



## INGOBERNABILIDAD, VIOLENCIA E INSEGURIDAD<sup>1</sup>

*Zenón Vargas Morales*

*Ingovernabilidad, violencia e inseguridad ciudadana son temas de interés actual, no sólo de la clase política, sino también de la comunidad académica. La creciente inseguridad de la población tiene su base real no sólo en los hechos delictivos (corrupción, narcotráfico, contrabando, delitos comunes), sino fundamentalmente en la situación de ingovernabilidad creada durante los últimos dos regímenes (Alan García y Alberto Fujimori), cuyas medidas económicas y políticas no han permitido articular al Estado las demandas de la sociedad civil. Agregándose a esto, la violación del Estado de derecho, el incremento del desempleo, la pobreza crónica y la violencia generalizada en sus diferentes formas.*

<sup>1</sup> Anotaciones preliminares del proyecto de investigación: "Violencia, gobernabilidad y seguridad ciudadana", que en estos dos últimos años se realiza bajo el auspicio del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales y del Consejo Nacional de Investigación de la UNMSM.

## INTRODUCCIÓN

El tema de la gobernabilidad cobra importancia debido a los problemas que enfrentan los regímenes democráticos en los países del Tercer Mundo y concretamente, América Latina. Problemas que se evidencian en la limitada capacidad de los órganos de gobierno para enfrentar las crecientes exigencias sociales y la diversidad de intereses que son necesarios conciliar para el bienestar de la población.

El presente artículo, constituye el resumen de un trabajo más extenso, donde el tema de gobernabilidad y seguridad ciudadana se analiza con el propósito de conocer la situación del actual régimen.

Este régimen, en estrecha relación con los militares y representantes de las instituciones financieras internacionales, implementan un conjunto de políticas que definen un determinado tipo de gobernabilidad en el país. Es, en esa dirección que instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, desarrollan intensas actividades, relacionadas con el diseño de reformas de Estado y el fortalecimiento del «governance»<sup>2</sup>, y la implementación de políticas que busquen un mejor desarrollo humano.

La violencia social es otra de nuestras preocupaciones, por cuanto en la actualidad, el país afronta una tendencia ascendente de dicho fenómeno, los organismos del Estado se encuentran rebasados y por tanto, limitados para cumplir sus funciones de preservar la seguridad ciudadana y el bienestar de las grandes mayorías. Las diversas estrategias de control social asumidas por los diversos regímenes políticos durante las últimas décadas, no han dado los resultados esperados.

Durante la última década, América Latina es escenario no sólo de grandes manifestaciones de descontento social, sino del incremento de la violencia social y política. Países como Guatemala, El Salvador, Jamaica, Brasil, Nicaragua, Colombia, México, ocupan las tasas más altas de homicidios.

En el caso de los dos primeros países alcanzan a 150 por cada cien mil habitantes. Lima, aún se encuentra por debajo de la magnitud de violencia de otras ciudades de América Latina y el Caribe, pero la ola de criminalidad y de inseguridad en todos los espacios de la ciudad, es creciente y alarmante. Hecho que en el caso peruano obligó al Poder Ejecutivo a solicitar facultades extraordinarias al

<sup>2</sup> Estas instituciones entienden por *governance*, «la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo».

**Tasas de homicidio por cada 100,000 habitantes  
1980 - 1990**

País	Fines de la década de 1970	Fines de la década de 1980
	Principios de la de 1980	Principios de la de 1990
Colombia	20.5	89.5
Brasil	11.5	19.7
México	18.2	17.8
Venezuela	11.7	15.2
Trinidad y Tobago	2.1	12.6
Perú	2.4	11.5
Panamá	2.1	10.9
Ecuador	6.4	10.3
Argentina	3.9	4.8
Costa Rica	5.7	4.1
Uruguay	2.6	4.4
Paraguay	5.1	4.0
Chile	2.6	3.0

Fuente: Robert Ayres. *Crime and violence as Development issues in Latin America and the aribbean* World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C., enero de 1998. Citado por CEPAL, Agencia Social, Seguridad Ciudadana y Violencia, p. 217.

Congreso, con la finalidad de legislar sobre la materia. De esto, se desprende algunas de las interrogantes siguientes:

¿Por qué los gobiernos encargados de velar por la seguridad ciudadana se han convertido en una fuente de inseguridad y temor para la mayoría de los ciudadanos?

¿Puede haber gobernabilidad en regímenes democráticos que no garanticen el respeto a los derechos económicos, sociales y políticos?

¿Puede haber seguridad ciudadana si la mayoría de la población no tiene acceso a empleo, educación, salud, vivienda e información?

¿Cuáles son las necesidades mínimas que las personas y familias, deben satisfacer para ser considerados sujetos con seguridad económica, social y política?

¿Porqué la violencia común y la delincuencia se incrementan día a día en el Perú?

Como la violencia es consecuencia de un malestar en la sociedad, se necesita buscar las causas estructurales y coyunturales que expliquen su origen. Es, en esa dirección, que relacionamos con la variable gobernabilidad, dejando de lado un conjunto de variables también importantes para su análisis causal. Las respuestas son sólo algunas reflexiones preliminares y en esa medida, nos sirve de hipótesis de trabajo. Son considerados elementos de contexto: la reducción de la tasa de inflación, el control de la subversión, la reinserción en el mercado internacional, como también el incremento de la pobreza y la desigualdad.

