



The Shared Societies Project

48th UN Commission for Social Development
Side Event • New York • February 4, 2010

The economics of a Shared Society: the case of Peru

PALABRAS DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO, BEATRIZ MERINO

Señor Doctor Clem McCartney,
Señoras y señores.

Me han solicitado reflexionar en voz alta sobre la relación existente entre el concepto de cohesión social, la economía y la interculturalidad.

Debo empezar por advertir que cada uno de estos términos ostenta una gran complejidad y ofrece muchos ángulos de análisis.

En razón de ello, he decidido iniciar esta presentación con breves notas conceptuales que tienen como propósito contribuir al entendimiento de las conexiones existentes, para luego exponerles, con más amplitud, el caso de mi país, el Perú, como ejemplo de los retos que tenemos por delante.

1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO.

Aunque el concepto de cohesión social no es unívoco, puede definirse como el efecto combinado de diversos factores, a saber: i) el nivel de brechas de bienestar que se dan entre individuos como entre grupos, ii) los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social, iii) así como el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad¹.

Como pueden observar, reviste igual importancia los aspectos institucionales como las percepciones, comportamientos y valoraciones de los individuos.

Una segunda lectura que se puede extraer de la definición es que estamos ante un concepto que abarca múltiples dimensiones –política, económica, territorial y social– y que se relaciona con la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión en sus múltiples expresiones.

¹ CEPAL. Cohesión Social. *Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL, 2007. p.14

La cohesión social se basa en una idea de sociedad justa, y depende en gran medida de la calidad y legitimidad de sus instituciones.²

La idea de cohesión social expresa el desafío identificado tempranamente por el sociólogo Emile Durkheim, que afronta una sociedad moderna y compleja, de alcanzar y mantener la solidaridad social necesaria para que sus miembros sigan vinculados a ella.

¿Cómo construir la cohesión social en un país?

En primer término, comprendiendo el sentido del concepto y sus interacciones con el bienestar y el desarrollo, fines esenciales de las organizaciones estatales.

La creación de valor económico en un país depende, ciertamente, de la infraestructura física y los recursos naturales que posee. Sin embargo, nadie podrá negar que el factor humano y el factor social juegan un papel central en la ecuación.

Debido a la temática de mi exposición permítanme enfocarme en el capital social y su relación con el desarrollo. ¿Es posible generar valor económico con déficits significativos de confianza entre los miembros o grupos que integran la sociedad? ¿Es posible que el Estado cumpla a cabalidad su rol promotor de bienestar y desarrollo cuando sus instituciones registran valores modestos de confianza? ¿Es viable la construcción de desarrollo en sociedades que no logran procesar su identidad?

La respuesta a estas preguntas revelan una terrible paradoja. El crecimiento no puede ser excluyente. El crecimiento, para ser sostenible, debe ser inclusivo.

Las políticas estatales deben, por lo tanto, identificar no sólo las brechas en infraestructura, sino también las brechas que existen al interior de la sociedad y, a través de la ejecución de políticas públicas, propiciar su cierre.

Esto me lleva al segundo tema. Los Estados deben procurar que todos sus habitantes cuenten con una ciudadanía plena. Avanzar en esa dirección implica que los derechos le confieren a las políticas públicas, así como a los estándares sobre la calidad de las instituciones, tanto un piso mínimo como una orientación hacia una progresiva igualdad de oportunidades.

² Feres, Christian y Snahuja, José Antonio. *La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina*. En: Cotler, Julio (editor). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima, IEP, 2006. p. 34.

No se trata de elegir entre los derechos o las opciones que privilegian exclusivamente el crecimiento económico. Se trata de buscar sinergias para que el crecimiento económico se despliegue en un entorno sustentado en políticas que, al promover ciudadanía plena, aporten a la estabilidad política, reduciendo los contrastes sociales y legitimando la democracia mediante un aumento general del bienestar.³

Lograr la cohesión social es parte fundamental de los cimientos que otorgan sostenibilidad al desarrollo económico. Pero al mismo tiempo, el propio proceso de desarrollo económico puede generar condiciones para la pérdida de los lazos de solidaridad así como ejercer presiones sobre las comunidades tradicionales.

El enfoque de derechos y la búsqueda de una ciudadanía civil, política y social, constituyen la respuesta que los Estados Democráticos de Derecho han generado para enfrentar ambos retos, simultáneamente.

