de globalización ha sido acompañado por una crisis de gobernabilidad generalizada, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, la cual se ha hecho más visible con el fin de la guerra fría. Esta crisis ha debilitado aún más la escasa capacidad de respuesta de los gobiernos y sus instituciones, sobre todo en el mundo en desarrollo, para enfrentar los nuevos desafíos económicos, sociales, políticos, ambientales, tecnológicos y culturales que se presentan en un mundo cada vez más globalizado y fracturado a la vez. Los problemas característicos de las crisis de gobernabilidad —corrupción, *impasses* constitucionales, incapacidad de diseñar y ejecutar políticas, violencia étnica y religiosa, tráfico de drogas, actividades criminales— dan amplio testimonio de las dificultades que enfrentan los gobiernos de países ricos y pobres para ejercer el poder y la autoridad en forma legítima y eficiente para lograr objetivos de desarrollo.

Si bien los países latinoamericanos experimentan en la actualidad múltiples problemas económicos y sociales, muchos de los cuales tienen antiguas raíces y han persistido a través de largos periodos sin llegar a la violencia, es posible que un periodo de cambios acelerados en el contexto internacional, de mayor conciencia sobre las desigualdades persistentes y de crisis de gobernabilidad, agudice estas divergencias y conflictos sociales hasta transformarlos en disturbios violentos y letales. Un ejemplo ilustrativo en la región es el de Perú, donde a partir de los años ochenta múltiples crisis convergieron y llevaron a una explosión de violencia política, a un deterioro crítico del tejido social y de la economía y a la incapacidad del Estado de cumplir con sus funciones más básicas. El terrorismo ha sido vencido y Sendero Luminoso desbandado, pero las secuelas de la violencia terrorista y de la represión estatal continúan visibles.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Véase Sagasti *et al.*, 1996.



Sin embargo, el terrible precio de los conflictos violentos no debe llevar a la conclusión de que todas las formas de conflicto son perniciosas. Es preciso reconocer que, mantenidos dentro de cauces pacíficos y manejados en forma no violenta a través de canales institucionales, el conflicto puede desempeñar un papel positivo en la evolución del quehacer humano. Por ejemplo, Norberto Bobbio señala que el pensamiento liberal ha insistido en que el conflicto es fructífero.<sup>27</sup> Desde esta perspectiva, es importante hacer la distinción entre conflicto violento y los conflictos sociales en general. Por lo tanto, el desafío no consiste en suprimir todas las formas de conflicto y sus manifestaciones, sino en reducir los conflictos violentos a su mínima expresión y crear marcos institucionales para manejar el conflicto social de manera pacífica y creativa. Un prerrequisito para lograr esto es comprender mejor los factores que condicionan la transformación de los conflictos sociales en manifestaciones de violencia.

El marco conceptual que se presenta en el anexo permite visualizar el conjunto de factores que desencadenan episodios de conflictos violentos. La idea central de este esquema es que la combinación de varios tipos de exclusión crea las condiciones propicias para cruzar el umbral que separa los conflictos sociales pacíficos de aquellos en que se recurre a la violencia. Sin embargo, no basta la persistencia de la exclusión política, social y económica, y aun de la exclusión de las generaciones futuras, para producir estallidos de violencia. De hecho, a lo largo de decenios estos factores han estado presentes en muchos países de América Latina en un ambiente de aparente calma y estabilidad política. Se precisa de la presencia de factores

<sup>27</sup> Norberto Bobbio (1990:22) mantiene que: "En todas las corrientes [liberales] de pensamiento [...] encontramos un creciente énfasis en la idea de que la oposición entre individuos y grupos (y también entre naciones, de allí las alabanzas a la guerra como nodriza de las virtudes populares) es beneficiosa, y que es una condición necesaria para el progreso técnico y moral de la humanidad. Este progreso se visualiza como el resultado exclusivo del choque de opiniones e intereses divergentes, a través de conflictos que en el ámbito de los argumentos promueven la búsqueda de la verdad; que en la competencia económica tienden a asegurar la mayor prosperidad social; y cuyas luchas en el ámbito político tienen como resultado la selección de quienes son los mejor dotados para gobernar" (traducción nuestra).

cognitivos y culturales para traspasar el umbral de una situación de conflicto violento. Estos factores pueden tomar la forma de una convicción de que no se tiene "nada más que perder", de una sensación de futilidad y abatimiento, y de una percepción de que toda esperanza de cambio se ha desvanecido. Cuando, además, quienes ejercen funciones de liderazgo y pueden arrastrar a un número significativo de seguidores sostienen que la única manera de cambiar las cosas es mediante la violencia, la congruencia de factores sociales, económicos, políticos, cognitivos y culturales traspone el umbral de acciones violentas y produce estallidos que pueden tener consecuencias trágicas y desastrosas para la sociedad.

