

Desigualdades horizontales en países en transición: recomendaciones de política pública

Este Informe de política de IFIT analiza la importancia de abordar las desigualdades horizontales en los países que atraviesan una transición. Además, ofrece análisis y recomendaciones basados en una revisión exhaustiva de la literatura existente y las lecciones aprendidas de experiencias en diversos países, incluidos aquellos donde IFIT ha tenido o tiene presencia.

Introducción

Las *desigualdades horizontales* (DH) son desigualdades políticas, económicas, sociales y culturales entre grupos socialmente significativos en un país en particular. Este tipo de desigualdad suele diferenciarse de *las desigualdades verticales*, que se refieren a las desigualdades de ingresos entre individuos u hogares.¹

Si bien las DH se asociaban generalmente con desigualdades entre grupos étnicos o culturalmente definidos, hoy en día se reconoce una gama más amplia de afiliaciones grupales, incluidas las raciales, religiosas, de género, rural-urbano, de edad e ideológicas, que pueden ser importantes para comprender las desigualdades en una sociedad particular.²

Las DH se pueden dar en las siguientes dimensiones:³

- *Las DH políticas* incluyen desigualdades en la distribución del poder político, administrativo y militar, así como en las oportunidades de las personas para estar representadas y participar en la política en todos los niveles.
- *Las DH económicas* incluyen desigualdades en ingresos, condiciones económicas, oportunidades de empleo y propiedad de activos.
- *Las DH sociales* incluyen desigualdades de acceso y resultados en educación, salud, vivienda y redes sociales.
- *Las DH de estatus cultural* incluyen el trato desigual y el reconocimiento de las normas, costumbres, idiomas y prácticas culturales o religiosas de diferentes grupos.

Hay diferentes razones por las que abordar las DH graves debería ser un objetivo de política pública importante para los países que atraviesan una transición de un conflicto violento o autoritarismo, incluyendo el aumento de la eficiencia económica, la promoción de una sociedad más justa y equitativa y la reducción del riesgo o la recurrencia de inestabilidad política o conflicto violento.

Amplia investigación desarrollada en los últimos 15 años ha demostrado que las DH severas aumentan significativamente el riesgo de inestabilidad política y de conflictos violentos, tanto a nivel nacional como subnacional. Por ejemplo, las DH fueron una fuente de conflictos violentos en lugares como Sri Lanka (donde las severas DH políticas y económicas entre las comunidades tamil y cingalesas contribuyeron al conflicto violento que asoló al país entre 1983 y 2009), la República Centroafricana (donde las DH severas regionales y religiosas contribuyeron a un levantamiento violento de los insurgentes *Séléka* dominados por musulmanes en septiembre de 2012), Nepal (donde una compleja mezcla de DH geográficas, étnicas y de castas superpuestas contribuyó al nacimiento de una insurgencia maoísta que duró de 1996 a 2006) y Nigeria (donde la persistencia de graves DH socioeconómicas entre los estados del norte dominados por musulmanes y los estados del sur dominados por cristianos ha contribuido a la persistente inestabilidad del país).

El riesgo de conflicto violento aumenta cuando las DH son severas y persistentes en diferentes dimensiones.⁴ Los casos en los que un grupo específico está en desventaja socioeconómica y, al mismo tiempo, mar-

ginado políticamente se consideran particularmente explosivos. Sin embargo, lo que es más importante, los conflictos no son necesariamente iniciados por estos grupos excluidos. De hecho, hay numerosos ejemplos en los que los grupos privilegiados han empleado la violencia para salvaguardar y mantener una posición comparativamente aventajada (por ejemplo, el conflicto vasco en España y el conflicto hutu-tutsi en Burundi).

En cualquier caso, la presencia de DH graves no siempre resulta en un conflicto violento. La adopción de ciertas políticas públicas orientadas a reducir las DH puede contribuir a calmar parte del enojo y el descontento asociados con las DH graves. Por ejemplo, el programa *Black Economic Empowerment* (BEE), que se introdujo en Sudáfrica en 2005, inicialmente ayudó a reducir algunos de los agravios y el descontento engendrados por las severas DH causadas por décadas de *apartheid* (especialmente entre la clase media negra).

Del mismo modo, las DH severas pueden no resultar en una movilización de grupos violentos si un régimen autoritario es capaz de reprimir con éxito cualquier expresión organizada de descontento. Sin embargo, una vez que tales regímenes se disuelven o colapsan, los agravios causados por las DH entre los grupos relativamente desfavorecidos (así como los temores entre los grupos relativamente aventajados de perder su posición privilegiada) pueden producir rápidamente graves tensiones políticas y sociales que conducen a conflictos violentos.

No obstante, los períodos de transición política ofrecen una oportunidad única para repensar profundamente muchas políticas públicas y para comenzar a abordar las DH más flagrantes, o al menos crear un fuerte consenso social sobre la importancia de hacerlo. Cuanto más se extienda el compromiso más allá de cualquier gobierno individual, convirtiéndose así en un compromiso de la sociedad en lugar de un gobierno específico, es más probable que se mantenga cualquier esfuerzo. Eso suele ser necesario, porque las DH socioeconómicas graves requieren de políticas públicas de largo plazo que no pueden abordarse en un solo ciclo electoral.