Cuando en la década del ochenta, el Perú se reincorpora a la democracia<sup>3</sup>, lo hace en un contexto de nuevas tendencias y cambios: la globalización de una economía de mercado, violencia política con características mesiánicas, fin de los socialismos reales y la hegemonía de la ideología liberal. Es dentro de este contexto internacional y nacional, que se acentúa una situación de ingobernabilidad en democracia, cuyas características se pueden visualizar en dos planos: por un lado, la incapacidad de los gobiernos para consolidar la democracia y el Estado de Derecho, y por otro, la incapacidad para plantear políticas que permitan superar la brecha social.

### **1. La lógica de los actores de la gobernabilidad**

El problema del buen gobierno, la violencia y la seguridad ciudadana siempre han estado presentes en la preocupación de filósofos y pensadores sociales desde la filosofía clásica griega hasta el pensamiento social contemporáneo. Esto debido a que desde los albores de la civilización, el hombre establece relaciones más complejas que las relaciones de parentesco. Posteriormente, se consolidan las desigualdades sociales entre los individuos y entre los grupos; surgen los conflictos entre ellos, obligándolos a organizarse y conferir el poder de mando a un «jefe», quien a su vez debe garantizar la tranquilidad y seguridad mediante el establecimiento de ciertas reglas que dieron lugar a un determinado tipo de gobierno y poder. En estas primeras etapas de la historia humana, las polis atenienses, fueron las más representativas como sistema de gobierno y poder, donde los ideales de respeto a la ley y la justicia, armonizaron con un conjunto de valores éticos en la administración de la cosa pública<sup>4</sup>.

El concepto de gobernabilidad enfatiza la dimensión política antes que la administrativa, es la forma de cómo se establece la relación entre el Estado y la sociedad civil. Pero, el Estado es sólo una de las formas que ha adoptado la organización política de la sociedad en el transcurso de la historia. El Estado como organización política surge recién en el siglo XVI, o sea, es relativamente reciente. Mientras que, cuando hablamos de poder de gobierno nos remontamos a fases históricas muy anteriores al Estado moderno.

La discusión actual del tema gobernabilidad tiene su fuente de inspiración teórica en las corrientes del neoinstitucionalismo, que plantean las estrategias de reforma institucional del Estado y por otro lado, el debate sobre la ingobernabilidad de las democracias<sup>5</sup>. Xavier Arbós y Salvador Giner, estudiosos del tema, afir-

<sup>3</sup> La mayoría de los países de América Latina, tienen un pasado de regímenes autoritarios, cuyas consecuencias han sido los desajustes de las instituciones democráticas.

<sup>4</sup> Held, David, *Modelos de Democracia*, Alianza editorial, Barcelona, España, p. 29.

<sup>5</sup> Es una gran contribución los trabajos de Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, los trabajos realizados por INIDEN, *Gobernabilidad y Desarrollo*, los trabajos realizados por Agenda: Perú, y el Instituto de Estudios Peruanos.

man que existen, hasta cuatro perspectivas teóricas sobre el tema, desde posiciones conservadoras hasta las marxistas (Habermas, Offe, O'Connor), pasando por los neoconservadores (el keynesianismo) y la de los liberales<sup>6</sup>. De todas las perspectivas, la que más ha influido en las Ciencias Sociales es la de Daniel Bell, Samuel Huntington, Crozier y Watanuki, para quienes la ingobernabilidad es producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de los servicios, pero con consecuencias como la de la crisis fiscal<sup>7</sup>. Sostienen que esto genera no sólo disfunciones en el sistema democrático, sino también la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y del individualismo, como también, la "sobrecarga" del gobierno, debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales.

Gobernabilidad y poder son conceptos que han pasado a formar parte del lenguaje natural y común, se utilizan para referirse a la persona o conjunto de personas que tienen la misión de gobernar dentro de una determinada esfera, que puede ser económica, social, política, militar e incluso familiar. De hecho, no en todas las esferas de poder se observa un sistema político formal, pero, gobernar implica una actitud política. Se gobierna sobre la base de un programa y en un escenario donde están en juego diversos intereses. Entonces, en cualesquiera de estas esferas la gobernabilidad será eficaz y tendrá legitimidad, sólo cuando logra crear consenso, aceptación para llevar a cabo el programa.

Cuando afirmamos que gobernar implica una actitud política, queremos señalar que en un Estado ordinariamente institucionalizado con el voto universal de la población, se otorga poder a los elegidos para que ejecuten el programa que durante la campaña ofrecieron a sus electores. De este acto democrático surge el principal órgano de gobierno que es el Poder Ejecutivo, donde el Presidente tiene la libertad de elegir, nombrar, remover a los Ministros de Estado y ellos, a su vez, se encargan de la designación de los funcionarios públicos que deben canalizar las políticas del régimen político. Estas personas que trabajan en las diferentes instituciones, son los órganos de gobierno que se encargan en canalizar la organización y dirección del programa político del régimen.

El concepto de gobernabilidad<sup>8</sup> se deriva de «buen gobierno», se usa desde diversas orientaciones ideológicas y políticas, con diversos fines y en esa medida

<sup>6</sup> Arbós, Xavier, y Salvador Giner, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XX, 1993.

<sup>7</sup> Crozier, Michel, *La société bloquée*, Paris, Editions du Seuil, 1970, citado por Manuel Alcántara Sáez, ob-cit.

<sup>8</sup> En los países anglosajones government se entiende como régimen político, un concepto mucho

en algunos aspectos contradictoria. El desafío de la gobernabilidad consiste en la necesidad de articular el Estado con la sociedad civil, en la cual, la administración eficiente esté articulada al problema político, o sea, el de garantizar la democracia y el Estado de derecho. A decir de Nogueira, el desafío de la gobernabilidad consiste en la creación de gobiernos competentes para procesar demandas, conflictos y contradicciones con la perspectiva de introducir políticas dirigidas a la promoción de la justicia social, del bienestar y del desarrollo<sup>9</sup>.

