www.flacsoandes.edu.ec

FLACSO
Secretaría General

Apuntes para una Teoría sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática

Francisco Rojas Aravena
Juany Guzmán León
Coordinadores

Flacso Secretaría General

Francisco Rojas Aravena
Secretario General

Juany Guzmán León
Coordinadora Académica Regional

Josette Altmann Borbón
Coordinadora de Cooperación Internacional

Apuntes para una teoría sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática

Diseño, diagramación y producción:
Perspectiva Digital S.A.

2010, FLACSO,
Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

321.8
A655a Apuntes para una teoría sobre gobernabilidad y convivencia Democrática / Francisco Rojas Aravena, coord. ; Juany Guzmán León, coord. -- 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2011.
139 p. ; 21 x 14 cm.

ISBN 978-9977-68-227-3

1.Gobernabilidad. 2. Democracia – América Latina. I. Rojas Aravena, Francisco, coord. II. Guzmán León, Juany, Coord. III.Título.

Este documento fue elaborado por la Secretaría General de Flacso como parte del programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados. Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Secretaría General.

ÍNDICE

Presentación 5

Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina 7
Gerardo Caetano

Desarrollo: medio y fin para la gobernanza y la convivencia democrática 17
Josette Altmann

Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina
en tiempos de internacionalización 37
Diana Tussie

Apuntes sobre actores y desafíos de la convivencia democrática
en América Latina 43
Juany Guzmán

Gobernabilidad, entre el ser y el deber ser,
el debate en América Latina 47
Loreta Tellería

Actores, instituciones y desafíos de la gobernabilidad democrática
en América Latina 59
María Clelia Guiñazú

Constitución y ciencia política.
Reglas de decisión, régimen de poder y coordinación estratégica 67
Francisco Valdés

América Latina, inserción internacional y sus desafíos
en seguridad y defensa 71
Gabriel Gaspar

Análisis de Casos Nacionales

Esquípulas III. Postconflicto: Retos Sociales, Económicos y
Violencia social en Centroamérica. 79
Francisco Rojas Aravena

Desafíos y perspectivas para la gobernabilidad y la convivencia democrática 87
Rodolfo Calderón.

La devastación silenciosa. Jóvenes y violencia social en América Latina 101
Policy Memo. *Enrique Gomáriz.*

Mayor presencia e impacto del Crimen Organizado:
Consecuencia de las crisis de gobernabilidad, del débil Estado de Derecho
y la mayor corrupción..... 113
Francisco Rojas Aravena

Tecnocracia y gobernabilidad democrática
en América Latina. Policy Memo 117
Patricio Silva.

El camino para la construcción de la gobernabilidad
y la convivencia democrática en América Latina. 127
Marcela Donadio

Gobernabilidad democrática y proceso de cambio en el Ecuador..... 137
Gonzalo Abad.

Presentación

El Seminario Teórico sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, se realiza en Buenos Aires los días 24 y 25 de febrero de 2011), con el propósito de recoger en un debate integrador de los distintos seminarios y talleres temáticos que dieron cuenta en el transcurso del Proyecto, de distintos factores a considerar en la aspiración por generar conocimiento y formas de abordar la relación entre los conceptos de gobernabilidad y convivencia democrática. El Seminario se realiza en cumplimiento de unos de los objetivos del Proyecto titulado Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina, cual es precisamente, avanzar en la generación de conocimiento sobre la relación entre los dos conceptos pilares que dan nombre al Proyecto. Este Proyecto ha sido desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El libro que presentamos, "Apuntes para una teoría sobre gobernabilidad y convivencia democrática", se constituye así en un resultado más en el marco del proyecto que se ha desarrollado en la región gracias al apoyo invaluable de la AECID.

En esta perspectiva, se realiza el Seminario sobre la base de un debate en el que cada participante presenta una ponencia que intenta acercarse a las siguientes preguntas. Estas preguntas fueron distribuidas entre los convocados con antelación y definen los parámetros de las ponencias presentadas.

En el seminario, con una participación de alrededor de 15 personas, la dinámica fue de discusión espontánea, con un moderador que condujo el debate en relación con las preguntas que nos habíamos planteado.

En esta perspectiva, el debate tiene dos focos claramente diferenciados, por un lado están las ponencias que podríamos llamar más conceptuales, y por otro, la lectura de la relación entre gobernabilidad y convivencia, desde la observación de casos concretos. Ello permitió una retroalimentación muy valiosa entre los participantes.

Para el análisis del debate se propusieron 4 preguntas a cada uno de las participantes:

1. Señale y describa, al menos los tres actores principales que intervienen, en su criterio, de manera determinante, en la construcción de la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y las reflexiones sobre su determinación. Identifique el peso específico que usted considera que tienen, sus principales aportes y limitaciones en la construcción de la gobernabilidad y la convivencia en la región.

2. Cuáles son las claves teóricas que considera usted interviene el desarrollo de la institucionalidad democrática (sistemas electorales, acceso a la justicia, seguridad jurídica, gobiernos locales u otros) y en consecuencia en las características que asume la gobernanza y la convivencia política en los distintos países de América Latina.

3. Identifique, analice y describa los 3 desafíos y riegos que usted considere muy importante de superar en la región, con miras a avanzar en la dirección de la gobernabilidad y la convivencia democrática. ¿Es posible reconocer al menos una experiencia exitosa encaminada en la dirección correcta? ¿Cómo caracterizarla?

4. Seguidamente en 4 páginas, esperamos que Ud. analice y pueda efectuar recomendaciones en su aérea de especialidad y de trabajo.

Los principales ejes de debate que se discutieron en el Seminario posicionan un conjunto de temas como factores a considerar en la reflexión conceptual y metodológica sobre gobernabilidad y convivencia política.

En esta perspectiva, hay que destacar las relaciones entre gobernabilidad e institucionalidad en su doble condición de contexto y garante de la convivencia política. Se llama también la atención sobre los vínculos tanto con las estrategias de desarrollo a nivel nacional, como en relación a los procesos de internacionalización de la toma de decisiones. Ello sin dejar de lado las implicaciones normativas, tanto adjudicadas por la cultura y el "deber ser", como en relación a las reglas de juego y el debate sobre su cumplimiento. Finalmente, se da cuenta del papel diferenciado de la pluralidad de actores que inciden y confluyen en la relación entre gobernabilidad y convivencia. Al respecto, se llama la atención del desafío a la convivencia política que le imprimen entornos de violencia social, que permea amplios grupos de población sobretodo en Mesoamérica.

Las ponencias que sirvieron de documentos para la discusión del seminario se han publicado, con el propósito de que se constituyan a su vez en insumos para continuar el debate y el análisis, con miras a la generación de conocimiento sobre el tema, pero también como aporte al quehacer "en la política", para quienes tienen la responsabilidad de la toma de decisiones públicas.

Este texto resume algunos de los principales hallazgos y las recomendaciones principales de un proceso amplio y complejo sobre el tema, que nos ha permitido generar nuevo conocimiento y posibilitado una consulta amplia en la materia. Con ella concluye una etapa que reforzaremos en los años venideros en pro de la estabilidad, la democracia, la convivencia y la paz.

Agradecemos a los autores sus ideas y recomendaciones, las que contribuyen a una mejor comprensión de los temas de la gobernabilidad regional y de la convivencia democrática. De igual agradecemos a Andrea Alvarez Marín, Isabel Alvarez Echandi, Tatiana Beirute Brealey y Stella Sáenz Breckenridge, por sus trabajos de edición y preparación de algunos de los memorándum de políticas efectuados sobre la base de los trabajos presentados a lo largo del proceso.

Francisco Rojas Aravena Secretario General FLACSO

Juany Guzmán León Coordinadora Regional Académica FLACSO

Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina

Gerardo Caetano [1]

Actores que intervienen en la construcción de la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina

En América Latina, luego de la visión triunfalista que siguió a la caída de las dictaduras de la *"seguridad nacional"* en los 80, en las últimas dos décadas ha avanzado la preocupación sobre la *"calidad"* y *la "baja intensidad"* de nuestras democracias, sobre la endeblez de sus instituciones y autoridades, las consecuencias de la persistencia en la miseria de millones de seres humanos, el también fuerte distanciamiento crítico de los ciudadanos respecto a los partidos y a los políticos. Son estos tópicos algunos de los que configuran el marco histórico en el que a nuestro juicio debe interpelarse en la coyuntura actual la problemática de la gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina.

La nueva cultura de los derechos humanos y de la revalorización de los ideales y prácticas de la democracia, que se arraigó como una de las claves identificatorias de las luchas populares contra las dictaduras, no ha terminado de proyectarse de manera suficiente en el terreno de los modelos de desarrollo ni de las políticas públicas en la región. La persistencia de fuertes márgenes de pobreza e indigencia, así como la no superación de cuadros de desigualdad escandalosa, han generado reclamos crecientes en torno a la asunción de prismas más radicales para rearticular la emergencia de una nueva cultura democrática en la región. Esta circunstancia ha estado –junto con otros factores- en la base de cambios y giros políticos muy visibles en la región durante los últimos diez años, muchos de ellos identificados con el impulso de procesos de reformas políticas y constitucionales de cuño *"refundacional"*. Muchas de esas experiencias así como el proceso de cambio político más general en el continente, más allá de avances innegables sobre todo desde una perspectiva histórica más larga, no terminan de disipar las dudas e interrogantes sobre la consistencia y calidad de las democracias latinoamericanas.

Sobre el telón de fondo de este giro político, que en sí mismo no ha estado exento de turbulencias y conflictos, desde el 2008 se ha sumado al contexto general de la región el impacto a distintos niveles de la crisis económica y financiera internacional más importante desde los años treinta, lo que ha abonado aun más un cuadro de inestabilidad y temores acrecidos. En un contexto de fuertes transformaciones de toda índole, en un escenario de auténtica *"encrucijada institucional"*, América Latina y el Caribe (ALC) recibieron el impacto de una severa crisis internacional, que venía a poner a prueba radical los cambios en curso a nivel de las ciudadanías del continente y la evolución de sus visiones acerca de la democracia y sus fundamentos. Los analistas coinciden en que el impacto de la crisis en la región ha sido mayor al que se esperaba, pero también señalan que los países de la región en términos generales se encuentran en mejores condiciones para enfrentar sus retos. Pese a que estos mismos analistas advierten que esta situación de corte más bien favorable es promedial y que no todas las economías de la región comparten un mismo nivel de consistencia frente a la exposición externa, coinciden en destacar que, a pesar de que el ciclo expansivo del último lustro no volverá en el corto plazo, la mayoría de los países de ALC se encuentran mejor preparados que en el pasado para enfrentar los embates de esta crisis.
Dentro de ese contexto histórico general, en cuanto a la identificación de actores principales en la construcción de la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina, proponemos focalizar cuatro grupos (por cierto no homogéneos en su interior):

[1] Consejero a título individual del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

i) Los poderes fácticos transnacionales, que en un amplio espectro pueden ir desde los circuitos del narcotráfico o las grandes empresas transnacionales operativas en la región, hasta las iglesias y movimientos religiosos o las redes de medios de comunicación articulados de un modo u otro, entre otros.

ii) Los organismos de perfil internacional, también muy diversos, entre instituciones del sistema de Naciones Unidas o interamericano hasta los centros de conducción de los procesos de integración regional en curso, pasando por los institutos de cooperación o las múltiples redes de actores diversos de la llamada "sociedad civil", etc.

iii) Los gobiernos nacionales, cuya pluralidad radical no ha cesado tras el giro político de los últimos años (especialmente radicado en América del Sur) y cuyo cotejo sistemático tiende a desmentir (sobre todo en relación al tema que nos ocupa) su invocada homogeneidad o afinidad ideológica estricta.

iv) Las nuevas ciudadanías emergentes, fragmentadas y en curso de transformación tan profundo como incierto en más de un sentido, sustento y acicate de nuevas formas políticas cargadas de volatilidad y contingencia.

Desde las restricciones de espacio, nuestro punto de vista en este caso busca aportar el señalamiento sobre que sin una consideración efectivamente integral de estas auténticas "coaliciones de actores" y de su compleja y cambiante interacción en escenarios de marcada fluidez política, insertos además en contextos históricos muy desafiantes, difícilmente se pueda siquiera considerar de manera mínimamente rigurosa la consideración de los temas puestos a consideración. La radicalidad de los cambios políticos en curso en el continente se entrecruza con las muy fuertes transformaciones (e inestabilidades) en el plano internacional, lo que entre otras cosas tiende a consolidar los retos de "reconceptualización democrática" en América Latina. El abordaje de los contenidos específicos de ese proceso, que condiciona tan claramente los fenómenos de gobernabilidad y convivencia ciudadanas, queda para el debate.

Claves teóricas que intervienen en el desarrollo de la institucionalidad democrática

Las discusiones sobre el concepto de ciudadanía y de democracia ocupan un lugar central en la agenda política y académica internacional. En América Latina, el replanteo de estas problemáticas se anuda fuertemente a la consideración de los temas aludidos en la pregunta. De allí que la primera clave que postulemos para el abordaje refiera al campo renovado de las teorías de la democracia y de la ciudadanía.

En esos términos, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia, de posesión y ejercicio de derechos y de dimensión personal-comunitaria. La ciudadanía tiende a asociarse a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con un nosotros particularizado desde la experiencia cotidiana. No se trata simplemente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. En un sentido amplio, la política determina quién obtiene qué tipo de cosas, refiere en suma de manera radical al tema del poder en toda sociedad, el que entre otras cosas se define en ese conjunto de creencias y sentidos comunes que en todo colectivo definen la percepción de *"lo-que-se-puede-hacer"* y de *"lo-que-no-se-puede-hacer",* así como muchos de los supuestos básicos de lo que consideramos como gobernabilidad y convivencia democrática.

El *"pensamiento único"* del "neoconservadurismo contemporáneo" ha planteado la naturalización e inamovilidad de esas fronteras. Precisamente, lo que caracteriza en forma genérica una propuesta de gobernabilidad "democrática" sustentada en una perspectiva de afirmación efectiva e integral de los derechos humanos, en todo el mundo contemporáneo pero tal vez con especial énfasis en América

Latina, es la confrontación radical de esa concepción, lo que supone la reivindicación irrenunciable de ese primer *"derecho a tener derechos"* para todos, en forma concreta, universal y sustentable.

En las investigaciones contemporáneas se propone a menudo una reflexión teórica sobre la reinvención de la política como nexo redefinidor de la ciudadanía, de las relaciones entre cultura y democracia y de las nuevas formas institucionales de la representación y participación políticas. La pretensión de estas indagatorias teóricas se orienta a atender no tanto a los rasgos o actitudes que caracterizan al ciudadano particularmente considerado, sino al potencial de revitalización de la política que permita el fortalecimiento de una sociedad civil con espacios de convivencia sustentados en comprensiones diferentes y aún conflictivas sobre la individualidad, la comunidad, las identidades políticas y culturales, el ejercicio pleno de los derechos, la legitimidad de las demandas de desarrollo social, económico y cultural, la propia concepción de los límites y alcances de la acción de gobernar. Para ello resulta indispensable explorar conceptos densos de ciudadanía en sus aspectos de pertenencia y constitución de identidades, abordando por ejemplo cuestiones como la relación entre ciudadanía y cultura, identidad y diferencia. Los conceptos abstractos de *"ciudadanía", "identidad", "diferencia", "cultura política"* y *"representación"* son hoy cada vez más familiares en los análisis políticos, como resultado de transformaciones políticas y culturales recientes a nivel global, que desafían tanto las nociones de universalidad y agencia como las tradiciones del liberalismo, del nacionalismo y del pluralismo.

En ese marco, la construcción de nuevos pactos de ciudadanía, capaces de refundar las lógicas democráticas y los canales de participación política en continente signado por el signo antidemocrático de la desigualdad radical constituye uno de los mayores desafíos actuales para repensar el rumbo de las democracias en el continente. En efecto, en ese contexto de exigencias convergen las consecuencias de múltiples transformaciones, desde la progresiva reformulación de las pautas tradicionales de representación, legitimidad y participación, hasta los cambios vigorosos en la relación entre actores o la revaloración de lo político y aun de lo público en nuestras sociedades.

Todo este haz de transformaciones representa también un desafío para las ciencias sociales y para el debate propiamente ideológico, pues obliga a repensar con radicalidad muchos de los modelos y categorías más utilizados en referencia a los temas de la democracia, la ciudadanía, el desarrollo y los derechos, el gobierno y la gobernanza. Por tanto la renovación de la mirada puede ser útil para una comprensión más cabal de muchos de los procesos mencionados. Esta última percepción se refuerza al constatar que los cambios en curso cuestionan varios aspectos de la interpretación convencional acerca de las relaciones entre ciudadanía y democracia, en relación con los nuevos formatos de gobernabilidad y convivencia en nuestros países, considerados incluso en el largo plazo.

Son muchas las preguntas que surgen desde la consideración de estos asuntos. ¿De qué manera se redefine el vínculo entre ciudadanía y representación política en los nuevos contextos? ¿Bajo qué formas, instituciones y procedimientos se establecen los nuevos pactos de ciudadanía en un mundo mass-mediatizado con fuertes poderes fácticos extra-institucionales y transnacionales? ¿Cómo se vinculan el concepto de homogeneidad cultural propio del modelo clásico y universalista de ciudadanía con los desafíos emergentes del multiculturalismo y de los Estados *"plurinacionales"*? ¿Cómo se reformula la ciudadanía y qué significa representar o participar en los tiempos de la posmodernidad o de la llamada por otros modernidad tardía? ¿Qué cambios o reformas deben sufrir las instituciones clásicas de la democracia para afrontar estas nuevas exigencias? ¿Cómo se reformula la noción de Estado, de modelo de desarrollo y de las políticas públicas para encarar estas demandas impostergables? ¿Cómo se alcanza una operatividad manifiesta para las ideas y propuestas innovadoras en la materia?

Junto con esta clave teórica que focaliza la consideración del "vector ciudadanía", desde nuestro análisis más frecuente se aborda en forma sistemática otra clave teórica auténticamente insoslayable

que refiere a las dimensiones internacionales de la consideración de los temas del gobierno y de la gobernanza en el contexto de un mundo globalizado. Las restricciones de espacio obligan a dejar para la intervención directa en el seminario las implicaciones de este punto.

Desafíos y riesgos para avanzar en la dirección de la gobernabilidad y la convivencia democrática.

Resulta especialmente destacable en América Latina, particularmente en la región sudamericana, una tendencia al despliegue de varias experiencias en materia de integración política y económico-comercial, en cierto modo postuladas como alternativas ante los avasallamientos del formato unipolar y hegemonista de la globalización *"realmente existente"* de la última década del siglo XX. Por otro lado, como señalamos, se advierte el advenimiento creciente de nuevos gobiernos orientados (por lo menos al nivel del discurso y de la postulación programática) a transformar las tendencias ultraliberales dominantes como fuente inspiradora de las políticas implementadas en la región en los años 90, para dirigirse hacia orientaciones más heterodoxas en materia de políticas sociales, [2] en algunos casos con líneas programáticas de un signo *"progresista"*, en otros con evoluciones inciertas de estilo más o menos *"populista".* [3]

Como se verá, todos estos procesos (que más de un autor ha calificado, con riesgo por cierto, como propios de una *"transición postneoliberal")* tienen lugar en el marco de un amplio espectro de propuestas que –como vimos- no permiten a nuestro juicio una caracterización homogénea. En este marco, en la última década han podido registrarse algunas señales de perfil más general en el panorama político regional. Las profundas crisis políticas e institucionales que algunos países del continente han padecido en estos años dan cuenta de muchos fenómenos ya inocultables. En relación a la identificación de desafíos y riesgos con miras a avanzar en la dirección de la gobernabilidad y la convivencia, nos gustaría registrar tres "franjas" de procesos:

i) Los formatos democráticos clásicos y sus actores tradicionales han deteriorado su legitimidad en varios países de la región y hoy presentan –en mayor o menor medida según los casos- insuficiencias claras para consolidar democracias nuevas y arraigadas en el continente. Tomando como foco de análisis América del Sur, si bien se han verificado procesos claros de consolidación democrática (Brasil, Chile, Uruguay), en otros países los sistemas de partidos tradicionales se han desplomado y han sido sustituidos por regímenes de vocación refundacional (Venezuela, Bolivia, Ecuador), mientras otros perfilan sistemas políticos de rumbo incierto (Argentina, Paraguay, tal vez también Perú y Colombia). Asimismo, estos nuevos mapas de gobierno se asocian con la emergencia nuevos actores sociales y políticos de signo contestatario, en gran medida como rebelión inorgánica frente a las *"democracias limitadas y de baja intensidad"* de los años 90. En mucho de esos casos, las innovaciones políticas han encontrado su legitimación popular en las elecciones, en tanto apuestas de renovación o profundización democrática, orientadas a incorporar la participación de grandes franjas de la población, desplazadas históricamente del ejercicio efectivo de la ciudadanía, del *"derecho a tener derechos"* como antes se ha señalado. En muchos casos, estos fenómenos novedosos se expresan a través de modalidades y liderazgos renovadores, en procura de dar voz a los *"invisibles"* ancestrales de los regímenes anteriores (indígenas, pobres, negros, mujeres, sectores marginados en general, etc.) y a exigir el cumplimiento largamente postergado de sus legítimas demandas de justicia y de vigencia de derechos, tanto en materia política, económica, social como cultural. En otros casos, en cambio, se reitera el histórico *síndrome* latinoamericano de los liderazgos mesiánicos, con culto a la personalidad e identificación personalista del régimen, con experiencias que emergieron augurales pero que pronto amenazaron con derivas autoritarias y cursos signados

[2] La heterodoxia que apareció en las políticas sociales no se ha visto casi en el campo de las políticas macroeconómicas. La mayoría de los nuevos gobiernos "progresistas" no variaron casi las políticas que en ese campo heredaron de sus antecesores.

[3] El concepto de "populismo" suele utilizarse con mucha confusión y equívoco y con frecuente intencionalidad política descalificadora en relación con los procesos políticos latinoamericanos contemporáneos.

por la incertidumbre y la restricción de los derechos. Entre el imperativo de la "reinvención democrática" y el signo preocupante de algunos procesos, al peligro de la restauración de viejas ecuaciones de poder se le viene a sumar la interpelación no menos riesgosa de lo que Sartori llamó hace mucho tiempo como la acechanza de la "confusión democrática": presentar con ropaje democrático modelos y prácticas de orientación profunda de sentido inverso.

ii) El consenso acrítico imperante en los 90 sobre las bondades poco menos que indiscutibles del recetario liberal ortodoxo, emanado de los organismos financieros internacionales, cada vez genera más críticas y rebeldías, incrementadas aún más luego del estallido de la actual crisis financiera internacional, con las múltiples evidencias que ha dejado respecto a las consecuencias negativas del dogmatismo desrregulador del *"capitalismo sin reglas y sin miedo"* de las últimas décadas. Sin embargo, más allá de la fuerza y profundidad extendidas de estas visiones críticas, también debe advertirse que muchas de estas posturas resultan más consistentes desde los discursos de oposición y resistencia, que en los contenidos mismos de las políticas implementadas desde el ejercicio del gobierno. En este sentido, resulta notorio que las alternativas presentadas por buena parte de los gobiernos latinoamericanos resultan –según los casos- más o menos sólidas y defendibles en términos de cambio efectivo y, en algunas experiencias, bastante retóricas y poco viables. Parece poco discutible el señalamiento sobre que los actuales contextos de crisis internacional constituyen –en especial para los gobiernos que invocan la bandera del cambio social y de la profundización democráticas- una coyuntura muy desafiante para aquilatar la consistencia efectiva de sus propuestas transformadoras, en especial en relación a políticas económicas y a modelos de desarrollo genuinamente alternativos, que no sólo logren éxitos en abatir la pobreza sino que también generen procesos arraigados de redistribución efectiva del ingreso. La coyuntura de la crisis global con sus impactos en la región refuerza la radicalidad de este auténtico test acerca de la profundidad del signo alternativo y del sustento efectivo de modelos de desarrollo efectivamente consistentes. La aprobación efectiva de este test configura un reto insoslayable si se quiere el arraigo sólido de una nueva cultura de los derechos que priorice el combate a la pobreza. Lo que cada vez preocupa más es la constatación sobre una creciente ausencia de pensamiento estratégico en la región, la inexistencia de reflexiones y propuestas consistentes orientadas a proponer rumbos ciertos de un desarrollo alternativo, capaz de revertir el escandaloso signo de la desigualdad, principal obstáculo para el arraigo de convivencia democrática.

iii) Los contextos actuales en materia internacional no podrían ser más convergentes en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en materia de una renovada iniciativa de inserción mundial desde América Latina. Es en ese contexto desafiante en el que también hay que pesar los impactos de los avatares de las agendas y procesos nacionales en los países del continente, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en el continente, con sus distintos formatos y alcances institucionales, ideológicos, comerciales y productivos. Sin embargo y cuando hay muchos factores que tenderían a reforzar la convicción sobre que el esfuerzo integracionista resulta estratégico y certero como apuesta, la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico, no sólo en América del Sur sino más ampliamente en relación a América Latina, provoca expresiones de desencanto o al menos de incertidumbre. En esa misma dirección, ¿pueden encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas convergentes en la región? A nuestro juicio, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto. Abonan esa visión la constatación acerca de que los partidos políticos, sobre todo los llamados *"progresistas"*, han resultado mucho más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza prioritaria de los intereses de los Estados nacionales, se ponen de manifiesto de manera especial fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de construcción de instituciones integracionistas o de articulación de políticas públicas de signo regional efectivo. Al mismo tiempo que los procesos integracionistas en curso en el hemisferio demuestran dificultades visibles para abordar en conjunto su agenda externa (con particular perjuicio para los países pequeños de los diferentes bloques), que persisten las dificultades de

negociación favorable en los escenarios multilaterales y también en los bilaterales, se vuelve evidente la dificultad para hacer converger de manera efectiva las estrategias comunes de política exterior, entre la reiteración de visiones tanto hegemonistas como provincianas, entre regionalismos *"mesiánicos"* y personalistas y *"pragmatismos tácticos"* sin estrategia. ¿Estos temas tienen que ver con la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina? Creemos que sí. Después del papel jugado por el MERCOSUR en relación a la azarosa transición paraguaya o, más recientemente, el rol estabilizador jugado por la incipiente UNASUR en Bolivia y en Ecuador, creemos que abundan las evidencias en esa dirección. De allí que el desafío de consolidar y profundizar los inestables procesos integracionistas en el continente resulte a nuestro juicio un vector concurrente con perspectivas coadyuvantes a una mayor gobernabilidad y convivencia democrática.