Si bien los individuos pertenecen a diferentes grupos y, por lo tanto, tienen múltiples identidades, a menudo está bastante claro cuáles son los grupos política o socialmente más relevantes en un país, particularmente en sociedades frágiles y afectadas por conflictos. De hecho, las tensiones políticas y los conflictos violentos asociados con las DH graves suelen reforzar las identidades de grupo y, por lo tanto, ahondando en las diferencias entre los distintos gru-

pos y que éstas sean más visibles y relevantes justo al comienzo de una transición.

Naturalmente, existe una gran variación entre países con respecto a las identidades de grupo que más importan.⁵ Si bien los grupos raciales son una línea divisoria muy importante en Sudáfrica, las diferencias ideológicas y entre las zonas rurales y urbanas se destacan enormemente en Colombia y las diferencias religiosas en Irlanda del Norte. Sin embargo, la importancia que las personas otorgan a las diferentes identidades de grupo no es inamovible y puede cambiar con el tiempo, debido a cambios en las instituciones y las circunstancias culturales, sociales y económicas. Por ejemplo, si bien las diferencias religiosas entre católicos y protestantes estuvieron durante muchos siglos en el centro de las tensiones y conflictos políticos de Europa, han tenido poca relevancia en Europa continental en las últimas décadas.

En general, donde las fronteras de grupo son menos rígidas, las personas pueden tener una mayor tendencia y capacidad para cambiar sus afiliaciones. En tales casos, es poco probable que las DH causen agravios profundos. Pero en los casos opuestos, en los que las fronteras son más rígidas, es más probable que la afiliación importe mucho, especialmente cuando los miembros de ciertos grupos son tratados como inferiores o están relegados a un estatus inferior.⁶

Para los países que atraviesan la transición de un régimen autoritario a un régimen más democrático, o de un conflicto armado a la paz, es extremadamente importante abordar las DH de manera sistemática. Sin embargo, en la práctica no ha habido consistencia. Por un lado, las autoridades nacionales y los organismos internacionales han reconocido que las DH son una causa importante de conflicto en varios entornos de reconstrucción y consolidación de la paz (por ejemplo, Nepal, Indonesia, Irlanda del Norte, Bosnia, Sudáfrica y Burundi).⁷ Sin embargo, este discurso sobre la necesidad y urgencia de abordar las DH rara vez ha resultado en políticas o programas sistemáticos para reducir estas desigualdades.⁸ Como tal, muy pocos países que han salido de un conflicto han logrado reducir sus DH; por el contrario, en la mayoría de los casos, las DH han empeorado, creando así una fuente de inestabilidad a largo plazo y una amenaza de reanudación del conflicto.

Si bien abordar las DH en países en transición es crucial, es un proceso intrínsecamente complejo que requiere que los responsables de la formulación de políticas equilibren la necesidad de abordar las DH con el riesgo de desencadenar una reacción violenta de los grupos favorecidos y el consiguiente endurecimiento de las afiliaciones grupales. El accionar discre-

to y políticamente informado es esencial. Si bien los políticos locales y los legisladores suelen desempeñar un papel de liderazgo, otros actores y partes interesadas, como grupos de la sociedad civil, empresas privadas, sindicatos, medios de comunicación, artistas, periodistas y educadores, también tienen un papel fundamental que desempeñar. Asimismo, las organizaciones internacionales y las agencias donantes pueden tener una voz importante y constructiva en términos de política.

Teniendo esto en cuenta, este informe procede a analizar 1) las opciones de políticas clave para abordar las DH, 2) el balance entre las políticas para enfrentar las DH y otras políticas, 3) la secuencia en el tiempo de las políticas contra las DH y 4) su viabilidad política.

Abordar las DH: Opciones de política pública

La lista de políticas y medidas contra las DH adoptadas por diferentes países es muy larga y ofrece una caja de herramientas de políticas útil para líderes políticos, sociales y empresariales en contextos de transición. La lista puede dividirse a grandes rasgos en tres enfoques: directo, indirecto e integracionista.⁹

- **Las políticas directas** se dirigen explícitamente a los grupos desfavorecidos. Si bien pueden ser relativamente efectivas para ayudar a reducir las DH en un área específica, las políticas directas generalmente aumentan la importancia de las afiliaciones y divisiones grupales. Qué tanto estas políticas refuerzan las diferencias grupales depende en gran medida de la naturaleza del grupo beneficiario. Por ejemplo, si bien los programas afirmativos basados en la etnia a menudo aumentan la prominencia de las identidades étnicas (vínculos rígidos), el riesgo suele ser menor con programas dirigidos a reducir las DH rurales-urbanas (vínculos más flexibles).
- **Las políticas indirectas** no utilizan las afiliaciones de grupo como tales, pero debido a su diseño benefician de manera desproporcionada a grupos relativamente desfavorecidos. Si bien estas políticas suelen ser menos efectivas a corto plazo para reducir las DH, es menos probable que endurezcan las fronteras de grupo y, por lo tanto, son beneficiosas para promover las relaciones intergrupales a largo plazo.