#### CAPÍTULO IV

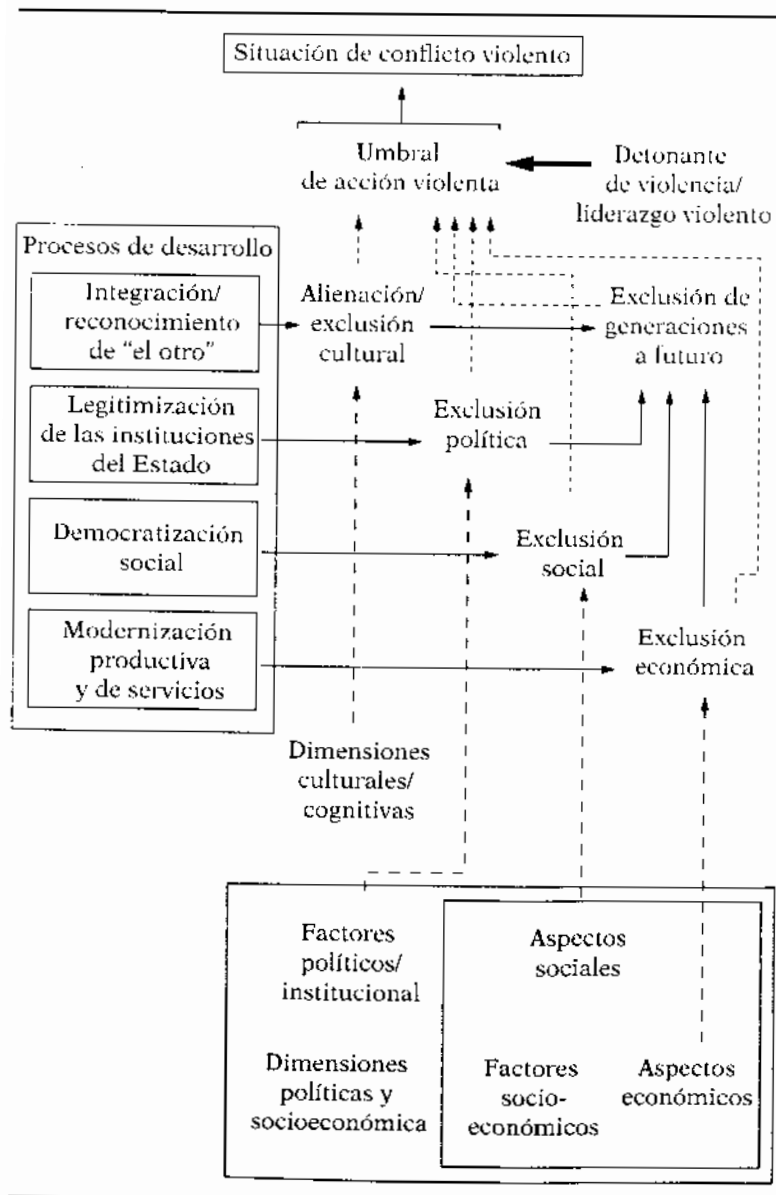
##### *Resumen y conclusiones*

##### *Exclusión, violencia y desarrollo frustrado, un contexto difícil de gobernabilidad*

Una situación de conflicto violento se genera cuando un individuo o grupo considera que la violencia es la única forma de alcanzar objetivos, defender intereses o salvaguardar lo que se considera importante o valioso. Una situación de conflicto violento es resultado de la confluencia de dos principales conjuntos de factores, los cognitivos/culturales y los políticos/socioeconómicos, cuya proporción e influencia relativa es difícil de determinar. El conflicto violento estalla cuando el impacto combinado de estos factores escala más allá de un umbral de acción violenta, y es desencadenado por un evento detonante que puede ser apoyado o aprovechado por un liderazgo orientado hacia la violencia (véase figura).

Los factores cognitivos/culturales se refieren a las percepciones, conjuntos de ideas y formas de pensar que alientan a que individuos o grupos emprendan acciones violentas. Los factores cognitivos se asocian a la percepción de que la desigualdad y la discriminación están institucionalizados en las prácticas sociales y en la *distribución del poder político y económico*. Es-

FIGURA. Desarrollo, exclusión y conflicto violento



tos factores, que generalmente están ligados a diferencias étnicas, regionales, religiosas o culturales, tienden a trazar distinciones entre "nosotros" y "ellos", tanto para reforzar la identidad grupal como para justificar la intolerancia y la violencia. Cuando los factores cognitivos son ampliamente compartidos y están profundamente enraizados en una sociedad, adquieren la característica de rasgo cultural que predispone a sus miembros a la violencia. Los desacuerdos y las desavenencias de larga duración, los malentendidos persistentes y la intolerancia son algunos de los factores cognitivos que contribuyen al surgimiento de una situación de conflicto violento.

Los factores políticos/socioeconómicos que fomentan la violencia comprenden tanto el funcionamiento inadecuado de las instituciones políticas, que supuestamente representan a los ciudadanos y procesan y responden a sus demandas, como una serie de limitaciones sociales y económicas, tales como la falta de acceso a los servicios sociales básicos, la discriminación de ciertos grupos (mujeres, minorías étnicas), la pobreza extendida y privación material, y las desigualdades en la distribución de la riqueza y las oportunidades.

Dentro de esta categoría de factores, los aspectos políticos/institucionales se refieren al colapso de los mecanismos a través de los cuales una sociedad procesa las demandas de sus miembros y maneja los conflictos de manera pacífica. Los arreglos políticos que aseguran privilegios para algunos grupos y mantienen a otros en desventaja, así como los regímenes dictatoriales o autoritarios que ejercen el poder arbitrariamente, contribuyen a crear condiciones propicias para la violencia. El funcionamiento adecuado de las instituciones políticas (por ejemplo, sistemas electorales que organizan la representación ciudadana, estructuras partidarias que canalizan las demandas sociales adecuadamente, mecanismos para la participación ciudadana en los asuntos públicos) ayuda a evitar que se cruce el umbral de acciones violentas y se ingrese a una situación de conflicto violento.