La participación y el diálogo son elementos indispensables para el ejercicio eficiente y eficaz del poder político. Es por ello, que existe una tendencia cada vez mayor a considerar el tema de gobernabilidad en el marco de un sistema democrático en pleno ejercicio. Es en esta dirección, que para Pedro Planas, gobernabilidad presupone en primer término, instituciones jurídicas con funcionamiento autónomo, condición mínima para el andamiaje de un auténtico Estado Moderno. En segundo término -afirma Planas- el concepto de gobernabilidad se asocia, no tanto a la legitimidad de las autoridades, sino principalmente a la efectividad de la participación ciudadana, del control fiscal y parlamentario y de otros principios paralelos, inherentes a la limitación del poder, tales como: transparencia de las decisiones, la rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos, el equilibrio de poderes, la amplia vigencia de los derechos humanos, la seguridad jurídica de los ciudadanos y el firme respeto de la Constitución y las leyes por el Ejecutivo<sup>10</sup>.

Es importante puntualizar, que en toda comunidad política existe un órgano de gobierno, cuya misión es imponer las reglas de conducta y de tomar decisiones necesarias para mantener integrada a la sociedad y defenderla de factores que puedan afectar su seguridad material y espiritual. Este órgano de gobierno es el Poder Ejecutivo, cúspide del poder que se encarga en organizar y designar a los funcionarios públicos que tienen la responsabilidad de hacer cumplir las decisiones del gobierno, a través de la administración pública.

De lo anterior, se desprende que los otros poderes como el legislativo y el judicial no forman parte directa de los órganos de gobierno, pero pueden delimitar y controlar la acción del gobierno. El poder se ejerce sólo dentro de la esfera de su competencia, en este caso, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, son instituciones de poder que tienen autonomía frente al Poder Ejecutivo.

más amplio en relación al concepto gobierno. Pero en el caso de Estados Unidos se conoce como administration o en el caso inglés como cabinet. En el caso de Brasil es governanza.

<sup>9</sup> Marco A. Nogueira, "Democracia política, gobernabilidad y representación", en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, N°1, enero de 1994, pp. 7-26.

<sup>10</sup> Planas, Pedro, *Derecho Parlamentario*, Ed. Forenses, Lima, 1997, pág. 41.

En sociedades democráticas, la elección del representante del órgano de gobierno (el Presidente de la República) se realiza con la participación ciudadana, a través del voto universal. Asimismo, el pueblo se organiza en agrupaciones o partidos políticos, que sirvan de mediadores frente a los órganos de gobierno, canalizando sus demandas. En esa medida, el Presidente de la República se encuentra, relativamente, subordinado al poder de la población, por cuanto salió elegido por una concertación de votos a través de los partidos políticos. La ausencia de partidos políticos supone la falta de canales de articulación de demandas de la población que sean tomados en cuenta por el gobierno.

## **2. Gobernabilidad, cambios y permanencias**

En los años ochenta, la gobernabilidad del régimen político se configura a partir de los principios de la ideología liberal del libre mercado, o sea, endeudamiento externo, liberalización progresiva del mercado interno y la eliminación de las trabas de libre comercio. Cuando se llega al final de la década del ochenta, las reformas económicas llevadas a cabo no tienen éxito, principalmente para los intereses de los que patrocinan estos cambios, pero principalmente para sus representantes que eran la población mayoritaria que había apostado por un determinado régimen político.

A fines de la década del ochenta, el régimen político aprista tuvo que soportar una desproporción creciente de las demandas que provenían de la sociedad civil, y la falta de capacidad del Estado para satisfacerla, siendo la respuesta de ese gobierno, una represión dura a las manifestaciones públicas de descontento social. Cuando en la década del noventa, se produce el cambio de gobierno, Alberto Fujimori buscó desacreditar las organizaciones representativas de la sociedad civil que servían de mediadores con los órganos de gobierno. Los sindicatos y los partidos políticos, fueron calificados despectivamente de «tradicionales», antidemocráticos y corruptos<sup>11</sup>.

En la actualidad, frente a la crisis económica y social y las denuncias de ingobernabilidad, la respuesta ha sido determinar soluciones autoritarias, que se mueven en dos direcciones paralelas: por un lado, el fortalecimiento del poder ejecutivo y el control de las otras instituciones de poder incluida los medios de comunicación.

Hasta antes de la década del 90, el régimen político de Alan García se caracterizó por una gobernabilidad que los estudiosos han calificado como política de

<sup>11</sup> Es importante indicar que los órganos de gobierno de las sociedades modernas descansan su poder en el uso de la fuerza o la amenaza de recurrir a ella. Para esto se sirven de la Policía Nacional, el ejército, el Servicio de Inteligencia Nacional, los paramilitares. El incremento de las prisiones en el territorio nacional son evidencias que confirman lo señalado.

prebenda de tipo mercantilista, que frenó el desarrollo de iniciativas individuales, bloqueando la expansión del mercado, con el consiguiente fomento de la corrupción. Esta situación llevó a la generación de conductas "informales", por su distanciamiento frente a las normas y procedimientos legales, que llevarían a una situación de desborde popular y de crisis de gobernabilidad.

Alan García se alejaba del poder, luego de una gestión llena de fracasos en todos los aspectos, como consecuencia de medidas económicas de tipo populista y proteccionista, que terminaría en crisis cíclicas en la balanza de pagos, la hiperinflación que alcanzó los 7,649.7%; sistema de tasas múltiples de cambio, déficit fiscal, baja presión tributaria, nivel de monetización baja, deterioro de las reservas internacionales, atrasos en el pago de la deuda externa con el aislamiento del Perú de los mercados financieros internacionales. A estos indicadores, se sumaban el deterioro del mercado laboral, la violencia política y la corrupción, que llevaron a las grandes mayorías del país a una situación total de inseguridad económica, social y política.