GRÁFICO 1 ENFOQUES PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES HORIZONTALES

		Enfoque de política		
		Reducción directa de DH	Reducción indirecta de DH	Integracionista
Dimensión	Política	Cupos de grupo; reserva de asientos; constitución consociacional; lista de representación proporcional.	Diseño de un sistema de votación que requiera compartir el poder entre los grupos (p. ej., requisitos de votación de dos tercios en asamblea) diseño de límites y número de asientos para asegurar una representación adecuada de todos los grupos; legislación y aplicación de los derechos humanos.	Requisitos de distribución geográfica de la votación; prohibición de partidos políticos étnicos/religiosos (estipulaciones de partidos nacionales).
	Socioeconómica	Cupos de empleo o educación; programas especiales de inversión o crédito para grupos particulares, incluidas las regiones.	Legislación contra la discriminación; tributación progresiva; programas de apoyo universal; programas de desarrollo regional; programas de apoyo sectorial (p. ej., Stabex).	Incentivos para actividades económicas entre grupos; requisito de que las escuelas sean multiculturales; promoción de instituciones cívicas multiculturales.
	De estatus cultural	Reconocimiento y educación de lenguas minoritarias; reconocimiento simbólico (p. ej., días festivos, asistencia a funciones estatales).	Libertad de observancia religiosa; ausencia de religión estatal.	Educación para la ciudadanía cívica; promoción de una identidad nacional dominante.

FUENTE: Stewart F., Brown GK, Langer A. (2008). Policies towards Horizontal Inequalities. En: Stewart F. (Ed.), *Hls and Conflict*, Palgrave Macmillan, Londres, pág. 304.

- **Las políticas integracionistas** no están directamente relacionadas con la reducción de las DH, sino que tienen como objetivo reducir la prominencia de las afiliaciones grupales.

El cuadro a continuación enumera ejemplos de cómo son las políticas y medidas para cada enfoque.

Es necesario realizar un análisis en profundidad de la naturaleza específica, la gravedad y los orígenes de las DH en un contexto de transición particular para determinar la combinación adecuada de políticas directas, indirectas e integracionistas. Esto requiere examinar 1) la demografía y geografía étnica, religiosa, cultural y política de un país, especialmente con respecto a los grupos sociales más importantes; 2) la situación absoluta y relativa de cada uno de estos grupos con respecto a las diferentes dimensiones de las DH, y 3) la naturaleza de la economía y el sistema político, y la forma en que los diferentes grupos se integran en él.

Sobre la base de este análisis, conviene destacar tres elementos importantes:

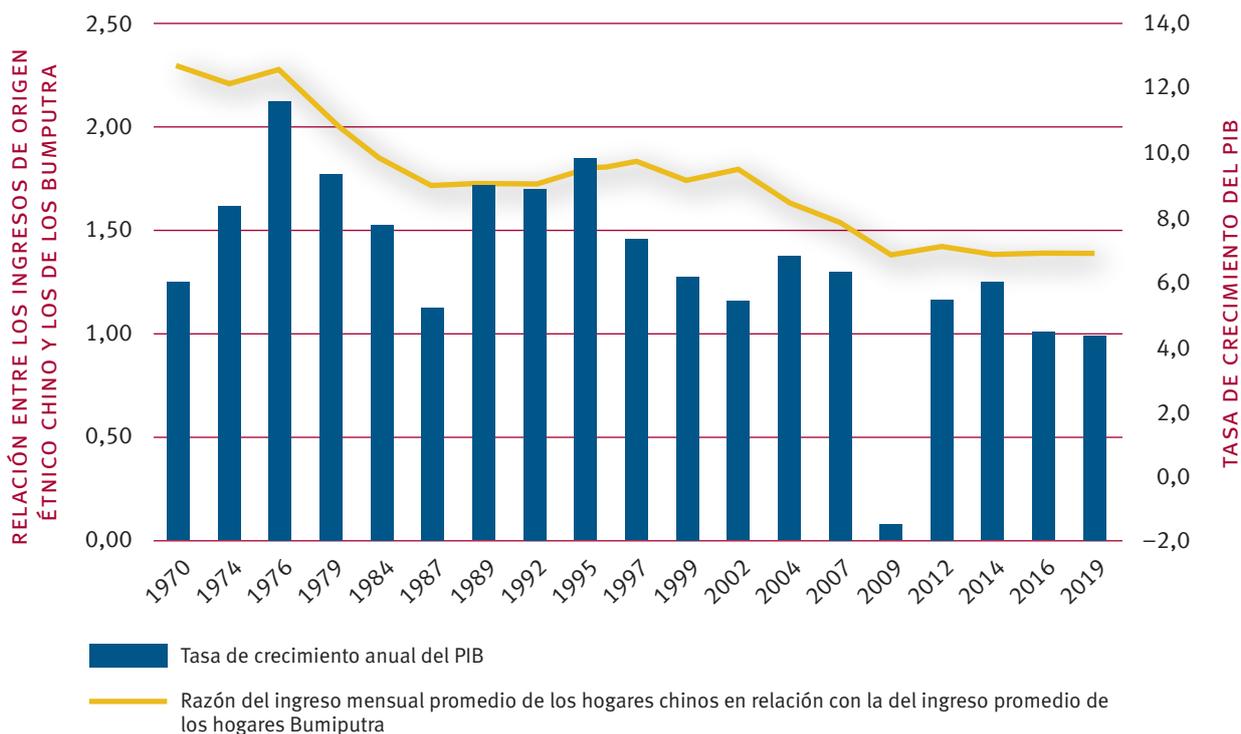
- *Primero, las políticas directas deben utilizarse con cautela.* Como se señaló, un serio inconveniente de las políticas directas es el riesgo de que puedan incrementar la importancia de las identidades de grupo, lo que a su vez puede aumentar el riesgo de una reacción violenta contra estas políticas por parte de miembros de grupos privilegiados. Estos últimos pueden sentirse amenazados en su posición o sentirse injustamente desfavorecidos o excluidos de estas políticas. Además, si las políticas directas terminan beneficiando solo a las capas superiores de los grupos desfavorecidos, corren el riesgo de socavar su propósito y pueden perder rápidamente legitimidad y apoyo entre los grupos favorecidos y desfavorecidos. Tanto la Nueva Política Económica de Malasia (NEP) como la BEE de Sudáfrica son ejemplos de programas de acción afirmativa que terminaron siendo políticamente insostenibles porque se percibieron como una herramienta de unos pocos privilegiados y de las élites políticas.¹⁰ Sin embargo, si los programas o políticas directos están dirigidos principalmente a la población de bajos recursos, se puede reducir gran parte del riesgo.¹¹ De lo contrario, se pueden utilizar políticas indirectas, especialmente si están diseñadas de manera que ayuden a reducir las DH en un período de tiempo razonable (p. ej., ciertas reformas electorales). Si las políticas indirectas requieren un largo período para ser efectivas (p. ej., legalización contra la discriminación, impuestos progresivos), pueden ser necesarias políticas directas.
- *En segundo lugar, una combinación de políticas directas e indirectas puede ser el enfoque correcto.* Los líderes de la transición que se toman en serio la reducción de las DH podrían decidir inicialmente defender o introducir un conjunto de políticas directas para lograr una reducción notable de las DH con relativa rapidez. Sin embargo, estas políticas deberían incluir cláusulas de caducidad vinculadas a un conjunto de objetivos predeterminados. Una vez que se logren estos objetivos, las políticas directas pueden ser reemplazadas por un conjunto de políticas y medidas indirectas.
- *En tercer lugar, las políticas directas e indirectas deben complementarse con políticas integracionistas.* Si bien las políticas directas e indirectas pueden ayudar a reducir las DH, hacen poco por reducir la importancia de las identidades de grupo y, en algunos casos, pueden fortalecerlas. Las políticas integracionistas pueden jugar un papel importante para ayudar a reducir este riesgo, contribuyendo así a mejorar las relaciones intergrupales a largo plazo. Por ejemplo, mientras que las DH se han reducido con éxito en Irlanda del Norte a través de una serie de políticas directas y especialmente indirectas implementadas desde la década de 1970, se han introducido pocas políticas integracionistas a gran escala y, por lo tanto, no es sorprendente observar que las comunidades católica y protestante permanecen marcadamente divididas.