Los aspectos socioeconómicos incluyen el acceso a servicios sociales básicos (salud, educación, saneamiento, nutrición, vivienda) necesarios para que todos los miembros de una sociedad logren su potencial, y cuestiones de índole económica, tales

como los niveles de ingreso y oportunidades de empleo que permiten el acceso a los bienes materiales. Un asunto fundamental al examinar los aspectos socioeconómicos del conflicto violento es el determinar lo que puede considerarse un nivel razonable y tolerable de desigualdad socioeconómica. La percepción de lo que constituye un nivel "razonable" de desigualdad variará de sociedad en sociedad (y también dentro de las sociedades), y está influenciada por factores cognitivos y culturales, por la disponibilidad de recursos y por las estructuras institucionales que gobiernan la movilidad socioeconómica. A su vez, esto nos lleva a temas tales como el balance apropiado entre la iniciativa individual y la cohesión social. Las presiones competitivas y la posibilidad de mejorar la propia situación personal constituyen poderosas fuerzas motivadoras, pero conducen inevitablemente a la diferenciación económica y social. Si no se regulan adecuadamente, las disparidades socioeconómicas pueden tornarse excesivas y destruir la cohesión social.

Hay complementariedades y disyuntivas asociadas con estos diversos factores y aspectos de la situación de conflicto violento. Su convergencia acrecienta la probabilidad de que un individuo o grupo recurra a la violencia, pero en algunos casos uno de estos factores puede compensar a otro. Por ejemplo, puede haber una disposición a tolerar regímenes autoritarios o dictatoriales cuando ellos proveen un nivel aceptable de bienestar social y económico (lo que ha sido denominado "la base material del consentimiento" para las dictaduras). La tolerancia de las opiniones de los demás y la solidaridad tenderán a incrementarse cuando las sociedades mejoren sus niveles de vida, pero también decrecerán cuanto estos niveles estén por debajo de cierto punto crítico. Además, la percepción que tiene una sociedad de su propia identidad étnica, religiosa y cultural puede influenciar su voluntad de aceptar cierto tipo de instituciones políticas.

#### *La exclusión y las situaciones de conflicto violento*

El concepto general de exclusión, en sus diversas manifestaciones, proporciona un enfoque útil para explorar las interacciones

entre la exclusión y los conflictos violentos. Los aspectos económicos de una situación de conflicto violento están directamente relacionados con el fenómeno de exclusión económica, que se refiere a la incapacidad de generar ingresos, de participar formalmente en las actividades productivas y de servicio, y de obtener recursos que aseguren el acceso a los bienes y servicios básicos necesarios para llevar una vida digna. Los aspectos sociales de la situación de conflicto violento se relacionan directamente con el fenómeno de exclusión social, que puede ser vista como un proceso que transforma las diferencias naturales que existen entre individuos y grupos en desigualdades institucionalizadas, y que no permite que algunos miembros de la sociedad disfruten de sus derechos como personas y logren desarrollar su pleno potencial como seres humanos. Los aspectos políticos/institucionales de la situación de conflicto violento están directamente relacionados con el fenómeno de exclusión política, que se refiere a la imposibilidad de un individuo o grupo de ejercer plenamente sus derechos políticos como ciudadanos, incluyendo la libertad de expresión, el derecho a vivir segura y pacíficamente, el derecho a participar en el ejercicio del poder político y el derecho a ser gobernado democráticamente.

Los aspectos cognitivos/culturales de la situación de conflicto violento están directamente relacionadas con los fenómenos de alienación al nivel individual, y de exclusión cultural a nivel del grupo. El primero se refiere al sentimiento de aislamiento y de no pertenecer al grupo –y en particular al sistema político nacional en su sentido más amplio– en el que el individuo está inmerso. El segundo se refiere a las divisiones étnicas, religiosas, regionales, lingüísticas y culturales que existen entre los diferentes grupos en una sociedad, las cuales pueden llevar a uno de estos grupos a rechazar a los demás o a que sea rechazado por ellos, y a que un grupo determinado pueda sentirse incapaz de formar parte de una entidad social mayor que lo alberga. A menos que se surja un marco cognitivo compartido para procesar y resolver los desacuerdos y malentendidos que acompañan a la alienación y a la exclusión cultural, éstas probablemente devendrán en intolerancia. A su vez, la intolerancia abre el camino para la aceptación de la violencia como única manera de resolver conflictos.

Las interacciones entre estas distintas formas de exclusión da lugar a la exclusión de las generaciones futuras, que se refiere al hecho de que las dimensiones cognitivas/culturales y políticas/socioeconómicas de la exclusión tienden a reproducirse. La pobreza y la exclusión económica contribuyen al uso insostenible de los recursos naturales y fomentan la degradación ambiental, y ésta, a su vez, limita las posibilidades de crecimiento económico y avance social. Además, cuando no se satisfacen las necesidades humanas básicas, es difícil desarrollar las capacidades intelectuales y educativas necesarias para beneficiarse de los avances en el conocimiento científico y tecnológico. Como consecuencia, las exclusiones económica, social y política, unidas al deterioro ambiental y la incapacidad de beneficiarse de los avances del conocimiento, conducen a la exclusión de las generaciones futuras. Esto condena a los jóvenes, niños y a quienes no han nacido todavía a un destino similar a sus antepasados que han sido y son excluidos.