Sin mayores recursos para la campaña y el apoyo de las diversas fuerzas políticas, el Ing. Alberto Fujimori gana las elecciones en 1990. En su condición de docente universitario y ex-Rector de la Universidad Agraria, supo tejer redes en diversos sectores sociales: los sectores populares, los evangélicos, los apristas e izquierdistas que no deseaban la victoria de Mario Vargas Llosa y del Programa político neoliberal diseñado por un sector de la clase política de la sociedad. Asimismo, la dispersión y la crisis de los partidos políticos contribuye a que Fujimori obtenga más parlamentarios para su agrupación política, con lo cual el órgano del Poder Legislativo pierde autonomía y se subordina a las decisiones presidenciales<sup>12</sup>.

La popularidad del presidente se incrementa en abril de 1992, a 78.3%, cuando da el autogolpe de Estado y otras medidas antidemocráticas como el cierre del Congreso y el desmantelamiento de buena parte del Estado. Frente al respaldo contundente de la población, Fujimori, optó por no comprometerse en alianzas que pudieran limitarlo en sus propósitos neoliberales. Criticó duramente la ineficacia y los actos de corrupción cometidos por los funcionarios de los gobiernos anteriores.

Los primeros vínculos que el Presidente establece para constituir su órgano de gobierno son principalmente, el entorno familiar y profesional, los amigos de la Universidad Nacional Agraria, sectores corruptos de las Fuerzas Armadas y algu-

<sup>12</sup> Fujimori, acusó a los partidos de tradicionales y de estar dominados por las oligarquías irresponsables. Por otro lado, los seguidores de Mario Vargas Llosa tildaron a Fujimori de Hijo de un inmigrante japonés y a los que habían votado por él de ignorantes.



nos empresarios. A esto se agregarían los actores internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y sus representantes nacionales que conforman la tecnocracia. En esta primera etapa de construcción de una nueva gobernabilidad, propone entre otras medidas, limitar las atribuciones de los gobernantes y funcionarios públicos, teniendo en cuenta las orientaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo.

A estos hechos, debemos añadir que en el contexto internacional se produce la desintegración de la Unión Soviética, transición de economías planificadas y centralizadas a economías capitalistas, y el crecimiento rápido de la economía de algunos países asiáticos. Es en este contexto que el concepto de gobernabilidad adquiere nueva importancia para realizar programas de reestructuración económica, sin necesidad de que los países puedan asumir una actitud de resistencia o enjuiciamiento. Por otro lado, para las instituciones internacionales, patrocinadoras del programa económico y político, es un concepto menos ofensivo, frente a conceptos como reforma del Estado o cambios sociales y políticos, a pesar de que ese es el objetivo.

Los resultados de las investigaciones realizadas con el patrocinio de las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el BID, dan cuenta de que para una «buena gobernabilidad» en regímenes de democracia formal, no son suficientes el libre mercado, sino que es necesario crear las bases para el sustento de la democracia. Esto significa ir más allá del libre mercado, fortalecer las instituciones, propiciar la participación de la sociedad civil, combatir la corrupción de los funcionarios públicos, la reforma del poder judicial, nuevas formas de relación entre trabajadores y empresarios. En síntesis, plantean reformar el Estado, pero en dirección a una modernización de los mercados que sea coherente a los intereses de los programas de financiación externa. Es con ese propósito que a partir de los años noventa, se promueve una gobernabilidad estable, donde se garantice un marco institucional adecuado y funcional. Esto explica, por qué los países que reciben financiamiento externo se ven en la obligación de liberalizar sus economías, abrir sus fronteras a la inversión y el comercio extranjero, mantener salarios bajos y flexibles, adoptar políticas macroeconómicas que favorezcan la estabilidad de los precios por encima del crecimiento; mejorar la administración pública, realización de auditorías, descentralización de los servicios públicos, reforma del poder judicial, privatización de las empresas del Estado, desplazamiento del poder desde el sector público al privado, reduciendo la función y las obligaciones del Estado para con la sociedad. Aquí es importante observar, que las instituciones financieras internacionales se convierten en un órgano de gobierno por encima del Poder Ejecutivo y los otros órganos del Estado, que no sólo orienta y canaliza la reforma del Estado, sino que subordina el Poder del Gobierno a sus intereses particulares.

Ahora, no podemos negar que el conjunto de la sociedad necesita no sólo la reforma del Estado, sino, el cambio del régimen político y de programa. El problema es, qué es lo que se debe reformar en su estructura económica, política y jurídica y con qué finalidad. Es necesario empezar por lo menos con que la reforma del Estado pretenda la administración eficiente, eficaz y legítima de la cosa pública, con el propósito principal de acortar las distancias sociales y garantizar la realización plena de las personas a través de generación de mayores oportunidades de trabajo, educación, una vivienda digna, alimentación, salud y recreación.

Entonces, se debe abrir el debate, que vaya más allá del tema de gobernabilidad, es decir, debatir sobre el tipo de Estado y las formas de relación con la sociedad civil. En la historia de la humanidad esto ha sido el debate permanente desde Platón, Aristóteles, pasando por John Locke, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville, Marx con su propuesta de la sociedad comunista<sup>13</sup>. Las nuevas teorías sobre el Estado retoman elementos debatidos por estos autores.