Equilibrio entre las políticas contra las DH y otras políticas

Los líderes de transición generalmente enfrentan una gran cantidad de problemas y desafíos políticos: establecer o reconstruir las instituciones democráticas y el estado de derecho, revitalizar la economía, lograr la estabilidad macroeconómica, reducir el desempleo, aumentar el crecimiento económico, reconstruir las infraestructuras vitales, reintegrar a los excombatientes y refugiados y promover la paz y la reconciliación. La reducción de las DH es un desafío político adicional que debe abordarse. Al respecto, cabe mencionar dos puntos preliminares:

- *En primer lugar, las políticas encaminadas a corregir las DH multidimensionales no deberían desplazar a otros objetivos políticos.* Más bien, las consideraciones sobre las DH deben integrarse en el diseño e implementación de políticas en todos los dominios.¹²
- *En segundo lugar, si bien la urgencia política y la necesidad de abordar las DH suelen ser intuiti-*

GRÁFICO 1 CIERRE DE LA BRECHA Y CRECIMIENTO ECONÓMICA EN MALASIA



FUENTE: Realizado por el autor. La relación entre el ingreso familiar bruto mensual medio de origen étnico chino y el ingreso familiar medio bumiputra se basa en datos extraídos del portal oficial de la Unidad de Planificación Económica del Gobierno de Malasia. Disponible en: <https://www.epu.gov.my/en/socio-economic-statistics/household-income-poverty-and-household-expenditure>. Las tasas de crecimiento anual del PIB se basan en datos del Banco Mundial. Disponible en: <https://www.macrotrends.net/countries/MYS/malaysia/gdp-growth-rate>.

vamente claras para los formuladores de políticas, las políticas redistribucionistas a menudo se perciben como perjudiciales para la economía y entorpecedores del crecimiento económico. Sin embargo, hay una serie de ejemplos que muestran lo contrario. Por ejemplo, a pesar de que Malasia introdujo uno de los programas de redistribución horizontal más completos, el NEP de 1971, el país tuvo tasas de crecimiento económico muy altas en el mismo periodo en el que redujo drásticamente las DH entre los chinos y los bumiputra (ver Figura 1). La NEP, además, seguramente aumentó aún más la tasa de crecimiento del país al permitir que una parte significativa de la población obtuviera un mejor acceso a la educación y al empleo, ampliando así el potencial de crecimiento del país.¹³ Desafortunadamente, la NEP se volvió difícil de reformar mucho después de haber cumplido su propósito original.¹⁴ Como consecuencia, a la larga condujo a una “hiperconciencia colectiva de la etnicidad”, numerosos escándalos de corrupción, sentimientos generalizados de exclusión e injusticia social entre los malayos de origen chino e indio y un empeoramiento de las relaciones interétnicas.¹⁵

Para gestionar la relación entre las políticas contra las DH y otras políticas, es importante que los líderes políticos, sociales y empresariales en contextos de transición también consideren lo siguiente:

- *Primero, un aumento limitado en la ineficiencia y la burocracia como resultado de las políticas contra las DH puede ser aceptable a corto plazo si apoya una transición nacional más amplia.* Dado que la principal preocupación de los países que emergen de un régimen autoritario o de un conflicto debe ser la prevención de su recurrencia, algunas políticas contra las DH pueden ser inevitables, a pesar de los costos que éstas traen consigo. Por ejemplo, después de la guerra civil a fines de la década de 1960, Nigeria ordenó que los diferentes grupos étnicos y regionales estuvieran representados de manera equitativa en todas las instituciones estatales federales. Como parte de esta política, se estableció una nueva institución gubernamental, la Comisión para el Fortalecimiento del Carácter Federal (FCC), y se introdujo una amplia gama de reglas y procedimientos con respecto a la contratación y promoción de empleados del sector público. Si bien las reformas no

tuvieron éxito en la reducción de las DH en las instituciones estatales federales de Nigeria –y la FCC, de hecho, estuvo plagada de serias restricciones legales y administrativas, falta de fondos crónica, corrupción y clientelismo– en todo caso el poder simbólico de esta comisión ayudó a reducir las percepciones de exclusión y marginación entre los grupos étnicos más importantes de Nigeria.¹⁶

- *En segundo lugar, las políticas que no son contra las DH deben evitar empeorar las DH existentes.* Por ejemplo, las reformas de mercado a menudo parecen empeorar las DH en los países en transición.¹⁷ Si bien en ocasiones estas reformas pueden diseñarse para ayudar a mitigar el deterioro de las DH, esto no siempre es posible. Como tal, puede ser necesario introducir intervenciones complementarias y compensatorias en dichos lugares para evitar exacerbar las DH existentes.
- *En tercer lugar, las consideraciones sobre las DH deben ser algo prioritario.* Al tratar las políticas contra las DH de forma aislada de otras políticas, existe un riesgo claro de que se conviertan simplemente en una política más. Por lo tanto, al igual que el enfoque de no repetición del conflicto es un asunto transversal en las políticas, se deberían introducir políticas y prácticas sensibles a las DH en todas las áreas clave de interés. Esto significa evaluar y comprender el impacto y las implicaciones de las diferentes intervenciones programáticas y políticas sobre las DH en una sociedad.

Secuencia de las políticas públicas contra las DH

Antes de pasar a la cuestión de cuándo deben introducirse las políticas contra las DH y cuánto tiempo deben permanecer en vigor, es fundamental subrayar que las DH socioeconómicas suelen ser muy persistentes. Si bien las DH a menudo se originan a partir de un “shock fundamental”¹⁸ (p. ej., el colonialismo) o un “shock que crea desigualdad”,¹⁹ una vez que existen, generalmente se perpetúan por tasas desiguales de acumulación de capital y los rendimientos de las mismas; asimetrías en el capital social, y discriminación pasada y actual. En algunos casos, las DH han estado vigentes durante décadas o incluso siglos (p. ej., desigualdades raciales en Estados Unidos o disparidades indígenas en América Latina). Además, las DH de un país a menudo *no* son el resultado accidental de ciertas diferencias históricas o de la economía política imperante, sino el resultado de los esfuerzos deliberados de los grupos en el poder para

mantener su ventaja y posición privilegiada subyugando sistemáticamente a otros grupos en la sociedad (a veces por la fuerza o violencia física, otras veces a través de mecanismos informales de discriminación) y manteniéndolos en un estado de inferioridad perpetua (p. ej., el régimen de apartheid de Sudáfrica o el sistema de castas de la India).

Sin el apoyo del gobierno, es probable que muchos grupos desfavorecidos alcancen a los grupos más favorecidos de sus sociedades. Sin embargo, incluso con el apoyo del gobierno, puede resultar difícil. Por ejemplo, a pesar de la introducción de políticas de acción afirmativa en los Estados Unidos en la década de 1960, las desigualdades sociales y económicas que soporta la población afroamericana siguen siendo graves. Por lo tanto, la iniciativa del gobierno debe evitar ser demasiado limitada o de corto plazo y, en cambio, buscar transformar las fuentes subyacentes que están en la raíz de las DH.

Teniendo esto en cuenta, cabe hacer tres recomendaciones:

- *Primero, las DH socioeconómicas deben abordarse sin demora; si es posible, incluso antes de que se haya acordado un acuerdo de paz o un arreglo político.* Las políticas que reducen las DH socioeconómicas en medio de un conflicto político o armado pueden, de hecho, aumentar las posibilidades de negociar una transición. Este parece haber sido el caso de Irlanda del Norte, donde el gobierno británico introdujo una serie de políticas a partir de la década de 1970 (p. ej., la Ley de Empleo Justo de 1989, legislación contra la discriminación y una política de vivienda más equitativa) para mejorar la posición socioeconómica de la comunidad católica. En el momento de la firma del Acuerdo del Viernes Santo en abril de 1998, los índices socioeconómicos entre católicos y protestantes habían disminuido sustancialmente, lo que a su vez puede explicar en parte por qué la comunidad católica estaba preparada para firmar y apoyar el acuerdo de paz.²⁰ Incluso cuando no es factible introducir políticas de reducción de las DH antes de tiempo, cualquier eventual acuerdo de paz o acuerdo político debería idealmente asumir un compromiso sostenido para abordar las DH nacionales más destacadas.
- *En segundo lugar, se debe priorizar el tratamiento de las DH políticas al comienzo de una transición.* Muchas personas y grupos en los países en transición a menudo fueron (o se sintieron) injustamente excluidos de los centros del poder político y necesitan garantías prácticas y simbólicas que reafirmen que hay un cambio en ciernes.