En cualquier hipótesis, la consolidación de la gobernabilidad democrática, que ya era un tema central en la agenda del continente previo al impacto de la crisis, no hace más que reforzarse en su centralidad en esta coyuntura. Asimismo, la crisis actual vuelve a confirmar que la estabilidad política y la solidez de las formas de gobierno democrático no son asuntos que los países puedan resolver a cabalidad desde caminos solitarios o aisladamente, refieren también la centralidad renovada de la dimensión de lo regional en toda la coyuntura.

Algunas recomendaciones

No son pocos en verdad los factores que convergen a la hora de calificar de *encrucijada institucional* el proceso histórico que atraviesan los sistemas políticos latinoamericanos. En esta misma dirección, en el plano más teórico correspondería revisar nuestras categorías en torno al papel de la política democrática y de sus instituciones en relación a los nuevos desafíos de la construcción de nueva ciudadanía, la resignificación efectiva de vías idóneas para la gobernabilidad y la convivencia democrática en los nuevos contextos, la consolidación de integración social y pluriétnica, la renovación del sustento del desarrollo. Todo este ambicioso programa teórico, por ejemplo, nos refiere a repensar el tópico de las identidades sociales, políticas y hasta étnicas lejos de cualquier esencialismo, pero también haciéndonos cargo de las profundas transformaciones ocurridas en los últimos años y que tampoco estaban en la agenda de las visiones constructivistas más modernas. (El espacio disponible no nos permite detenernos en este punto, lo abordaremos en el desarrollo del seminario).

En el marco de estos nuevos contextos, obviamente ya no se puede pensar la ciudadanía y la representación política como soportes de la integración social, el gobierno y el desarrollo desde los viejos conceptos que hasta hace poco tiempo nos ayudaban a vivir, mucho más ante el reto de sociedades en que la *"desincorporación"* de fuertes sectores ha alterado de manera muy fuerte sus niveles de "cohesión social". En los últimos años y a contramano del optimismo y de las expectativas generadas por el crecimiento económico y el advenimiento de un giro político novedoso en el continente, se han multiplicado algunas señales preocupantes sobre la *"salud"* de varios sistemas políticos latinoamericanos, que también se han traducido luego en bloqueos para la acción efectivamente transformadora de distintos gobiernos. Repasemos, a título de inventario indicativo y nada exhaustivo, algunas de esas señales más visibles: han ascendido a cargos de gobierno o a posiciones de expectabilidad política ante la opinión pública figuras sin experiencia política anterior, asociadas con frecuencia a mensajes mesiánicos o providencialistas; los partidos han perdido arraigo y se ven cada vez más desafiados en sus clásicas funciones de representación e intermediación social y política; en algunos casos se desgastan los arbitrajes electorales, mientras que en otros se despliegan formatos de *"democracia plebiscitaria"* con una sobreabundancia de actos electorales con lógicas crecientes de polarización; varios de los nuevos gobernantes buscan *"saltearse"* los caminos institucionales para así entablar relaciones más directas y *"fluidas"* con la opinión pública, confundiendo a esta con la ciudadanía, en el marco de la llamada "sondeodependencia"; los ciudadanos alternan la apatía con una alta volatilidad de opinión, aumentando los vaivenes en el

valor otorgado al papel de las instituciones más tradicionales; las nuevas exigencias y demandas para la producción de políticas generales no encuentran respuestas adecuadas desde los partidos y el Estado; persisten fenómenos de corrupción, incluso en gobiernos liderados por fuerzas "progresistas" emergentes, lo que hiere en forma profunda las esperanzas populares, ansiosas de instituciones transparentes y de funcionarios honestos a cabalidad; se perfila una increíble escalada armamentista en Sudamérica, con el telón de fondo de "fronteras calientes" y conflictos bilaterales no fácilmente negociables; [4] entre otros muchos similares.

Aunque cabe advertir desde ya que la profundidad de los fenómenos señalados no es igual en toda América Latina y que también podrían reseñarse procesos de signo más auspicioso, sobreviven procesos efectivos de *"reacción antipolítica",* con una creciente popularidad en la opinión pública y aún en los círculos de las dirigencias políticas de varios países del continente. Esto último surge con mucha nitidez observando con cierta atención las estrategias desplegadas por algunas de las figuras *"exitosas"* de la política latinoamericana de años atrás: el *"hacer política en contra de la política"* (o como diría Bourdieu, *"la política de la antipolítica"*), comienza a ser un rasgo característico de ese nuevo tipo de políticos, generalmente provenientes de los medios de comunicación, de circuitos religiosos o de las propias Fuerzas Armadas, algunos de ellos con trayectorias precedentes que relativizan la hondura de su novedad. En contrapartida, también se producen procesos transformadores liderados por figuras que expresan de distintas formas –en casi todos los casos en formatos muy personalizados- los anhelos de sectores tradicionalmente marginados de los campos de decisión, al frente de coaliciones o de partidos de nuevo cuño, bajo el impulso de renovadas formas de movilización popular. En medio de la fragmentación y de las asimetrías que el impacto de la crisis contribuye a amplificar, el contraste histórico de procesos tan antitéticos alcanza un especial relieve.

En nuestra perspectiva de análisis, lo que evidencian todos estos procesos -entre otras cosas- es un contexto de cambio y modificación profunda de la matriz tradicional del *"hacer política"*, en cuyo centro se destacan los problemas de la redefinición del concepto de democracia, las nuevas dimensiones generales de la *"ciudadanía,"* de la *"comunidad"* y de la *"productividad política",* de la mano de un pleito renovado en torno a la especialidad del rol de los partidos políticos, de los movimientos sociales y, de manera muy particular, de las intersecciones entre el Estado, el mercado y las "formas" comunitarias. El estudio profundo de estos temas (y del amplio espectro de cuestiones que cada uno de ellos involucra) amerita y aún exige abordajes de índole diversa: desde profundizaciones teóricas hasta investigaciones de política comparada, pasando por indagatorias más generales (diseñadas por tema o por región) o por análisis de casos que contribuyan a identificar referencias más concretas para interpelar las problemáticas o alternativas globales a ser analizadas.

Los países de América Latina en general y de América del Sur en particular han experimentado en las últimas dos décadas un proceso de expansión de la democracia. Si se compara el escenario latinoamericano de las décadas del cuarenta o cincuenta del siglo pasado –cuando sólo dos o tres países podían ser calificados como democráticos– con el presente, resulta imposible no aceptar el avance de las instituciones, los valores y los hábitos de la democracia en el continente. Sin embargo, la actualidad de esta "tercera ola" democrática en el continente, con el agregado del impacto de la crisis global en curso, presenta –como hemos tratado de referir- desafíos inéditos y en algunos casos de dimensión histórica.

En toda esta coyuntura se juega también otro *"pleito"* político de primera importancia para buena parte de los países latinoamericanos, que hace referencia a la evaluación de los cambios y transformaciones que pueden verificarse en ese nivel más profundo de las prácticas y modelos de

[4] Adviértase la escalada de conflictos bilaterales y fronterizos que en los últimos tiempos se han desatado o han despertado en ALC y en especial en el territorio sudamericano y se podrá ponderar la relevancia efectiva de este tema.

ciudadanía predominantes, y en la reconceptualización democrática que ese tipo de procesos siempre comporta. En el marco de un *"cambio de época"* en el que en el mundo y en la región se producen mutaciones muy fuertes en el campo de la política, tanto en relación a su quehacer concreto como a sus dimensiones más teóricas y propiamente ideológicas, el foco orientado al registro de las nuevas formas del ejercicio de la ciudadanía se vuelve un observatorio privilegiado para medir los indicios y las evidencias de transformaciones en múltiples campos de la convivencia cívica, de la gobernabilidad y de la convivencia democrática.

En esa dirección, nuestra hipótesis de trabajo es la de que el impacto de la crisis global sobre los procesos en América Latina y el Caribe en general y en América del Sur en particular, puede configurar un valioso *"test"* para explorar los límites y los alcances del proceso histórico de cambio de las formas políticas que atraviesa la política latinoamericana en este comienzo del siglo XXI.

Pese a la marcada diversidad de sus sociedades y de sus sistemas políticos, pese a las múltiples fragmentaciones y asimetrías que presenta en la actualidad, a la mayoría de los países latinoamericanos les resulta muy difícil sentirse ajenos a fenómenos de cambio efectivo en las formas políticas de la democracia. Aunque con sus tiempos y sus maneras, en las distintas sociedades del continente también se producen fenómenos que refieren a procesos de cambio profundo identificados con temas y enunciados como los siguientes: la emergencia de *"democracias diferentes"*; de *"ciudadanías atomizadas y constantes",* en las que se vislumbra una suerte de *"estallido de oportunidades"* para nuevos formatos de acción política, para la constitución de *"identidades no plenamente constituidas",* para la emergencia de *"espacios públicos no presos de tramas de institucionalización";* tras el debilitamiento y la desagregación de los partidos tradicionales irrumpe con fuerza la controversia en torno a los *"partidos de nuevo cuño",* con modalidades organizacionales y pautas de interacción diferentes con otros actores (movimientos sociales, redes de opinión, etc.); las elecciones replantean su significación *"como promotoras de constitución de escenas con inducción de identidades";* el fenómeno de los liderazgos fuertes no sólo supone la profundización de procesos de *"personalización de la política"* sino que hace a esta última mucho más permeable y hasta vulnerable a "*fenómenos de popularidad",* de duración y de solidez muy diversas; en medio de procesos de creciente *"subjetivación de la política",* el peso de los medios de comunicación se amplifica en la vida cívica dentro de redes de sociabilidad *"más espontáneas y menos institucionalizadas";* entre otros que podrían citarse.

En ese contexto, varios autores han desarrollado en trabajos recientes la idea de la expansión en el continente de formas de *"representación contenciosa"*, fundamentalmente sociales y no políticas, episódicas y reiteradas, afincadas más en lo local y proyectadas a menudo a través de movilizaciones fuertemente personalizadas. Los conflictos sociales que tenderían a expresar estas formas de *"representación contenciosa"*, proyectan por lo general demandas específicas sin alternativas globales ni inserciones claras en *"proyectos alternativos".* Todo ello por cierto que altera los marcos por los que discurre la gobernabilidad y la vida asociativa en nuestras sociedades.
Aunque resulta también difícil no advertir ciertas resistencias y sobrevivencias de las viejas matrices nacionales todavía influyentes en cada cultura política, ya no resulta persuasivo ni fundamentable en términos empíricos la visión de procesos políticos casi incomparables en su pluralidad, sólo inteligibles desde abordajes nacionales y casuísticos. Tampoco se trata por cierto de postular un nuevo intento –a priori infértil- de homogeneizar la visión y caracterización de un proceso político abarcativo de todo el continente, tampoco en relación al subcontinente sudamericano. El marco general de la crisis global y de su impacto, así como la convergencia de ciertos procesos de cambio político que la precedieron y que pese a sus diferencias participan de un ciclo común, permite una lectura legítima sobre una inflexión histórica en la trayectoria de las democracias latinoamericanas.

En estos nuevos contextos de cambio político en el continente, el impacto de la crisis global y las formas de respuesta de la región ante la misma, como se ha señalado, pueden configurar un

escenario especialmente propicio para la dilucidación de varios ejes de reflexión e interpretación de fuerte centralidad. Desde el campo más estrictamente político, la lista de asuntos sometidos a debate es muy amplia: la resignificación de las teorías y prácticas de la ciudadanía; la transformación de los usos públicos del concepto democracia; la rediscusión del rol del Estado, los partidos y los movimientos sociales; el papel de los liderazgos; hasta una reedición del clásico tópico en América Latina de la "disputa constitucional del régimen", en el marco de los procesos de refundación institucional ya referidos; entre otros. Por su parte, desde el campo más netamente social, las cuestiones no son de menor complejidad: la reformulación de los actores; las nuevas formas de empoderamiento social; su entrecruzamiento con las políticas sociales; la emergencia de formas diferentes de constitución de identidades sociales; el debate en torno a los límites y alcances del "espacio público"; las claves novedosas de la representación, participación y agregación de grupos de interés; etc.

En suma, dentro de esos contextos inciertos que proyecta el impacto de la crisis en la región, las preguntas radicales que nutren la interpelación política más actual en la mayoría de los países latinoamericanos comienzan a sintonizar con la idea de un momento de inflexión conceptual en el cruce entre ciudadanía y democracia.¿Qué partidos? ¿Qué sistema de partidos? ¿Qué tipo de liderazgos? ¿Qué nuevos espacios de participación? ¿Qué tipo de comunicación política es la prioritaria? ¿Qué forma de representación resulta dominante? ¿Qué agenda? ¿Qué forma efectiva de gobierno? ¿Qué régimen político? ¿Qué ciudadano? ¿Qué democracia? En suma, si preguntas tan radicales como estas dos últimas comienzan a resonar como no tan exóticas ni tan lejanas de la experiencia cívica cotidiana de los latinoamericanos, parece bastante evidente que algo muy profundo también se está moviendo en estos campos en el continente. Y por cierto que no se trata de acudir como otrora a "adjetivos" cambiantes para salvar "sustantivos" sospechados. Mucho menos de restaurar la infausta tradición de concebir sólo instrumentalmente a estos últimos. Luego del estallido de las desmesuradas expectativas de las transiciones, un cierto agnosticismo cívico fue imponiéndose gradualmente en el centro de las escenas políticas latinoamericanas, de la mano de la consolidación de democracia limitadas, *"sin república"* o con *"poca república"*. Si realmente se quiere superar la incertidumbre y buscar genuinamente *"democracias diferentes"* a la altura de estos tiempos, habrá que bucear con profundidad en torno a estos temas. Si así ocurre, el desafío de la crisis global puede en efecto configurarse en una oportunidad.

Desarrollo: medio y fin para la gobernanza y la convivencia democrática

Josette Altmann[5]

> *"El producto nacional bruto no toma en cuenta la salud de nuestros hijos, la calidad de su educación, ni el gozo en sus juegos. No se incluye en él la belleza de nuestra poesía, ni la solidez de nuestros matrimonios, la inteligencia de nuestros debates públicos, ni la integridad de nuestros funcionarios públicos. No mide nuestro ingenio, ni nuestra valentía, tampoco nuestra compasión o nuestra devoción a la patria; en pocas palabras, lo mide todo, menos todo aquello que hace que valga la pena vivir la vida."*
>
> *Robert Kennedy*

Actores que intervienen en la construcción de gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina.

La gobernabilidad se entiende como una articulación de intereses. No sólo se centra en cuestiones de eficiencia institucional del Estado, sino que también hace referencia a la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de estos con el sistema político.[6] Aunque el Estado tiene la principal responsabilidad en la consecución de la gobernabilidad democrática, la acción de las instituciones gubernamentales debe ser reforzada por una sólida vigilancia y participación de la sociedad civil. Dentro de toda la gama de actores e instituciones que contribuyen con la gobernabilidad, consideramos que los más importantes son los siguientes.

***Órganos de rendición de cuentas / accountability*.** Además de funcionar como un sistema de frenos y contrapesos con respecto a otras instituciones gubernamentales, estos órganos potencian una mayor participación de la sociedad civil al exigir de esta una actitud de vigilancia con respecto a las autoridades públicas. También contribuyen con la gobernabilidad a través de la promoción de la transparencia en las instituciones públicas, actuando como frenos a los abusos del poder y de la fuerza y monitoreando las acciones de corrupción. Además, ayudan con la generación de confianza, pues brindan suficientes mecanismos para probar la fiabilidad o no de confiar en determinada institución.

Hay tres tipos de "accountability": 1) Horizontal, la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales en relación con actos u omisiones de otros agentes del Estado; 2) Vertical electoral, elecciones libres y justas; y 3) Societal-vertical, mecanismo no electoral de control, que descansa en las acciones de un conjunto de asociaciones y movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de rendición de cuentas. Este último tipo emplea herramientas institucionales (demandas legales o reclamos ante agencias de control) y no institucionales (movilizaciones sociales).[7]

En América Latina los principales avances han sido con respecto al ejercicio de elecciones libres y periódicas. De igual forma, también se han creado instituciones como los Ombudsman y se ha

[5] Coordinadora Regional de Cooperación Internacional, FLACSO-Secretaría General
[6] Rojas Aravena, Francisco. "Democracia y gobernabilidad en América Latina." En: *Papeles* No. 86, 2004, p. 110.
[7] O'Donnell, Guillermo. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política." En: *Revista Española de Ciencia Política*, Num. 11. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, España, Octubre 2004, pp. 12 y 24.

promulgado, o al menos existen proyectos pendientes de aprobación (excepto en El Salvador y Venezuela), leyes de acceso a la información pública.[8]

No obstante, se debe fortalecer aún más la accountability horizontal. Para ello, las instituciones de control deben gozar de autonomía presupuestaria y el nombramiento de sus directores o funcionarios más importantes no debería hacerse a través de nombramientos político-partidistas. Esto último con el fin de garantizar la independencia de criterio de estos.

La accountability societal-vertical también debe ser fortalecida. Principalmente sus herramientas institucionales, pues la mayoría de las demandas de la ciudadanía están siendo encauzadas a través de movilizaciones sociales. Mecanismos institucionales como acudir directamente a las autoridades no son considerados efectivos. A pesar de la contribución de las movilizaciones sociales-- de carácter no violento-- a la democracia, estos métodos no son los más efectivos para generar cambios estructurales en el sistema.

Sociedad civil fortalecida. Una sociedad civil fuerte surge cuando las personas sienten que sus demandas son escuchadas, se sienten parte de la sociedad y son más optimistas con respecto a sus posibilidades de generar cambios. Esta contribuye con la gobernabilidad por la mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación y a confiar en las instituciones. Se genera un mayor sentido de pertenencia con la comunidad y mayor solidaridad con los grupos excluidos, lo que facilita la suscripción de los pactos sociales.[9]

Los principales avances en esta área se han manifestado en la emergencia de nuevos movimientos sociales. A los tradicionales sindicatos y movimientos de izquierda, se han unido movimientos de jóvenes, mujeres, ambientalistas, indígenas y personas con orientaciones sexuales diversas. Especialmente los grupos de indígenas y de mujeres han conseguido importantes cuotas de poder. Adicionalmente, gracias a las presiones "desde abajo", muchos países han abrazado en sus sistemas políticos algún ideal participativo a través de mecanismos como el referéndum, la consulta popular o el plebiscito.

Entre las limitaciones está que como no todos los ciudadanos gozan de sus derechos sociales ni económicos (trabajo, educación, vivienda, salud, seguridad social), existe una reducida participación ciudadana. En 2009 sólo el 23,5% de la población latinoamericana declaró haber participado en alguna organización social o política durante los últimos doce meses.[10]

Por otro lado, en el caso de las personas que sí participan, las demandas que se hacen a las autoridades surgen principalmente de intereses sectoriales y no de la búsqueda de una mira de país. Una vez que se satisfacen, los grupos de presión se desintegran y se pierden las visiones de un proyecto-país de largo plazo. Por último, las formas de expresión de la ciudadanía han sufrido un deterioro, debilitando la gobernabilidad democrática. La gente considera que las formas más efectivas para hacerse escuchar por el gobierno son las denuncias en los medios de comunicación y la participación en marchas o protestas callejeras. Mecanismos convencionales como el acudir a la justicia o al parlamento no son considerados efectivos.[11]

[8] Article 19. Legislación nacional sobre el acceso a la información. Disponible en: http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/espanol/legislation/index.html
[9] CEPAL. (2007) *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, CEPAL/AECI/SEGIB. p. 17.
[10] FLACSO. (2010) *Estudio de opinión pública en Latinoamérica 2009-2010*. San José, Costa Rica, FLACSO/IPSOS/AECID. Disponible en: http://www.flacso.org/publicaciones/flacso-ipsos-final/
[11] *Ibíd.*

***Medios de comunicación de masas*.** Estos han cobrado una creciente importancia en los últimos años. Gracias a la explosión de las nuevas tecnologías, estos están cada vez más cerca de las poblaciones, influenciando sus percepciones y apropiándose de sus demandas. Luego de la Iglesia, son las instituciones que gozan de mayor confianza. Además, los latinoamericanos consideran que son los que más ayudan a las personas ante el gobierno.[12]

Estos contribuyen con la gobernabilidad por su actitud de vigilancia y de denuncia de los actos de corrupción de los oficiales de gobierno, así como de otras acciones indebidas cometidas. Un avance de los medios ha sido el fortalecimiento de su actividad investigativa, pues han expuesto a la luz pública varios escándalos de corrupción en la última década.

También sirven como canal de comunicación entre la sociedad civil y las instituciones gubernamentales. Además de ser los depositarios de mayor confianza, se han constituido en el medio más utilizado por la ciudadanía para ser escuchada por las autoridades. Los latinoamericanos consideran que la mejor manera que tienen las personas para que las autoridades las escuchen es a través de la manifestación en medios de comunicación tradicionales (prensa, radio y televisión) (19,9%), seguidas por las manifestaciones en vías públicas (16,6%). Manifestarse en medios de comunicación o en vías públicas son formas relacionadas entre sí, pues la segunda generalmente es cubierta y destacada por los medios.[13]

Por otro lado, una de las limitaciones es que la denuncia de estos pauta la agenda política y en muchas instancias la satisfacción de esas denuncias se logra sacrificando políticas de largo plazo. Otro problema es que estos han venido operando bajo una lógica sensacionalista, difundiendo sentimientos de miedo a la delincuencia y al "otro", agravando la alta percepción de inseguridad.

En último lugar, es importante tener claro que los medios venden una imagen de que son simples expositores "objetivos" de la realidad, pero en realidad pueden sesgar la opinión pública en función de sus propios intereses. El conocimiento que la comunidad tiene sobre los actores políticos y sus respectivas organizaciones es un conocimiento *mediado*, no directo, sobre la realidad.[14] Lo anterior exige discutir sobre la *corresponsabilidad* de los medios con la sociedad en la que están insertos.

Claves teóricas que intervienen en el desarrollo de la institucionalidad democrática

DESARROLLO HUMANO. El concepto de desarrollo "a secas" hace referencia a dos órdenes de problemas[15]. Primero, para caracterizar una corriente de pensamiento que ha hecho del desarrollo *económico* el centro de sus reflexiones y que ha influido en disciplinas sociales no económicas, como la sociología de la modernización. Segundo, las políticas intentadas por gobiernos latinoamericanos de diversos signos político-ideológicos que han procurado, con base en doctrinas desarrollistas, enfrentar los problemas del atraso, el estancamiento e insuficiencia de economías. Los distintos enfoques del desarrollismo son susceptibles de ser organizados en tres vertientes[16]: 1) desarrollo como proceso, 2) desarrollo como un proceso en el que diversas fases son discernibles, 3) cambio de estructuras. En América Latina se han empleado los tres.

[12] Rojas Aravena, Francisco. (2010) *Confianza: Base para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y el Caribe. VI Informe del Secretario General*. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General. pp. 30 y 40.
[13] FLACSO. (2010) *Op Cit*.
[14] Castro, Nils. (2011) "La confianza política en tiempos de transición." En: Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. Eds*. América Latina y el Caribe: Confianza, ¿un bien escaso?* San José, Costa Rica, FLACSO/AECID, 2011 (En prensa), p. 3.
[15] Altmann, Josette. (1998) *Costa Rica en América Latina. Historia inmediata*. San José, Costa Rica, FLACSO-Costa Rica. p. 22.
[16] *Ibíd.*, p. 22.

Este concepto fue el concepto que guió la labor de los gobernantes a partir de las décadas de 1950 y 1960, así como a los cientistas sociales quienes trataron de generar teorías aplicables únicamente a América Latina tales como la "teoría de la dependencia". La pregunta principal esos años era ¿cómo salir del subdesarrollo? Sin embargo, al igual que conceptos similares anteriores como "evolución", "progreso", "civilización", el concepto de desarrollo llegó a ser equiparado como un fin en si mismo, despojado de todo contenido social.

Hubo crecimiento, pero ese crecimiento no se tradujo en desarrollo. De ahí que los modelos de desarrollo en América Latina se han caracterizado por[17]: a) la desigualdad del modelo; b) mal ajuste externo permanente del modelo; y c) la explotación histórica de los recursos naturales.

Como el crecimiento económico no se tradujo en inclusión social y en bienestar para todos los habitantes, el concepto de desarrollo "a secas" fue entrando en crisis. Lo anterior, especialmente en reacción a las políticas de liberalismo económico impulsadas por el Consenso de Washington. De allí surgió el relativamente nuevo concepto de "desarrollo humano".

El desarrollo humano va más allá de la esfera económica, es un desarrollo a "escala humana" o con "rostro humano". Fija un piso mínimo de dignidad humana a la que la sociedad debe atender.[18] Su objetivo es la generación de políticas públicas que estén centradas en las personas y no sólo en los indicadores económicos.

El nuevo concepto se diferencia del anterior al añadir a la dimensión económica otras como la dimensión social, ecológica, política, jurídica y ética. Además, busca el incremento de las potencialidades de elección y de las posibilidades de realización del individuo en sociedad: satisfacción de necesidades materiales, acceso a oportunidades culturales y educacionales, goce pleno de libertades y derechos cívicos y amparo a su integridad física y a su dignidad individual.[19]

COHESIÓN SOCIAL. Este concepto va más allá de la superación estadística de la pobreza. Es un concepto complejo que tiene una vertiente objetiva y otra subjetiva. La primera se refiere a la eficacia de los mecanismos de inclusión social. Estos mecanismos incluyen el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social.

Los elementos subjetivos se basan en las percepciones de las y los miembros de una sociedad. Éstas se derivan del grado de confianza en las instituciones; de la percepción de poseer una titularidad efectiva de los derechos ciudadanos y de sentir que pueden participar y formar parte de las instancias deliberativas.[20]

La cohesión social es un fin y un medio a la vez. Es objetivo de las políticas públicas, en la medida que estas apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, como aportantes al progreso y beneficiarios de este. Pero la cohesión social también es un medio. Las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones.[21] De ahí que la cohesión social no es sólo un imperativo ético, es económicamente rentable.