### **3. Entre el miedo y la esperanza**

Con lo señalado en los párrafos anteriores, es evidente que el actual régimen político del presidente Alberto Fujimori, ejecuta la reforma del Estado desde la concepción neoliberal diseñada por las instituciones financieras internacionales. Los resultados macroeconómicos parcialmente positivos para los propósitos del mercado internacional, son una muestra de ello. Hechos que se confirman en los cambios de algunos indicadores económicos: reducción de la inflación a menos de 10%, aumento de las reservas internacionales, control parcial de la violencia política. Pero, por otro lado, los indicadores sociales nos dan cuenta de que el 50% de la población se encuentra en situación de extrema pobreza; la desigualdad se acentúa cada vez más, donde los ricos son más ricos y los pobres se encuentran en un proceso de mayor empobrecimiento; tasa de desempleo alta y persistente; clase media diezmada; mayor índice de niños en el mercado laboral; disminución de la asistencia escolar en las zonas rurales y marginales; incremento de los secuestros y crímenes; aumento del narcotráfico y su enraizamiento en la vida económica, política y militar; incremento de la corrupción por parte de los funcionarios públicos, entre otros. Esta reforma neoliberal afecta principalmente a los sectores sociales medios y sectores marginales, quienes para conservar un nivel mínimo de vida se han visto en la necesidad de organizarse en Comedores Populares y Comités de vasos de leche.

<sup>13</sup> Estas ideas dentro de la historia del pensamiento social se desarrolla con mayor amplitud en otro trabajo publicado como documento de trabajo Vargas Morales, Zenón, *Teoría Política y Seguridad Ciudadana*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, UNMSM, Lima, diciembre, 1997.

Por otro lado, las principales instituciones del Estado han perdido legitimidad y credibilidad ante la opinión pública. Tenemos una ausencia de instituciones de mediación que permitan canalizar las demandas de la sociedad civil. Alberto Fujimori como presidente de la República junto a sus asesores extranjeros y nacionales, ejecutan esta nueva gobernabilidad con actitudes autoritarias que envuelven no sólo al conjunto de las instituciones, sino al conjunto de la sociedad civil. Situación que es aceptada por la población sin ningún tipo de reparo, debido a que en nuestras consciencias se ha internalizado una actitud de miedo y temor a la represión, al espionaje, los secuestros, la pérdida del trabajo, etc.

Es importante distinguir entre autoridad y autoritarismo, por cuanto el primero se emplea en relación estrecha con el concepto de poder<sup>14</sup>. Decimos que existe autoridad, cuando en una relación de poder las personas adoptan un comportamiento de subordinación frente al que tiene poder. Pero, esto no es suficiente para identificar correctamente el fenómeno de la autoridad. Puede darse el caso de que la autoridad esté condicionada por la fuerza, o pueda ser que esté legitimada por los representados. Por esta razón, en la historia de la humanidad han existido autoridades que usurparon el poder. Una autoridad puede ser legítima cuando logre consenso en la población y asegure la obediencia sin recurrir a la fuerza. Respeto al Estado de derecho, busca que la obediencia se transforme en adhesión. Por otro lado, la autoridad será ilegítima cuando se ejerza prescindiendo del consenso y los valores que animan los órganos del Estado; cuando no se respeta la Constitución y las leyes.

Experimentamos aspectos de ella en nuestra vida familiar, en la escuela, en la universidad, en la Iglesia y en la comunidad en que vivimos, cuyas normas nos atan a todos<sup>15</sup>. El sentido de la autoridad y el modo como se ejerce de una manera activa abarca todos los aspectos de la vida. El ejercicio de la autoridad se evidencia no sólo en el espacio público, sino, en todos los espacios de la vida cotidiana. Está la autoridad de los padres y maestros frente a los hijos y alumnos, del policía de tránsito y los conductores de vehículos, entre otros. La autoridad tiene que ver con el modo como actúan los padres de familia, los militares, los sacerdotes, los funcionarios, los dirigentes, los profesores frente a sus subordinados. La mayoría de la sociedad civil, acepta sin mayor cuestionamiento. La autoridad como poder legítimo presupone un juicio positivo acerca del poder. La autoridad tiene el «derecho» de mandar o de ejercer el poder, y que los que están sometidos tienen «deber» de obedecerle o seguir sus directivas. La aceptación del poder como legítimo es lo que produce la actitud, más o menos estable

<sup>14</sup> Desde que los romanos acuñaron la palabra *auctoritas*, constituye uno de los términos cruciales de la teoría política. Algunas veces se ha usado «poder» y «autoridad» como sinónimos.

<sup>15</sup> Dominian, Jack, *La Autoridad*, Edt. Herder, Barcelona, España, 1979, p.7.

a través del tiempo, a la obediencia incondicional a los mandatos o a las directivas que provienen de una determinada fuente<sup>16</sup>.

Pero, cuando hablamos del adjetivo «autoritario» y el sustantivo «autoritarismo», a decir de Bobbio y Matteucci, solemos referirnos a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas.

El presidente Alberto Fujimori, para justificar su actitud autoritaria y el autoritarismo buscó desprestigiar al conjunto de la clase política ante la opinión pública. Permanentemente, repitió que estaban desprestigiados, que la sociedad civil los rechazaba porque sus programas, esquemas y modelos de organización ya no eran funcionales a las nuevas tendencias y cambios que ocurrían en la sociedad. Esta campaña de desprestigio de la clase política y de las organizaciones sociales y políticas, respondía a un propósito de liquidar a las organizaciones representativas, de los trabajadores, instrumento de reivindicación de los derechos laborales y evitar confrontaciones con la sociedad civil organizada.