Una forma de lograrlo directamente es garantizar una mayor representación de los grupos en las principales instituciones estatales, incluido el gobierno, la asamblea nacional o el parlamento, la administración, el poder judicial, el ejército y la policía. A veces, esto puede llegar hasta el establecimiento de un gobierno interino de unidad nacional.²¹ Sin embargo, al reducir las DH políticas y establecer la inclusión política, es importante que no se creen o promuevan nuevas desigualdades o percepciones de marginación. De hecho, abordar las DH políticas requiere no solo que los grupos demográficamente más grandes y políticamente más fuertes tengan una mayor representación, sino también grupos más pequeños o minoritarios; de lo contrario, los riesgos de las DH simplemente se transferirán y no se eliminarán (como es el caso de Nigeria, donde los tres grupos étnicos más grandes están ahora bien integrados en las estructuras de poder del país, pero muchos grupos más pequeños no lo están, lo que contribuye al aumento de la violencia en algunas áreas). En cualquier caso, la reducción significativa de las DH políticas en todo el sistema político-administrativo es un proceso complejo y que requiere mucho tiempo, porque a menudo requiere cambios fundamentales en términos de cómo se capacita, recluta y asciende a las personas en todo el sector público. Como tal, los nombramientos de nivel ejecutivo rápidos y altamente simbólicos pueden ser importantes.

- *En tercer lugar, las políticas contra las DH deben permanecer vigentes solo hasta que las DH predominantes se hayan reducido. Se debe advertir a los líderes de transición sobre la adopción de políticas y programas de reducción de las DH sin límite temporal. A menudo es preferible incluir cláusulas de caducidad que vinculen la eliminación o terminación de las políticas con el logro de objetivos predeterminados con respecto a los niveles prevalecientes de DH. Algunas políticas de reducción de las DH, como la legislación contra la discriminación, deberían, no obstante, ser abiertas, dado que este tipo de políticas tienen como objetivo garantizar una igualdad de condiciones entre los diferentes grupos a largo plazo.*

Lograr la aceptación del cambio

El hecho de que los líderes de transición de un país decidan introducir políticas para corregir las DH depende de una variedad de factores y circunstancias, incluidos los orígenes, la naturaleza y la gravedad de las DH; la forma en que se perciben; la medida en que

las DH han contribuido a la movilización de grupos o al conflicto violento; la distribución de poder existente, y la demografía de un país.

La implementación de políticas de reducción de DH suele ser más fácil cuando un grupo en desventaja socioeconómica constituye una mayoría demográfica y controla las palancas del poder político (p. ej., Malasia y Sudáfrica posterior al apartheid).²² Pero incluso en los casos en que un grupo en desventaja socioeconómica sea una minoría políticamente impotente, un gobierno puede decidir introducir políticas destinadas a mejorar la situación relativa de ese grupo. Las políticas encaminadas a mejorar la situación socioeconómica de la población indígena en varios países de América Latina, o las medidas de acción afirmativa que existen en la India para mejorar la situación de los grupos de castas inferiores, son buenos ejemplos de ello.

Sin embargo, las políticas de corrección de DH son a menudo muy polémicas y pueden ser rechazadas o bloqueadas por grupos relativamente aventajados que se perciben a sí mismos como perdedores.²³ Esta resistencia tiende a aumentar cuanto más tiempo permanecen en vigor las políticas, como sucedió en Malasia, donde personas de origen chino o indio expresaron una creciente oposición al programa de la NEP a principios de la década de 1980. Tal oposición no solo puede obstaculizar o bloquear cualquier progreso en la reducción de las DH, sino que también puede conducir a un malestar social generalizado, o a algo peor. La terrible violencia llevada a cabo por miembros de las castas superiores de la India contra las castas y tribus reconocidas históricamente marginadas que se benefician de diferentes disposiciones de acción afirmativa es un buen ejemplo de este respecto.

Las siguientes recomendaciones pueden ayudar a superar la posible resistencia a las políticas de corrección de DH, haciéndolas más aceptables para todos los grupos interesados:

- *Primero, cuando se trata de abordar las DH sociales y económicas, hay que asegurarse de que los grupos relativamente aventajados solo “pierdan” en términos relativos. Si los grupos favorecidos pueden mantener o incluso mejorar su nivel absoluto de bienestar, es menos probable que se sientan amenazados y es más probable que apoyen las políticas de corrección de DH. Claramente, esto solo es posible en situaciones en las que la economía de un país está creciendo y, por lo tanto, el pastel a dividir es cada vez mayor. Sin embargo, el tamaño de los programas de redistribución podría depender (en parte) de las tasas de crecimiento. Dado que la situación mejorada de los grupos anteriormente desfavorecidos idealmente debería*

resultar en mayores ingresos fiscales a lo largo del tiempo, que pueden compartirse ampliamente, esto podría eliminar parte de la oposición.

