

INCLUSIÓN SOCIAL: ENFOQUES, POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

VII Seminario de Reforma
del Estado

Capítulo 4



FONDO
EDITORIAL

Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú

Ismael Muñoz (editor)

© Ismael Muñoz, 2014

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: febrero de 2014

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-02569

ISBN: 978-612-4146-63-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361400130

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Exclusión, inclusión y conflictos violentos

Francisco Sagasti¹

A mediados del decenio de 1990 se empezaron a estudiar los fenómenos de la exclusión, inclusión y desarrollo, y paralelamente surgió un interés académico en la prevención y resolución de conflictos. A partir del año 2000, en la Universidad para La Paz, en Costa Rica, donde estuve como profesor visitante durante algunos años, realizamos un estudio sobre la relación entre los procesos de desarrollo y la prevención de conflictos. Esto derivó en material que formó parte del currículo en varias de las maestrías que se dictaban en esa institución. En esta oportunidad presentaré un resumen del esquema conceptual que elaboramos para estudiar las relaciones entre desarrollo y conflictos violentos, que nos permitirá deducir algunas políticas públicas para prevenir conflictos (Sagasti, Casabonne & Bellamy, 2003).

Se ha hablado mucho de conflicto y violencia a lo largo de la historia. Por ejemplo, Thomas Hobbes señaló que cuando dos personas quieren lo mismo y no pueden tenerlo habrá un conflicto y Alexis de Tocqueville planteó la idea de que una persona

¹ Este trabajo resume las ideas principales de un artículo preparado para un volumen en homenaje al profesor Javier Iguíniz.

podía soportar vejámenes durante un tiempo prolongado, pero cuando tomaba conciencia de que una situación intolerable no era necesariamente permanente, se rebelaba y recurría a la violencia para superarla. David Hamburg, uno de los líderes mundiales en la prevención de conflictos violentos, sostiene que si bien el conflicto es parte de la naturaleza humana, las condiciones económicas, sociales y políticas actuales hacen que muchos jóvenes acumulen un alto grado de frustración que los lleva frecuentemente a la agresión violenta.

Dicho de otro modo, y tomando como referencia la letra de una canción de Kris Kristofferson y Fred Foster, *Me and Bobby McGee*, que popularizó Janis Joplin a principios del decenio de 1970, se podría decir: «*freedom is just another word for "nothing left to lose"*» («libertad es solo otra palabra para decir que "no queda nada que perder"»). Si no se tiene nada en juego, si se ha perdido toda esperanza y cualquier cosa da lo mismo, recurrir a la violencia se torna una opción viable —y aun atractiva— para desahogar la rabia y la frustración, y para conseguir objetivos individuales o colectivos.

El conflicto es inherente a la condición humana e imposible de evitar. No obstante, si no se aborda adecuadamente, tanto en el ámbito interpersonal como en el social, puede conducir a violencia, desestabilizar la sociedad, amenazar la gobernabilidad y sabotear los esfuerzos de desarrollo. El desafío consiste en gestionar y resolver los conflictos pacíficamente, sin que se llegue al empleo de la fuerza. Como diría mi mentor Russell Ackoff, doctor Honoris Causa de la PUCP, se trata de *disolver* más que *resolver* conflictos. En el ámbito social y político, esto requiere de intervenciones y políticas públicas que promuevan el diálogo, el intercambio de puntos de vista y la creación de espacios

de encuentro. Se requiere también que las instituciones públicas, encargadas de velar por el bien común, apliquen las normas legales con equidad, transparencia y justicia, algo que solo es posible en democracia.

La prevención y resolución de conflictos violentos está vinculada a las nociones de exclusión, inclusión y políticas de desarrollo. La Comisión Carnegie sobre Prevención de Conflictos Violentos, que presidió David Hamburg, distingue entre la *prevención operacional* y la *prevención estructural* de conflictos violentos (2003; véase también Hamburg, 1998). En el primer caso se trata de evitar que en el corto plazo una situación altamente conflictiva, derivada de una combinación de dimensiones de la exclusión, traspase el umbral de la violencia cuando sucede un evento desencadenante. En el segundo caso se trata de reducir la exclusión y sus manifestaciones para alejarse del umbral de la violencia, lo que implica adoptar políticas públicas que promuevan la inclusión en todas sus dimensiones. En este sentido, la prevención estructural se equipara con las políticas y estrategias de desarrollo. Las dos categorías de prevención de conflictos violentos requieren un conocimiento en profundidad de la situación de conflicto potencialmente violento, con información adecuada y oportuna.

Es posible vincular las políticas para promover el desarrollo inclusivo con la prevención de conflictos violentos. El desarrollo inclusivo debe superar la *exclusión cultural y cognitiva*, así como las *dimensiones política, social, económica y ambiental de la exclusión*. La exclusión cognitiva, que se refiere a los individuos, y cultural, que abarca a grupos sociales, establece un marco conceptual de referencia mediante el cual los actores sociales aprecian una situación determinada. Este marco de referencia

condiciona percepciones e interpretaciones, modulando la intensidad y el alcance de las otras dimensiones de la exclusión, y condicionando la apreciación de opciones para superarla. Cuando este marco nos hace pensar que no hay salida, que es imposible cambiar la situación en el entorno institucional vigente, es probable concluir que el cambio es posible solamente recurriendo a la violencia. Remontar la exclusión cognitiva y cultural requiere de grandes esfuerzos para cambiar mentalidades, alterar percepciones y proveer información que permita explorar nuevas maneras de ver las cosas, descartando la violencia como medio para el cambio social.