Jorge Trelles, congresista miembro del grupo Nueva Mayoría-Cambio 90, afirmó en una conversación con el periodista César Hildebrandt «que existía un poder organizado que reside en el Ejecutivo y por lo tanto el Parlamento había perdido vigencia». Añadió que en su consideración el Congreso no es un organismo funcional para entrar al poder (...) ya que las mejores gentes están cada vez más en el Ejecutivo o en la sociedad viva y los que van al parlamento son desgraciadamente los políticos que están siendo rechazados en el Perú y en el mundo»<sup>17</sup>.

Tanto para los congresistas de oposición como para el conjunto de la opinión pública, el presidente Alberto Fujimori es el poder único. Efectivamente, controla no sólo el Poder Ejecutivo, sino, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones, los medios de comunicación y el conjunto de las entidades autónomas. Efectivamente, posee una personalidad autoritaria que se traduce en la arrogancia y el desprecio a los partidos políticos, a la clase política, a sectores organizados de la sociedad, en general, a todos, que se encuentran privados de fuerza o poder. Pero, por otro lado, posee una disposición de obediencia esmerada a los superiores que detentan la fuerza y el poder, como son los militares, el Servicio de Inteligencia Nacional y las instituciones financieras internacionales, ante quienes se subordina con respeto y adulación.

<sup>16</sup> Bobbio Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Editorial Siglo XXI, primera edición en español, México, 1981. P. 140.

<sup>17</sup> «Congreso atraviesa una seria crisis», diario El Sol, 25 de mayo de 1996.

Desde el punto de vista de los valores democráticos, según Bobbio, el autoritarismo es una manifestación degenerativa de la autoridad, una pretensión y una imposición de la obediencia que prescinde en gran parte del consenso de los subordinados y restringe la libertad<sup>18</sup>.

#### **4. Violencia social e inseguridad como problema**

La violencia social ya no se puede considerar como efecto sólo de la miseria y el descontento ni la solución reducir al ámbito policial y jurídico; su alcance va más allá de la situación de pobreza. Está el aspecto ético en la administración de los órganos y recursos del Estado, donde la corrupción, el enriquecimiento rápido e ilícito de los funcionarios, el narcotráfico y la violación al Estado de Derecho es cotidiano. En los últimos años, no hay día en que los medios de comunicación, denuncien la participación de oficiales de las fuerzas armadas y policiales en el narcotráfico. Aún está en el recuerdo de todos los peruanos, el hecho de que naves de las Fuerzas Armada y Aérea (incluido el avión presidencial) transportaban droga desde hace varios años. Agregándose a esto, la participación de funcionarios públicos que laboran en las aduanas y el poder judicial. La sociedad se encuentra atravesada por todas las redes del narcotráfico, la corrupción y todas las formas de violencia que esto implica.

Todas las personas tienen una noción intuitiva de la violencia social. Pero, existen diversos puntos de vista teóricos que explican los factores y dinámica de la violencia entendida como la interacción de acciones interpersonales, o entre personas y grupo, con el propósito de hacer modificación dañosa del estado físico de una persona o grupo de personas que son blancos de la acción violenta. En esa medida la violencia se puede ejercer en forma directa o de una manera indirecta como en el caso de la violencia estructural.

En una relación de poder, lo que se busca es la modificación de conducta de las personas que voluntariamente han aceptado dicha relación de dominación. En cambio en la violencia se busca alterar o perjudicar el estado físico y espiritual y de sus posibilidades de realización como personas. Sólo en el caso de que el poder no tenga legitimidad en la sociedad, el uso de la fuerza para cambiar conductas de las personas se convierte en violencia directa. Cuando una persona o grupo de personas busca imposibilitar la realización social, libre e independiente de otras personas, estos últimos posiblemente adoptarán una conducta inadecuada como la violencia.

Hannah Arendt, ha trabajado la relación violencia y poder y postula la tesis siguiente: "La violencia es resultado de la ausencia de poder". Sostiene que cuando el poder abandona las instituciones emerge la violencia y que la violen-

<sup>18</sup> Bobbio Norberto y Nicola Matteucci. Ob-cid. pág. 143.

cia revolucionaria nace principalmente del vacío de poder y de la pérdida de legitimidad de las instituciones. Cuando las instituciones languidecen, es cuando aparece el vacío de poder y como consecuencia la violencia<sup>19</sup>. En el caso de los órganos de gobierno, el poder y la autoridad se ejerce con el propósito de conservar las condiciones de coexistencia pacífica entre los individuos y grupos que conforman una comunidad, y se usa la amenaza de violencia en caso de desobediencia. Según Weber, esto es el monopolio de la violencia legítima por cuanto constituye un objetivo mínimo e imprescindible de todo gobierno en salvaguarda de la coexistencia pacífica. Cuando el gobierno ejerce la violencia, toma en cuenta ciertos límites. Tiene que ser, no sólo por una necesidad compartida dentro del gobierno, sino incluso entre sectores importantes de la población. Pero, es importante tener en cuenta, que los actos de violencia que ejerce el gobierno son con el propósito de defender sus propios intereses y los de aquellos que tienen poder sobre él. Pero, los hace apelando a determinados valores como la defensa de la democracia y el territorio nacional. Asimismo, hay quienes sostienen que la violencia es el resultado de las múltiples tensiones acumuladas dentro de los países, según Neff nace de la incapacidad del orden socioeconómico de responder a las exigencias populares<sup>20</sup>.