[17] Cecilia López cit. p. Altmann, Josette. (1998) *Op. Cit.,* p. 23.
[18] Álvarez, Sonia. (2005) "Connotación política sobre el discurso hegemónico de la pobreza y el desarrollo humano: "La invención del desarrollo humano". Historias de un desarrollo biológico participativo a "escala humana"". En: López Rivera, Óscar A. Comp.(2005) *La pobreza: un problema de todos. Serie debate y propuestas sobre la pobreza No. 1.* Área de estudios de pobreza. FLACSO-Guatemala, 2005, p. 196.
[19] *Ibid.* p. 189.
[20] CEPAL. (2007) *Op. Cit*., p. 17.
[21] *Ibíd*., p. 17.

Hay distintas formas de medir la cohesión social. Primero están los indicadores de brecha: ingreso, pobreza, empleo, educación, salud, vivienda, pensiones y brecha digital. Por otro lado, están los indicadores de pertenencia: niveles de multiculturalismo, confianza, participación, expectativas sobre el futuro y solidaridad.[22]

La meta de la cohesión social es una sociedad inclusiva. Según los Miembros del Club de Madrid, las sociedades inclusivas deben:[23] 1) Ubicar dentro de las estructuras gubernamentales la responsabilidad para asegurar la cohesión social; 2) Crear oportunidades para que las minorías sean consultadas acerca de sus necesidades; 3) Asegurar que la cohesión social sea considerada en la elaboración de estructuras gubernamentales y políticas; 4) Asegurar que la estructura legal proteja los derechos de los individuos y prohíba la discriminación; 5) Gestionar las desventajas económicas de ciertas secciones; 6) Asegurar que los entornos físicos ofrecen oportunidades para la interacción social; 7) Asegurar un sistema de educación que ofrezca igualdad de oportunidades; 8) Promover una visión compartida de la sociedad; 9) Promover el respeto, la comprensión y el aprecio de la diversidad; y 10) Tomar medidas para reducir las tensiones entre las comunidades.

CAPITAL SOCIAL. Hay cuatro formas básicas de capital: *natural*, constituido por la dotación de recursos naturales; *físico*, generado por el ser humano; *humano* determinado por los grados de salud, nutrición y educación de su población y *social*. Los últimos dos tienen un porcentaje mayoritario en el desarrollo.

El capital social hace referencia a la construcción de redes y marcos amplios de cooperación. Los stocks de capital social se refuerzan a sí mismos y hacen que el capital social sea un recurso acumulable. Esto significa que la experiencia exitosa de asociación y cooperación en unas esferas después se pueden extender a relaciones de cooperación en otro tipo de actividades.

La adopción de este concepto vino a romper con el énfasis otorgado en las últimas décadas a los determinantes socio-económicos en la consolidación de las democracias. Otorgó nuevamente importancia a lo que ocurre en la esfera política y visibilizó la importancia de la esfera cultural, pues la participación en asociaciones culturales también se empezó a ver como fundamento importante de la democracia.

Según Robert Putnam, el capital social estaría compuesto por: 1) el grado de confianza; 2) las normas de comportamiento cívico y 3) el nivel de asociatividad[24]. Las actitudes positivas en materia de *comportamiento cívico* contribuyen al bienestar general. Este compromiso se manifiesta además en la adhesión a un grupo compartido de normas sociales, jurídicas y de reciprocidad. La existencia de altos niveles de asociacionismo indica que es una sociedad con capacidad para actuar cooperativamente.

CONFIANZA. Expectativa respecto a las acciones futuras de otras. Es la creencia de que los demás, a través de su acción o inacción, contribuirán a mi / nuestro bienestar y se abstendrán de infligir daño sobre mí / nosotros.

La atribución de confianza no sería necesaria si existiera completa certeza de las acciones de los demás. La confianza es el fundamento de toda relación social que no esté sustentada en la fuerza,

[22] *Ibíd*., pp. 36-41.
[23] Espinosa Poded, Nacho. (2010) "Convivencia Democrática e Inclusión Social. Una aproximación desde el liderazgo." Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID. pp. 3-4. Disponible en: www.flacso.org
[24] Kliksberg, Bernardo. (2006) "Capital social y cultura. Claves del desarrollo." Artículo basado en la ponencia del 24 de febrero de 2006, dictada en el auditorio del Centro de Conferencias Enrique V. Iglesias, Washington DC, p. 9.

pues recurrir a la coacción se ha convertido en una práctica universalmente ilegítima y reprochable en las democracias. En sociedades democráticas, el fundamento del poder es diferente a las sociedades del antiguo régimen. Es un poder que se ejerce por autoridad y la autoridad es un poder conferido. Por lo tanto, siempre puede ser revocado.[25]

La confianza aumenta la complejidad social porque amplía las posibilidades de cooperación más allá del establecimiento de relaciones con personas conocidas. Al mismo tiempo, reduce la complejidad social en la toma de decisiones dado que disminuye los costos de transacción y agiliza la toma de decisiones. También puede considerarse el punto de partida para la derivación de reglas para la conducta apropiada.[26]

La confianza es una de las dimensiones subjetivas de la política. La subjetividad es un fenómeno complejo que abarca valores y creencias, disposiciones mentales y conocimientos prácticos, normas y pasiones. La percepción subjetiva también decide cómo la gente aprecia las oportunidades y amenazas del desarrollo. La subjetividad social no es una variable "blanda," determinada por las variables que provienen del mundo "duro" de la economía, de la política o de las leyes, sino que esta también tiene una influencia sobre la realidad objetiva de la sociedad.[27] De ahí que las percepciones de las personas también son elementos a considerar en la búsqueda de la gobernabilidad y la convivencia democráticas.

RESPETO A LA DIVERSIDAD. Uno de los objetivos de la gobernabilidad es la convivencia democrática. La satisfactoria vida en comunidad contribuye con la cohesión social y con la consolidación del sentido de pertenencia a redes más amplias y al Estado-nación en general. La convivencia social contribuye con la estabilidad socio-política, con la construcción de capital social y con la consecución de metas nacionales y regionales.

No hay convivencia social sin respeto a la diversidad. El problema en América Latina es que diversidad (principalmente diversidad étnica) y desigualdad han marchado juntas desde la época colonial. Las minorías socio-culturales (indígenas, afrodescendientes, mujeres, jóvenes, personas con orientación sexual diversa, minorías religiosas y migrantes) son escasamente reconocidas en el sistema político y en el proceso de toma de decisiones.

En las últimas décadas ha habido una toma de conciencia por parte de los "otros" de su condición de exclusión y existe una mayor conciencia de la importancia de la diversidad cultural y del derecho de las personas a su propia identidad. Los avances en las telecomunicaciones y los transportes producto de la globalización han provocado que los intercambios aumenten. Las poblaciones están cada vez más en contacto con personas de diferentes grupos nacionales y culturales. Incluso, el 90% de los países del mundo tienen al menos 10% de minorías en su seno.[28]

La interacción entre distintas identidades puede generar resultados positivos, pero con frecuencia esta interacción genera miedo. Se teme perder espacio (político, económico, social, incluso físico) frente al "otro". Ante este miedo muchos apelan a la homogeneidad y la exclusión de los que no son como ellos como forma de protección.[29] De ahí que gestionar la convivencia en la diversidad es uno

[25] Echeverría, Rafael. (2000) *La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación*. Argentina, Ediciones Gránica. p. 109.
[26] Luhmann, Niklas. (1996) *Confianza*. Barcelona, España, Editorial Anthropos/Universidad Iberoamericana de México DF/ Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. p. 154.
[27] PNUD-Chile. (2002) *Informe sobre desarrollo humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. Santiago, Chile, PNUD. p. 38. Disponible en: http://www.desarrollohumano.cl/informes.htm
[28] Espinosa Poded, Nacho, "Convivencia democrática e inclusión social", op. cit., p. 1.
[29] Ibíd., p. 1.

de los mayores retos de cualquier sociedad actual para la consecución de la gobernabilidad democrática.

Algunos desafíos para avanzar en la dirección de la gobernabilidad, y la convivencia democrática.

***1. Altos niveles de desigualdad, pobreza y desempleo*.** El cumplimiento de los derechos económicos y sociales representa uno de los principales retos para la gobernabilidad democrática en la región. Aunque, en promedio, la mayoría de estos países pueden ser considerados de renta media, no todos los pobladores gozan de una mínima calidad de vida debido a las persistentes inequidades.

Entre los países de América Latina existen importantes diferencias en relación con el porcentaje de pobreza como se muestra en el Cuadro 1. Es así como Uruguay aparece como el país con el menor porcentaje, un 10,4%, mientras que Nicaragua y Honduras aparecen con las cifras más altas con un 61,9% el primero y un 68,9% el segundo.

Por otro lado, las diferencias entre el quintil más pobre y el quintil más rico son abismales. En todos los casos el 20% más rico capta más del 50% de los ingresos y en algunos casos sobre el 60% en cambio el quintil más pobre no llega al 5%, tal como se aprecia en el Cuadro 2. Uruguay y Venezuela son los países con menor concentración del ingreso, son los únicos dos en que el quintil más rico concentra poco menos del 50%. En cambio, Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras y República Dominicana muestran mayores brechas. En estos el quintil más rico concentra más del 60% del ingreso.

Cuadro 1
América Latina: Niveles de pobreza e indigencia
(En términos porcentuales)

	Año más reciente	Pobreza	Indigencia
Argentina a)	2009	11,3	3,8
Bolivia	2007	54,0	31,2
Brasil	2009	24,9	7,0
Chile	2009	11,5	3,6
Colombia	2009	45,7	16,5
Costa Rica	2009	18,9	6,9
Ecuador	2009	42,2	18,1
El Salvador	2009	47,9	17,3
Guatemala	2006	54,8	29,1
Honduras	2007	68,9	45,6
México	2008	34,8	11,2
Nicaragua	2005	61,9	31,9
Panamá	2009	26,4	11,1
Paraguay	2009	56,0	30,4
Perú	2009	34,8	11,5
R.Dominicana	2009	41,1	21,0
Uruguay	2009	10,4	1,9
Venezuela	2008	27,6	9,9
América Latina	2009	33,1	13,3

a) Hace referencia sólo a la zona urbana.

Fuente: CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina 2010.* Santiago, Chile, CEPAL, 2011. Disponible en: www.eclac.org

Cuadro 2:
América Latina: Distribución del ingreso
(En términos porcentuales)

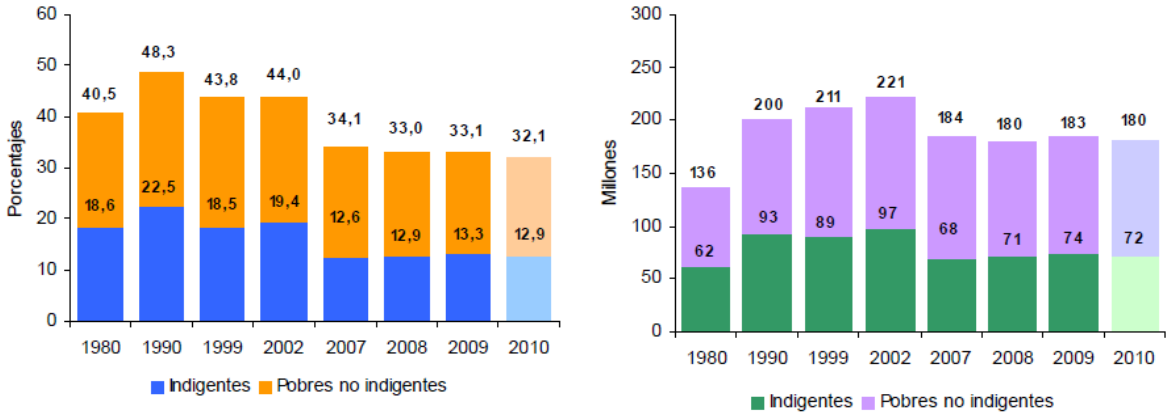
	Año más reciente	Quintil más pobre	Quintil más rico
Argentina a)	2009	3,5	55,5
Bolivia	2007	2,2	59,7
Brasil	2009	2,7	61,7
Chile	2009	4,2	57,9
Colombia	2009	2,5	61,7
Costa Rica	2009	3,8	55,2
Ecuador	2009	4,0	55,0
El Salvador	2009	4,3	53,0
Guatemala	2006	2,8	62,6
Honduras	2007	1,9	60,9
México	2008	4,1	56,5
Nicaragua	2005	3,5	57,7
Panamá	2009	3,2	56,4
Paraguay	2009	3,2	55,1
Perú	2009	4,2	51,8
R.Dominicana	2009	2,8	61,8
Uruguay	2009	5,3	49,3
Venezuela	2008	5,2	46,8

a) Hace referencia sólo a la zona urbana
Fuente: CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina 2010*. Santiago, Chile, CEPAL, 2011. Disponible en: www.eclac.org

La crisis económica tuvo un impacto menor al esperado sobre la pobreza y la indigencia. A partir de la segunda mitad de 2009, la región inició su recuperación económica. Entre los factores que sustentan esta reactivación cabe destacar el crecimiento dinámico de algunas economías asiáticas, particularmente China, cuya sostenida demanda de productos de la región, sobre todo en el caso de América del Sur, ha creado condiciones para una importante recuperación de las exportaciones.[30] Esto también se debió al mantenimiento de los salarios reales (gracias a la baja inflación y las políticas para evitar caídas del ingreso y pérdidas masivas de empleo)[31]. Pese a la caída generalizada del producto, la incidencia de la pobreza prácticamente no aumentó y la indigencia solo registró un leve incremento. En 2010 tanto la pobreza y la indigencia bajaron, pero aún así se mantienen altas, como se aprecia en el Gráfico 1.

[30] CEPAL-OIT. (2010) "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe". En: *Boletín CEPAL-OIT No. 4*., diciembre. p. 3. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/42006/2010-957-Boletin_4_WEB-2.pdf
[31] CEPAL. (2011) *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago, Chile, CEPAL. p. 1. Disponible en: www.eclac.org

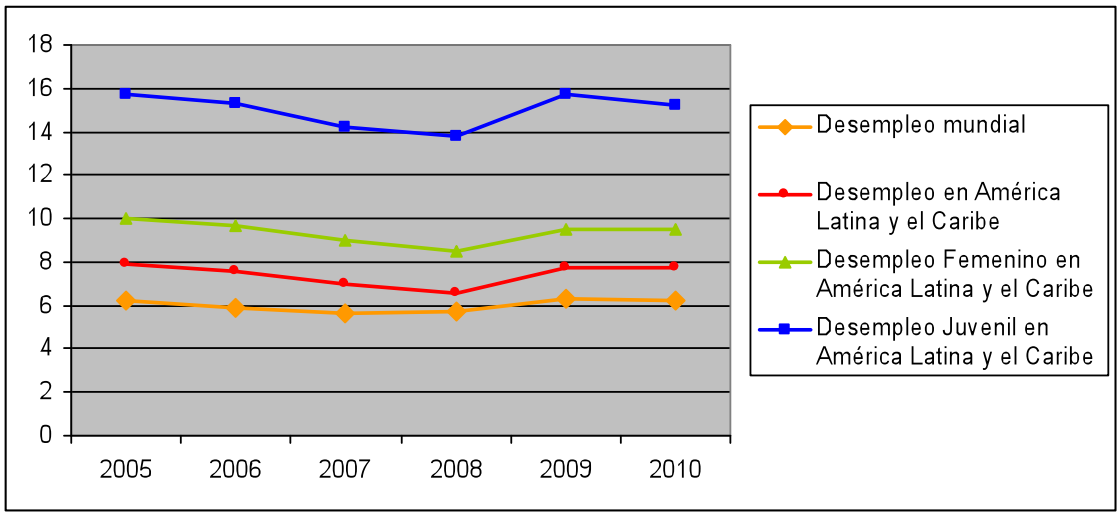
Gráfico 1
América Latina: Pobreza e indigencia (1980-2010)
(En términos porcentuales y en millones de personas)



Fuente: CEPAL. *Panorama social de América Latina 2010.* Santiago, Chile, CEPAL, 2011. Disponible en: www.eclac.org

La recuperación económica también ha permitido que disminuyan las tasas de desempleo en todos los ámbitos: general, femenino, masculino y juvenil[32]. Aunque América Latina mantiene tasas de desempleo más altas que el promedio mundial. Y como se aprecia en el Gráfico 2, los jóvenes y las mujeres están en la mayor situación de vulnerabilidad.

Gráfico 2
América Latina y el mundo: Niveles de desempleo (2005-2010)
(En términos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles en: OIT. Global Employment Trends 2011. Ginebra, Suiza, OIT, 2011. Disponible en: www.ilo.org

[32] CEPAL-OIT. (2010) *Op. Cit.,* p. 5.

2. Bajos niveles de confianza. En América Latina la confianza en las instituciones es baja. La Iglesia es la mayor depositaria de confianza (67% en 2010). Las otras instituciones privadas (empresa, bancos, medios de comunicación) gozan de mayor confianza que las instituciones públicas. Los medios de comunicación están en segundo lugar, tal como se aprecia en el Cuadro 3. En las instituciones públicas, la mayor confianza está depositada en las Fuerzas Armadas (45% en 2009) y la menor confianza, donde alcanza niveles críticamente bajos, está depositada en el Congreso y los partidos políticos (34% y 23% respectivamente en 2010).

Cuadro 3
América Latina: Confianza en las instituciones (2001-2010)
(En términos porcentuales)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Iglesia	72	71	62	71	71	71	74	66	68	67
Radio	50	--	41	--	55	69	56	54	56	--
Televisión	49	45	36	38	44	64	47	51	54	55
Diarios	45	--	36	41	42	44	45	48	--	--
Fuerzas Armadas	38	30	40	42	44	51	45	45	45	--
Gobierno	--	25	24	30	36	43	39	43	45	45
Presidente	28	--	29	36	42	47	43	--	--	--
Empresa	--	--	--	--	38	42	41	41	42	42
Bancos	--	36	27	41	39	--	--	45	44	44
Policía	30	33	29	37	37	37	39	37	34	35
Sistema judicial	27	25	20	32	31	36	30	28	32	32
Congreso	24	23	17	24	28	27	29	31	34	34
Partidos políticos	19	14	11	18	18	22	20	21	24	23

Fuente: Corporación Latinobarómetro. *Informes Latinobarómetro 2001-2010*. Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro, 2001-2010. Disponibles en: www.latinobarometro.org

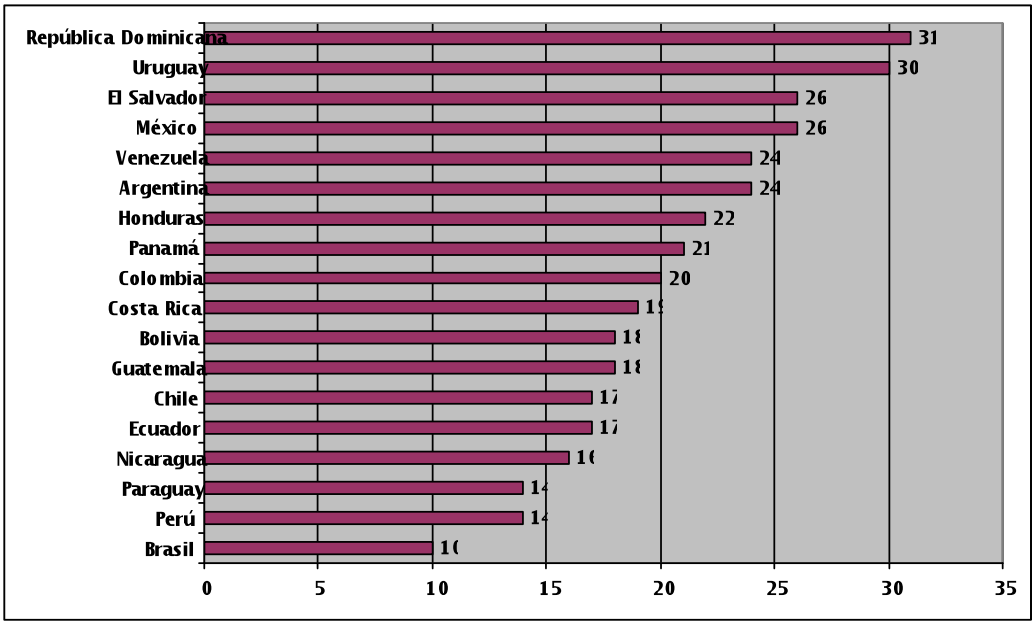
La región también se caracteriza por bajos niveles de confianza interpersonal, como se muestra en el Gráfico 3. En 2010, el país con mayor confianza fue República Dominicana (31%) y Brasil tuvo el menor nivel de confianza (10%).

Estos bajos niveles están relacionados con la alta percepción de violencia que caracteriza a ALC. Quienes son víctimas del crimen (o quienes se preocupan frecuentemente por llegar a serlo) tienen menor satisfacción con sus vidas; disminuyen la confianza en los demás; y tienen menor propensión a apoyar los derechos humanos de los delincuentes[33]. Otro problema de la región es la fortaleza del vínculo familiar. Este empuja a privilegiar la *lealtad* hacia el conocido antes que la *confianza* hacia el extraño.[34]

[33] Seligson, Mitchell y Córdova, Abby. (2010) "We do have something to fear except fear itself: Inseguridad ciudadana y el debilitamiento de la sociedad civil en Centroamérica y México." Conferencia internacional "Sociedad civil en Centroamérica y Cuba: Evolución y prospectivas." 1 y 2 de marzo de 2010, Valle de Bravo, México, p. 4.

[34] Valenzuela, Eduardo y Cousiño, Carlos. (2000) "Sociabilidad y asociatividad. Un ensayo de sociología comparada." En: *Estudios Públicos 77*. Santiago, Chile, verano 2000, p. 335.

Gráfico 3
América Latina: Confianza interpersonal (2010)
(En términos porcentuales)



Fuente: Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2010. Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro, 2010. Disponible en: www.latinobarometro.org

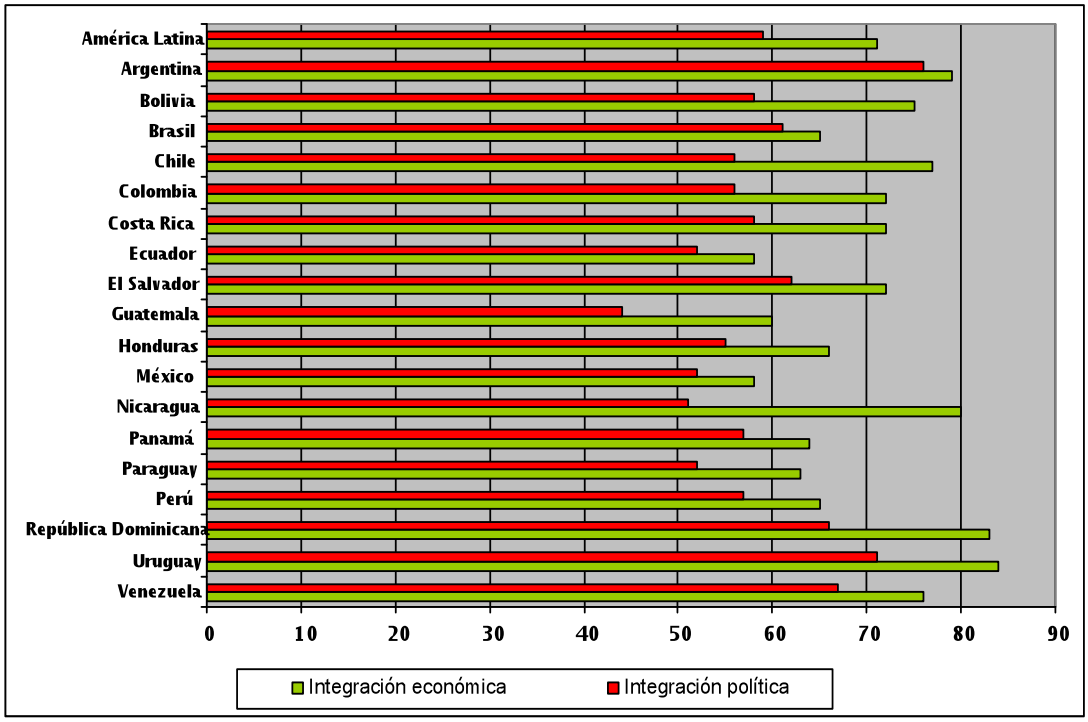
3. Discurso integracionista, fragmentación en la práctica. Amenazas transnacionales como el crimen organizado, el cambio climático, las crisis financiera, alimentaria y energética y las pandemias como la de VIH/SIDA y AH1N1 repercuten negativamente sobre la gobernabilidad. Los Estados-nación no están en capacidad de hacerle frente a estos desafíos de manera aislada, deben hacerlo en bloque. El problema es que las instancias multilaterales y de integración de América Latina son débiles y existe una sobreoferta de procesos de integración.[35]

Hay cuatro grandes procesos en la región: Proyecto Mesoamérica, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). A estos se puede agregar la recién anunciada (en febrero de 2010) Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la cual no ha sido constituida oficialmente. A las anteriores iniciativas se superponen la institucionalidad político-comercial establecida en cada una de las subregiones: CAN, CARICOM, SICA y MERCOSUR, así como otros procesos de carácter funcional especializadas en la cooperación como la organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Sin tomar en cuenta a la CELAC, la única iniciativa actual de carácter regional, que engloba a la totalidad de los países de América Latina y el Caribe es el Grupo de Río.

[35] Rojas Aravena, Francisco. (2009) *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación. IV Informe del Secretario General de la FLACSO*. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General y Rojas Aravena, Francisco. (2007) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. *III Informe del Secretario General de la FLACSO*. San José, Costa Rica: FLACSO-Secretaría General.