- *En segundo lugar, cuando sea posible, deben utilizarse políticas indirectas para abordar DH sociales y económicas.* Un beneficio importante de las políticas indirectas es que las personas relativamente desfavorecidas de grupos que de otro modo serían considerados favorecidos (p. ej., los blancos de bajos recursos que viven en áreas rurales de los Estados Unidos) también se beneficiarán de ellas. Esto hace que sea más probable que haya un amplio apoyo para las políticas de reducción de DH, especialmente en comparación con las políticas de tipo de acción directa o afirmativa que, por definición, excluyen a todos los que no están en el grupo objetivo.
- *En tercer lugar, sin un apoyo social generalizado para abordar las DH, es probable que las intervenciones fracasen a largo plazo.* Si bien el gobierno desempeña un papel crucial en el proceso de abordar las DH, no puede ni debe actuar por sí solo. Dada la naturaleza a menudo controvertida de las políticas de corrección de DH, es crucial que los líderes políticos de una transición se aseguren de que exista un apoyo social generalizado para introducir tales políticas. Una variedad de mecanismos podría ayudar a crear las condiciones para el consenso, incluidas las asambleas ciudadanas, los diálogos nacionales, las comisiones de investigación, los referendos, las comisiones legislativas especiales y los documentos de política pública.
- *En cuarto lugar, es conveniente que los políticos y los responsables de la formulación de políticas moderen las expectativas.* Las DH suelen ser el producto de largos períodos de discriminación económica, política y social, por lo que no es realista esperar que un conjunto de políticas o programas de corrección de DH reduzcan sustancialmente las desigualdades en un período corto.²⁴ Para mantener las expectativas bajo control y evitar serias decepciones en el futuro, los líderes de transición deben establecer objetivos modestos de corrección de DH.²⁵
- *En quinto lugar, es importante rectificar las percepciones erróneas sobre los orígenes de las DH.* En muchos casos, una gran proporción de la población de un país puede percibir que las DH existentes se deben principalmente a ciertas características negativas atribuidas a miembros de grupos desfavorecidos. Esto les lleva a percibir

las políticas de redistribución como injustas o derrochadoras, lo que dificulta su aceptación. Un gobierno puede aumentar el apoyo a las políticas contra las DH corrigiendo cualquier percepción falsa sobre los orígenes y la evolución de las DH. Los académicos y los actores internacionales a veces pueden ayudar en este proceso facilitando o apoyando la recopilación de datos sobre las DH, proporcionando una evaluación más neutral de sus orígenes y evolución, así como una evaluación más objetiva de las necesidades de las poblaciones afectadas.

- *En sexto lugar, abordar las DH de una manera constructiva y duradera requiere una reimaginación y reeducación de la sociedad.* Esto implica derribar barreras arraigadas y narrativas poderosas que pueden haber contribuido a crear, mantener y justificar las DH en una sociedad en particular. El proceso de imaginar una sociedad diferente, más igualitaria y justa puede ser un proceso de abajo hacia arriba iniciado por líderes y movimientos visionarios (p. ej., Martin Luther King y la lucha por los derechos civiles de Estados Unidos); de arriba hacia abajo (p. ej., el replanteamiento y la desnazificación del sistema educativo alemán en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial con la presión de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia), o una mezcla de los dos. Lo importante es reimaginar.

Arnim Langer es el autor de este documento de política pública. Agradece a los expertos de IFIT Sara Batmanglich, Andrés García Trujillo, Robert Templer, Julián Arévalo y Guillermo T. Aveledo por sus valiosos comentarios sobre los borradores anteriores del documento.

Notas finales

1. Stewart, F. (2000). Crisis prevention: Tackling HIs. *Oxford Development Studies*, 28 (3), págs. 245–262.
2. El concepto de DH se refiere a muchos de los mismos problemas que el concepto de “desigualdades persistentes” de Charles Tilly, así como el concepto de “violencia estructural” de Johan Galtung. Tilly, C. (1999). Durable inequality. Berkeley: University of California Press. Galtung, (1969). “Violence, Peace, and Peace Research” *Journal of Peace Research*, Vol. 6, N.º 3, págs. 167–191.
3. Langer, A., Stewart, F. (2014). HIs and Violent Conflict: Conceptual and Empirical Linkages. En: E. Newman, K. De Rouen (Eds.), *Routledge handbook of civil wars*, págs. 104-118.
4. Langer, A. (2005). Horizontal Inequalities and Violent Group Mobilisation in Côte d’Ivoire. *Oxford Development Studies*, 33 (1), págs. 25–45.
5. Stryker, S. (2003). *Symbolic Interactionism: A Social Structural Version*. Caldwell, NJ: Blackburn.
6. Mancini L., Stewart F., Brown G.K. (2008) Approaches to the Measurement of HIs. En: Stewart F. (Eds.) *HIs and Conflict. Conflict, Inequality and Ethnicity*. Palgrave Macmillan, Londres.
7. Langer, A., Stewart, F., Venugopal, R. (2011). HIs and Post-Conflict Development: Laying the Foundations for Durable Peace. En: A. Langer, F. Stewart, R. Venugopal (Eds.), *HIs and Post-Conflict Development*, Palgrave Macmillan, Londres, págs. 1–27.
8. Langer, et. al (2011), pág. 16.
9. Stewart F., Brown G.K., Langer A. (2008). Major Findings and Conclusions on the Relationship Between HIs and Conflict. En: Stewart F. (Ed.), *HIs and Conflict*, Palgrave Macmillan, Londres, Capítulo 14, pág. 303.
10. Brown y Langer (2015), pág. 55.
11. Brown, G., Langer, A. (2015). Does Affirmative Action Work? Lessons from Around the World. *Foreign Affairs*, 94 (2), págs. 49-56.
12. Stewart F., Brown G.K., Langer A. (2008). Policies towards Horizontal Inequalities. En: Stewart F. (Ed.), *HIs and Conflict*, Palgrave Macmillan, Londres, págs. 301-325.
13. Stewart, F. (2002). “Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development,” *QEH Working Papers*, N.º 81, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
14. Brown, G., Langer, A. (2015). Does Affirmative Action Work? Lessons from Around the World. *Foreign Affairs*, 94 (2), págs. 49-56.
15. Brown y Langer (2015), pág. 53.
16. Demarest, L., Langer, A., Ukiwo, U. (2020). Nigeria’s Federal Character Commission (FCC): A Critical Appraisal. *Oxford Development Studies*, págs. 1-14.
17. Langer, et. al (2011).
18. Figueroa, A., Altamariano, T. y Sulmont, D. (1996). *Social exclusion and inequality in Peru*. Ginebra: International Labor Institute.
19. Stewart, F. y A. Langer. (2008). ‘Horizontal Inequalities: Explaining Persistence and Change’, in F. Stewart, (ed.), *Horizontal Inequalities y Conflict*. Palgrave, Basing-stoke, págs. 54–82.
20. Stewart, F. (2002). “Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development,” *QEH Working Papers*, N.º 81, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
21. Ver en términos generales IFIT, *Interim Governments: Lessons and Guidelines* (2020): <https://www.ifit-transitions.org/publications/major-publications-briefings/interim-governments-lessons-and-guidelines>
22. Stewart F., Brown G.K., Langer A. (2008).
23. En algunos casos, los grupos desfavorecidos que son objeto de las políticas contra DH pueden oponerse a éstas porque pueden percibir que dichas políticas no tienen el alcance suficiente o que no reducen las DH con suficiente rapidez.
24. Brown, G., Langer, A. (2015). Does Affirmative Action Work? Lessons from Around the World. *Foreign Affairs*, 94 (2), págs. 49-56.
25. Brown y Langer (2015), pág. 56.