En cambio, una visión que se concentre en el crecimiento económico, pero que descuide las instituciones o que no desarrolle políticas en las distintas dimensiones que involucra la cohesión social, puede tener como resultado, en el mediano y largo plazo, un desarrollo insostenible e injusto.

Sin cohesión social, la economía deberá enfrentar los conflictos derivados de las enormes brechas sociales, de la falta de una identidad compartida o de un sentimiento generalizado de ser ajeno al bienestar que sí les llega a otros, una minoría.

Sin cohesión social, la dinámica de la economía moderna puede contribuir a agudizar dicho escenario y afectar las bases de la sociedad. Por ello, el Estado y la sociedad no pueden ceder a la economía la responsabilidad monopólica de obtener la cohesión social, como tampoco pueden dejar de reconocer que una economía sana es una condición necesaria para reforzar la cohesión social.

Deseo ahora centrarme en un ángulo, de los muchos que involucra el tema que venimos discutiendo, de gran relevancia para mi país: la identidad y el sentido de pertenencia.

Una función crucial de cualquier Estado es construir y ofrecer dicho lazo de pertenencia. La forma más común de hacerlo fue mediante la invención de la Nación. La identidad se convirtió entonces en identidad nacional. Lamentablemente, en ocasiones hemos convertido esta búsqueda en una pesadilla. Me refiero a los nacionalismos extremos que llevaron a la humanidad a luchas violentas y fratricidas.

³ CEPAL. Op. Cit. p. 25.

Debo recordar aquí las palabras de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía: “El sentido de identidad puede ser fuente no sólo de orgullo y alegría, sino también de fuerza y confianza.”

Pero, precisa Sen, “un sentido de pertenencia fuerte –y excluyente– a un grupo puede, en muchos casos, conllevar una percepción de distancia y de divergencia respecto de otros grupos... puede excluir, de modo inflexible, a mucha gente mientras abraza cálidamente a otra.”⁴

Siguiendo esta reflexión podemos afirmar que el siglo XXI reclama construir un sentido de identidad inclusivo y abierto, dejando de lado proyectos que promueven la violencia.

¿Qué implica esto para el Perú? Cuando en recientes encuestas preguntaron a mis compatriotas sobre sus sentimientos respecto de nuestro país, casi la mitad aseguró que siente orgullo por el Perú, cerca de un tercio dice sentir amor y el 29%, cariño.

Se identificaron como factores que suscitan el orgullo de los peruanos: nuestros recursos y paisajes naturales; nuestro pasado, representado por las mundialmente famosas ruinas de Machu Picchu; y la gastronomía, que es en sí misma resultado de la mezcla de múltiples culturas y regiones, y que es ahora una de las más admiradas del mundo.

Sin embargo, un componente fundamental de nuestro país aún no ocupa un lugar crucial en esa relación: nuestra multiculturalidad. Somos un país donde se hablan decenas de lenguas, y en donde viven descendientes directos de las poblaciones que habitaron nuestro territorio antes del siglo XVI. De cara a esta realidad es que se impone la urgencia de premunirse de una mirada intercultural al momento de hablar de cohesión social.

2. EL DESAFÍO DE LOS PAÍSES MULTICULTURALES, COMO EL PERÚ, FRENTE A LA COHESIÓN SOCIAL.

Señores y señoras, **el Perú es un país multicultural y plurilingüe**⁵. Cuenta con una variada población indígena⁶ de millones de personas, encontrándose entre los

⁴ Sen, Amartya. *Identidad y violencia*. Buenos Aires, Katz, 2007. p. 23-25.

⁵ La Constitución Política del Perú de 1993 reconoce a los indígenas algunos derechos colectivos, como el derecho a la identidad étnica y cultural, y a la educación intercultural bilingüe. Asimismo, el quechua, el aymara y las demás lenguas nativas tienen el reconocimiento de lenguas oficiales en donde predominen.

países de América Latina que albergan a una mayor proporción de pueblos indígenas⁷.

Cabe señalar que la escasa precisión de los datos oficiales en el Perú sobre la referida población se debe a que los censos suelen tomar en cuenta sólo el aspecto lingüístico y no el auto-reconocimiento para referirse a los pueblos indígenas.

El Perú también es un país donde existe una conexión significativa entre etnicidad y pobreza.