Las principales debilidades de los procesos de integración son: 1) Ausencia y debilidad de instancias de resolución de controversias; 2) Normas acordadas no se transforman en leyes nacionales; 3) Carencia de una efectiva institucionalidad comunitaria; 4) Ausencia de coordinación macroeconómica; y 5) Trato inadecuado a las asimetrías.[36] Otro problema es que el rico discurso integracionista no se ha concretado en políticas concretas. No hay voluntad real de integrarse. El Gráfico 4 demuestra que aunque el 71% de los latinoamericanos apoyan la integración económica, sólo el 59% apoyan la integración política. El país con mayor vocación de integración política es Argentina (76%) y el país con menor vocación de integración política es Guatemala (44%).

Gráfico 4
América Latina: Apoyo a la integración económica y política (2010)
(En términos porcentuales)



Fuente: Corporación Latinobarómetro. América Latina mira al mundo. La globalización y las relaciones con otros países del mundo 2010. Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro, junio 2010. Disponible en: www.latinobarómetro.org

Un ejemplo exitoso: Uruguay

La FLACSO e IPSOS, con el auspicio de la AECID, realizaron el *Estudio de opinión pública en América Latina 2009/2010* en el marco del Proyecto "Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina". En este, el país que obtuvo los indicadores más favorables fue Uruguay.

- La manera que más personas consideran como eficaz para que las autoridades las escuchen es el voto (27,4%). Este resultado supera en 15,8% al promedio de América Latina. Un 18,8% de los uruguayos todavía considera que la mejor vía es contactar a las autoridades o reunirse con ellas (contra un 14,5% del promedio latinoamericano). Las formas de expresión menos

[36] Altmann, Josette. "Integración latinoamericana: Historia de crisis inacabadas." En: Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. Eds. *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales.* San José, Costa Rica, FLACSO/UNESCO, 2011 (en prensa), p. 4.

apoyadas en Uruguay son la toma de propiedades privadas (0,2%) y las manifestaciones con quema de transporte público (0,2%).

- Un 32,6% piensa que los sindicatos son la organización más atendida por el gobierno. Un 23,6% indicó que todos los medios de comunicación, instituciones, grupos de presión y organizaciones son escuchadas por igual. De modo que muchos consideran que hay un alto grado de pluralismo en el sistema político.
- La mayor confianza la depositan en el Presidente (74,2%) y Uruguay es el país donde más personas señalaron confiar "mucho" en el Presidente (43%).
- Un 72,6% de los uruguayos considera improbable un golpe de Estado. Es el país con el mayor porcentaje en este rubro.
- Al preguntarles a los uruguayos con qué frecuencia se preocupan de llegar a ser víctimas de un delito con violencia, un 57,6% aseveró que se preocupa "siempre" y "casi siempre". Este porcentaje es menor al promedio Latinoamericano (65,9%).
- Al preguntarles si consideraban la delincuencia como una amenaza grave, un 85,8% respondieron afirmativamente. Uruguay obtuvo el menor porcentaje en este rubro. El promedio latinoamericano fue de 91,3%.
- Al analizar el nivel de participación de los latinoamericanos en las organizaciones sociales y políticas, Uruguay obtuvo la mayor participación (40,8%). México obtuvo la menor participación (10%) y el promedio regional fue de (23,5%).
- En 2010, Uruguay ocupó el segundo lugar en lo referido a la confianza interpersonal en América Latina (30%). Estuvo 10 puntos porcentuales por encima del promedio regional.
- Desde el punto de vista socio-económico, presenta los menores niveles de pobreza (10,4%). Tiene un índice de Gini de 0,433 y sólo está detrás de Venezuela en este rubro (0,412). Tiene un Índice de Desarrollo Humano de 0,765 y ocupa el puesto 52 a nivel mundial. Sólo fue superado en América Latina por Chile y Argentina (puestos 45 y 46 respectivamente).

Recomendaciones en su área de especialidad y trabajo.

Cualquier debate sobre gobernabilidad requiere una discusión sobre el concepto de "desarrollo" y el rol de las políticas económicas y sociales en la consecución de ese desarrollo.

En la etapa de la posguerra, la mayor concentración de los gobernantes y cientistas sociales de América Latina fue la búsqueda de desarrollo. En ese momento equiparaban crecimiento económico con desarrollo. Hubo un período de crecimiento económico que se extendió hasta la década de 1980. Sin embargo, la llamada "década perdida" provocó un cambio en los modelos de desarrollo. El nuevo "modelo hacia fuera" se basó principalmente en la promoción de las exportaciones no tradicionales, en la reforma al sistema financiero y en la atracción de la inversión extranjera. El mayor símbolo de las nuevas políticas fue el Consenso de Washington. Entre sus presupuestos están la disciplina presupuestaria, reforma fiscal, liberalización financiera (especialmente de tipos de interés) y comercial, privatizaciones y desregulaciones. Esta visión privilegió la libre dinámica del mercado sobre la intervención del Estado.

Desde el punto de vista social, la insignia fue la teoría del derrame. Esta visión defendía que se debían realizar sacrificios para conseguir metas de carácter macroeconómico que implicaran equilibrios económicos y financieros. De esta forma, habría progreso económico y finalmente el mismo se derramaría al conjunto de la población.[37] El modelo del derrame llevaba a una concepción minimalista y asistencialista del rol del Estado en el campo social. Este debería limitarse a cubrir el desfase transitorio que se daría mientras el derrame se ponía en funcionamiento, montar programas

[37] Kliksberg, Bernardo. (1998) "Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más allá de dogmas y convencionalismo." Universidad de Costa Rica, Rectoría. Lección Inaugural, primer ciclo lectivo. p. 9.

totalmente coyunturales y focalizados para atenuar impactos.[38] Sin embargo, el derrame no fue automático. Hubo crecimiento económico, pero la desigualdad y la pobreza persistieron.

Un problema es que en un contexto de crecimiento económico se generan ciertas expectativas de bienestar en la población, pero como el bienestar no alcanza a todos los miembros de la sociedad, el resultado es un sentimiento generalizado de injusticia social. La sensación de injusticia que provocan los altos índices de inequidad inevitablemente genera conflicto, violencia e inseguridad para el conjunto de la población, mina la credibilidad de los gobiernos y sus instituciones, y debilita las bases de la democracia, la gobernanza y el Estado de Derecho.[39]

El advenimiento de las democracias en la región no solucionó el problema. A finales de la década de los setenta se inicia la tercera ola de la democracia a nivel global. América Latina rompió el ciclo político que durante el período 1945-1978 produjo frecuentes oscilaciones entre regímenes democráticos y autoritarios. Este salto cualitativo se tradujo en que por primera vez la mayoría de los países de la región tiene una democracia electoral efectiva.

La nueva ola democrática también trajo consigo muchas expectativas de cambio en las poblaciones. Los latinoamericanos creían que los nuevos regímenes repercutirían positivamente en su calidad de vida. Cuando esto no sucedió, y en un contexto de alta desigualdad, el descontento de las poblaciones fue significativo. Los ciudadanos se volvieron pesimistas sobre sus posibilidades de generar cambios "desde abajo". Lo anterior se traduce en sistemas que pueden ser caracterizados como democracias débiles y vulnerables, con reducida densidad, debido a la baja participación electoral y a la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil. Este es uno de los grandes problemas de los Estados latinoamericanos. Sus gobiernos pueden ser considerados *democráticos*, pero no *legítimos*, precisamente porque no han logrado responder a todas las demandas sociales.[40]

A 30 años de iniciada la ola, hay crecientes sentimientos anti-políticos y anti-democráticos en la región. Los latinoamericanos creen en la democracia como sistema político pero no creen que la democracia, tal como esta se manifiesta en el presente, sea capaz de hacer frente a los desafíos. Por ejemplo, en 2008 un 53% de los latinoamericanos señaló que no le importaría que un gobierno no democrático llegara el poder si le resolvía los problemas económicos. En el *Informe Latinobarómetro de 2009* se les preguntó a los latinoamericanos que eligieran entre la democracia y el desarrollo económico "sin democracia". Un 44% señaló que la democracia era más importante.[41] La democracia por si misma no parece ser un fin para la mayoría de los latinoamericanos mientras esta no asegure su mayor bienestar socio-económico.

Según el ex diputado y el ex Ministro de Hacienda costarricense, Guillermo Zuñiga, "*la economía de mercado es quizá el invento más eficiente que el hombre ha construido para producir riqueza, pero no para repartirla. Más aún, la economía de mercado, que tiene su lógica para acumular el capital en ese proceso de crecer y crear riqueza sacrifica enormes espacios de la sociedad, de la economía, de los recursos, incluido el ser humano, con tal de acumularla*".[42] De ahí que se debe superar la falsa antinomia Estado vs mercado y se debe optar por la aplicación del concepto de desarrollo humano.

[38] *Ibíd*., p. 27.
[39] Altmann, Josette. (2009) "Introducción: Sin cohesión social, el desarrollo y la integración no tienen sentido." En: Altmann, Josette. Comp. (2009) *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica.* San José, Costa Rica, FLACSO/Fundación Carolina. p. 14.
[40] Altmann, Josette. (2006) "Impacto social de la globalización en Costa Rica." En: *Revista del Movimiento Cooperativo*, Costa Rica, Enero-febrero. p. 6.
[41] Corporación Latinobarómetro (2008). *Informe Latinobarómetro 2008*. Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro, p. 83 y Corporación Latinobarómetro (2009). *Informe Latinobarómetro 2009*. Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro, p. 29. Disponibles en: www.latinobarometro.org
[42] Zúñiga, Guillermo. (2009)"Políticas públicas y cohesión social. La política fiscal en Costa Rica." En: Altmann, Josette. Comp. (2009) *Op Cit*. 124.

Como vimos anteriormente, el desarrollo humano fija un piso mínimo de dignidad humana a la que la sociedad debe atender.[43] Su objetivo es la generación de políticas públicas que estén centradas en las personas y no sólo en los indicadores económicos. Busca el incremento de las potencialidades de elección, así como de las posibilidades de realización del individuo en sociedad a través de la satisfacción de necesidades materiales, acceso a oportunidades culturales y educacionales, goce pleno de libertades y derechos cívicos y amparo a su integridad física y a su dignidad individual.[44]

A este concepto cabe agregar el concepto de "desarrollo humano sustentable". Este reconoce que el desarrollo (= crecimiento) está condicionado por las necesidades de crecimiento del sistema económico mundial determinado por las potencias, pero ha incorporado los retos de los problemas ambientales.[45]

Una gobernabilidad para el *desarrollo* depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales[46]. Primero, el fortalecimiento político institucional. La capacidad de un Estado legítimamente establecido de atender las demandas sociales; el control efectivo del territorio; el monopolio en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza y la capacidad de las autoridades para implementar políticas eficaces. Todo lo anterior garantizando el pleno respeto de todos los derechos humanos.

El segundo elemento es la búsqueda del desarrollo socio-económico y la integración social. La generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas de la población. Finalmente, se debe promover un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos. Lo anterior implica el fortalecimiento de los regímenes internacionales construidos sobre la base del multilateralismo cooperativo y la preeminencia del Derecho Internacional.
En este caso, nos interesa el segundo elemento. El desarrollo socio-económico requiere de una adecuada articulación de las políticas sociales y las políticas económicas. Se debe aspirar a lo que Bernardo Kliksberg denomina una socio-economía: diseños integrados y no solamente coordinados de política económica y social.[47]

Bajo esta concepción, el desarrollo económico sigue siendo una prioridad. Aunque el crecimiento económico no es el único factor en el desarrollo, es una condición *necesaria*. Si no hay recursos no se pueden aplicar las políticas sociales necesarias. Aún así, la acción estatal en la economía es necesaria. El énfasis debería estar puesto en la necesidad de lograr de manera complementaria el desarrollo económico, el crecimiento y la productividad con el desarrollo social, la distribución de la riqueza y un mercado laboral con justicia social.

La política social no puede estar en aislamiento ni subordinación a la política económica. El desarrollo social no debe ser ya visto como residual al desarrollo económico. A través de las políticas sociales se debe potenciar el capital social y el capital humano. Asimismo, se requiere una correcta articulación entre las políticas universales y las políticas selectivas.

Las políticas universales en torno a la educación, la salud, la seguridad social y la promoción del empleo son claves. La educación y el empleo son los dos principales mecanismos de inclusión

[43] Álvarez, Sonia. (2005) *Op. Cit*. p. 196.
[44] *Ibíd*., p. 189.
[45] *Ibíd*., p. 188.
[46] FLACSO-Chile. (2004) *Gobernabilidad en América Latina. Informe regional 2004.* Santiago, Chile, FLACSO-Chile, pp. 14-15 y Rojas Aravena, Francisco. (2005) *La Gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro*. I Informe del Secretario General. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General. pp. 9-10.
[47] Kliksberg, Bernardo,. (1998) *Op. Cit*., p. 35.

social.[48] Los ingresos recibidos a través del empleo son los que más contribuyen con la disminución de la pobreza. El problema en este ámbito, es que a partir de la crisis de los ochenta, se han dado importantes recortes presupuestarios en estas esferas. Se ha optado, en cambio, por políticas focalizadas de carácter asistencialista. Aunque cabe destacar que las políticas dirigidas hacia determinados grupos sí son necesarias, pues siempre habrá grupos en situaciones de mayor vulnerabilidad que otros. En América Latina la vulnerabilidad tiene cara de mujer, de joven, de indígena o de afrodescendiente.

Se deben complementar adecuadamente las políticas de corte universal con las políticas selectivas. La idea de la selectividad se desarrolla conforme se va superando la perspectiva del derrame como efecto subsidiario de la política económica sobre el campo de lo social. Se usa para diferenciarse de la política universal y de la idea de impacto puntual que acompaña a la idea de focalización. Antes separadas, ahora se busca que ambas políticas (universales y selectivas) sean parte de una misma estrategia, que permita que la acción de las políticas selectivas facilite el "enganche" de sus beneficiarios a las políticas universales.[49]

Finalmente, se deben aplicar políticas que ataquen las percepciones de la ciudadanía. Además de abordar los determinantes estructurales de la gobernabilidad democrática y del desarrollo socio-económico, se debe promover la visión de que todos los habitantes poseen una titularidad efectiva de los distintos derechos ciudadanos en ámbitos económicos, sociales y políticos. Se debe promover un mayor sentido de pertenencia al Estado-nación.

Esto tendrá consecuencias en el fortalecimiento del tejido social, en el fortalecimiento del capital social, y en la consolidación de valores como la solidaridad, todos ellos importantes para la dimensión subjetiva de la cohesión social. También se deben aplicar políticas de respeto a la diversidad, con el fin de mejorar la convivencia democrática.

Todas las políticas implementadas deben ser intersectoriales e interinstitucionales con la participación de los gobiernos, las municipalidades, ONGs y organizaciones internacionales que tengan un estrecho vínculo con la cooperación comunitaria y para el desarrollo. Dichas políticas también deben tener como ejes la promoción de la autogestión y la solidaridad comunitaria para que sus beneficiarios también sean actores activos en la búsqueda de su mayor bienestar socio-económico. Y finalmente, y lo más importante, las políticas deben tener un carácter de políticas de Estado. Independientemente de los cambios en el mando gubernamental, las políticas deben ser construidas en el largo plazo con una visión de *proyecto país* como guía.

[48] CEPAL (2007) *Op. Cit*., p. 63.
[49] Rojas Aravena, Francisco y Altmann, Josette. Coord. (2009) "Efectos sociales de la crisis financiera en América Latina y el Caribe". Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID. p. 27. Disponible en: www.flacso.org

Referencias bibliográficas

Altmann, Josette. (2011) "Integración latinoamericana: Historia de crisis inacabadas." En: Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. Eds. *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales.* San José, Costa Rica, FLACSO/UNESCO, 2011

Altmann, Josette.(2009) "Introducción: Sin cohesión social, el desarrollo y la integración no tienen sentido." En: Altmann, Josette. Comp. *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica.* San José, Costa Rica, FLACSO/Fundación Carolina. pp. 11-26.

Altmann, Josette. (2006) "Impacto social de la globalización en Costa Rica." En: *Revista del Movimiento Cooperativo*, Costa Rica, Enero-febrero 2006.

Altmann Borbón, Josette. (1998) *Costa Rica en América Latina. Historia inmediata*. San José, Costa Rica, FLACSO-Costa Rica.

Álvarez, Sonia. (2005) "Connotación política sobre el discurso hegemónico de la pobreza y el desarrollo humano: "La invención del desarrollo humano". Historias de un desarrollo biológico participativo a "escala humana"". En: López Rivera, Óscar A. Comp. (2005) *La pobreza: un problema de todos. Serie debate y propuestas sobre la pobreza No. 1.* Área de estudios de pobreza. FLACSO-Guatemala. pp. 161-208.

Article 19. Legislación nacional sobre el acceso a la información. Disponible en: http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/espanol/legislation/index.html

Castro, Nils. (2011) "La confianza política en tiempos de transición." En: Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. Eds*. América Latina y el Caribe: Confianza, ¿un bien escaso?* San José, Costa Rica, FLACSO/AECID. (En prensa).

CEPAL. (2011) *Anuario estadístico de América Latina 2010*. Santiago, Chile, CEPAL. Disponible en: www.eclac.org

CEPAL. (2011) *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago, Chile, CEPAL. Disponible en: www.eclac.org

CEPAL. (2007) *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, CEPAL/AECI/SEGIB.

CEPAL-OIT. (2010) "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe". En: *Boletín CEPAL-OIT No. 4*., diciembre. p. 3. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/42006/2010-957-Boletin_4_WEB-2.pdf

Corporación Latinobarómetro. (2010) *América Latina mira al mundo. La globalización y las relaciones con otros países del mundo 2010*. Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro, junio. Disponible en: www.latinobarómetro.org

Corporación Latinobarómetro. (2010) *Informe Latinobarómetro 2010*. Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro. Disponible en: www.latinobarometro.org

Corporación Latinobarómetro.(2008) *Informe Latinobarómetro 2008*. Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro. Disponible en: www.latinobarometro.org

Corporación Latinobarómetro (2009). *Informe Latinobarómetro 2009*. Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro. Disponible en: www.latinobarometro.org

Echeverría, Rafael. (2000) *La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación*. Argentina, Ediciones Gránica.

Espinosa Poded, Nacho. (2010) "Convivencia Democrática e Inclusión Social. Una aproximación desde el liderazgo." Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID. Disponible en: www.flacso.org

FLACSO. (2010) *Estudio de opinión pública en Latinoamérica 2009-2010*. San José, Costa Rica, FLACSO/IPSOS/AECID. Disponible en: http://www.flacso.org/publicaciones/flacso-ipsos-final/

FLACSO-Chile. (2004) *Gobernabilidad en América Latina. Informe regional 2004.* Santiago, Chile, FLACSO-Chile.

Kliksberg, Bernardo. (2006) "Capital social y cultura. Claves del desarrollo." Artículo basado en la ponencia del 24 de febrero de 2006, dictada en el auditorio del Centro de Conferencias Enrique V. Iglesias, Washington DC.

Kliksberg, Bernardo. (1998) "Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más allá de dogmas y convencionalismo." Universidad de Costa Rica, Rectoría. Lección Inaugural, primer ciclo lectivo.

Luhmann, Niklas. (1996) *Confianza*. Barcelona, España, Editorial Anthropos/Universidad Iberoamericana de México DF/ Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

O'Donnell, Guillermo. (2004) "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política." En: *Revista Española de Ciencia Política*, Num. 11. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, España, Octubre. pp. 11-31.

OIT. (2011) *Global Employment Trends 2011*. Ginebra, Suiza, OIT, 2011. Disponible en: www.ilo.org

PNUD-Chile. (2002) *Informe sobre desarrollo humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. Santiago, Chile, PNUD. Disponible en: http://www.desarrollohumano.cl/informes.htm

Rojas Aravena, Francisco. (2010) *Confianza: Base para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y el Caribe. VI Informe del Secretario General*. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General.

Rojas Aravena, Francisco. (2009) *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación.* I*V Informe del Secretario General de la FLACSO*. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General.

Rojas Aravena, Francisco. (2007) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. *III Informe del Secretario General de la FLACSO*. San José, Costa Rica: FLACSO-Secretaría General.

Rojas Aravena, Francisco. (2005) *La Gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro*. I Informe del Secretario General. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General.

Rojas Aravena, Francisco. (2004) “Democracia y gobernabilidad en América Latina.” En: *Papeles* No. 86. pp. 109-120.

Rojas Aravena, Francisco y Altmann, Josette. Coord. (2009) “Efectos sociales de la crisis financiera en América Laina y el Caribe”. Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID. Disponible en: www.flacso.org

Seligson, Mitchell y Córdova, Abby. (2010) “We do have something to fear except fear itself: Inseguridad ciudadana y el debilitamiento de la sociedad civil en Centroamérica y México.” Conferencia internacional “Sociedad civil en Centroamérica y Cuba: Evolución y prospectivas.” 1 y 2 de marzo de 2010, Valle de Bravo, México.

Valenzuela, Eduardo y Cousiño, Carlos. (2000) “Sociabilidad y asociatividad. Un ensayo de sociología comparada.” En: *Estudios Públicos 77*. Santiago, Chile, verano. pp. 321-339.

Zúñiga, Guillermo. (2009) “Políticas públicas y cohesión social. La política fiscal en Costa Rica.” En: Altmann, Josette. Comp. (2009) *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica.* San José, Costa Rica, FLACSO/Fundación Carolina. pp. 123-139.

Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina en tiempos de internacionalización

Diana Tussie[50].

Abriendo el abanico

Las democracias latinoamericanas son todavía jóvenes pero ya son consideradas casi el estado normal del devenir político. Acompañando la tendencia global casi como hermosa bola de nieve, nunca antes ha habido tantos países democráticos. Hoy alcanzan a más de 140 países[51] . Su prolongación en el tiempo de todas maneras nos abre nuevas preguntas sobre la convivencia democrática, su devenir y sus desafíos.

El análisis sobre la instalación de la democracia (y luego los debates sobre su calidad o intensidad) fue monopolizado por la ciencia política, donde el concepto «democracia» fue sinónimo de democracia liberal representativa. Paul Cammack, O'Donnell y Schmitter han dejado perfectamente en claro (tal como Linz y Stepan) que en sus análisis se han inclinado por dar preferencia a la estrategia de la élite para la construcción democrática que a las fuerzas estructurales. En esta concepción inicial la democracia sólo podría funcionar si la capacidad de las fuerzas de izquierda y de la clase trabajadora estuviera acotada y contenida[52]. Al día de hoy la relación entre democracia y estructura económica, es decir entre los ámbitos político y económico, adquiere especial relevancia para el análisis de la convivencia y la gobernabilidad.

Al mismo tiempo que la estructura económica adopta un papel relevante en el análisis de la democracia, la dimensión internacional emerge con peso creciente en el devenir de las democracias. Se evidencia una tendencia a la creación de comunidades democráticas que trascienden las fronteras nacionales que conllevan a la internacionalización de la protección de la democracia desde una matriz que paradojalmente ya no puede limitarse a ser estado-céntrica.

Debemos pues explorar dos contradicciones que emergen del campo económico para la convivencia y la gobernabilidad. Por un lado, la contradicción que surge del hecho que el estado nunca haya adquirido su autonomía relativa de los grandes grupos privados dominantes. Por el otro, está la contradicción que vive al interior de la gran ilusión que despertó la ola de la democracia hace dos o tres décadas (cuando llegó para quedarse) a una región con una raquítica tradición de igualdad, donde quienes viven miserablemente pueden alcanzar el 50% de la población e incluso superarlo[53]. América Latina parece ser la región más desigual del mundo, aunque el grado de desigualdad varía mucho de país a país[54].

De la mano de la internacionalización creciente debemos agregar nuevos niveles de análisis y con ello nuevos actores organizados. El avance de un mundo cada vez más interconectado y globalizado, con la consecuente porosidad de sus fronteras (no sólo para el movimiento de personas y bienes comerciables sino también para el crimen organizado en sus diversas facetas) y velocidad en las comunicaciones, ha tenido un fuerte impacto en el rol del Estado y la gobernabilidad de los países. En la actualidad, pensar en la gobernabilidad y la convivencia democrática implica considerar no sólo al

[50] Investigadora de la Sede Académica FLACSO – Argentina.
[51] https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2128.html
[52] Citado por Knight Alan. (2003) "Las tradiciones democráticas y revolucionarias en América Latina". En: *Bicentenario. Revista de Historia de Chile y América*. Vol. 2, nº 1. Ver también Mira Delli-Zotti, Guillermo. "Las transiciones a la democracia y democratización en América Latina", http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/11/95/PDF/AT10_Mira.pdf
[53] Muchas de las insuficiencias y los «déficits democráticos» fueron bien desarrollados en el Informe PNUD (2004) *La democracia en América Latina*. PNUD.
[54] http://www.iadsocialpolicy.blogspot.com/

Estado como actor central sino también a toda una serie de nuevos actores operando a nivel local y global que inciden directamente en el proceso.

Paralelamente, junto con la multiplicación de estos nuevos jugadores en la escena nacional y global, surgen –muchas veces asociados a ellos- nuevos desafíos que las democracias latinoamericanas deben enfrentar.

Actores: La inclusión de nuevos niveles de análisis.

Hoy en día ya no se puede pensar en el Estado como único actor encargado de impulsar y sostener la gobernabilidad democrática. Los cambios a nivel global exigen considerar otros actores más allá de los gobiernos nacionales al momento de definir las reglas. Es a partir de lo señalado que el nivel de análisis internacional cobra singular relevancia. En este sentido, la dimensión nacional pareciera ser una condición necesaria pero no suficiente para el fortalecimiento de las democracias y el logro de gobernabilidad. De la mano de la globalización surge una redefinición de los límites; si las fronteras nacionales se hacen más porosas, por otra parte, los límites entre los grupos sociales se vuelven más rígidos - en otros términos, cambian las distancias - mientras que las distancias internacionales se acortan para algunos sectores insertos en los flujos globales, las distancias sociales al interior de cada país aumentan considerablemente. La globalización pone en entredicho el espacio habitual de la política: el marco nacional[55].

En el campo económico la globalización económica y financiera ha dado surgimiento también a actores privados que cada vez más logran incidir en la gobernabilidad y la democracia de los países latinoamericanos. El punto en cuestión no es la globalización en si misma ni las fuerzas del mercado per se sino la desigualdad en el equilibrio institucional que produce una distribución de beneficios descaradamente desigual.