La violencia es una consecuencia, en esa medida es dinámica y se desarrolla en correspondencia a las transformaciones económicas, sociales y políticas que ocurren en la sociedad. Hasta podríamos sostener que la violencia social y política, es un ingrediente funcional en el mantenimiento del orden social. Como ha puntualizado Corradi la violencia se presenta en situaciones de anomia cultural, de pérdida de la diferenciación estructural y, en general, en casos de destrucción de lo social<sup>21</sup>. Situación que se presenta fundamentalmente en la sociedad urbana. Precisamente por eso, a decir de Charles Tilly, los actos más violentos se desarrollan en las ciudades donde el proceso de industrialización y urbanización no ha logrado alcanzar sus mayores niveles de desarrollo, creando un proceso de inestabilidad y una situación de desarraigo social y político de la población que busca cierta estabilidad social y económica<sup>22</sup>.

Desde el momento que llegan los conquistadores, hasta la actualidad, la sociedad ha sido testigo de infinidad de tipos y usos de la violencia social y política.

<sup>19</sup> Arendt Hannah, *Sobre la Violencia*, Edit: Cuadernos de Joaquín Moritz, primera edición en español, México, 1970.

<sup>20</sup> Neff Jorge; "Violencia e ideología en América Latina", en: *Jaque a la Democracia: Orden Internacional y Violencia Política en América Latina* (Edición por Augusto Varas). Programa Rial. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales. Bs. As. 1990.

<sup>21</sup> Corradi Juan E. "Nuestra violencia: un marco de análisis", en *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina* (edición preparada por Augusto Varas). Programa Rial, Bs. As. 1990. P.41.

<sup>22</sup> Tilly Charles, *Collective Violence in European Perspectives*, citado por Bacelga y Urquijo.

Al respecto, James Petras, afirma que la violencia en gran escala, ha acompañado a los procesos de colonización, expansión económica y consolidación política, y ha sido utilizada como instrumento importante para imponer el cambio y para proporcionar oportunidades a favor de una clase sobre otra<sup>23</sup>.

Estos últimos años se caracterizan por el uso sistemático y continuo de la violencia para sostener el sistema social. Desde el deliberado debilitamiento de las instituciones bases de la democracia, hasta la deliberada desmovilización de la población, así como la exaltación de los principios autoritarios y la militarización de la vida social del país.

El uso de la violencia estructural y política por parte de los órganos de gobierno, es inherente al sistema capitalista. Sistema que definitivamente no puede ofrecer a las grandes mayorías la posibilidad de tener un empleo estable, el acceso a los servicios de salud, educación, vivienda y de participación en las decisiones políticas. Se vive una situación de inseguridad generalizada, como consecuencia no sólo de la violencia política subversiva, sino principalmente de una violencia estructural, base del desorden social. El programa neoliberal que aplica el actual régimen de gobierno, ha hecho que existan mayores distancias entre las personas y ha creado una situación de marginalidad y exclusión que lleva a la inestabilidad social y política, donde obreros, empleados, campesinos, profesionales, estudiantes, maestros, jubilados, expresan temor ante la fragilidad de la democracia y un futuro incierto. Todo esto, debido a que el «capitalismo democrático» opera con un doble criterio: mientras el sistema político pregona la igualdad, el sistema de mercado genera desigualdad<sup>24</sup>.

Por otro lado, las instituciones sociales y políticas que hasta hace poco parecían estar garantizadas de por vida, afrontan una situación de crisis en su estructura, en su funcionalidad y finalmente pérdida de legitimidad: desaparecen algunos ministerios y surgen otros, partidos políticos que hasta hace poco tenían el apoyo de más del 30% de la población, hoy en día no representan ni el 5% de la población electoral; gremios de trabajadores sin capacidad de respuesta cuando sus derechos son vulnerados; estudiantes secundarios y universitarios que ingresan a la fila de los desocupados y subempleados; oficiales de alta graduación que forman parte de las bandas criminales y del narcotráfico. Da la impresión de que todos vivimos en un mundo imaginario del delito, de frustración, temor e inseguridad<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Petras, James F.; "Imagen y realidades de la violencia: los Estados Unidos y América Latina, en Revista Mexicana de Sociología.

<sup>24</sup> Okun Arthur, *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*. The Brookings Institution, Washinton D.C. Citado por Adolfo Figueroa, en: "Desigualdad y Democracia", El Perú frente al Siglo XXI. PUCP, Lima, 1995.p.67.

<sup>25</sup> A diario se lee en la prensa nacional, los reportajes de la televisión y noticias radiales relacionada a

Los discursos políticos de la clase política, desde el Presidente de la República pasando por los congresistas y líderes independientes ya no consiguen dar confianza en el porvenir. Se vive un ambiente de desconfianza y una inseguridad generalizada hacia la clase política, y la solidez de las instituciones.

Frente a esta situación, algunos han optado por la resignación, mientras que otros optan por la violencia callejera. Protesta de pobladores contra los cobros excesivos de los servicios públicos, empleados y obreros que exigen ser repuestos en sus puestos de trabajo, jubilados que exigen aumento de sus pensiones, trabajadores que reclaman puestos de trabajo y finalmente estudiantes que esporádicamente salen a las calles en defensa de la democracia y el Estado de Derecho. Mientras que la juventud de los sectores populares, se agrupan como pandilleros del barrio o en las barras de algún equipo de fútbol en busca de su identidad, pero sin saber exactamente a dónde van, ni qué futuro les espera. Mientras que algunos otros posiblemente opten por el fundamentalismo y el mesianismo de las «sectas». En todos los casos, la repuesta del gobierno es atenderles con más violencia, para lo cual cuenta con destacamentos policiales especializados en reprimir este tipo de movimientos populares.

Algunos, sostienen que este sentimiento de inseguridad e incertidumbre se debe a la globalización económica y la individualización. A decir de Jean-Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallon, el mercado mundial impulsa el crecimiento y destruye puestos de trabajo; multiplica las riquezas, pero aumenta las desigualdades hasta lo intolerable. Del mismo modo, el movimiento de la democracia libera a los individuos pero atomiza el cuerpo social y deshace la solidaridad<sup>26</sup>.