Las poblaciones indígenas, especialmente en las zonas rurales, padecen un déficit en los aspectos que configuran la categoría de pobreza, como salud (agua y saneamiento, atención de salud accesible y pertinente), educación (acceso y calidad), infraestructura básica (electricidad, comunicaciones), producción (tecnología, crédito), mercado laboral y condiciones laborales.

En el Perú, el desinterés histórico que ha merecido la agenda indígena, los reducidos recursos presupuestales destinados para atender esta materia y las inadecuadas políticas públicas formuladas para los pueblos indígenas son algunos de los problemas existentes, que se ven agravados por la manifiesta debilidad que adolecen las instituciones llamadas a resolverlos.

En este contexto, la exclusión se mantiene y se reproduce a través de relaciones laborales degradadas, condiciones de pobreza, actos de discriminación social y oficial, y experiencias de menosprecio y marginación.

Adicionalmente a la pobreza y a la precaria voluntad política para enfocar la problemática de los pueblos indígenas desde el punto de vista de la interculturalidad, debo referirme al carácter complejo que revisten los procesos de integración o cohesión social que, en países como el Perú, reclaman un mayor conocimiento que identifique las causas, dinámicas y lógicas de reproducción histórica de la pobreza y la exclusión subyacentes, en el actual contexto de globalización⁸.

⁶ Los diversos pueblos indígenas poseen idiomas propios al igual que cosmovisiones y sistemas políticos, económicos y sociales enraizados en las propiedades de su entorno natural y social.

⁷ En América Latina y el Caribe existen hasta 40 millones de indígenas distribuidos en más de 400 grupos étnicos. El 90% de la población indígena latinoamericana se concentra en Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%). Dentro de las respectivas sociedades las poblaciones indígenas constituyen una gran parte de la población: Bolivia (67%), Perú (45%), Guatemala (40%), México (30%) y Ecuador (20%). Estos porcentajes son relativos y varían según los criterios y métodos usados en los censos.

⁸ La globalización es "la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los "procesos" de carácter

El crecimiento económico es ciertamente una condición necesaria, pero en ningún caso, suficiente para el desarrollo. El desarrollo puede propagar ampliamente su efecto si va aunado a la implementación de políticas públicas que propicien una igualdad de oportunidades. La viabilidad de alternativas para un desarrollo sostenible no sólo depende de la economía, sino también, de la disposición de las élites locales a asumir una mayor responsabilidad social.

En el Perú, qué duda cabe, **la exclusión no es sólo económica y política, sino también cultural**, por ello hablar de cohesión social implica avanzar hacia un modelo de relaciones interculturales que eviten la inequidad.

Desde esta mirada, la conquista de una genuina igualdad de oportunidades -mas allá de las diferencias culturales, étnicas y socio-económicas- demanda construir estrategias y alternativas para garantizar la visibilización de las diferencias culturales estructurales, sin lo cual se torna imposible vivenciar las libertades ciudadanas y ampliar el sentido de cohesión que ofrece la democracia⁹.

Por otro lado, estamos presenciando el inicio de una revitalización sociocultural y política de los pueblos indígenas en el Continente americano con diversas formas de expresión frente a sus necesidades.

Lamentablemente, es frecuente que se sobreestimen o se ignoren las verdaderas aspiraciones de los grupos que las promueven.

La cohesión social no se consigue pretendiendo "modernizar" a los pueblos indígenas sin tomar en cuenta su voz, obviando su participación u omitiendo el derecho a la consulta en los procesos de toma de decisiones.

Soslayar la intervención de los pueblos indígenas en cuestiones que les afectan directamente puede originar como correlato la postergación o incluso cancelación de iniciativas, aún siendo éstas bien intencionadas.

Una de las situaciones que generó mayor tensión y violencia en el Perú fue la ocurrida el 5 de junio del año 2009, en las ciudades de Bagua y Utcubamba ubicadas en el noroeste-con el saldo de 33 muertos y un desaparecido- que

regional, nacional y local" como lo define la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su libro "Globalización y Desarrollo".

⁹ Si en una sociedad colisionan distintas culturas y además, una de las culturas es atribuible a una gran parte de la población, pero sometida por otra, se crea un enorme potencial de conflicto social que en no pocas ocasiones históricas ha derivado en prolongados enfrentamientos y guerras civiles.

conmocionó al país y puso en evidencia la urgente necesidad de institucionalizar el diálogo intercultural en el proceso de toma de decisiones del Estado.