Los gobiernos hoy habitan en un espacio comprendido por una serie de redes de cooperación internacional que incluyen a empresas trasnacionales, organizaciones de la sociedad civil, y organismos internacionales. Una serie de nuevos actores han comenzado a incidir de manera directa en su afán de "democratizar la democracia" a partir de la inclusión de sectores excluidos, la coordinación de políticas y objetivos a nivel trasnacional, y el establecimiento de reglas comunes más allá de las fronteras propias de los Estado-Nación. Los nuevos actores participando en el delineado de la gobernabilidad democrática en América Latina han pujado desde sus propios intereses por el establecimiento de reglas, la defensa de sus derechos y el mantenimiento de sus garantías. En este sentido, algunos de estos actores han otorgado nuevas fuerzas a las democracias mientras otros reducen sus prerrogativas.

En América Latina las empresas transnacionales han tenido un rol fundamental en el estilo de desarrollo de la región. En la década de las reformas económicas, las empresas extranjeras se hicieron cargo de muchos servicios públicos sin marcos regulatorios adecuados. Renace con nuevo ropaje la llamada "maldición de los recursos naturales", en muchos casos, en pos de una mayor inversión extranjera se hace caso omiso de derechos de propiedad preexistentes. Asimismo se depredan suelos, napas, agua y aire de manera que se repite un escenario de escaso respeto a las normas de convivencia ciudadana en relación al medio ambiente y la seguridad laboral. Es de esperar que los altos precios internacionales sean un incentivo adicional para la depredación de dichos recursos.

[55] Lechner, Norbert. (1997) *Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo*. FLACSO, Buenos Aires.

De la mano de este fenómeno, es posible divisar localismos globalizados (determinados fenómenos se globalizan con éxito), y globalismos localizados (la imposición de prácticas transnacionales a condiciones locales). De este modo, la globalización traspasa las fronteras y crea nuevas regiones económicas y culturales. Sin embargo, las naciones mantienen y mantendrán durante un futuro previsible un considerable poder gubernamental, económico y cultural sobre sus ciudadanos[56], obligados a ejercer su poder en nuevas cadenas de políticas públicas que involucran a movimientos sociales trasnacionales y otros estados.

Paralelamente los gobiernos se apoyan mutuamente como miembros de organismos internacionales y bloques regionales que establecen derechos y obligaciones a todos sus miembros. En muchos casos, dichos organismos han servido a la preocupación por el mantenimiento de la democracia en sus países miembros, como es el caso del MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, UNASUR, y la aprobación de todos los países miembros de la
Organización de Estados Americanos (OEA) de la Carta Democrática Interamericana en septiembre de 2001. Ello demuestra que la consolidación de la democracia responde a un interés esencial.

Hoy hay un sinnúmero de actores de la sociedad civil (ONGs, movimientos sociales y religiosos, comunitarios, sindicatos, etc.) que han tenido un rol crucial en la lucha por mejoras en las condiciones de trabajo, la defensa de los derechos humanos, el reclamo por viviendas dignas y el reconocimiento de las desigualdades existentes en la mayoría de los países. Estos actores ya no se desempeñan exclusivamente en el ámbito nacional sino que han logrado establecer redes de cooperación a nivel internacional apoyadas en objetivos compartidos que trascienden las fronteras de un solo Estado.

Pensar en convivencia democrática y gobernabilidad en América Latina implica ir más allá de los límites de lo nacional y observar cómo desde la cooperación entre los Estados, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales se va construyendo y reforzando la convivencia dentro de los países.

Desafíos

Siendo la distribución del ingreso uno de los mayores problemas que afectan a la gobernabilidad democrática latinoamericana, la búsqueda de respuestas inmediatas frente a la desigualdad y la falta de desarrollo se ha convertido en el principal fantasma a enfrentar. Es en la distribución del ingreso que se encuentra una de las mayores contradicciones de las democracias actuales.

El poder estatal para dar respuesta a las desigualdades socioeconómicas fue ampliamente reducido, dejando un vacío y profundizando las brechas existentes en esta área. Así es que hoy, comparativamente, América Latina no sólo tiene un ingreso per cápita inferior al de los países industriales avanzados, sino también al de los países del Sudeste Asiático, el Medio Oriente y Europa del Este.

No cabe duda de que varios gobiernos han buscado mejorar los servicios sociales, aumentando significativamente el gasto social, focalizándose en los pobres, y descentralizando programas a municipalidades y comunas locales más responsables. A pesar de que el reciente progreso en América Latina es alentador, resulta difícil afirmar que la región ha encontrado la clave para reducir su perseverante pobreza y desigualdad. La mayor parte de los logros han coincidido con siete años de crecimiento económico extraordinario (el cual ha aumentado el empleo entre los pobres) y con un aumento en el flujo de remesas (lo que ha proporcionado dinero en efectivo en los bolsillos de

[56] Alonso, Jorge. (2002) "Discusiones sobre democracia, globalización y elecciones". En: *Convergencia.* Enero-abril. Núm. 27, pp. 155-184.

muchas familias pobres). La crisis económica mundial redujo las remesas significativamente, poniendo en riesgo el avance en la reducción de la pobreza y la desigualdad en los países y regiones que dependían de las mismas.

Sin duda otra, parte del logro se debe al crecimiento de los programas de transferencias monetarias condicionadas, los cuales proveen una mensualidad en efectivo a familias pobres a cambio de compromisos en favor como mantener a los hijos en la escuela. Dichos programas han sido claves a la hora de reducir significativamente la pobreza en varios países de la región, incluyendo los dos más grandes— Brasil y México. No obstante y a pesar de su éxito, los programas de transferencias monetarias condicionadas son una solución de corto plazo. En todos los países, significan en gran medida una proporción relativamente pequeña del gasto social.

Por lo tanto, es difícil ser optimista. Hasta ahora, América Latina no parece haber desarrollado una estrategia sólida para reducir la pobreza y la desigualdad— o para lograr mayor inclusión de sus ciudadanos más pobres dentro del sistema político y económico. El fracaso continuo de la región en promover un adecuado avance social pone en riesgo su convivencia democrática. La política social necesita renovarse y fortalecerse de forma significativa.

Por último, es necesario anotar que, no obstante los avances y retrocesos en las prácticas democráticas y a pesar de que la recuperación democrática ha sido y sigue siendo, diversa y heterogénea, en la actualidad se aprecia la existencia de una creciente “comunidad de democracias”. Y aunque persisten las diferencias de poder, gobernabilidad y desarrollo entre las naciones del continente reflejadas en procesos de institucionalización democrática con distintas modalidades, al mismo tiempo se percibe una solidaridad común y una esperanza de construir en el futuro sociedades más estables, equitativas, prósperas y respetuosas de los derechos humanos (económicos y sociales) en base a principios y valores democráticos compartidos.

Referencias bibliográficas

Alonso, Jorge. (2002) “Discusiones sobre democracia, globalización y elecciones”. En: *Convergencia.* Enero-abril. Núm. 27, pp. 155-184.

http://www.iadsocialpolicy.blogspot.com/

https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2128.html

Knight Alan. (2003) “Las tradiciones democráticas y revolucionarias en América Latina”. En: *Bicentenario. Revista de Historia de Chile y América*. Vol. 2, nº 1.

Lechner, Norbert. (1997) *Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo*. FLACSO, Buenos Aires.

Mira Delli-Zotti, Guillermo. “Las transiciones a la democracia y democratización en América Latina”, http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/11/95/PDF/AT10_Mira.pdf

PNUD (2004) *La democracia en América Latina*. PNUD.

Apuntes sobre actores y desafíos a la convivencia democrática en América Latina

Juany Guzmán León[57]

Presentación

El propósito de estos apuntes es señalar la importancia que en América Latina tienen tres grupos de población, históricamente en condición de desventaja, mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, principalmente si el interés está en la construcción de la convivencia democrática en la región.

Si se indica que la región es la más desigual del mundo, qué duda cabe que son estos grupos los que experimentan de manera aplastante el contexto de desigualdades diversas en la región.

En esta perspectiva, avanzar en las aspiraciones de la convivencia democrática, pareciera que necesariamente para por ver qué pasa con estos actores y en qué medida la región ha asumido en los últimos años un compromiso concreto por mejorar sus condiciones de vida. Asimismo, dar cuenta de las deudas pendientes con cada uno de ellos.

Esta reflexión intenta retomar algunas de las conclusiones que el proyecto que da nombre a este Seminario, ha planteado por medio de los diferentes talleres y foros que ha desarrollado a lo largo de los últimos dos años. Este proyecto se propuso explícitamente conocer los planteamientos desde estos tres actores en relación con sus interpelaciones a la gobernanza y la convivencia política en América Latina.

Con estos propósitos, este ensayo se ha ordenado de la siguiente manera: 1. Pueblos indígenas: respeto a la diversidad en las visiones de mundo; 2. Mujeres: respeto a la diferencia, eliminación de desigualdades; 3. Jóvenes: el derecho a las oportunidades y; 4. Otras consideraciones sobre desafíos a la convivencia política.

1. Pueblos indígenas: respeto a la diversidad en las visiones de mundo

Es importante dar cuenta que las batallas de carácter territorial de los pueblos indígenas, tienen su especificidad con respecto a las de muchos otros campesinos y comunidades rurales en el continente. No se refiere solamente a titulación de tierras, se refiere a titulación de *esas* tierras. No otras. Está implicada toda una visión de mundo: en relación con su ascendencia, con los conceptos de vida y muerte, medio ambiente, entre otros. Por lo demás, están apelando a su condición de pueblos originarios a quienes por decir lo menos se les ha arrinconado e irrespetado históricamente ya no digamos en relación a la posesión de sus tierras milenarias, sino por supuesto en su dignidad como personas, como pueblos, como culturas que son finalmente la identidad histórica y las raíces de nuestras naciones.

La construcción de la convivencia pasa en nuestros países por reconocer en su condición de ciudadanos y ciudadanas a estos miles y miles de integrantes de nuestros pueblos originarios. Se han hecho importantes avances, principalmente en varios de los países con altos porcentajes de comunidades indígenas en el conjunto de su población, que van desde el reconocimiento de la necesidad de la comunicación lingüistica, hasta la aprobación de estatutos diversos de autonomía en determinadas franjas territoriales.

[57] Coordinadora Académica Regional de FLACSO. Directora del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP), U.C.R.

En cualquier caso, lo que es más evidente es que hasta los años 80 del siglo XX, los pueblos indígenas fueron incluidos en batallas que les eran ajenas, en muchos casos, poniendo a su gente a pelear por objetivos que les eran desconocidos y participando de la peor manera, poniendo un alto porcentaje de víctimas mortales. Sin embargo a partir de la década de los 90, los pueblos indígenas se han organizado para poner en la agenda regional sus principales demandas. Exigen condiciones de menor desigualdad y abandono, respeto a sus hábitat, que puedan organizarse administrativa y socialmente según sus propias costumbres ancestrales. A cambio, conocen cada vez más los escenarios públicos y políticos que son predominantes en sus países. En Centroamérica, están comprometidos con la construcción democrática y por ende críticos de quienes están propuestos a destruirla. Pero, principalmente, están comprometidos con los derechos humanos, en contra de la violencia extrema que se vive principalmente en Centroamérica y México.

No están exentos los pueblos indígenas de los problemas suscitados por el consumo y el comercio de drogas. Son víctimas de estos problemas. Es un tema poco trabajado y requiere investigaciones en particular sobre comercio de drogas y pueblos indígenas. Lo que sí es cierto es que el consumo se ha incrementado y puede constituirse un problema de salud pública.

Los pueblos indígenas se constituyen así en actor importante en la construcción de la convivencia en buena parte de los países de la región.

2. Mujeres: respeto a la diferencia, eliminación de desigualdades

Los avances de las mujeres en la región en la construcción de una ciudadanía más plena, al menos en relación con los hombres, son notables. No puede subestimarse no solamente el derecho a elegir a sus representantes, sino a ser electas en cargos públicos hasta el más alto nivel, en al menos cinco países de la región se ha elegido mujeres para la presidencia de la república y el porcentaje de mujeres en los congresos nacionales se ha incrementado notablemente, el acceso masivo a la educación y el empleo en general, a la puesta en marcha de una amplia legislación nacional e internacional que compromete a los países con los derechos de las mujeres. Aunque sigue siendo burlada en ocasiones, esta normaticva no ha quedado solamente en el papel, y en contingentes importantes de la población ha calado el discurso sobre la asignación de roles de género y la importancia de romper esas ataduras con miras a mejorar las condiciones de vida de mujeres y hombres en América Latina.

No obstante, persisten las desigualdades, principalmente en lo que referente a salarios. Se calcula que al día de hoy, en América Latina, a igual trabajo y responsabilidades, las mujeres ganan el 80% de lo que ganan los hombres.

Sin embargo, las desigualdades llegan a su expresión más condenable con la violencia de género. Que va desde el acoso y hostigamiento laboral y sexual en el trabajo y el ejercicio mismo de la vida pública, hasta la violencia en el hogar, en donde en condiciones de marginalidad rural y principalmente urbana, las mujeres son golpeadas por sus parejas o exparejas, o directamente asesinadas. La persistencia del femicidio en América Latina, sigue siendo una deuda pendiente con la reivindicación por los derechos de ciudadanía y de trato como seres humanos de la mitad de su población. Se ha indicado que la violencia que ha crecido exponencialmente en la región en los últimos años, principalmente en Mesoamérica, explica el crecimiento de la violencia de género. Se ha indicado también que la violencia de género probablemente no ha aumentado tanto, como el carácter público que ha adquirido gracias a las denuncias que interponen las mujeres ante las autoridades nacionales y locales.

En cualquier caso, es evidente que la convivencia no puede construirse sobre la base de una relaciones entre mujeres y hombres basadas o en las desigualdades o directamente en la vejación y

la violencia. Durante décadas los movimientos de mujeres y movimientos feministas han reivindicado la necesidad de que se reconozcan las necesidades diferenciadas de las mujeres. Hoy muchos otros grupos de población también ponen en la agenda pública esa diferenciación requerida por los distintos ejes de articulación: condición de discapacidad, ascendencia étnica y cultural, nacionalidad, condición urbano-rural, preferencia sexual, etc.

Sin embargo, es necesario destacar que para avanzar en la construcción de la convivencia, se requiere del respeto a las diferencias y la eliminación de las desigualdades.

3. Jóvenes: el derecho a las oportunidades

La población joven, principalmente la que va de los 18 a 35 años en América Latina, reclama la necesidad de que se les considere ciudadanas y ciudadanos en el presente de la región y no agentes de un futuro cada vez más incierto.

Las dificultades en el empleo, que muestra las limitaciones para realizarse como personas como "homo faber" en el sentido marxista del término, es probablemente una de las razones del vacío, de la insatisfacción y la violencia en que pueden verse envuelta la juventud latinoamericana.

Con una capacidad creativa impresionante en lo cultural: música, literatura de calle (grafitis) y producción audiovisual, la generación que nace a mitad de los ochenta y durante la década de los noventa, ha desarrollado un lenguaje propio que le viene dado por las destrezas adquiridas en las nuevas tecnologías, que sin embargo no se aprovechan para la generación de conocimiento y desarrollo científico y tecnológico por parte de nuestros países, que se quedaron rezagados en los procesos de educación formal, que a la larga se han constituido en expulsores de jóvenes de los centros educativos.

La población joven en América Latina, con bien es la más saludable por su edad, pero está en buena medida desprotegida en los sistemas de salud y en general de protección social. Los empleos son de cada vez mayor volatilidad e inseguridad. Con empleos de mala calidad en contexto de sociedades de cada vez mayor consumo, las juventudes de la región se ven amenazadas y casi que empujadas a la búsqueda alternativa de ingresos para mejorar sus capacidades de consumo. Las y los jóvenes son la mayoría de quienes emigran de sus pueblos o de sus países en busca de mejores condiciones de vida. Son quienes experimentan la exclusión y la marginalidad tanto en el país emisor, como en el receptor.

Aún así, mantienen en su mayoría empleos de muy baja calificación para sobrevivir. En pequeños porcentajes recurren a la organización en instancias al margen de la legalidad para fortalecer su identidad generacional, empatías y afectos, además de ingresos económicos.

Habría que valorar en qué medida el salto cualitativo en términos del desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación rompió lazos intergeneracionales en los grupos familiares de los últimos veinte años.

Lo cierto del caso es que, en un contexto de deterioro de los sistemas de protección social, de crisis en los sistemas educativos públicos y en general de incremento de las desigualdades sociales, todo ello en paradójica coincidencia con la consolidación democrática en la región; han hecho sentirse a los jóvenes fuera del juego: no se sienten parte de este escenario de privilegios para unas minorías y de exclusión para las mayorías, mientras que el juego de la política y en particular de los procesos electorales y de partidos parecen considerarlos un tanto surrealistas. Con la excepción de las y los jóvenes más involucrados por afinidad o por la vía clientelar en la vida política nacional, en términos generales su posición es cuando mucho muy crítica y en otros casos, de indiferencia o indolencia.

Gobernabilidad, entre el ser y el deber ser, el debate en América Latina

Loreta Telleria Escobar[58]

Introducción

El presente artículo fue elaborado para el Seminario Internacional sobre *Gobernabilidad y Convivencia Democrática*, organizado por FLACSO, Secretaría General y Sede Académica Argentina, y desarrollado los días 23 y 24 de febrero de 2011, en Buenos Aires-Argentina. El objetivo del documento es hacer una reflexión teórica sobre la gobernabilidad, la gobernanza y la convivencia democrática, a la luz de la realidad latinoamericana. Del mismo modo, se identifica algunos actores principales, así como los desafíos pendientes en la materia, haciendo un énfasis especial en la relación Gobernabilidad-Sector Defensa y Fuerzas Armadas, identificándolo como un tema pendiente en el debate de la gobernabilidad, desde el punto de vista de la eficiencia de las instituciones.

1. Gobernabilidad, Gobernanza y Convivencia Democrática: ¿Conceptos, paradigmas o herramientas políticas?

Desde el punto de vista teórico, tanto la gobernabilidad como la gobernanza y últimamente, la convivencia democrática, son términos que han sido utilizados de distinta manera, de acuerdo a los objetivos deseados y enmarcados en una serie de argumentos, cuya validez es cuestionada permanentemente. El uso de estos términos a partir de mediados de la década de los 70 en el caso de la gobernabilidad y los 90 en el caso de la gobernanza, hace que sean presentados desde distintas perspectivas, como conceptos, paradigmas o simples herramientas políticas. A continuación se hacen algunas precisiones sobre cada una de estas perspectivas.

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española[59], un concepto es *una idea que concibe o forma el entendimiento*. O lo que es lo mismo, *una unidad cognitiva de significado*. En este sentido, se tiene las siguientes definiciones conceptuales (entre muchas), de gobernabilidad, gobernanza y convivencia democrática:

[58] Licenciada en Ciencias Políticas y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, actualmente Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad, La Paz-Bolivia

[59] En: http://www.rae.es/rae.html (2 de febrero de 2011)

Gobernabilidad: Buen gobierno Cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo[60]. Concepto clásico de la ciencia política que remite a una sociedad donde el gobierno dispone de una efectividad y de una legitimidad mínima. Presupone la división entre gobernantes y gobernados y la norma de delegación del ejercicio del poder[61].
Gobernanza: Es una forma de gobernar. Es un proceso que favorece las interacciones Estado-sociedad. Designa el conjunto de los procedimientos institucionales, de las relaciones de poder y de los modos de gestión públicos o privados[62]. Se refiere a la formación y mantenimiento de las reglas que regulan el espacio público. El espacio donde el Estado y los actores económicos y sociales interactúan para tomar decisiones[63].
Convivencia democrática: Es la capacidad de una sociedad o grupo humano de compartir un mismo hábitat donde se privilegie y practique los principios democráticos, tales como la tolerancia, participación y respeto mutuo.

La Principal crítica a ver estos términos como conceptos es su tendencia a prescribir el "deber ser" frente a la descripción de una realidad concreta. El excesivo número de conceptos que existen de gobernabilidad[64] y gobernanza reproducen este planteamiento, al constatar que la gobernabilidad y la gobernanza son tareas aun no terminadas y en constante construcción. Un ejemplo de esto es comprobar que la gobernabilidad no tiene las mismas características a nivel local, nacional y regional, lo mismo que la gobernanza y la convivencia democrática. Son niveles distintos de actuación con diferentes actores e instrumentos de aplicación, que a veces suponen la existencia de gobernabilidad pero no de gobernanza y viceversa. Por otro lado, los obstáculos que se encuentran al medir la gobernabilidad y la gobernanza son muchos, frente a la rápida detección de la ingobernabilidad y la falta de gobernanza y convivencia democrática, lo que muestra problemas de precisión conceptual. En contraste con lo que denota un concepto, un paradigma es definido como *una teoría o un modelo explicativo de la realidad*. De forma más específica, se lo entiende como *una concepción teórica dominante a cierta época para una comunidad científica determinada* y también como *un conjunto de opiniones, valores y métodos compartidos por los integrantes de un colectivo*.

[60] Arbos & Giner, (1993). *La Gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI

[61] Revesz, Bruno, (2009). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En: Mazurek, Hubert. *Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios de América Latina (Ed.).* Lima: Actes Memoires

[62] *Ibid.p.34, 39*

[63] Hyden G, Court, J & Mease, K, (2004). *Making sense of Governance. Empirical evidence from 16 developing countries.* USA: Lynne Rienner Publishers. P16

[64] "Carecemos de un marco conceptual y analítico que nos permita abordar con una mínima precisión el tema de la gobernabilidad democrática. En términos prácticos, cuando se trata de concretar qué hay que atender y hacer para que una democracia sea gobernable, las propuestas son tantas y tan diversas que la "gobernabilidad" parece el nuevo compendio de las ciencias sociales. Frente a la desconfianza inicial por la palabra, a partir de cierto momento todo es gobernabilidad: asegurar mayorías parlamentarias a los Presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, reformar la policía y el ejército, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el estado de derecho, garantizar los derechos humanos, prevenir y gestionar conflictos y desastres, proveer bienes públicos... La gobernabilidad deja incluso de tener una dimensión exclusivamente política y se pasa a hablar de gobernabilidad económica, social, medioambiental, educativa, urbana, etc.". Joan Prats i Català *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. En:* http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf

Desde esta perspectiva, se argumenta que tanto la gobernabilidad como la gobernanza y la convivencia democrática, son producto de una época determinada que refleja una serie de concepciones y significados históricos[65]. Lo peculiar de todos estos términos, es que surgen y están patentados en los países occidentales, lo que configura una realidad concreta, que más allá de crear una *unidad cognitiva de significado*, marca un *modelo explicativo de una realidad específica* con ambiciones globales. Esto no es nada nuevo, si tenemos en cuenta que América Latina estuvo siempre sujeta a "la aplicación de grandes modelos de desarrollo (substitución de importaciones, productivista, desarrollo sostenibles, descentralización, etc.)"[66]. En este sentido, la gobernabilidad y la gobernanza son parte de otro modelo o de otro paradigma, entre muchos, que pretenden tener dimensiones mundiales.

Una tercera perspectiva de aplicación de estos términos es el que los concibe como una herramienta política. De acuerdo a Smouts, desde finales de los ochenta, "la gobernanza integró la caja de herramientas del Banco Mundial. Se utilizó en principio como una herramienta metodológica, destinada a identificar los lugares de poder efectivos"[67].

Para los organismos multilaterales, a partir de la década de los noventa, tanto la gobernabilidad como la gobernanza se convirtieron en una herramienta política de transformación y mejora de las sociedades y los gobiernos, producto de las graves crisis políticas y económicas que presentaban determinados países; de allí que se ligo estos términos con temas como desarrollo, crecimiento económico, pobreza, etc. Todo esto se vio reflejado en la enorme cantidad de cooperación internacional que fluyo desde los países occidentales y organismos Internacionales hacia América Latina, enmarcados en programas de buen gobierno.
Sin ánimo de llegar a disquisiciones teóricas, la realidad ha confirmado que la gobernabilidad y la gobernanza, y últimamente la convivencia democrática, se caracterizan por una enorme polisemia y ductilidad conceptual. Se ha demostrado que estos términos vienen a ser construcciones sociales, que en el caso de América Latina tienen sus propias intensidades y contradicciones.

2. Los actores fundamentales de la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina

Partiendo de la enorme peculiaridad que tienen todos los países de América Latina y respetando sus diferencias, es posible identificar tres actores claves, no exclusivos, pero si incluyentes, que intervienen en la construcción de la gobernabilidad, la gobernanza y la convivencia democrática en cada país y en la región. El peso especifico de cada uno de ellos y la intensidad de sus características depende de cada país y no es pasible a generalizaciones o tendencias prescritas.

2.1 Instituciones democráticas

Las instituciones en una democracia son los brazos operativos del Estado y conforman la estructura que lo soporta. La eficacia y legitimidad, dos componentes centrales de la gobernabilidad, solo pueden ser cumplidos en la medida que las instituciones del Estado realicen un trabajo óptimo. Así mismo, los momentos de crisis políticas y económicas, solo pueden ser apaciguados si las instituciones estatales proyectan un escenario de solides y confianza.

Instituciones como la Justicia, Policía, Fuerzas Armadas y Ministerios como el de Educación, Salud, Economía y Planificación, entre otros, son trascendentales en la estabilidad de los países. Los

[65] El término de gobernabilidad nace en la década de los setenta, la gobernanza data a finales de los ochenta y en los últimos años la convivencia democrática trata de reproducir los enfoques de diversidad que caracterizan a la región
[66] Mazurek, Hubert, (2009). *Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios de América Latina (Ed.).* Lima: Actes Memoires. p57
[67] Smouts, M (1998) Du Bon usage de la gouvernance en relations internationales. Revue Internationales des Sciences Sociales, 155:85-94

procesos de ingobernabilidad en América Latina, como fueron Ecuador, Argentina, Bolivia y el caso de Honduras, tuvieron como uno de sus causantes principales la falta de institucionalidad democrática. De ahí que la democracia no solo se concibe y termina a través de procesos electorales regulares y consolidación de gobiernos, sino también mediante procesos de reformas y modernización institucional permanente. Cualquier democracia se encuentra en constante riesgo, si sus instituciones responden más a intereses personales, prebendales o foráneos, que a una concepción de Estado, sea cual fuera la característica ideológica de éste, lo que importa es que las instituciones cumplan objetivos y creen certidumbres futuras.