Las diversas formas de exclusión coexisten y se refuerzan mutuamente. En muchas partes del mundo lo han venido haciendo por largo tiempo, aunque a veces sin llevar a situaciones de conflicto violento. El concepto de "violencia estructural" fue acuñado en 1969 por Johann Galtung para referirse a los tipos de privación y represión infligidos por toda clase de institución, incluyendo el Estado, y cuyas manifestaciones se mantienen latentes por periodos largos antes de erupcionar como violencia con consecuencias letales. Este concepto fue utilizado posteriormente por la Comisión Especial del Senado Peruano sobre las Causas de la Violencia para examinar las razones detrás del surgimiento y la expansión de terrorismo de Sendero Luminoso. La comisión describió una situación en la cual la desintegración social, las relaciones inequitativas de poder político, la falta de integración cultural, la pobreza extendida y la terrible situación de niños y jóvenes condujo a la acumulación de violencia que se mantuvo adormecida por decenios antes de explotar en una serie de actos de violencia terrorista y asesina, los cuales motivaron una respuesta igualmente violenta por parte de las fuerzas armadas y policiales.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Johann Galtung (1969), y Comisión Especial del Senado Peruano sobre las Causas de la Violencia (1989).

De esta manera la violencia estructural genera situaciones latentes de conflicto violento, en las cuales, como lo ha indicado Hannah Arendt, "aunque nadie puede afirmar con seguridad dónde y cuándo se alcanzará el punto de ruptura, podemos observar, casi medir, cómo la fuerza y la resistencia son destruidos insidiosamente, y se desangra gota a gota a nuestras instituciones".<sup>29</sup> Los cambios en la combinación y los incrementos en la intensidad de las distintas formas de exclusión pueden agravar los conflictos y llevar a que se cruce el umbral de la acción violenta. Este caso se dará particularmente cuando una convergencia de exclusión económica, social y política, unidas a la exclusión de las generaciones futuras y a la alienación y exclusión cultural, crea una situación en la que la discriminación y el desprecio son percibidos por los grupos en desventaja como profundamente arraigados en el tejido social y en el marco institucional. Bajo tales condiciones, cualquier incidente, no importa cuán pequeño sea, puede convertirse en un evento detonante que luego es magnificado por los líderes que incitan y recurren a la violencia como medio para lograr sus objetivos.

Hay siempre un aspecto cognitivo/cultural cuando se traspasa el umbral de la acción violenta. Una combinación de varias formas de exclusión puede tolerarse mientras haya una percepción de que las cosas podrían estar peor, y de que hay poco que puede hacerse para alterar la situación. Tan pronto cambia esta percepción, la violencia puede convertirse en una opción atractiva. Esto fue observado hace largo tiempo por Alexis de Tocqueville:

Una afrenta, soportada pacientemente mientras parece inalcanzable la reparación, aparece como intolerable una vez que la posibilidad de removerla cruza la mente de los hombres. Porque el solo hecho de que ciertos abusos hayan sido remediados atrae atención a otros, y éstos ahora parecen más indignantes; la gente podrá sufrir menos, pero su sensibilidad ha sido exacerbada" (Tocqueville en Schlesinger, 1997: 5).

<sup>29</sup> Arendt, 1970.

De esta forma, la alienación y la exclusión cultural son condiciones necesarias para desencadenar una situación de conflicto violento, lo cual puede explicar por qué otras formas de exclusión –política, social, económica y la exclusión de las generaciones futuras– pueden coexistir por largo tiempo sin transformarse en conflictos violentos. Un sentimiento de “no tener nada más que perder”, una sensación de futilidad y abatimiento, y una percepción de que toda esperanza está perdida, probablemente conducirán al convencimiento de que recurrir a la violencia es la única manera de mejorar el futuro del individuo o del grupo, y de que sólo la acción violenta puede restaurar el nivel mínimo de dignidad compatible con la condición humana. En estas condiciones, los beneficios provenientes de las acciones violentas parecen superar largamente sus costos.

Tomando estas ideas en consideración, el desarrollo puede ser interpretado como un proceso que reduce la exclusión económica, social y política, así como la exclusión de las generaciones futuras, la alienación y la exclusión cultural, lo cual, a su vez, mantiene a la sociedad por debajo del umbral de acciones violentas. En términos normativos, el desarrollo implica, entonces, el establecimiento de un conjunto de condiciones –materiales, institucionales y cognitivas– para la coexistencia pacífica de una diversidad de grupos sociales y para la resolución no violenta de los conflictos

### *Comentarios finales*

¿Cómo puede América Latina enfrentar los desafíos de fin de siglo y de milenio? ¿Cómo responder al surgimiento del orden global fracturado, a las persistentes desigualdades y la pobreza generalizada, a las crisis de gobernabilidad y al deterioro institucional? Quizá la primera tarea es tomar conciencia de la enormidad de estos desafíos y de lo crítico que es para el futuro de la región responder a ellos de manera adecuada, entre otras cosas, para evitar posibles estallidos de violencia que retarden el avance de las sociedades latinoamericanas por decenios durante todo el siglo que estamos a punto de empezar.