Las otras dimensiones de la exclusión —política, social, económica, ambiental— pueden medirse empleando una variedad de indicadores objetivos que, modulados por las percepciones asociadas a los marcos de referencia cognitivos y culturales, ubican a un grupo social más cerca o lejos del umbral de conflicto violento. Estas mediciones permiten apreciar la probabilidad de que se produzcan estallidos de violencia. No obstante, es preciso añadir que la combinación de las dimensiones de la exclusión lleva a una forma adicional de exclusión particularmente perniciosa: la *exclusión de las generaciones futuras*. Es decir, la percepción de que la exclusión no es solo problema de la generación actual, sino que afectará también a las generaciones futuras bloqueando su camino hacia el progreso.

Las manifestaciones de las diferentes dimensiones de la exclusión generan angustia, temor, expectativas y aspiraciones que, asociados a los marcos conceptuales con los que se aprecia la situación, alteran la magnitud de los indicadores de exclusión cultural, política, social, económica, ambiental y de las generaciones futuras, ampliándola o reduciéndola. No basta

únicamente con centrar el análisis en los indicadores cuantitativos de exclusión sino que también es necesario examinar percepciones y actitudes. Esto sugiere que el conflicto social, y las condiciones en las cuales desemboca en violencia es un tema muy complejo que exige un enfoque integral para vincular las diversas formas de la exclusión/inclusión entre sí, derivar sus implicancias, e identificar posibles intervenciones para alejarse del umbral de la violencia y desactivar los detonantes del conflicto violento.

Algunas sociedades permanecen durante tiempo prolongado con condiciones propicias para la violencia y a punto de cruzar el umbral del conflicto violento; sin embargo, no llegan a hacerlo. Para cruzar el umbral de la violencia en una situación de conflicto es preciso un detonante interno —crisis localizadas, líderes que obtienen ventaja propiciando la violencia, abusos reiterados, intimidación, opresión intolerable, entre otros— o un detonante proveniente de factores externos —intereses corporativos, factores geopolíticos, luchas ideológicas, entre otros—. Cuando cualquiera de estos detonantes desencadena eventos que hacen cruzar el umbral de la violencia se genera una situación inestable y caótica, caracterizada por amenazas a la integridad física y la vida asociadas con guerras, terrorismo, crimen u otras formas en que se quiebran las normas básicas de convivencia pacífica entre seres humanos.

La *prevención operacional* busca evitar que se cruce el umbral de la violencia. Para esto es necesario reconocer cuándo la situación de exclusión acerca a un grupo social a este umbral. En este caso es necesario emplear instrumentos que neutralicen la acción de los detonadores de la violencia y reducir las dimensiones más críticas de la exclusión para alejarse paulatinamente del umbral

de conflicto violento. Los instrumentos disponibles para esto son las mesas de diálogo, la designación de mediadores, las medidas para generar confianza, los procesos de arbitraje y el recurso a la administración de justicia, entre otros. Ocasionalmente, es preciso establecer zonas neutrales y contar con la participación de la policía o las fuerzas armadas para evitar que se desencadene la violencia.

La *prevención estructural* tiene como objetivo evitar que las dimensiones de la exclusión —cognitiva/cultural, política, social, económica, ambiental, generaciones futuras— se refuercen mutuamente y desplacen a los grupos sociales hacia el umbral de la violencia. La intensidad, amplitud y prevalencia de cada una de estas dimensiones de la exclusión puede reducirse mediante procesos de desarrollo inclusivo. Para la dimensión cognitiva/cultural se tiene la educación, el uso de los medios de comunicación y el ejemplo de líderes en todos los niveles que, en la medida en que propicien el reconocimiento del otro como igual, refuercen la autoestima individual y grupal, reconozcan y celebren los logros y las características propias de los diversos grupos sociales, y privilegien la solución pacífica de conflictos, ayudarán a crear marcos conceptuales y esquemas mentales que reduzcan esta exclusión.

La dimensión política se aborda mediante una legitimación del Estado, haciendo que este represente los intereses de todos los ciudadanos sin excepción para que estos puedan identificarse con las instituciones públicas, y que, asimismo, sea capaz de promover una convivencia armónica y avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos. La exclusión social se reduce rechazando toda forma de discriminación, garantizando el acceso universal a los servicios sociales básicos, propiciando

la igualdad de oportunidades y ayudando a quienes están en desventaja. La exclusión económica se neutraliza mediante el crecimiento económico inclusivo, capaz de generar oportunidades de trabajo y reducir la pobreza, y de una redistribución equitativa de oportunidades. La exclusión ambiental se aborda a través del ordenamiento territorial que garantice un uso adecuado y equitativo del espacio geográfico y los recursos naturales, que evite el deterioro del medio ambiente, y que prevenga los efectos desastrosos y catastróficos de los eventos naturales.