2.2 Sociedad Civil organizada

La sociedad es otro factor fundamental de la gobernabilidad y la convivencia democrática, ya que una sociedad organizada, revela que tiene un valor preponderante en la toma de decisiones políticas. En determinados países la sociedad organizada ha desplazado a los partidos políticos como aparatos de articulación de sus demandas frente al Estado y ha optado por mecanismos más directos y eficaces frente a la crisis del sistema de partidos. Hoy por hoy la sociedad organizada, ya sea en movimientos de jóvenes, mujeres, ecologistas, campesinos, indígenas, etc., articula y propone temas de la agenda tanto económicos como políticos. La intensidad de este protagonismo difiere entre los países de la región, pero su surgimiento se muestra permanente y en ascenso.

En este tema, es necesario tomar en cuenta que en gran parte, si no en toda, la gobernabilidad o la ingobernabilidad es una situación definida, provocada y contenida por las mismas sociedades. Esto incorpora una nueva dimensión a la discusión teórica, el tema de que la gobernabilidad no es un asunto estrictamente político sino también social.

2.3 Cultura política democrática

La cultura política es un conjunto de valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto al poder[68]. En este sentido, la cultura política democrática, se ajustaría al conjunto de valores, concepciones y actitudes que proclama la democracia.

Esta concepción adquiere sentido con lo expuesto anteriormente, si se toma a la cultura política democrática como una búsqueda y no como algo dado. Así como cambia la intensidad de los actores en torno a la gobernabilidad, se reforman y modernizan las instituciones, y se organiza la sociedad en torno a demandas estructurales concretas, es necesario que la cultura política democrática evolucione constantemente.

Puede haber diferentes estrategias para construir una cultura política democrática. Esto dependerá del país que la quiera adoptar, pero sin duda, en la medida que se respeten a las instituciones, se tome en cuenta las opiniones diferentes de todos los niveles de la sociedad, exista una cultura de rendición de cuentas, y se coordinen estrategias para lograr la estabilidad, eficacia y legitimidad, la gobernabilidad estará presente.

3. Más allá el "Deber ser". Los desafíos de la gobernabilidad y gobernanza en América Latina

Más allá de las prescripciones sobre gobernabilidad, gobernanza y convivencia democrática, la realidad en América Latina muestra una enorme diferencia entre el deber ser y la realidad. Los

[68] Peschard, Jacqueline, (2001). *La cultura Política Democrática*. Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática No. 2. México: Instituto Federal Electoral. P9

estudios de percepción y análisis de la gobernabilidad y gobernanza en la región, demuestran que al menos existen tres niveles conflictivos en torno a la eficacia, legitimidad y estabilidad de los gobiernos, estos se los puede clasificar de la siguiente manera:

3.1 Conflictos de inseguridad

Si existe un problema de gobernabilidad y de convivencia democrática generalizable a toda la región es el tema de inseguridad. Tanto la violencia como la inseguridad ciudadana son problemas fundamentales en América Latina, a la hora de evaluar la capacidad estatal para responder eficientemente a estos problemas. Al respecto los datos y los estudios de percepción muestran la siguiente realidad en la región:

- El 27% de los homicidios dolosos que ocurren en el mundo tienen lugar en América Latina, una región que cuenta apenas con el 8,5% de la población global[69].
- El año 2008, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en la región era de 22,8 homicidios[70].
- El año 2009, el porcentaje de detenidos sin proceso y sin condena en las cárceles de América Latina, era de 49%[71].
- Dos de cada tres adultos latinoamericanos (66%) dice sentir preocupación de poder llegar a ser víctima de un delito con violencia en su país[72].
- Para el 59% de las personas entrevistadas en su comunidad, "siempre" o "casi siempre" hay venta y consumo de drogas. La falta de policías en la comunidad es un factor que es señalado por un 61% de los habitantes en Latinoamérica[73].

El incremento de la criminalidad y el temor de los ciudadanos, sumados a la falta de políticas adecuadas por parte de las instancias gubernamentales, tanto a nivel nacional y local, está ocasionando que se cree un escenario generalizado de crisis de legitimidad, debido a una alta percepción de ineficacia política en el tema. El problema radica en que esta creciente percepción se retroalimenta de los datos objetivos de la realidad.

3.2 Conflictos de representación/participación

Diferentes estudios de percepción realizados a los latinoamericanos, muestran que existen problemas de representación y participación política, lo que se refleja en los siguientes datos:

- Confianza en partidos políticos en América Latina 2009: ninguna confianza, 37,8%; poca confianza 37,8%; algo de confianza, 20,4%; mucha confianza 4,1%[74].
- De Acuerdo a Latinobarómetro, el poder de las grandes empresas, aumentó de un 40 a un 48% en el período de 2003 a 2010. Al mismo tiempo, los partidos políticos han ido perdiendo poder desde el 2003, de un 39% a un 26% en el 2010.
- La participación en elecciones parlamentarias sobre el total de la población en el periodo 2001-2009, en América Latina y El Caribe fue de 40%, y en Europa Occidental de 55%[75].

[69] Organización de Estados Americanos, (OEA); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), AECI, Instituto Federal Electoral (IFE), (2008). *Nuestra Democracia.* México: Fondo de Cultura Económica. p. 182
[70] ONUDD, 2010; OEA, 2008; PNUD, 2009.
[71] Carranza, 2001, e International Centre for Prison Studies, 2010
[72] FLACSO, IPSOS, AECID, (2010). *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010.* Costa Rica: FLACSO
[73] *Ibid*.
[74] Corporación Latinobarómetro, (2009). *Informe Latinobarómetro 2009.* www.latinobarómetro.org
[75] IDEA. (2010) *Votes Turnout Databases*, 2010

- Uno de cada cinco latinoamericanos (39%) señala nunca haberse sentido discriminado por alguna razón (política, religiosa, étnica, género, sexo, residencia, nivel socioeconómico, escolaridad)[76].
- Es mayor la proporción de los latinoamericanos (56%) que considera que en su comunidad no se practica la tolerancia entre ricos y pobres, que quienes (44%) piensan que sí.

América Latina revela una grave crisis de legitimidad de los partidos políticos, por definición, únicos mecanismos de articulación de las demandas sociales a través de la vía política tradicional. Esto se agrava cuando se observa que los ciudadanos le atribuyen más poder a las empresas que a los partidos políticos y el parlamento, lo que sin duda, repercute en los niveles de participación ciudadana en la vida política, y más específicamente en los procesos electorales[77]. Esta participación también puede ser medida a través de los niveles de tolerancia que existe entre los miembros de una sociedad. A menor tolerancia siempre existirá un grupo de personas excluidas de los ámbitos de participación sociales, económicos y políticos. De acuerdo a los datos mostrados, es mayor la proporción de personas que perciben que la tolerancia no existe en sus países y comunidades, de aquellas que perciben lo contrario.

3.3 Conflictos de expectativas

De acuerdo a la percepción de los latinoamericanos, la pobreza, la falta de oportunidades y la desigualdad reflejan que las expectativas por un futuro mejor todavía son mínimas y que la mayoría de los Estados han sido incapaces de dar respuestas eficientes a los principales problemas económicos de las personas.

- De acuerdo a estimaciones de la CEPAL, el año 2010 la pobreza en la región abarca un 32,1% de la población, mostrando una mejoría en relación al año anterior de un punto porcentual.

- El 21% de los latinoamericanos califica la distribución de la riqueza en su país como justa y muy justa, el 79% mantiene una opinión contraria[78].
- Sólo el 17% de los latinoamericanos responde que la situación económica actual de su país es muy buena o más buena que hace doce meses[79].

El problema principal de América Latina sigue siendo la desigualdad, esta región tiene la peor distribución de la riqueza comparada con otras regiones del mundo. Más allá de los avances obtenidos, el problema económico persiste, al que se suma una crisis alimentaria que amenaza con profundizar la inequidad y la pobreza. Pese a la existencia de estos niveles de conflictividad en torno a la gobernabilidad y la gobernanza, de manera auspiciosa se puede observar que la sociedad en su conjunto no rechaza la democracia per se. De acuerdo a datos de Latinobarómetro, en América Latina la satisfacción con la democracia alcanza su punto más alto en el año 2009, con 44%, desde que se empezara a medir en 1995. En el año 2010 se mantiene ese alto porcentaje confirmando la tendencia en alza sostenida desde 2001 (año de crisis) donde alcanzó un 25%. Lo que la sociedad rechaza, son las vulnerabilidades de la democracia, representadas en los elementos de conflictividad mencionados, y en varios otros, que afectan en mayor o menor medida a todos los países de la región. De acuerdo a Urzúa, "los indicadores de desafección y desinterés por la política, no estarían señalando una crisis actual de legitimidad de las instituciones democráticas, sino una necesidad de

[76] FLACSO, IPSOS, AECID, (2010). *Op Cit*.
[77] A pesar de que este no es un factor preponderante, en algunos países llega a ser un medidor de la crisis de legitimidad del sistema político. De acuerdo al criterio de IDEA, una participación de menos del 50% de la población en edad de votar muestra una separación inquietante entre el sistema electoral y su práctica
[78] Corporación Latinobarómetro, (2010). *Op Cit*
[79] *Ibid*.

reorientar la acción política hacia las nuevas demandas ciudadanas"[80]. Sin duda, esto demuestra que el camino hacia el logro de la eficiencia, legitimidad y estabilidad todavía es un trabajo pendiente en la región.

4. La región como espacio de gobernabilidad y convivencia democrática

La región latinoamericana a pesar de constituir un espacio homogéneo mantiene en su interior grandes diferencias. Cada país representa una particularidad. No es lo mismo trabajar en la construcción de gobernabilidad y gobernanza en Uruguay que en Bolivia, o en Costa Rica que en Chile. Las intensidades son distintas y los caminos para lograr los objetivos de eficiencia, legitimidad y estabilidad varían en torno a estas intensidades.

No obstante, existen generalidades en torno a la región. El ser un espacio pacífico en relación a otras regiones del mundo, es un atributo que aumenta la posibilidad de construcción de procesos gobernables de integración y cooperación. Así como a nivel nacional y local existen recetas para lograrlo, en la región la base sobre la cual se debe construir esta gobernabilidad puede resumirse en tres pilares: el respeto a la diversidad, la búsqueda de consensos y el paso, cada vez más urgente, de la retórica a la acción.
Varias son las experiencias regionales y subregionales que han sido creadas con el fin de conseguir estos procesos de integración y cooperación; sin embargo, la mayoría de ellos, han visto desvanecer sus esfuerzos con el paso del tiempo y las buenas intenciones. Uno de los ejemplos, que posiblemente puede cambiar la tendencia descrita, es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que nació el año 2008 y tiene el fin de construir un espacio de integración regional en los ámbitos político, económico, social y cultural.

Las doce naciones que conforman UNASUR mantienen como principio básico el respeto a la soberanía e identidad nacional, condenando actitudes de intromisión de otros países. Por otra parte, a través de la creación de una estructura de acción, se propone la búsqueda de acuerdos en temas específicos, como es el caso de Consejo de Defensa Sudamericano, que mantiene, hasta el momento, la característica de dar pasos concretos a la acción, en cuanto medidas de transparencia y confianza mutua. A pesar de que es muy prematuro evaluar a la UNASUR como un proyecto exitoso de integración que promueva la gobernabilidad subregional, teniendo en cuenta las peculiaridades de lo que ésta significa en un escenario con países diversos, es importante resaltar, que su construcción reafirma el principio fundamental de la horizontalidad de los actores, demostrando que la formación de consensos en su interior es una tarea posible.

5. Gobernabilidad y Fuerzas Armadas: un debate pendiente

Si la gobernabilidad mantiene como principio fundamental el funcionamiento eficaz de sus instituciones, tomando en cuenta parámetros democráticos, el sector defensa, en general, y las fuerzas armadas, en particular, deberían como instituciones del Estado, responder a este principio, tanto a nivel nacional como regional. Sin embargo, pese a que las fuerzas armadas mantienen en todos los países de la región latinoamericana (excepto Costa Rica y Panamá) un lugar preponderante en la estructura estatal, el debate sobre cómo esta institución contribuye a la gobernabilidad es todavía un debate pendiente, aunque pasible a varias reflexiones, tanto desde el punto de vista prescriptivo como del descriptivo.

[80] Urzúa, Raúl y Agüero, Felipe, (1998). *Fracturas de la Gobernabilidad Democrática.* Santiago*:* Andros. p171

5.1 El Deber ser: La institucionalidad de la defensa y la gobernabilidad democrática

La institucionalidad de la defensa y las fuerzas armadas mantienen como principio básico, la subordinación del poder militar al poder político, lo que en los hechos se sustenta en una serie de requisitos de carácter no excluyente, necesarios para conformar dicha institucionalidad. El cumplimiento de estos requisitos debería en estricto sentido contribuir a la existencia de un Estado gobernable, que cumpla con los atributos de legitimidad, eficiencia y estabilidad.

Sin duda, el primer requisito para lograr este objetivo es la presencia de un marco jurídico normativo, que defina claramente las atribuciones y funciones del sector defensa. Este marco normativo debe ir en consonancia con la norma nacional e internacional al respecto, de tal manera que no se convierta en un cuerpo legal obsoleto como es el caso de varios de los países de la región.

Un segundo requisito es la conformación de una estructura institucional cuyo marco doctrinal, educativo y profesional se enmarquen en los principios democráticos de equidad, tolerancia, respeto a los derechos humanos y al orden constituido. Temas como multiculturalidad, equidad de género, y otros que emerjan de la modernidad, deben ser fácilmente incorporados en la institución, sin que esto sea truncado, como sucede actualmente, cuestionar esquemas doctrinarios obtusos.

Un tercer requisito es que el sector defensa cuente con los recursos humanos y económicos capaces de desempeñar los roles atribuidos en su marco normativo. Lo que implica no sólo el cumplimiento del tema cuantitativo, es decir, determinado número de efectivos y monto presupuestario. Lo importante de este requisito es contar con recursos humanos altamente capacitados para desarrollar sus funciones constitucionales; ya sea defensa del territorio, seguridad o tareas de desarrollo. Si esto no ocurre, el tema de la eficiencia se verá seriamente cuestionado, lo que supone una amenaza a la gobernabilidad democrática del país en cuestión. El cuarto requisito lo constituyen las Políticas de Defensa diseñadas por el poder político con ayuda de la participación social. Estas Políticas deben tener la virtud de trazar un horizonte institucional al sector defensa, es decir plantear claramente *que tipo de Defensa y Fuerzas Armadas el país necesita* y *cómo lograrlo*. Si ambos objetivos están claramente definidos, no será difícil trabajar coordinadamente en su concreción. Un quinto requisito y el último en este acápite, tiene relación con lo anteriormente expuesto, pero mantiene una especificidad propia, en la medida que repercute en un ámbito de actuación caracterizado por la diversidad de actores. Es el tema se las relaciones hemisféricas, regionales y subregionales del sector defensa. En este caso, los objetivos más allá de delinear intereses nacionales, deben entran en coordinación con intereses de otros países, lo que supone un trabajo complejo, pero sustancial, a la hora de evaluar la gobernabilidad regional, caracterizada como se mencionó anteriormente por el respeto a la diversidad, la búsqueda de consensos y el paso de la retórica a la acción. Cumplir este requisito supone aplicar los cuatro requisitos anteriores en tanto normas, doctrina, educación, recursos humanos y recursos económicos adecuados; de lo contrario, se afectaría gravemente a la gobernabilidad y la gobernanza regional.

5.2 Realidad, percepción y desafíos encontrados

En América Latina cada país es una realidad distinta, con matices propios, pero pasible a una lectura general que muestra tendencias que reflejan una relación ambigua, compleja e irresuelta entre gobernabilidad y defensa-fuerzas armadas. Esta relación se expresa en tres niveles, el político, el institucional y el hemisférico.

A nivel político, todavía pervive en la región lo que Rut Diamint describe acertadamente como "el oculto encanto de la Defensa"[81], es decir, la imposibilidad expresa del poder político para reformar y/o transformar las instituciones militares, como resultado de un velado temor, estimulado por la

[81] RESDAL, (2010). *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y El Caribe*. Buenos Aires: RESDAL. p. 66.

memoria corta de las dictaduras o por la inestabilidad constante de sus democracias. En varios países de América Latina, no es casual que la propia gobernabilidad que dicen mantener, tenga como uno de sus sustentos fundamentales un pacto implícito del poder político con las fuerzas armadas. Lo que supone, un compromiso de reciprocidad, que implica el statu quo en relación a privilegios institucionales, dentro del cual no hay cabida a la reforma, versus la fidelidad al gobierno de turno, con los peligros que esto conlleva cuando se rompe dicho pacto. Como resultado de esta forma de desgobierno político sobre el sector defensa y fuerzas armadas, surge lo que se llama la "autonomía militar", que en sentido estricto es la discrecionalidad de los militares en torno a los destinos de su propia institución. De ahí que el papel que en varios países juega el Ministro de Defensa varía en torno al nivel de autonomía que tienen los cuerpos militares. A mayor desgobierno político del tema militar, mayor autonomía y consecuentemente, menor influencia del poder civil, expresado en los ministerios de defensa.

Si en varios de nuestros países, la ausencia de liderazgo político y la "autonomía militar" tienen como uno de sus resultados principales la falta de reforma y modernización del sector defensa, se concluye que las fuerzas armadas no están preparadas para hacer frente al surgimiento de nuevas amenazas, que superan la acción de otras instituciones estatales, como es la lucha contra el narcotráfico, la inseguridad ciudadana, el contrabando; así como tareas de apoyo a desastres naturales y otras relacionadas con ámbitos de desarrollo. De acuerdo a Pion-Berlin, en la actualidad, aproximadamente tres cuartas partes de los países latinoamericanos no logran trazar la línea divisoria entre las funciones de seguridad de alto y bajo nivel; esto permite a los ejércitos pasar de funciones de seguridad pública, tales como patrullaje contra la delincuencia, operaciones antinarcóticos o represión de manifestaciones[82]. Como consecuencia de todo esto, el tema de la institucionalidad de la defensa y las fuerzas armadas no cumple con los requisitos prescritos anteriormente. En muchos de los países de estudio, ni el marco normativo, ni la doctrina, ni la política de defensa han sufrido transformaciones en los últimos años, lo que repercute directamente en sus niveles de eficiencia institucional y en su compatibilidad con la búsqueda o construcción de gobernabilidad.

A nivel hemisférico la gobernabilidad se ve afectada por las presencia de acciones que generan desconfianzas entre los países y subrayan diferencias ideológicas de los gobiernos. Si la gobernabilidad regional debe basarse en la búsqueda de consensos dentro un marco de horizontalidad, la existencia de un país hegemónico como Estados Unidos, cuyas acciones en torno al tema de seguridad,-habilitación de la IV Flota, instalaciones de bases militares, expansión del Comando Sur en áreas políticas-, acrecientan los procesos de desconfianza y rivalidad, hace que la integración y cooperación tiendan a ser cada día más difíciles; de ahí la tendencia a buscar mecanismos subregionales que puedan responder afirmativamente a los desafíos de la gobernabilidad. Frente a esta realidad, se encuentra la percepción ciudadana sobre los militares y sobre la posibilidad de tener un gobierno militar, una pregunta al parecer obligatoria en las encuestas de opinión, debido a la preocupación recurrente a que retornen las dictaduras militares, dadas las crisis de gobernabilidad/estabilidad que han sufrido varios gobiernos de la región en el último decenio.

De acuerdo a Latinobarómetro 2010, el 63% de la población entrevistada opinaba que "en ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar". Entre los países, Costa Rica que no tiene fuerzas armadas es el que presenta el más alto porcentaje, 90%; seguido de Bolivia con un 74%. Los países con porcentajes más bajos son Paraguay y Guatemala con un 40 y 33%, respectivamente. En aquellos países que cuentan con fuerzas armadas, casi cuatro de cada cinco adultos (78%), considera poco o nada probable un golpe de Estado en su país durante los próximos doce meses[83]. Los datos a nivel

[82] Ibid. p. 38
[83] FLACSO, IPSOS, AECID, (2010). *Op Cit*.

latinoamericano son en general positivos sobre el tema de aceptabilidad o no de un gobierno militar, o la ocurrencia de un golpe de estado militar. Sin embargo, se muestra matices en cuanto países, lo que conserva latente la amenaza. Las fuerzas armadas, mantienen un poder, muchas veces difícil de explicar en las democracias, lo que cuestiona seriamente la calidad de la gobernabilidad de los países.

Frente a los elementos mencionados, se observa que los desafíos para construir un sector defensa y fuerzas armadas compatibles con los preceptos de gobernabilidad democrática son muchos, y están presentes no solo en el accionar político, institucional y regional, sino también en la cultura política de cada país, en la cual las fuerzas armadas siguen siendo un actor con mucha influencia y capaz de desestabilizar gobiernos, en la medida que el nivel de eficiencia institucional sea desplazado por un "pacto político" con objetivos y resultados por demás cuestionables.

6. Conclusiones

La primera conclusión del artículo propuesto radica en enfatizar que tanto la gobernabilidad, la gobernanza como la convivencia democrática, más allá de ser conceptos, paradigmas o herramientas políticas, son construcciones sociales, que en el caso de América Latina tiene sus propias intensidades y contradicciones.

Dadas estas intensidades y contradicciones en la región, los actores protagónicos de la gobernabilidad y la convivencia democrática son las instituciones, la sociedad civil organizada y la cultura política democrática. Cada uno de ellos con un peso específico en cada país, pero con la enorme responsabilidad de mantener niveles aceptables de gobernabilidad basada en la construcción de eficiencia, legitimidad y estabilidad.

Los datos socioeconómicos y políticos, así como las encuestas de percepción, nos muestran la existencia de una serie de conflictos en torno a la gobernabilidad, la gobernanza y la convivencia democrática, siendo los tres principales: el conflicto de inseguridad, el de representación/participación y el de expectativas. Estos problemas no solo ponen al descubierto las debilidades estatales, en cuanto eficacia gubernamental, sino amenazan con provocar crisis de gobernabilidad en varios países de la región. No obstante, un dato positivo es constatar que la ciudadanía no rechaza la democracia per se, lo que rechaza son sus vulnerabilidades, expresadas en altos niveles de ineficiencia.

Por su parte, la gobernabilidad a nivel regional debe asumir características específicas, tales como el respeto a la diversidad, la búsqueda de consensos y el paso, cada vez más urgente, de la retórica a la acción. Al respecto se ve a UNASUR como una buena alternativa subregional para alcanzar estos objetivos, aún siendo todavía prematura una evaluación al respecto.

Una de las instituciones sobre las cuales el debate de la gobernabilidad es un tema pendiente, son las fuerzas armadas. La falta de modernización institucional, la existencia en varios países de un pacto de statu quo con las élites políticas, la persistencia de una especia de "autonomía militar" y la falta de adaptación institucional a las nuevas amenazas, supone que la defensa y las fuerzas armadas pueden constituirse en un peligroso componente de la estructura estatal de los países latinoamericanos, que atente directamente contra su gobernabilidad.

Referencias bibliográficas

Arbos & Giner, (1993). *La Gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI

FLACSO, IPSOS, AECID, (2010). *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010.* Costa Rica: FLACSO

Hyden G, Court, J & Mease, K, (2004). *Making sense of Governance. Empirical evidence from 16 developing countries.* USA: Lynne Rienner Publishers

Jacqueline Peschard, (2001). *La cultura política democrática*. México DF: Instituto Federal Electoral

Corporación Latinobarómetro, (2010). *Informe Latinobarómetro 2010*, www.latinobarómetro.org

Corporación Latinobarómetro, (2009). *Informe Latinobarómetro 2009*, www.latinobarómetro.org

Mazurek, Hubert, (2009). *Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios de América Latina (Ed.).* Lima: Actes Memoires

Organización de Estados Americanos, (OEA); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), AECI, Instituto Federal Electoral (IFE), (2008). *Nuestra Democracia.* México: Fondo de Cultura Económica

Prats i Català, Joan, (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. En:* http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf

Peschard, Jacqueline, (2001). *La cultura Política Democrática*. Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática No. 2. México: Instituto Federal Electoral.

RESDAL, (2010). *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y El Caribe*. Buenos Aires: RESDAL

Revesz, Bruno, (2009). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En: Mazurek, Hubert. *Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios de América Latina (Ed.).* Lima: Actes Memoires

Smouts, M (1998) Du Bon usage de la gouvernance en relations internationales. Revue Internationales des Sciences Sociales, 155:85-94

Urzúa, Raúl y Agüero, Felipe, (1998). *Fracturas de la Gobernabilidad Democrática.* Santiago*:* Andros

Actores, instituciones y desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina.

María Clelia Guiñazú[84].

Para abrir líneas de reflexión en torno a los actores, las instituciones y los desafíos de la gobernabilidad democrática resulta útil plantear brevemente qué entendemos por gobernabilidad democrática o, dicho de otro modo, cuál es la visión sobre la gobernabilidad democrática que, de modo explícito o implícito, nos orienta.

En su formulación original, las teorías neoconservadoras sobre la gobernabilidad, descansan sobre dos supuestos, la "sobrecarga" de demandas sobre el estado de bienestar (con su consecuente crisis fiscal y déficit de eficacia) y la "captura" del estado por parte de intereses especiales, particularmente de las corporaciones, los funcionarios políticos y las burocracias públicas (con su consecuente déficit de legitimidad).

La gobernabilidad, en este sentido restringido, es sinónimo próximo de la estabilidad política. Las democracias son gobernables cuando el conflicto logra resolverse de acuerdo a las reglas y procedimientos democráticos y cuando los resultados son aceptados como obligatorios por sus actores estratégicos[85]. Esta formulación involucra una concepción "procedimental" de la democracia y una visión elitista sobre sus principales agentes, centrada casi exclusivamente en la arena gubernamental de la representación política.