La paradójica y desconcertante situación que nos ha tocado vivir a fines de este siglo ha sido resumida por Eric Hobsbawm, el destacado historiador británico, quien ha denominado al periodo entre 1914 y 1989 “el corto siglo XX”, en los siguientes términos:

El corto siglo XX terminó en problemas, para los cuales nadie tuvo, ni siquiera pretendió tener, soluciones. Mientras que los ciudadanos de fin de siglo tanteaban su camino hacia el tercer milenio a través de la neblina global que los rodeaba, lo único que sabían con certeza es que una época de la historia había terminado. Sabían muy poco más que eso [...]

El siglo terminó en un desorden global cuya naturaleza era poco clara, y sin un mecanismo evidente para terminar con este desorden o mantenerlo bajo control [...]

La razón de esta impotencia reside no sólo en la profundidad genuina y la complejidad de las crisis mundiales, sino también en el fracaso aparente de todos los programas, viejos y nuevos, para manejar o mejorar los asuntos de la humanidad (Hobsbawm, 1994: 558-559, 562-563).

América Latina no ha permanecido al margen de esta confusión e incertidumbre. Estamos aún a la búsqueda de una concepción estratégica de desarrollo que armonice nuestra diversa, pero claramente identificable, herencia cultural con las exigencias del orden global fracturado, de iniciativas para revertir siglos de desigualdad y de pobreza, y de nuevas formas institucionales capaces de procesar demandas sociales y garantizar la gobernabilidad democrática.

Más allá de esta toma de conciencia sobre nuestra situación y nuestros desafíos, es necesario reconocer que el principal lastre de América Latina durante todo el siglo XX ha sido la injusticia social, que se manifiesta en las desigualdades persistentes, en la pobreza generalizada y en la prevalencia de la exclusión en sus múltiples formas. Ninguno de los modelos de desarrollo que hemos ensayado durante el siglo que termina ha sido capaz de revertir esta situación que, si bien ha permitido a unos pocos disfrutar de privilegios y enormes riquezas, ha condenado a una abrumadora mayoría a condiciones de vida escasa-

mente compatibles con la dignidad humana. La tarea más urgente, y a la vez de muy largo aliento, en el próximo siglo será modificar este histórico desbalance y avanzar hacia sociedades latinoamericanas más integradas y justas.

Nuevas estructuras institucionales, capaces de procesar las demandas sociales internas y de responder a las exigencias del orden global fracturado, serán indispensables para consolidar la gobernabilidad democrática, aproximarnos cada vez más al buen gobierno, y garantizar la legitimidad de las instituciones del Estado. Estas nuevas estructuras deberán articular al sector público, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, creando una nueva forma de hacer política y de conducir los asuntos de nuestras naciones. Todo esto debe hacerse teniendo en mente que el precario equilibrio social, político y económico que debemos mantener en la región durante los primeros decenios del próximo siglo y milenio puede ser alterado bruscamente, y que no es inconcebible que, al menos en algunos países de América Latina, nos precipitemos en una espiral de violencia con perspectivas y consecuencias funestas.

Por último, está claro que los nuevos tiempos requieren de un nuevo estilo de liderazgo político en América Latina, mucho más flexible y adaptable que el que hemos tenido durante la mayor parte del siglo XX, y especialmente durante los últimos dos decenios. Para poder enfrentar a la incertidumbre y a la turbulencia que acompañan a la transición a un nuevo siglo y un nuevo milenio –un momento de nuestra historia en el cual convergen los desafíos de la globalización, de las persistentes desigualdades y de la crisis de gobernabilidad– es preciso contar con líderes que potencian a otros y que guían con firmeza y suavidad, líderes preparados para limitar su ambición personal y capaces de avanzar colectivamente compartiendo el poder, hombres y mujeres con visión de futuro e imaginación práctica.

## ANEXO

### *Exclusión, violencia y desarrollo: un marco conceptual*

#### *La situación de conflicto violento y sus componentes*

*Una situación de conflicto violento se genera cuando un individuo o grupo considera que la violencia es la única forma de alcanzar objetivos, defender intereses o salvaguardar lo que considera importante o valioso. Una situación de conflicto violento es resultado de la confluencia de dos principales conjuntos de factores, los *cognitivos/culturales* y los *políticos/socioeconómicos*, cuya proporción e influencia relativa es difícil de determinar. El conflicto violento estalla cuando el impacto combinado de estos factores escala más allá de un *umbral de acción violenta*, y es desencadenado por un evento detonante que puede ser apoyado o aprovechado por un *liderazgo orientado hacia la violencia* (véase figura en página 136).*

Los factores *cognitivos/culturales* se refieren a las percepciones, conjuntos de ideas y formas de pensar que alientan a que individuos o grupos emprendan acciones violentas. Los factores cognitivos se asocian a la percepción de que la desigualdad y la discriminación están institucionalizadas en las prácticas sociales y en la distribución del poder político y económico. Estos factores, que generalmente están ligados a diferencias étnicas, regionales, religiosas o culturales, tienden a trazar distinciones entre “nosotros” y “ellos”, tanto para reforzar la identidad grupal como para justificar la intolerancia y la violencia. Cuando los factores cognitivos son ampliamente compartidos y están profundamente enraizados en una sociedad, adquieren la característica de rasgo cultural que predispone a sus miembros a la violencia. Los desacuerdos y desavenencias de larga duración, los malentendidos persistentes y la intolerancia son algunos de los factores cognitivos que contribuyen al surgimiento de una situación de conflicto violento.