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS

Acerca de IFIT

Con sede en Barcelona, el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT, por sus siglas en inglés) es una organización internacional no gubernamental dedicada a asesorar a países en contextos de diálogo nacional y transición en estados que se han visto afectados por violencia o conflicto. El trabajo central de IFIT es servir de centro recursos y experticia en materia de soluciones de política pública integrales y ponerlos a disposición de las iniciativas locales que apuntan a salir de ciclos de conflicto y represión. IFIT agradece el apoyo financiero de Canadá (Global Affairs), Irlanda (Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio), Noruega, (Ministerio de Relaciones Exteriores), Suecia (SIDA y Ministerio de Relaciones Exteriores), los Países Bajos (Ministerio de Relaciones Exteriores), Suiza (Departamento Federal de Relaciones Exteriores), la Unión Europea (Comisión Europea, Servicio de Instrumentos de Política Exterior), Humanity United, Fundación Foord, Robert Bosch Foundation, Compton Foundation, Jubitz Family Foundation, Karl Popper Foundation y el señor Jon Greenwald.

Junta directiva

David Gardner: Editor de *International Affairs* y editor asociado de *Financial Times*, es el presidente de la junta directiva de IFIT. **Helen Brewer** es la vicepresidenta; **Jon Greenwald** es el secretario técnico; y **Leslie Vinjamuri** es miembro.

Consejo asesor internacional

Hakan Altınay: Presidente de la Global Civics Academy; **John Carlin:** Periodista y escritor; **María Livanos Cattauí:** Ex secretaria general de la Cámara de Comercio Internacional; **Sujit Choudhry:** Director y fundador del Center for Constitutional Transitions; **Gareth Evans:** Ex ministro de Relaciones Exteriores de Australia y

presidente emérito de International Crisis Group; **Melanie Greenberg:** Directora de Humanity United; **E. Gyimah-Boadi:** Director ejecutivo de Afrobarometer **Latifa Jbadi:** Ex miembro de la Comisión de la Verdad de Marruecos y del Parlamento Nacional; **Bassma Kodmani:** Ex directora ejecutiva del Arab Reform Initiative; **Frannie Léautier:** Directora ejecutiva de Southbridge Investments y exvicepresidenta del Banco Africano de Desarrollo; **Philip McDonagh:** Director del Centre for Religion, Human Values, and International Relations a la Universidad de la Ciudad de Dublin; ex embajador irlandés; **Ahmed Rashid:** Periodista y escritor; **Carne Ross:** Director ejecutivo de Independent Diplomat; **Nasser H. Saidi:** Presidente de Nasser Saidi y Asociados; exministro de Economía y Comercio y exministro de Industria del Líbano; **Chaiwat Satha-Anand:** Profesor de ciencia política de la Universidad de Thammasat (Tailandia); **Nathalie Tocci:** Directora del Instituto Italiano de Asuntos Internacionales; **Rafael Vilasanjuan:** Director de Instituto de Salud Global (ISGlobal) y exsecretario general de Médicos Sin Fronteras (MSF) Internacional; **Elisabeth Ungar Bleier:** Profesora de la Universidad de los Andes; **Oscar Vilhena Vieira:** Decano de derecho de la Fundación Getulio Vargas (São Paulo, Brasil); **Jennifer Widner:** Profesora de política y asuntos internacionales de la Escuela Woodrow Wilson y directora del programa Innovaciones para Sociedades Exitosas de la Universidad de Princeton.

Instituto para las Transiciones Integrales
Sant Pau-Recinte Modernista (Pavelló Central)
C/Sant Antoni Maria Claret, num.167
08025 Barcelona
España

Tel: +34 93 524 1011
Email: info@ifit-transitions.org

Para obtener más información acerca de IFIT, por favor visite la página web del instituto: www.ifit-transitions.org