La exclusión de las generaciones futuras se reduce cuando disminuyen las otras dimensiones de la exclusión, y cuando los niños y jóvenes tienen cada vez más oportunidades de imaginar, diseñar, escoger y realizar sus propios proyectos de vida. Quisiera compartir algo que aprendimos en el *Programa Agenda: Perú* (1993-2002). Cuando viajamos por todo el territorio nacional era frecuente oír que nos dijeran: «me angustia que mis hijos o mis hijas no tengan un futuro. No importa lo que me haya pasado a mí, pero al menos quiero que ellos tengan las oportunidades que yo no tuve». Al preguntarles por qué tenían esa angustia, mencionaban: pobreza, discriminación, mala educación, desempleo, problemas de salud, subestimación de su cultura, entre otros factores—todos ellos vinculados a las dimensiones de exclusión—, que los afectaban a ellos, pero que tendrían también impacto en las generaciones futuras (Sagasti, 2001). Hemos aprendido que para evitar la exclusión de las generaciones futuras es necesario apoyar de manera especial a la infancia y a la juventud, y que además es preciso articular una visión de futuro, capaz de generar ilusiones, esperanza y objetivos comunes, así como de movilizar energías para lograrlos.

Todo esto sugiere que no hay diferencia entre un proceso de *desarrollo inclusivo* y la *prevención estructural* de conflictos violentos. El desarrollo inclusivo crea condiciones propicias para la resolución pacífica de los conflictos inherentes a la condición humana y genera un tejido social capaz de soportar las tensiones propias de la convivencia, sobre todo entre grupos sociales muy diversos. Este tejido social y los procesos de desarrollo inclusivo nos alejan del umbral de conflicto violento y neutralizan los detonantes de la violencia.

De esta forma es posible separar lo que es la *prevención operativa*—centrada en iniciativas inmediatas cuando está a punto de estallar la violencia— de la *prevención estructural* que nos aleja del umbral de conflicto violento y que equivale a diseñar y poner en práctica políticas de desarrollo inclusivo. Por otra parte, cuando se desencadena un conflicto violento es necesario recurrir a la *resolución de conflictos*, en la cual participa una amplia gama de actores políticos, sociales y económicos. Además, es allí cuando se abre un espacio crítico para la intervención de las fuerzas policiales y, en casos excepcionales de las fuerzas armadas, con el objetivo de restaurar el orden, acabar con la violencia y crear las condiciones mínimas de convivencia pacífica.

No obstante, tanto la prevención operativa como la estructural y la resolución de conflictos violentos tienen en común la necesidad de información, interpretación y análisis. Muchos actores sociales no están al tanto de los factores y causas que subyacen a los conflictos violentos; carecen de conocimiento acerca de las condiciones de exclusión, de aquello que modula las percepciones amplificando o minimizando las dimensiones de la exclusión, y de los detonantes internos y externos

del conflicto violento. Lo que hemos llamado el *conocimiento preventivo* permite integrar todas las intervenciones de desarrollo inclusivo a lo largo de cada una de las dimensiones de la exclusión y alejarse del umbral del conflicto violento.

Existen indicadores y procedimientos, asociados a los sistemas de información geográfica, que permiten identificar y visualizar qué zonas y áreas de nuestro país tienen una combinación de tipos de exclusión que las acerca al umbral de conflicto violento. Esta información puede complementarse con encuestas de opinión, consultas ciudadanas e incluso programas de radio y otros medios de comunicación, los cuales ayudan a comprender la forma en que los esquemas mentales y percepciones amplifican o atenúan las manifestaciones de la exclusión política, social y económica. Asimismo, es necesario conocer los detonantes de la violencia, tanto externos como internos, y contar con operadores políticos capaces de neutralizarlos. De esta manera es posible centrar los esfuerzos de prevención operativa en los lugares más proclives a los estallidos de violencia. Por último, el conocimiento en profundidad acerca de las condiciones cognitivas, culturales, políticas, sociales, económicas y ambientales, así como de las perspectivas de las generaciones futuras, es imprescindible para diseñar y poner en práctica políticas públicas que reduzcan la exclusión en todas sus dimensiones.

Durante los últimos años el Perú ha experimentado un largo periodo de crecimiento económico, una bonanza en las exportaciones, un aumento en el ingreso por habitante y una reducción en la pobreza. Al mismo tiempo, han aumentado los conflictos políticos, sociales y ambientales, muchos de ellos teñidos de violencia. En cierta medida, esto está relacionado

con mayores expectativas de bienestar, con la idea de que se dispone de recursos y que es posible mejorar las condiciones de vida de la población. Además, esto se vincula con el deseo de afirmar la identidad y capacidad de acción de grupos sociales postergados, caracterizados por la exclusión cognitiva y cultural durante decenios y siglos. Las políticas públicas para reducir la exclusión y promover el desarrollo inclusivo, así como para modular expectativas e identificar detonantes de la violencia, son fundamentales para evitar los conflictos violentos que sabotean los esfuerzos para avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos los peruanos.