Los factores *políticos/socioeconómicos* que fomentan la violencia comprenden tanto el funcionamiento inadecuado de las instituciones políticas, que supuestamente representan a los

ciudadanos y procesan y responden a sus demandas, como una serie de limitaciones sociales y económicas, tales como la falta de acceso a los servicios sociales básicos, la discriminación de ciertos grupos (mujeres, minorías étnicas), la pobreza extendida y privación material, y las desigualdades en la distribución de la riqueza y las oportunidades.

Dentro de esta categoría de factores, los aspectos *políticos/institucionales* se refieren al colapso de los mecanismos a través de los cuales una sociedad procesa las demandas de sus miembros y maneja los conflictos de manera pacífica. Los arreglos políticos que aseguran privilegios para algunos grupos y mantienen a otros en desventaja, así como los regímenes dictatoriales o autoritarios que ejercen el poder arbitrariamente, contribuyen a crear condiciones propicias para la violencia. El funcionamiento adecuado de las instituciones políticas (por ejemplo, sistemas electorales que organizan la representación ciudadana, estructuras partidarias que canalicen las demandas sociales adecuadamente, mecanismos para la participación ciudadana en los asuntos públicos) ayuda a evitar que se cruce el umbral de acciones violentas y se ingrese a una situación de conflicto violento.

Los aspectos *socioeconómicos* incluyen el acceso a *servicios sociales básicos* (salud, educación, saneamiento, nutrición, vivienda) que son necesarios para que todos los miembros de una sociedad logren su potencial, y cuestiones de índole *económica*, tales como los niveles de ingreso y oportunidades de empleo que permiten el acceso a los bienes materiales. Un asunto fundamental al examinar los aspectos socioeconómicos del conflicto violento es el determinar lo que puede considerarse un *nivel razonable y tolerable de desigualdad socioeconómica*. La percepción de lo que constituye un nivel "razonable" de desigualdad variará de sociedad en sociedad (y también dentro de las sociedades), y está influenciada por factores cognitivos y culturales, por la disponibilidad de recursos y por las estructuras institucionales que gobiernan la movilidad socioeconómica. A su vez, esto nos lleva a temas tales como el balance apropiado entre la iniciativa individual y la cohesión social. Las presiones competitivas y la posibilidad de mejorar la propia situación personal constituyen poderosas fuerzas motivadoras, pero conducen ine-

vitablemente a la diferenciación económica y social. Si no se regulan adecuadamente, las disparidades socioeconómicas pueden tornarse excesivas y destruir la cohesión social.

Hay complementariedades y disyuntivas asociadas con estos diversos factores y aspectos de la situación de conflicto violento. Su convergencia acrecienta la probabilidad de que un individuo o grupo recurra a la violencia, pero en algunos casos uno de estos factores puede compensar a otro. Por ejemplo, puede haber una disposición a tolerar regímenes autoritarios o dictatoriales cuando ellos proveen un nivel aceptable de bienestar social y económico (lo que ha sido denominado "la base material del consentimiento" para las dictaduras). La tolerancia de las opiniones de los demás y la solidaridad tenderán a incrementar cuando las sociedades mejoren sus niveles de vida, pero también decrecerán cuando estos niveles estén por debajo de cierto punto crítico. Además, la percepción que tiene una sociedad de su propia identidad étnica, religiosa y cultural puede influenciar su voluntad de aceptar cierto tipo de instituciones políticas.

#### *La exclusión y las situaciones de conflicto violento*

El concepto general de exclusión, en sus diversas manifestaciones, proporciona un enfoque útil para explorar las interacciones entre la exclusión y los conflictos violentos. Los aspectos económicos de una situación de conflicto violento están directamente relacionados con el fenómeno de *exclusión económica*, que se refiere a la incapacidad de generar ingresos, de participar formalmente en las actividades productivas y de servicio, y de obtener recursos que aseguren el acceso a los bienes y servicios básicos necesarios para llevar una vida digna. Los aspectos sociales de la situación de conflicto violento se relacionan directamente con el fenómeno de *exclusión social*, que puede ser vista como un proceso que transforma las diferencias naturales que existen entre individuos y grupos en desigualdades institucionalizadas, y que no permite que algunos miembros de la sociedad disfruten de sus derechos como personas y logren desarrollar su pleno potencial como seres humanos. Los aspectos políticos/institucionales de la situación de conflicto

violento están directamente relacionados con el fenómeno de *exclusión política*, que se refiere a la imposibilidad de un individuo o grupo de ejercer plenamente sus derechos políticos como ciudadanos, incluyendo la libertad de expresión, el derecho a vivir segura y pacíficamente, el derecho a participar en el ejercicio del poder político y el derecho a ser gobernado democráticamente.