En un sentido más amplio, la gobernabilidad democrática expresa, principalmente, conflictos y acuerdos en torno a la restricción/expansión de derechos, que deben dirimirse dentro de las reglas de juego de la poliarquía y, en consecuencia, sin amenazas sistemáticas de ruptura del sistema social democrático. La perspectiva sobre la democracia es, en este caso, "sustantiva", en el sentido de que apunta -además de los aspectos institucionales y de procedimientos- hacia el horizonte de la ciudadanía plena, considerando a todos los actores, al menos potencialmente, como artífices y participantes "estratégicos" de la comunidad política[86].

Las nociones sobre gobernabilidad, se apoyan, por lo tanto, en concepciones diferentes sobre la democracia y, también, sobre el rol del estado. Se trata de un concepto multidimensional que incluye aspectos tanto normativos como descriptivos vinculados a la doble faceta de la democracia, esto es, en tanto forma de autodeterminación colectiva y como mecanismo de conducción política[87]. Desde esta perspectiva, podemos pensar a la gobernabilidad como la capacidad de las instituciones, gobiernos, actores y procedimientos del juego democrático para conducir y encauzar de manera efectiva los procesos sociales y políticos, teniendo por horizonte normativo la plena ciudadanía de sus miembros y el compromiso –tanto individual como colectivo- de resolver los conflictos dentro de

[84] Investigadora y Coordinadora del Programa Doctoral de la Sede Académica de FLACSO Argentina. La autora agradece la colaboración y comentarios de Cecilia Galván.

[85] Prats, Joan (S/F). "Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular: Instituciones, gobiernos y liderazgos". En: *"Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina",* Nueva York: PNUD

[86] Camou, Antonio (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO – IISUNAM; Calderón, Fernando (2008). "La inflexión política en el cambio socio-cultural de América Latina". En: Fernando Calderón (Coord.) "*Escenarios políticos en América Latina. Conceptos, métodos y Observatorio Regiona"l*. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática; Lechner, Norbert (1997). Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo. FLACSO: Buenos Aires

[87] Lechner, (2001). p87

las reglas de juego democráticas[88]. El acento, en esta definición, se pone en tres dimensiones: la eficacia, la legitimidad y la calidad de los sistemas democráticos[89].

Así entendida, la gobernabilidad es inseparable de la convivencia democrática; esto es, del mutuo reconocimiento entre todos los miembros de la comunidad política, incluyendo, ciertamente, el vínculo entre autoridades electas y ciudadanos/as[90]. Al menos hipotéticamente, es posible presumir que gobernabilidad y convivencia democrática se nutren mutuamente de modos virtuosos que pueden explorarse a nivel empírico y que, además –porqué no- son éticamente deseables.

Actores.

La pregunta por los "actores estratégicos" es central al análisis de la gobernabilidad. Todas las definiciones desarrolladas sobre la gobernabilidad democrática, sean amplias o más restringidas, coinciden en indicar la obvia existencia de condiciones asimétricas de poder entre los actores que componen la vida democrática. Para algunos autores, los actores estratégicos del juego político y social son aquellos que, en diferentes coyunturas, pueden o efectivamente marcan una diferencia en dirección al debilitamiento o fortalecimiento de la gobernabilidad, ya sea ejerciendo su poder de veto o bien auspiciando pactos de gobernabilidad fundados en el consenso[91].

La dinámica de estos procesos de conflicto, compromiso y cambio se dirime centralmente en tres dominios o arenas de interacción entre actores, instituciones y procedimientos: el sistema político (incluyendo estado, régimen y administración); el sistema socio-cultural (ó sociedad civil) y el sistema económico (ó mercado)[92]. A su vez, los actores operan e influyen, en y desde, tres niveles territoriales analíticamente diferenciables: el nacional, el subnacional y el internacional.

Entre los actores que intervienen en forma determinante en la construcción de la gobernabilidad y la convivencia democrática en la región, resulta importante resaltar el rol de los partidos políticos y de los liderazgos políticos tanto a nivel nacional como subnacional o local. Sin ánimo de otorgarles una centralidad excluyente, estos actores de la arena gubernamental constituyen agentes estratégicos en la construcción de los acuerdos, agendas y visiones que moldean los procesos de gobernabilidad.

Los partidos políticos, en su doble carácter de instituciones y actores colectivos, dan forma al funcionamiento democrático en una variedad de maneras, entre otras, proporcionando acceso a los cargos electivos y al gobierno; estructurando al sistema de representación política; mediando entre la arena estatal y social; facilitando la agregación de intereses y la construcción de coaliciones; creando visiones políticas integradoras; y formando liderazgos. Sin embargo, en América Latina, con pocas excepciones, las capacidades de los partidos para desempeñar estas funciones se hallan, cuanto menos, limitadas[93].

Por ejemplo, La popularidad y falta de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos ha disminuido notablemente en la región. Según datos de Latinobarómetro[94], la confianza promedio en

[88] *Ibid*.; Mainwaring, S. y Scully, T. (2008). "Latin America: Eight Lessons for Governance". En: *Journal of Democracy*. Vol 19, #3, July. p129

[89] Respecto de la calidad democrática y la distinción conceptual entre ésta y la gobernabilidad democrática ver, entre otros, Mainwaring y Scully (2008); Morlino y Diamond (2005).

[90] Guzmán León, Juany (2009). *Apuntes sobre gobernabilidad y convivencia democrática.* Documento de Trabajo, Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, FLACSO-AECID

[91] Coppedge, M. (2001). "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". En: Camou, A. (Comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés; Przeworski, A. (2001). "Una mejor democracia, una mejor economía". En: Camou, A. (Comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés

[92] Camou, Antonio. (2001) p24

[93] Mainwaring, S. y Scully, T. (2008). *Op Cit.*

[94] Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2010*. Santiago, Chile.

los partidos políticos expresada por los encuestados no superaba el 23%, aunque, como dato alentador, el 59% consideraba que los partidos políticos son fundamentales para el funcionamiento de la democracia. Los niveles de confianza más altos, de 43% y 45% corresponden a países con trayectorias partidarias muy diferentes: Venezuela y Uruguay, respectivamente. Al mismo tiempo, los partidos parecen competir con otros actores en el desempeño de sus funciones de agregación de intereses, particularmente con los medios de comunicación. Según el estudio de opinión pública FLACSO/IPSOS[95] los respondientes señalan a los medios de comunicación tradicionales y las protestas en vías públicas como las vías más eficientes utilizadas por los ciudadanos para ser escuchados por las autoridades.

El desapego y falta de confianza en los partidos, se ve también reflejada en las percepciones de la ciudadanía en relación a los líderes políticos nacionales y demuestra, al menos en parte, la debilidad de las elites dirigentes y de los liderazgos políticos para responder a las agendas socialmente problematizadas[96]. Tomando como ilustración el estudio de opinión FLACSO/IPSOS citado, la falta de credibilidad en los políticos es muy alta, alcanzando un 85% a nivel regional y siendo más significativa en Argentina, Guatemala y Colombia. Por su parte, la credibilidad en el/la presidente de los países mejora un poco, con un promedio de 52% para la región (se cree entre "algo" o "mucho" en la figura presidencial).

Los liderazgos políticos subnacionales latinoamericanos han sido explorados de forma mucho menos sistemática, a pesar de las profundas transformaciones acontecidas en este nivel durante los años noventa y de las fuertes asimetrías regionales que todavía persisten en buena

parte de los países de la región. Más aún, tendemos a pensar la gobernabilidad democrática en forma agregada y con énfasis en actores nacionales, sin profundizar demasiado en la influencia que ejercen los actores de raíz local. El presente y futuro de la gobernabilidad y convivencia democrática se están definiendo ciertamente también en los espacios locales donde los liderazgos políticos pueden, ya sea potenciar o erosionar la construcción de compromisos y entendimientos democráticos[97].

Instituciones.

Tal como se argumenta con frecuencia, no existe un modelo institucional ideal único, ni un conjunto de instituciones formales claramente superior a otro para promover una gobernabilidad democrática exitosa, una mejor convivencia ciudadana y una mayor calidad democrática[98].

Para facilitar el análisis sobre la vinculación entre institucionalidad democrática y gobernabilidad, conviene mantener explícitamente la distinción entre dos constelaciones institucionales gubernamentales centrales: las que refieren, por un lado, al régimen político y, por otro, a instituciones y relaciones vinculadas al poder estatal. El régimen político, en tanto sistema de representación, encarna la legitimidad de origen de la democracia y, por tanto, los problemas y transformaciones que operan en este nivel tienen un gran poder material y simbólico.

Asimismo, cualquier evaluación sobre la gobernabilidad y la convivencia democráticas, aparte del régimen, debe incluir al estado en su doble dimensión: como cristalización de las relaciones sociales dominantes y como coordinador institucional del orden social. Para ponerlo de un modo simple: no existirían posibilidades promisorias para la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible, la

[95] FLACSO/IPSOS/AECID (2010). *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica* (2009-2010)
[96] Oszlak, Oscar (2007). "El Estado Democrático en América Latina". En: *Revista Nueva Sociedad*. N°210, Julio-Agosto
[97] O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy". En: *Journal of Democracy*, Vol. 5, Enero
[98] Mainwaring, S. y Scully, T. (2008). *Op Cit*

equidad y la accountability, ni aún para la expansión y ejercicio de los derechos ciudadanos, en contextos de bajas capacidades institucionales del estado en general[99].

Resulta interesante remarcar que, en la práctica, el déficit institucional de las democracias latinoamericanas genera percepciones preocupantes entre la ciudadanía en su conjunto, así como también entre los líderes políticos y sociales de la región. Por ejemplo, en el estudio de opinión FLACSO-IPSOS[100] se muestra que, junto a las bajas percepciones de credibilidad que inspiran los partidos y los líderes políticos; los encuestados/as expresan niveles de confianza dispares en otras instituciones públicas y privadas. Los noticieros de televisión se perciben como bastante confiables (62% entre algo y mucho); las Fuerzas Armadas muestran un promedio más polarizado (56% entre poco y nada); y los Presidentes del Congreso, en tanto representantes de los parlamentos, despiertan niveles de confianza bajos (68% poco o nada). Por su parte, de acuerdo a datos de Latinobarómetro[101], las percepciones de confianza en el Poder Judicial son muy bajas en promedio para toda la región (32%), con Uruguay (62%) y Brasil (51%) encabezando los niveles de mayor credibilidad. Otro tanto ocurre con el Congreso como institución (34%), destacándose aquí también Uruguay con un 62%.

Argentina es uno de los países que sobresale por sus bajas percepciones de confianza institucional. En el estudio de opinión FLACSO-IPSOS[102] citado, los encuestados/as indican confiar entre poco y nada en los políticos (91%), la figura presidencial (82%) y las Fuerzas Armadas (67%), porcentajes bien por encima de la media latinoamericana

Desafíos y Riesgos.

En América Latina, las transiciones democráticas significaron un cambio fundacional de los regímenes políticos y constitucionales de la región, pero sabemos que subsisten serios obstáculos tanto para avanzar en los procesos de democratización, como para la propia gobernabilidad de las democracias.

Es interesante subrayar tres líneas de problemas y desafíos interconectados.

1. La primera, se refiere a la importancia decisiva de la eficacia estatal o, más específicamente, de las capacidades de los estados democráticos para fortalecer la gobernabilidad y convivencia democráticas. Como sabemos, en América Latina existen estados democráticos muy incompletos, que no han podido resolver, entre otros, el problema acuciante de la desigualdad[103]. En Este contexto, resulta probablemente ocioso discutir si los estados que se fueron formando y se afianzaron en Latinoamérica son "fuertes" o "débiles"[104]. La pregunta que importa a nuestros efectos es si son, hoy, estados democráticos en sintonía con las constituciones democráticas que los amparan.

[99] O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (eds.) (2003): *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario, Homo Sapiens; Calderón, Fernando (2007). "Introducción" En: Calderón, Fernando (Coord). *Ciudadanía y desarrollo humano, Cuadernos de Gobernabilidad Democrática I.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores-PNUD; Levitsky, Steven y Gretchen Helmke (eds.) (2006). *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America.* Baltimore, Johns Hopkins University Press

[100] FLACSO/IPSOS/AECID (2010) *Op cit*.

[101] Corporación Latinobarómetro. *Op cit*.

[102] FLACSO/IPSOS/AECID (2010) *Op cit*.

[103] Por ejemplo, para algunos autores (Mann: 2004) los estados latinoamericanos tienen serias fallas infraestructurales que ya son parte del propio proceso de formación estatal. Estas "fallas", permiten incluso hablar de una crisis "estructural" de los estados nación del continente a la que se han agregado "crisis institucionales" tales como el endeudamiento o las drogas.

[104] Oszlak, Oscar (2007). *Op Cit*. p45

Avanzar en dirección a la consolidación de estados democráticos implica, entre otros procesos, la reconstrucción de estados "en función de lo público", enraizados en el consenso y la deliberación[105]; en capacidades institucionales adecuadas para el diseño e implementación de políticas; y en la definición de modelos de desarrollo que no eludan los componentes de equidad. Esto plantea la pertinencia, para los pensadores y académicos de la región, de trabajar de manera sistemática en una teoría del estado democrático, tarea que todavía es incipiente.

2. La segunda línea de desafíos se ubica en el campo de la cultura política y de los procesos que contribuyen a fortalecer la transformación de los sistemas de valores en direcciones congruentes con el ideal poliárquico.

La estabilidad y consolidación de la democracia requiere de una cuota fuerte de apego ciudadano a los valores cívicos que la sustentan. Sin embargo, con pocas excepciones (probablemente Uruguay, Costa Rica y Chile) los síntomas de desconfianza en las instituciones democráticas así como la debilidad de los patrones de convivencia para encarnar valores auténticamente democráticos, pueden percibirse en toda la región. Lo preocupante de esto es que los consensos democráticos son históricamente contingentes y reversibles, especialmente si no se fundan en creencias y en modelos de orientación política robustos.

A modo de ejemplo, los datos de Latinobarómetro de 2010[106] muestran que, en promedio, sólo el 44% de los latinoamericanos contestaron estar entre "muy satisfechos" y "algo satisfechos" con el funcionamiento del sistema democrático; en tanto que un 61% manifestó preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Por su parte, de acuerdo al estudio de opinión FLACSO-IPSOS[107] la percepción de golpe de estado se mantiene baja, ya que un 77% de los entrevistados latinoamericanos/as piensa que su país no está propenso a tal desenlace. Como señala el mismo informe, un porcentaje más bajo, el 49% concuerda en que a pesar de diferentes eventualidades, el gobierno no debería ser destituido.

3. La tercera línea de desafíos que interesa destacar se haya ligada a los procesos de institucionalización democrática, en contextos donde las organizaciones y actores del sistema representativo -y del propio estado en su conjunto- muestran dificultades para apuntalar las tres dimensiones de la gobernabilidad aquí destacadas: la eficacia, la legitimidad y la calidad democrática.

Un aspecto de este problema que merece subrayarse se vincula a los presidencialismos concentrados, y por momentos "espasmódicos", que parecen caracterizar a las democracias latinoamericanas del presente. En este sentido, por ejemplo, los nuevos gobiernos de "izquierda" (o "post-consenso de Washington") han generado no sólo expectativas sino también transformaciones significativas en cuanto a la re-politización de las sociedades y a las prioridades renovadas de sus agendas de gobierno. Sin embargo, como se ha señalado, esta tendencia no va acompañada en todos los casos por un interés simultáneo en el fortalecimiento de los procesos de institucionalización democrática, creando de este modo el riesgo de futuras situaciones potencialmente auto-destructivas en relación a los propios logros alcanzados, por ejemplo, en el terreno de la inclusión social[108].

[105] Calderón, Fernando. (2007)
[106] Corporación Latinobarómetro. *Op cit*
[107] FLACSO/IPSOS/AECID (2010) *Op cit*.
[108] En Sudamérica, se utilizan como ejemplos de "Nuevos Gobiernos de Izquierda" de corte más "institucionalista" y "racional" a los casos de Brasil, Uruguay y Chile. Por su parte, los Nuevos Gobiernos "populistas" o, eventualmente, "rupturistas" son las experiencias de Bolivia, Ecuador, Venezuela y, en menor medida, Argentina (Ver por ejemplo, Moreira, Raus y Leyton: 2008)

Otro aspecto que vale la pena mencionar es el de la importancia que todavía revisten los sistemas de partidos. Las nuevas formas de acción colectiva y representación política y social emergentes en la región no han logrado ciertamente sustituirlos, en tanto que conocemos poco todavía acerca de los formatos representativos alternativos que podrían cristalizar. Por su parte, si bien la institucionalización de los sistemas de partidos parece contribuir positivamente a la gobernabilidad democrática, estos procesos no son unidireccionales ni mucho menos irreversibles[109].

La voz de los actores: Visiones de líderes políticos y sociales en Argentina.

Durante el año 2010, en el marco del proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática FLACSO-AECID, se realizaron consultas nacionales en varios países de América Latina, basadas en entrevistas a líderes políticos y sociales[110]. En esta sección, se sintetiza el análisis de las recomendaciones e iniciativas propuestas por los entrevistados y participantes argentinos, un país llamativo por el bajísimo nivel de confianza expresada en las instituciones políticas y por la persistencia de prácticas de enfrentamiento antes que de negociación en diferentes campos de la vida social.

Pueden sintetizarse tres hallazgos principales. En primer lugar, los resultados de las entrevistas destacan la clara conciencia de los actores de elite acerca de la fragilidad de la cultura política y democrática en Argentina.

En segundo lugar, la visión de Argentina como un país altamente homogéneo y cohesionado -que fuera predominante en el imaginario político y social del pasado- está siendo reemplazado por representaciones contrapuestas en las que predominan narrativas sobre la desigualdad, la falta de integración y la fragmentación política y social. Al mismo tiempo, como logros positivos, se visualizan los avances realizados en terrenos no poco controvertidos tales como la igualdad entre mujeres y hombres, la tolerancia hacia personas de diferentes credos religiosos, la mayor tolerancia hacia personas de distintas preferencias sexuales y, también, hacia personas de diferente edad.

En tercer lugar, entre los temas tratados sobresalen, como se dijo, las percepciones acerca de la magra confiabilidad que despiertan tanto las instituciones públicas como privadas. La policía, los políticos, y las Fuerzas Armadas, en ese orden, inspiran los niveles de confiabilidad más bajos, aunque no se quedan tampoco muy atrás los miembros del parlamento, los medios de comunicación y las iglesias.

Las iniciativas que los entrevistados y entrevistadas destacan para promover la gobernabilidad y la convivencia democrática en Argentina, son de tres tipos:

1. *Iniciativas institucionales de alcance nacional:* Se mencionan aquí la reforma de la Ley de Partidos Políticos; los Foros de "Diálogo Social"[111] que proliferaron durante la crisis de 2001 -y un tiempo después- hasta su virtual desaparición; la incorporación de tratados internacionales de convivencia, paz y protección de derechos dentro del orden constitucional; las recientes iniciativas parlamentarias para limitar los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) utilizados por la presidencia para "eludir" la discusión parlamentaria; y

[109] Mainwaring, S. y Scully, T. (2008). *Op Cit;*

[110] Se realizaron, asimismo, talleres de trabajo en los que se debatieron los resultados con la participación de representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

[111] Creados con el auspicio de las diferentes agencias de Naciones Unidas en Argentina y constituidas por representantes políticos, la iglesia católica, organizaciones ecuménicas y de base, etc.

políticas con un favorable impacto social tales como la reciente asignación universal por hijo[112] y la nacionalización del sistema de pensiones y jubilaciones[113].

2. *Iniciativas institucionales de alcance local:* Se mencionan aquí iniciativas que se desarrollan a nivel local, buscando profundizar el diálogo político y la participación de la ciudadanía. Parte de estas iniciativas se han visto favorecidas por los procesos de descentralización municipal ocurridos en Argentina desde los noventa en adelante. A pesar de sus debilidades, la reforma ha dejado espacio para mayores márgenes de autonomía a nivel local. En este sentido se han producido iniciativas importantes en algunos municipios tales como foros para enfrentar el problema de la exclusión social a nivel local, políticas para proteger los derechos de mujeres y niños y, en general, apertura de debate entre diferente sectores para encauzar políticas públicas con mayor participación ciudadana.

3. *Iniciativas de la sociedad civil, movimientos sociales y ONGs:* Se destacan aquí iniciativas que llevan adelante diferentes grupos de la sociedad civil para fomentar el diálogo, la participación política y la toma de conciencia sobre problemas que, a pesar de su importancia, se mantiene fuera de las agendas políticas oficiales.

Por su parte, las recomendaciones y medidas sugeridas para mejorar la gobernabilidad y convivencia democrática son de tres clases:

1. *Institucionales.* Respecto de las recomendaciones de orden institucional resaltan las siguientes: fortalecer el sistema de partidos; reformar las instituciones de modo tal de evitar los efectos negativos del "presidencialismo espasmódico" que parece caracterizar a la democracia argentina; cambiar el tipo de relación belicosa que actualmente se desarrolla entre oficialismo y oposición; promover la reglamentación de leyes existentes para que tengan vigencia efectiva; y fortalecer organizaciones intermedias tanto gubernamentales como no gubernamentales para que funcionen como mecanismos de control sobre las instituciones públicas y privadas.

2. *Políticas públicas.* En el terreno de las políticas públicas, los entrevistados y entrevistadas coinciden frente a la necesidad de reformar y fortalecer el sistema educativo promoviendo tanto el acceso como la calidad; fomentar políticas de inclusión social; y promover políticas públicas para la protección de la niñez y la adolescencia.

3. *Culturales.* La mayoría de los consultados coincide en que es necesario trabajar para cambiar la cultura política argentina. Por lento que pudiera ser, la transformación del actual sistema de valores hacia patrones de convivencia democráticos se percibe como un problema esencial de cara al déficit democrático argentino. En particular se sugiere: promover el respeto por la legalidad en todos los órdenes así como el respeto por los acuerdos y las normas que regulan la convivencia ciudadana; promover la educación en valores democráticos tales como el diálogo y el respeto por el disenso; y promover una cultura auténticamente federal que sea respetuosa de las diferencias y márgenes de autonomía locales. Se enfatiza, asimismo, en el rol docente que deben asumir los partidos políticos y sus líderes, los comunicadores sociales y los propios trabajadores estatales que, en algunas visiones, son sujetos activos del cambio.

[112] Asignación Universal por Hijo, Decreto presidencial de octubre de 2009 que beneficia a los trabajadores/as informales, a los desempleados/as, y a las personas empleadas en el servicio doméstico.
[113] En octubre de 2008, por decreto presidencial, se re-nacionalizan las jubilaciones y fondos de pensión privatizados en la década del 90 bajo las presidencias de Carlos Menem.

Referencias bibliográficas

Calderón, Fernando (2007). "Introducción" En: Calderón, Fernando (Coord). *Ciudadanía y desarrollo humano, Cuadernos de Gobernabilidad Democrática I.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores-PNUD.

Calderón, Fernando (2008). "La inflexión política en el cambio socio-cultural de América Latina". En: Fernando Calderón (Coord.) "*Escenarios políticos en América Latina. Conceptos, métodos y Observatorio Regiona"l*. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática.

Camou, Antonio (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO – IISUNAM.

Coppedge, M. (2001). "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". En: Camou, A. (Comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés.

Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2010*. Santiago, Chile

FLACSO/IPSOS/AECID (2010). *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica* (2009-2010).

Guzmán León, Juany (2009). *Apuntes sobre gobernabilidad y convivencia democrática.* Documento de Trabajo, Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, FLACSO-AECID

Lechner, Norbert (1997). Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo. FLACSO: Buenos Aires.

Levitsky, Steven y Gretchen Helmke (eds.) (2006). *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America.* Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, S. y Scully, T. (2008). "Latin America: Eight Lessons for Governance". En: *Journal of Democracy*. Vol 19, #3, July.

O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy". En: *Journal of Democracy*, Vol. 5, Enero.

O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (eds.) (2003): *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario, Homo Sapiens.

Oszlak, Oscar (2007). "El Estado Democrático en América Latina". En: *Revista Nueva Sociedad*. N°210, Julio-Agosto

Prats, Joan (S/F). "Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular: Instituciones, gobiernos y liderazgos". En: *"Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina",* Nueva York: PNUD.

Przeworski, A. (2001). "Una mejor democracia, una mejor economía". En: Camou, A. (Comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés.

Constitución y ciencia política. Reglas de decisión, régimen de poder y coordinación estratégica.

Francisco Valdés Ugalde[114].

Soberanía, representación y constitución democrática.

El dominio de estudio de las constituciones se ha ampliado de la ciencia jurídica a otras disciplinas. La preocupación por la extensión de las formas normativas compartida por la sociología, la economía, la ciencia política y la filosofía ha sido una de las causas fundamentales de esta ampliación[115]. Parte de esta preocupación emerge de los cambios que han efectuado los fundamentos y la organización del estado: la extensión geográfica (física y humana) y la profundización política de los regímenes democráticos.

Todo régimen político se funda en una voluntad sobreaña que instituye las normas fundamentales, y la cadena de regulación del conflicto en torno a ellas culmina en las decisiones de última instancia que no admiten apelación, como una sentencia de la Corte Constitucional o de un tribunal internacional. Pero no en todos los sistemas constitucionales se admite de la misma forma la soberanía, ni los intérpretes de la ley tienen el mismo poder sobre ella y sus consecuencias. Esto quiere decir, que en cuanto al problema del origen, la interpretación y la aplicación de las leyes puede identificarse un continuo que admite deferentes grados y modalidades de actuación de la soberanía y de poderes de última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad.

La regla de reconocimiento: jurídica y política.

La regla de reconocimiento es el procedimiento fundamental del que deriva la legitimidad de las normas[116] . Es un tipo de norma orientada a la reducción de incertidumbre de la validez de acompañar una ley con hechos coercitivos de las leyes y los actos de autoridad.

La regla de reconocimiento en la democracia es aquella que subsume la legitimidad de toda forma de transformación a la del cambio democrático acordado. Deja fuera, por tanto formas de cambio no democráticas que, por esto solo hecho, no son legítimas.