Estoy convencida de que en mi país el enorme retraso producido en la implementación del derecho a la consulta obedece a un generalizado desconocimiento de la finalidad social de este derecho.

El derecho a la consulta es un instrumento estatal que busca procesar las diferencias culturales al interior de la sociedad a través del diálogo.

El Estado se obliga a sí mismo a consultar a las poblaciones indígenas porque entiende la importancia de la identidad cultural colectiva e individual; porque sabe que las sociedades sin identidad son sociedades enfermas e infértiles; y porque entiende que el desarrollo se cimienta en la identidad cultural de los pueblos.

Por otro lado, la posibilidad de participación política de las organizaciones indígenas en el proceso democrático es un factor determinante para contribuir al éxito de un cambio pacífica y socialmente sustentable. Esto sólo puede ser garantizado por medio de una participación equitativa de la población indígena en el proceso social y en un Estado pluricultural.

Por lo expuesto, **se requiere también de un Estado protector de la diversidad cultural, que haga de la interculturalidad¹⁰ un componente permanente de la gestión pública.** Sólo así, encontraremos mejores propuestas que fomenten el diálogo intercultural y nos lleve a resultados consensuados en todos los niveles de toma de gobierno.

Asimismo, la educación intercultural debe impulsar la convivencia de personas de distintas procedencias culturales. Se trata de crear un trato hacia lo desconocido por medio del aprendizaje intercultural y a través de él, garantizar un proceso social de paz.

En consecuencia, en países como el Perú, una tarea pendiente para la agenda pública consiste en implementar el enfoque de interculturalidad en las políticas públicas, a fin de garantizar el pleno goce y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y de todos los sectores de la sociedad.

3. CONSTRUYENDO UN ESTADO Y UNA SOCIEDAD INCLUSIVA E INTERCULTURAL.

¹⁰ El enfoque intercultural parte de la base de que todas las culturas tienen igualdad de condiciones respecto a valor y validez.

Frente a este panorama, la Defensoría del Pueblo, institución que tengo el honor de dirigir, busca contribuir a la construcción de relaciones sociales de igualdad de oportunidades entre grupos culturales distintos, sobre la base de políticas estatales que busquen dar las mismas condiciones; así como también reconozcan el valor de dichas culturas en un plano de igualdad, buscando con ello sentar las bases de una verdadera democracia para todos los peruanos y peruanas.

Paulatinamente, la sociedad peruana está adquiriendo mayor conciencia de la necesidad de respetar, valorar y proteger la diversidad de culturas existentes en el país. Para esto se requiere convertir la preocupación en verdadera voluntad política, y a esta última en instituciones.

A este respecto, la Defensoría del Pueblo ha emitido recomendaciones al Estado peruano para el **fortalecimiento de la institucionalidad del Estado en esta materia**, lo cual implica dotarlo de los recursos y legitimidad suficientes para poder cumplir apropiadamente su papel.

Como se puede observar, la problemática que involucra a los derechos de los pueblos indígenas es amplia y requiere el compromiso y dedicación necesarios para obtener su plena vigencia. Avanzar en este ámbito implica conjugar la igualdad en el trato, por un lado, y el respeto de la diferencia y la identidad, por el otro.

Tengo la convicción de que **debemos dar prioridad al establecimiento de un sincero diálogo intercultural entre los Estados y los pueblos indígenas**, en la medida que se trata del mecanismo pertinente para cumplir con los derechos fundamentales y la generación de cohesión social.

Ahora más que nunca es necesario que los Estados institucionalicen el diálogo y las prácticas de buen gobierno para respetar, proteger y cumplir con los derechos de los pueblos indígenas, en aras de nuestro deber común de defender la dignidad humana de todas las personas.

De esta manera iremos construyendo una sociedad cohesionada y justa, en donde sus miembros posean un sentido de pertenencia abierto e inclusivo.

Pero sobre todo, como ha señalado Amartya Sen, una sociedad en donde sus miembros celebren la diversidad cultural en la medida que es elegida con tanta libertad como sea posible por las personas involucradas, y en donde las culturas no sean barcos que se cruzan sin luces durante la noche¹¹, sino puntos de referencia para un diálogo orientado a construir un futuro común de prosperidad.

¹¹ Sen, Amartya. Op. Cit. p.201, 202 y 209.

Muchas gracias.

(fin)