Los aspectos cognitivos/culturales de la situación de conflicto violento están directamente relacionados con los fenómenos de *alienación* al nivel individual, y de *exclusión cultural* a nivel del grupo. El primero se refiere al sentimiento de aislamiento y de no pertenecer al grupo –y en particular al sistema político nacional en su sentido más amplio– en el que el individuo está inmerso. El segundo se refiere a las divisiones étnicas, religiosas, regionales, lingüísticas y culturales que existen entre los diferentes grupos en una sociedad, las cuales pueden llevar a uno de estos grupos a rechazar a los demás o a que sea rechazado por ellos, y a que un grupo determinado pueda sentirse incapaz de formar parte de la entidad social mayor que lo alberga. A menos que surja un marco cognitivo compartido para procesar y resolver los desacuerdos y malentendidos que acompañan a la alineación y a la exclusión cultural, éstas probablemente devendrán en intolerancia. A su vez, la intolerancia abre el camino para la aceptación de la violencia como única manera de resolver conflictos.

Las interacciones entre estas distintas formas de exclusión da lugar a la *exclusión de las generaciones futuras*, que se refiere al hecho de que las dimensiones cognitivas/culturales y políticas/socioeconómicas de la exclusión tienden a reproducirse. La pobreza y la exclusión económica contribuyen al uso insostenible de los recursos naturales y fomentan la degradación ambiental, y ésta, a su vez, limita las posibilidades de crecimiento económico y avance social. Además, cuando no se satisfacen las necesidades humanas básicas es difícil desarrollar las capacidades intelectuales y educativas necesarias para beneficiarse de los avances en el conocimiento científico y tecnológico. Como consecuencia, la exclusión económica, social y política, unidas al deterioro ambiental y la incapacidad de beneficiarse de los avances del conocimiento, conducen a la exclusión de las gene-

raciones futuras. Esto condena a los jóvenes, niños y a quienes no han nacido todavía a un destino similar al de sus antepasados que han sido y son excluidos.

Las diversas formas de exclusión coexisten y se refuerzan mutuamente. En muchas partes del mundo lo han venido haciendo por largo tiempo, aunque a veces sin llevar a situaciones de conflicto violento. El concepto de “violencia estructural” fue acuñado en 1969 por Johann Galtung para referirse a los tipos de privación y represión infligidos por toda clase de institución, incluyendo el Estado, y cuyas manifestaciones se mantienen latentes por periodos largos antes de erupcionar como violencia con consecuencias letales. Este concepto fue utilizado posteriormente por la Comisión Especial del Senado Peruano sobre las Causas de la Violencia para examinar las razones detrás del surgimiento y la expansión del terrorismo de Sendero Luminoso. La comisión describió una situación en la cual la desintegración social, las relaciones inequitativas de poder político, la falta de integración cultural, la pobreza extendida y la terrible situación de niños y jóvenes condujo a la acumulación de violencia que se mantuvo adormecida por decenios antes de explotar en una serie de actos de violencia terrorista y asesina, los cuales motivaron una respuesta igualmente violenta por parte de las fuerzas armadas y policiales.<sup>30</sup>

De esta manera la violencia estructural genera situaciones latentes de conflicto violento, en las cuales, como lo ha indicado Hannah Arendt, “aunque nadie puede afirmar con seguridad dónde y cuándo se alcanzará el punto de ruptura, podemos observar, casi medir, cómo la fuerza y la resistencia son destruidos insidiosamente, y se desangra gota a gota a nuestras instituciones”.<sup>31</sup> Los cambios en la combinación y los incrementos en la intensidad de las distintas formas de exclusión pueden agravar los conflictos y llevar a que se cruce el umbral de la acción violenta. Este caso se dará particularmente cuando una convergencia de exclusión económica, social y política, unidas a la exclusión de las generaciones futuras y a la alienación y

<sup>30</sup> Johann Galtung, “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6 (1969), pp. 167-191; y Comisión Especial del Senado Peruano sobre las Causas de la Violencia, *Violencia y pacificación*, Lima, Desco, 1989.

<sup>31</sup> Arendt, 1970, p. 84.



exclusión cultural, crea una situación en la que la discriminación y el desprecio son percibidos por grupos en desventaja como profundamente arraigados en el tejido social y en el marco institucional. Bajo tales condiciones, cualquier incidente, no importa cuán pequeño sea, puede convertirse en un evento detonante que luego es magnificado por los líderes que incitan y recurren a la violencia como medio para lograr sus objetivos.

Hay siempre un aspecto cognitivo/cultural cuando se traspasa el umbral de la acción violenta. Una combinación de varias formas de exclusión puede tolerarse mientras haya una percepción de que las cosas podrían estar peor, y de que hay poco que puede hacerse para alterar la situación. Tan pronto cambia esta percepción, la violencia puede convertirse en una opción atractiva. Esto fue observado hace largo tiempo por Alexis de Tocqueville:

Una afrenta, soportada pacientemente mientras parece inalcanzable la reparación, aparece como intolerable una vez que la posibilidad de removerla cruza la mente de los hombres. Porque el solo hecho de que ciertos abusos hayan sido remediados atrae atención a otros, y éstos ahora parecen más indignantes; la gente podrá sufrir menos, pero su sensibilidad ha sido exacerbada (Tocqueville citado por Schlesinger, 1997: 5).