La globalización de la economía y de los medios de comunicación, orienta nuevas tendencias de cambio en la sociedad. Destacan la presencia de nuevos actores sociales y políticos en la escena nacional: el Fondo Monetario Internacional, los tecnócratas, los políticos «independientes», los narcotraficantes, los militares, los subversivos, los violadores, los travestis y homosexuales, los secuestradores, los pandilleros, y otras «tribus» urbanas. Las instituciones que hasta hace poco eran el eje orientador del vínculo social y político, así como la solidaridad de los pueblos se encuentran en crisis.

los hechos de violencia. La reiteración cotidiana que hacen estos medios de comunicación, ha hecho que nos acostumbremos a una convivencia casi natural con la muerte diaria y las personas son cada vez menos sensibles a estos hechos. Ya no parecen conmoverse ni con las mafanzas, ni los secuestros, ni las minas traicioneras en nuestro propio suelo, o el reportaje de uno de los canales de televisión, donde nos muestra que la última esperanza que le queda a un niño de 9 años es rezar al pie de la cama de su madre que lucha contra la muerte causada por la tuberculosis.

<sup>26</sup> Jean-Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallon, *La nueva era de las desigualdades*, Edc. Manantial, Bs. As. 1997.



Estructural e históricamente la sociedad ha venido afrontando profundas desigualdades sociales, allí están los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos: el mapa de la pobreza que nos presenta una profunda desigualdad en el espacio social geográfico; la desigualdad en la distribución del ingreso en salarios, en el pago de los impuestos, salud, educación, vivienda. Las desigualdades se profundizan: la mayoría afronta cada vez más la exclusión económica, social y política y por otro lado, una minoría que se beneficia de todo tipo de seguridades. Estos hechos están a la vista de todos, y son parte de la conversación diaria de todos los sectores sociales. Pero, nadie desea dar cuenta de esta situación, ni la clase política, ni la intelectualidad, ni los medios de comunicación que dan la impresión de ser ajenos a los problemas cotidianos que vive la población.

Con relación a todo esto, existen por lo menos dos lecturas distintas sobre el mismo fenómeno: por un lado, están los funcionarios del Estado, los expertos y la clase política. Por otro lado, está la gente común de la calle, que juzga la salud de la sociedad por sentido común. Para los últimos, el modelo económico bajo orientación del Fondo Monetario Internacional, acentúa la desigualdad y la exclusión de amplios sectores sociales que estructuralmente ya estaban dadas desde siglos pasados. Esto quiere decir, que es un problema de larga duración que la sociedad enfrenta: desocupación, pobreza, analfabetismo, morbilidad, mortalidad. Pero, en la actualidad esta desigualdad tiene otros aspectos que los distinguen de la desigualdad de castas de la sociedad colonial, o más recientemente de la sociedad oligárquica, es la profundización de una diferenciación individualizada, privada y pragmática; la relación social es mucho más atomizada que antes: Obreros, estudiantes, profesionales y la juventud en su conjunto elaboran sus propios códigos de relación y de convivencia. La desigualdad que hasta hace pocos años se sustentaba en diferencias estables de clase, hoy en día se ha atomizado. A esto, se agrega la fragilidad de la democracia, con una clase política cuyos discursos políticos aparecen desvinculados de los nuevos problemas, temores y necesidades de la población lo cual acentúa la desconfianza y frustración en la mayoría de los sectores sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel  
 1995 *Gobernabilidad, crisis y cambio*; F.C.E. reimpresión, México.
- FIGUEROA, Adolfo  
 1995 "Desigualdad y Democracia", en *El Perú frente al siglo XXI*, Fondo editorial PUCP, Lima.
- FIGUEROA, Adolfo  
 s/f "La pobreza actual en el Perú". En: *Foro económico*. No. 8. Fundación Friedrich Ebert, Lima.

- FITOUSSI, Jean Paul y Pierre Rosanvallon  
1997 **La nueva era de las desigualdades**. Edit. Manantial, Bs. As.
- FRANCO, Carlos  
1993 "Visión de la democracia y crisis del régimen", en **Nueva Sociedad** No. 128, Caracas.
- LECHNER, Norbert  
1997 "Cultura política y gobernabilidad democrática", en: **Leviatán** No. 68.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio  
1995 "Gobernabilidad democrática progresiva", en: **Revista Análisis político** No. 25, mayo-agosto, Univ. Nacional de Colombia.
- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci  
1982 **Diccionario de política**, 2 tms. Primera edición en español, siglo xxi editores, S.A.
- OSSIO, Juan  
1990 **Violencia Estructural en el Perú**. 1ra edición; Lima - Perú; Edit. APEP; 92 pp.
- RUBIO, Marcial  
1993 "Gobernabilidad democrática en el Perú", en: **Nueva Sociedad**, No. 128, Caracas.
- SANTANA RODRÍGUEZ, Pedro  
1991 "Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de hoy", en: **Revista Foro**, No. 14, Bogotá.
- SAGASTI, Francisco y otros  
1994 **Democracia y buen gobierno**, Editorial Apoyo, Lima.
- VARAS, Augusto (Editor)  
1990 **Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina**, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Bs. As.
- VERDERA V, Francisco  
1997 **Seguridad social y pobreza en el Perú, una aproximación**. Perú; Documento de Trabajo N° 84; IEP ediciones; 75 pp.
- VILLARREAL, René  
1986 **Neoliberalismo**. 1ra edición; México: Fondo de Cultura Económica; 545 pp.