De esta forma, la alienación y la exclusión cultural son condiciones necesarias para desencadenar una situación de conflicto violento, lo cual puede explicar por qué otras formas de exclusión –política, social, económica y la exclusión de las generaciones futuras– pueden coexistir por largo tiempo sin transformarse en conflictos violentos. *Un sentimiento de “no tener nada más que perder”, una sensación de futilidad y abatimiento, y una percepción de que toda esperanza está perdida, probablemente conducirán al convencimiento de que recurrir a la violencia es la única manera de mejorar el futuro del individuo o del grupo, y de que sólo la acción violenta puede restaurar el nivel mínimo de dignidad compatible con la condición humana.* En estas condiciones, los beneficios provenientes de las acciones violentas parecen superar largamente sus costos.

Tomando estas ideas en consideración, el desarrollo puede ser interpretado como un proceso que reduce la exclusión eco-

nómica, social y política, así como la exclusión de las generaciones futuras, la alienación y la exclusión cultural, lo cual, a su vez, mantiene a la sociedad por debajo del umbral de las acciones violentas. En términos normativos, *el desarrollo implica entonces el establecimiento de un conjunto de condiciones –materiales, institucionales y cognitivas– para la coexistencia pacífica de una diversidad de grupos sociales y para la resolución no violenta de los conflictos.*

#### BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, Hannah. 1970. *On Violence*. Harcourt Brace.
- Banco Mundial. 1998. *Conocimiento para el desarrollo. Informe sobre desarrollo mundial*. Washington.
- 1990. *La pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington.
- Bhagwati, Jagdish. 1998. “The Capital Myth”. *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 3 (mayo-junio), pp. 7-16.
- Bhalla, Agit y Frederic Lapeyre. 1995. *Social Exclusion Revisited: Towards an Analytical and Operational Framework*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Bobbio, Norberto. 1990. *Liberalism and Democracy*. Londres: Verso.
- Burke, Shahid Javed y Guillermo E. Perry. 1997. *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington: World Bank.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1997. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy*. Nueva York: New York University Press.
- Fajnzylber, Fernando. 1992. “Technical Progress, Competitiveness and Institutional Change”. En Colin Bradford (ed.) *Strategic Options for Latin America in The 1990s*. París: OECD Development Centre.
- Ferrer, Aldo. 1996. *Historia de la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Galtung, Johann. 1969. “Violence, Peace and Peace Research”. *Journal of Peace Research*, vol. 6, pp. 167-191.

- Hobsbawm, Eric. 1994. *The Age of Extremes*. Nueva York: Pantheon Books.
- Maddison, Angus. 1995. *Monitoring the World Economy 1820-1992*. París: OECD Development Centre.
- 1989. *The World Economy in the 20th Century*. París: OECD Development Centre.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington: Institute for Economics.
- Sagasti, Francisco. 1998. *An Arduous Transition: Development Cooperation in a Fractured Global Order*. Lima: Foro Nacional/Internacional-Agenda, agosto.
- 1997. "Development, Knowledge and the Baconian Age". *World Development*, vol. 25, núm. 10 (October), pp. 1561-1568.
- 1997a. "The Twilight of the Baconian Age". Lima: Foro Nacional/Internacional-Agenda, noviembre.
- 1997b. "Pobreza, exclusión y estrategias de desarrollo: una aproximación preliminar). En *Pobreza, exclusión y política social*. Lima, Agenda, marzo.
- , Pepi Porón, Nicolás Lynch y Max Hernández. 1996. *Democracia y buen gobierno*. Segunda edición. Lima: Editorial Apoyo.
- Schlesinger, Arthur. 1997. "Has Democracy a Future". *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 5, p. 5.
- Wallerstein, Immanuel. 1993. *Historical Capitalism and Capitalist Civilization*. Londres: Verso.

## GOVERNABILIDAD, SOBERANÍA ESTATAL Y GLOBALIZACIÓN

DANTE CAPUTO

### INTRODUCCIÓN

La cuestión de la gobernabilidad está, en la perspectiva de este trabajo, unida a la noción de soberanía estatal. En ese sentido, aparecen dos limitantes principales que tienden a desplazar la voluntad pública: en el ámbito interno los intereses particulares que concentran un poder mayor que el estatal, en el externo los procesos generados por la globalización financiera y el surgimiento del mercado de capitales que se expande fuera de todo control, estatal o público.

### CAPÍTULO I

#### *La gobernabilidad como soberanía interior del Estado*

La noción de gobernabilidad fue haciéndose, con el uso, ambigua y equívoca. Algunas veces se refiere a la contradicción entre las demandas sociales y las necesidades de la economía. Así, se dice que la oposición entre la racionalidad de ciertos planes económicos necesarios y las demandas sociales torna una situación ingobernable. Otras veces, la idea se refiere de una manera más genérica a la imposibilidad de asegurar un cierto orden en la sociedad, una suerte de crisis de poder, donde la ingobernabilidad es la antesala de la anarquía.<sup>1</sup>

En las páginas que siguen exploraré la idea de gobernabilidad desde el punto de vista de su vínculo con las nociones de

<sup>1</sup> Véase al respecto, en este libro, el trabajo de Francisco Sagasti, "Globalización, exclusión, gobernabilidad y conflicto social", capítulo II.