Además de expresar en una materialidad jurídica, la regla de reconocimiento es también un hecho cultural y político. El reconocimiento de la legitimidad de las normas primarias, de las metarreglas secundarias y de las reglas de las prácticas terciarias solo puede producirse si se ha arraigado la regla secundaria que hace que el grupo social respalde los actos de autoridad del Estado que se desprenden de ella. El grado y la forma que adquiere este arraigo repercuten en la fortaleza del Estado de derecho como vehículo para la realización de las preferencias sociales, la solución de conflictos, la producción de deliberación, consenso y disenso, y la formación de cohesión social. Y esto último solo es susceptible de afianzarse si las actividades legítimas para cambiar el régimen o de régimen están debidamente codificadas.

[114] Director de la Sede Académica de FLACSO México.

[115] Voigt, Stefan (1999). *Explaining Constitutional Change*. Cheltenhan – Northampton, Edward Elgar; Sartori, Giovanni (2001) *Ingeniería constitucional comparada*. México.FCE; Hardin, Russell (1982) *Collective Action*. Baltimore, The John Hopkins University Press; Elster, Jon (2000) *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints.* Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press; Rawls, John (1993) *Liberalismo político*. México, Fondo de Cultura Económica; Rawls, John (Erin Kelly, ed.) (2001) *Justice as Fairness, a Restatement*, Harvard, Belknap; Habermas, Jürgen (1998) *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass., MIT Press

[116] Habermas, Jürgen (1998) *Op cit*.

Entonces, *¿Debe haber algún límite a la libertad de la soberanía para cambiar la estructura política?* La teoría democrática tiene dos vertientes de respuesta a esta pregunta:

1. La democracia es el gobierno de la mayoría, y ésta no puede conocer otro límite que su propia voluntad.
2. La mayoría no puede tomar decisiones que afecten a los derechos de las minorías o los derechos básicos de los individuos.

La primera vertiente adjudica a la soberanía una libertad completa para imponerse como voluntad general, no solamente en la elección del gobierno, sino en cualquier tema de decisión colectiva y enfatiza la voluntad mayoritaria. La segunda limita la soberanía a la elección de gobierno y al establecimiento de contrapesos entre los poderes que lo ejercen, y deja la política pública en manos de los funcionarios y la decisión de deponer o mantener a los gobernantes en los electores a través de comicios periódicos, sin intervenciones decisivas (excepto en forma de opinión pública), entre estos, también esta vertiente limita e interpone un principio contramayoritario.

El origen de las reglas (constitucionales y no).

Las constituciones son combinaciones de acuerdos políticos formulados como reglas para tomar decisiones en los aspectos de la vida colectiva que una sociedad considera esenciales. Son instituciones que crean instituciones. Si consiguen se estables, garantizan el cumplimiento de los acuerdos durante periodos prolongados de tiempo.

Vistas las constituciones como engendradoras de bienes públicos, pueden dar ocasión a codificaciones distintas de los derechos. Las constituciones han evolucionado en diferentes direcciones, pero a largo plazo y en los sistemas democráticos, tienden a converger para garantizar derechos fundamentales que anteriormente carecían de reconocimiento. De esta manera puede decirse que las constituciones son bienes públicos que ordenan, a su vez, la producción de bienes, tano públicos como privados, mediante acuerdos políticos de impacto normativo.

La ciencia política utiliza dos premisas básicas para explicar las constituciones modernas:

1. Las constituciones son reglas de decisión legítimas construidas por las sociedades y por los Estados con el objeto de definir la manera de producir bienes públicos en contextos en los que hacerlo es costoso y no puede lograrse son coacción.
2. En toda Constitución subyace el supuesto de que los acuerdos y derechos que esta consagra se encuentran por encima del juego político cotidiano y requieren de la presencia de una entidad que haga efectivos los principios de cooperación limitando y canalizando la acción de los agentes políticos y sociales en su búsqueda natural por alcanzar unos intereses propios que, en principio, no exigen lógicamente la cooperación. Esa entidad es el Estado y las instituciones que lo integren.

Coordinación y conflicto cooperativo en la lógica de la constitución. Régimen formal y régimen real del poder.

El constitucionalismo es la convergencia de varios procesos en la creación de instituciones normativas de más alto nivel. Lo esencial de esta convergencia es que las constituciones son decisiones políticas con arreglo a las cuales se deciden las alternativas y orientación del rumbo de la sociedad. Son decisiones sociales instituidas para normar la toma de decisiones.

En este sentido, se tienen dos contextos de la constitucionalidad: el texto y sus interpretaciones y el régimen y sus peculiaridades concretas. El desafío consiste explicar, con su grado de separación o

concordancia, sus protocolos formales, sus modelos conductuales y subjetivos reales. Por el mismo, es importante descifrar las modalidades de toma de decisiones constitucionales o que parten de la constitución, en que los actores se sitúan y el modo en que el propio sistema constitucional las moldea.

Para explicar este distancia entre constitución formal y real es necesario contar con hipótesis sobre el comportamiento de los actores y las instituciones asociados con la vigencia de un sistema constitucional. La pregunta de cómo y por qué se construyen las reglas fundamentales de decisión remite a un área de la ciencia política que ha merecido una creciente atención, y que se ocupa de investigar los orígenes de la cooperación y de las decisiones sociales centrándose en los sistemas de normas que lo hacen posible o la dificultan.

Para mantener la institucionalización de la interacción social es necesario que se produzcan normas y formas coercitivas de hacerlas cumplir que se convertían en incentivos negativos contra la no cooperación en asuntos considerados de importancia colectiva. Desde el punto de vista de la ciencia política eso es lo que las constituciones buscan resolver y lo que explica su naturaleza profunda.

Las reglas de una constitución comprenden fundamentalmente cuatro aspectos:

1. Se ocupan de identificar y especificar los objetivos comunes existentes entre gobernantes y gobernados.
2. Estipulan qué actividades no debe de llevar a cabo un agente, sea gobernante o gobernado.
3. Definen cómo se instrumenta las políticas.
4. Establecen cómo deben resolverse los conflictos de interpretación de la constitución.

En el caso de México, el problema de fondo, puesto en términos característicos de la teoría clásica, es cómo pasar de una solución del estilo de Hobbes, encarnada en el autoritarismo propio del monopolio político de la representación, a otra basada en el reconocimiento mutuo y el diseño de sistemas de colaboración interconstruidos en las instituciones políticas, que tenga la capacidad de representar a la soberanía en forma plenamente democrática y de establecer nuevas reglas de concurrencia de los órganos de gobierno que eviten una prolongación de la pluralidad en forma de conflicto en el funcionamiento de las instituciones y en las relaciones entre Estado y sociedad.

Referencias Bibliográficas.

Elster, Jon (2000) *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints.* Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press.

Habermas, Jürgen (1998): *Between Facts and Norms.* Contributions to a Discourse Theory of law and Democracy, Cambridge, Mass., MIT Press.

Hardin, Russell (1982) *Collective Action*. Baltimore, The John Hopkins University Press.

Olson, Mancur (1955) *The logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press.

Rawls, John (1993) *Liberalismo político*. México, Fondo de Cultura Económica.

Rawls, John (Erin Kelly, ed.) (2001) *Justice as Fairness, a Restatement*, Harvard, Belknap.

Sartori, Giovanni (2001) *Ingeniería constitucional comparada*. México.FCE.

Voigt, Stefan (1999). *Explaining Constitutional Change*. Cheltenhan – Northampton, Edward Elgar.

América Latina, inserción internacional y sus desafíos en seguridad y defensa

Gabriel Gaspar Tapia[117]

América Latina enfrenta importantes dificultades en su gobernabilidad democrática que en gran parte tienen su origen en el momento constitutivo de las nuevas democracias latinoamericanas.

Si bien la democracia permitió construir un espacio legitimado por la mayoría de los actores para dirimir sus conflictos –en especial los del pasado-, ésta no necesariamente se erigió en una fórmula eficiente para responder a los desafíos que se deben enfrentar una vez superado el trauma. El resultado es que América Latina se enfrenta a un creciente "desencanto democrático.

La ingobernabilidad o mejor dicho, los niveles crecientes de ingobernabilidad que se observan en varios países de la región, tienen un sustrato de frustración y crítica de parte de la población respecto a la institucionalidad vigente, y su expresión no es necesariamente ni colectiva ni política. Se refugia en la práctica cotidiana individual del escepticismo frente a la legalidad, muchas veces alimentado por prácticas corruptas o clientelares de la propia autoridad. La "tendencia a la ilegalidad" y la corrupción no son, desgraciadamente, algo nuevo en la región, pero la hipótesis para la frustración, podría ser la alta expectativa de superación de estos males que provocó la instalación de la democracia en el imaginario colectivo. Unido a un escenario económico y social de relativo crecimiento, junto a la persistencia de tradicionales pautas de inequidad y mala distribución, el camino del "progreso individual y fácil" se torna más atrayente, en especial en aquellas sociedades donde el crimen organizado tiene mucho que decir.

Tres desafíos por superar para avanzar en la dirección de la gobernabilidad, y la convivencia democrática

- *Un modelo de desarrollo inclusivo que supere la desigualdad existente:* Mientras existan los niveles de inequidad vigentes en la región la tentación de la ilegalidad o al menos de la informalidad es muy amplia. Los últimos años enseñan que crecer no es tan problemático, ni tan inalcanzable. Pero también muestran que el crecimiento muchas veces no resuelve la inequidad. El tema es ¿cómo hacer partícipe a las mayorías de los beneficios de dicho crecimiento? La experiencia enseña que el rol del Estado en la distribución es indispensable. Junto a ello es necesario precaver el financiamiento del gasto público.

- *Una respuesta mínimamente eficiente respecto a las necesidades sociales básicas: salud, educación y vivienda:* Los indicadores han ido cambiando, la cobertura a las demandas sociales en algunos países se va alcanzando, sin embargo al mismo tiempo aumenta la diferencia con los servicios privados. La salud se va privatizando progresivamente, la educación se va segmentando según la capacidad económica de las familias, y la vivienda se va resolviendo fabelizadamente. Todo ello junto a la emergencia de las megalopolis y su resultado no deseado de violencia, crimen e inseguridad. La ecuación es la emergencia de ciudades poco amigables y un ciudadano prisionero en su domicilio, viendo la televisión.

- *La seguridad ciudadana:* Uno de los primeros motivos de la convivencia social y de la organización estatal es la garantía de seguridad para la población, la adopción de normas de comportamiento (leyes) universales e impersonales junto a la capacidad del Estado de hacerlas respetar. En algunos países de América Latina esto se encuentra cuestionado por el incremento de la delincuencia organizada. El Estado no es capaz de garantizar debidamente la seguridad a sus ciudadanos.

[117] Fundación Chile 21

El narcotráfico es un tema que requiere de respuestas más innovadoras y de mayor cooperación internacional, asumiendo el carácter global del problema. Pero sería un error reducir todo el fenómeno de la violencia al narco y sus organizaciones. Las "maras" centroamericanas y las bandas en las capitales sudamericanas, por ejemplo, tienen raíces sociales y económicas profundas.

El tema no sólo es la capacidad de las políticas sociales de prevención, ni la formación de policías profesionalizadas, sino también involucra a la administración de justicia adecuada siendo que la impunidad es uno de los mejores estímulos para el delito.

Un tema no menor es la responsabilidad de los medios de comunicación en el tratamiento de los temas. Transformar a la crónica roja en línea editorial lleva a percepciones distorsionadas de la realidad que muchas veces resultan en estimuladoras del delito y de desaliento para la mayoría de los ciudadanos. El caso de lo que sucede en la frontera norte de México y algunos estados de dicho país, presentado como una realidad nacional desoladora es un ejemplo de ello.

Lo anterior puede explicar por qué muchos estudios de opinión colocan a la percepción de la inseguridad en un nivel que no se corresponde con el volumen de delitos realmente cometidos. El resultado es una población asustada, arrinconada en sus espacios y altamente desconfiada de la capacidad –y a veces de la voluntad- de las autoridades por poner fin a esta situación.

America Latina y su inserción internacional en materia de seguridad y defensa

En el ámbito internacional, América Latina debe asumir a plenitud el reconocimiento de su diversidad política y de estrategias de desarrollo. No es el tiempo de "fronteras ideológicas". Al mismo tiempo, se hace necesario abandonar la retórica integracionista por un realismo que acepte las diferencias de "modelos" –lo que desafía los conceptos de integración tradicional- pero que construya una agenda viable de cooperación ya sea de carácter bilateral, subregional o regional.

La agenda con Estados Unidos es prioritaria para los países de la Cuenca del Caribe, y de menor intensidad para los de Sudamérica, exceptuando a Colombia. Sin embargo, a estas alturas hay consenso en reconocer que la administración Obama despertó más expectativas que las que pudo cumplir respecto a la relación EE.UU. – América Latina.

En los últimos años también se puede observar que buena parte de los países de la región han aplicado los principios del regionalismo abierto. Desde el punto de vista político – diplomático esto se ha traducido en una verdadera proliferación de "Cumbres" entre los países latinoamericanos con otras regiones del planeta. Pero no todo es diplomacia, también el comercio de la región se ha diversificado, aunque obviamente persiste un privilegio de los países de la Cuenca del Caribe con la economía estadounidense. A su vez, en América del Sur están los principales socios comerciales latinos de los países asiáticos, China en particular. Crecientemente la región ha diversificado sus relaciones económicas y políticas con las restantes potencias.

Esto se expresa también en el competitivo mercado de exportaciones de armas. Hoy en día además de EE.UU. y Europa, participan de este comercio Rusia y China. En su inmensa mayoría se trata de relaciones estrictamente comerciales sin mayores pretensiones políticas o ideológicas. La bonanza de los precios de las materias primas les ha permitido a algunos países asumir modernizaciones en sus fuerzas armadas, lo cual es evidente en los casos de Brasil, Venezuela y Chile. Colombia es otro país que destina gran parte de recursos a la defensa, pero ello se debe considerablemente a su situación interna y a su relación privilegiada con los EE.UU.

En suma, en tiempos de globalización los países latinoamericanos han diversificado sus relaciones con las potencias. Esto, si bien no ha creado mayores conflictos, sí ha generado desconfianzas en algunos casos. La principal de ellas es la que resiente EE.UU. respecto a las incursiones que ha llevado a cabo Irán en la región (con Venezuela, Nicaragua y Bolivia).

Un tema no menor es el notorio descenso del accionar político de las FFAA de la región. En algunos casos se expresa además en un decrecimiento del gasto militar en el que se incluye la reducción del número de efectivos. El caso mas relevante es el de las fuerzas armadas argentinas.

Lo cierto es que la época de un fuerte accionar de las FFAA en la política interna ha quedado atrás, resta por ver si es una tendencia duradera.

Frente a lo anterior, se observa una relativa identificación de algunas de las fuerzas armadas con el proyecto político gobernante. Esto se puede encontrar en Venezuela y en Bolivia, aunque se trata de procesos diversos, tienden a coincidir en una reafirmación nacionalista, de corte antiimperialista, que coincide con la orientación política en el poder.

Asumir esa diversidad en términos de proyectos estratégicos es clave para poder entenderse. A la fecha, esta diversidad no ha dado lugar a conflictos mayores.

Por otro lado, un fenómeno relativamente novedoso es el hecho de que buena parte de la región –tanto países como regiones dentro de algunos países- califican cada vez más como zonas emergentes, dejando atrás los tiempos del atraso generalizado. Brasil es el caso más evidente. México tiene una industria considerablemente diversificada. Millones de latinoamericanos se suman cada año a las capas medias dejando atrás la pobreza. Junto a estos datos promisorios, subsisten zonas donde el dualismo se acentúa entre las locomotoras exportadoras y los vagones tradicionales de baja productividad y menores ingresos.

La reciente crisis global dejó de manifiesto que las economías latinoamericanas estaban mucho mejor paradas que algunas del Primer Mundo, aunque su talón de Aquiles continúan siendo las elevadas tasas de desigualdad vigentes en la región.

Conflictos latentes y/o vigentes en América Latina

Una breve descripción del tipo de conflictos latentes o vigentes en América Latina se podría resumir de la siguiente manera:

a) *Escasos conflictos interestatales:* Las tensiones entre Estados Unidos con Cuba y con Venezuela a la fecha no pasan de la retórica y muestran una casi nula posibilidad de escalar más allá de los roces políticos y diplomáticos. Las tensiones entre Colombia y dos de sus vecinos: Venezuela y Ecuador han disminuido considerablemente en los últimos tiempos. La disputa entre Nicaragua y Costa Rica tiene un curso de solución en el Tribunal de La Haya.

b) *Conflictos internos:* En este plano solo se observa el caso colombiano donde desde hace bastante tiempo el Estado tiene la iniciativa estratégica y las FARC carecen del apoyo social y político mínimo. En Perú se encuentran pelotones senderistas contaminados con el narcotráfico en la Amazonía peruana. Ninguno de estos conflictos amenazan la estabilidad interna ni logran polarizar al país.

c) *Crisis institucionales*: Haití sigue siendo una constante que requiere de una mirada mas profunda de la región y de la comunidad internacional. De no hacer cambios sustantivos puede transformarse en una misión cuasi permanente. A su vez Honduras muestra que los andamiajes

institucionales siguen siendo precarios en algunas zonas. Al contrario, el accionar de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) muestra las ventajas de un multilateralismo democrático.

d) *Las llamadas "nuevas amenazas" (terrorismo global y narcotráfico)*: Todo indica que del primero no hay nada significativo en la región pero sí mucho del segundo. También es claro que se trata más de una amenaza a la seguridad que a la defensa.

Esta síntesis demuestra que en lo referido a seguridad y la defensa, la región reseña un escenario dicotómico. En materia de defensa se está en una de las mejores épocas: disminución sustantiva de conflictos interestatales, creciente estabilidad regional y emergencia de instrumentos multilaterales de buena eficacia en los pocos *test* que han debido manejar. Esto dice relación en especial con el Consejo de Seguridad creado por los países de UNASUR.

Por su parte, el gasto militar de la región es uno de los mas bajos, existe un entramado de medidas de confianza mutua y salvo el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya en Honduras y el motín policial en Quito, la mayoría de las instituciones uniformadas han mantenido un comportamiento encuadrado en la legalidad vigente.

America Latina es con creces una de las regiones mas pacificas y estables del planeta. Por tanto una buena dosis de más de lo mismo (en el sentido de profundizar las "buenas practicas") pareciera ser lo mas recomendable.

Frente a esta promisoria realidad en materia de defensa, como se señaló anteriormente, en lo que se refiere a seguridad el panorama es diametralmente opuesto. En regiones como México y Centroamérica el problema de seguridad se ha agravado merced a los carteles de la droga y las llamadas "maras". En Colombia se ha avanzado sustantivamente en el combate a la guerrilla pero el paramilitarismo se recicla ligado al narcotráfico. En algunas grandes urbes sudamericanas la violencia es elevada, lo que no se advierte al promediarse con los respectivos índices nacionales: es el caso de Caracas y las principales urbes brasileñas. En el Amazonas peruano Sendero no termina de morir.

El deterioro de los niveles de seguridad interna ha llevado en varios países a la adopción de medidas políticas y legales que permitan el empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna. Es difícil evaluar el impacto a largo plazo, o la efectividad de esta medida, pero lo cierto es que se trata de una misión respecto de la cual las fuerzas armadas, en su mayoría, no están preparadas ni equipadas. Además, plantea todos los interrogantes de la desnaturalización del rol de la defensa. Esto es particularmente sensible en los países del Cono Sur dada la experiencia histórica reciente, y los esfuerzos de los gobiernos democráticos por concentrar a las fuerzas armadas en sus misiones tradicionales.

Algunas propuestas

Es evidente que en materia de defensa y seguridad es preciso separar el análisis.

A nivel de Defensa se hace necesario asumir la diversidad de agendas existentes y la inutilidad e inconveniencia de pretender uniformarlas. Un ejemplo claro al respecto es lo que sucede con las medidas de confianza mutua, por esencia bilaterales.

Asumir la diversidad supone asumir que en la región existen países que están cambiando su estatura estratégica y buscan posicionarse en la agenda global y regional. Brasil es el más claro. También existen países que enfrentan desafíos muy específicos: Colombia si bien ha logrado importantes victorias militares y políticas, aún no ha logrado doblegar la voluntad de lucha de la guerrilla.

Venezuela ha asumido una hipótesis de defensa basada en la tensión con los Estados Unidos. Cuba avanza en medio de fuertes constricciones económicas hacia una reforma de su sistema. Siendo el gasto militar mas bajo del planeta, no es conveniente exagerar respecto a los procesos de modernización que algunos países han llevado adelante.

En el plano de la seguridad, la principal amenaza es el accionar de los carteles de la droga junto a la proliferación de la delincuencia organizada. Esto afecta en especial a los países andinos y a los de Mesoamérica. Profundizar la cooperación para el combate del crimen organizado es la única recomendación. En este ámbito la cooperación es mas fluida dada la clara identificación de la "amenaza".

La cooperación policial y de inteligencia es vital. Pero es indispensable que se acompañe de la voluntad política entre los Estados participantes. Desde el punto de vista organizacional todo indica que la formación de policías nacionales debe ser un camino a profundizar.

Recuperar índices manejables de seguridad ciudadana es vital para la confianza de los ciudadanos, ya sea en sus instituciones como entre sí. El pacto social mínimo supone la protección de los miembros de la sociedad y esta es inviable cuando la policía es ineficaz, la justicia permite altos grados de impunidad y la elite política es percibida como incapaz – o no interesada- en enfrentar estas tareas.

ANÁLISIS DE CASOS NACIONALES

Esquipulas III
Postconflicto: Retos Sociales, Económicos y Violencia social en Centroamérica[118]

Francisco Rojas Aravena[119]

Los Acuerdos de Paz de Esquipulas I y II acallaron las armas y abrieron un proceso de transición democrática en Centroamérica. En la actualidad, la región tiene rezagos históricos estructurales en el campo político, en el campo económico, y en el campo social, que dificultan seriamente su desarrollo y el bienestar de sus pueblos. Es necesario generar una visión capaz de abordar los desafíos comunes de manera asociada y lograr los consensos nacionales para desarrollar políticas de Estado en las áreas más sensibles. Lo anterior implica que se deben realizar reformas estructurales en diversos ámbitos. Ello significa aplicar políticas conducentes a una mejor gobernabilidad, a una más amplia amistad cívica, y a una mejor convivencia democrática.

La Precariedad Social y Económica en Centroamérica

En el último quinquenio, hasta la llegada de la crisis financiera en 2009, los países centroamericanos formaron parte del periodo expansivo de América Latina. Sin embargo, a partir de 2009 comienzan a sentirse los efectos de la crisis. Si bien las cifras preliminares muestran que la economía centroamericana no se vio tan afectada en ese año como el promedio latinoamericano, su estrecha relación con los Estados Unidos incide en las proyecciones de superación de la crisis con un proceso que se vislumbra más lento que en el resto de América Latina. Además, según las estimaciones preliminares de CEPAL sobre los impactos de la crisis financiera en Centroamérica, ésta pudo inducir a un incremento de 400 mil nuevos pobres en el Istmo[120].

La época de bonanza económica permitió importantes logros en los indicadores sociales latinoamericanos y centroamericanos, sin embargo éstos aún son insuficientes y como consecuencia de la crisis financiera global estos avances puede que se estanquen o incluso que retrocedan.

Los principales indicadores positivos en términos sociales se pueden observar en las áreas de educación y salud. De acuerdo a datos de la CEPAL la tasa de analfabetismo promedio de la población de 15 años de los países centroamericanos cayó de 28,7% en 1980 a 14,7% en el 2010. Las coberturas educativas también mejoraron. Todos los países de la región tienen una esperanza de vida mayor a los 70 años. La mortalidad infantil estimada pasó de 33,7 por cada mil nacidos vivos en 1980; a 20,6, en el 2010[121]. En el periodo 1980-2007 todos los países aumentaron considerablemente su índice de desarrollo humano. Sin embargo, existen amplias diferencias entre los países. Por ejemplo, mientras en Belice, Costa Rica y Panamá la tasa de analfabetismo es de 4%, 3,2%, y 6% respectivamente, en países como Guatemala y Nicaragua esta es de 25,2% y 30%. Asimismo, Costa Rica y Panamá se ubican entre los primeros 60 lugares de desarrollo humano a nivel mundial, con un IDH alto, mientras que las demás naciones se ubican en el rango de desarrollo humano medio.

Los retos son grandes. Con excepción de Costa Rica y Panamá el porcentaje de pobreza supera el 40%, llegando a 61,9% y 68,9% en Nicaragua y Honduras respectivamente. Las tasas de indigencia son igualmente preocupantes. A ello se suma que en todos los países de la región el 20% más rico de la población obtiene más del 50% de la riqueza mientras que el 20% más pobre obtiene menos del

[118] Resumen del documento Rojas Aravena, Francisco. (2010) *Esquipulas III: Postconflicto: Retos Sociales, Económicos y de Seguridad*. Presentado en la Inauguración del Foro Internacional Esquipulas III. Guatemala, 2010.
[119] Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
[120] CEPAL. (2009) *Enfrentando la crisis. Istmo Centroamericano y Republica Dominicana: Evolución Económica en 2008 y Perspectivas para 2009*. (Evaluación preliminar) 14 de abril de 2009. LC/MEX/L.904. México. CEPAL.
[121] OPS. (2008) *Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos 2007.* En: www.paho.org;.

4% de la riqueza[122]. Los altos niveles de desigualdad aumentan los retos. Los niveles de exclusión y precariedad social se hacen más evidentes en las poblaciones de las zonas rurales y los pueblos indígenas. Los desafíos urbanos también son inmensos.

Desacuerdo político sobre los objetivos básicos

Si bien los niveles de desarrollo económico y social diferencian a las naciones centroamericanas, otros aspectos que dependen de la voluntad y los proyectos políticos tienden a diferenciar aún más a los países y las agrupaciones de estos. Estas diferencias se manifiestan –entre otras- por distintas formas de inserción en el proceso de globalización; por el impacto y la percepción que se tiene de las políticas de los Estados Unidos; y por el modelo de desarrollo que se busca impulsar[123].

La región requiere reconstituir pactos sociales nacionales que le garanticen estabilidad y le permitan mejorar las oportunidades para la gobernanza y el bienestar de las mayorías. Sin embargo, las fracturas y las polarizaciones presentes en la mayoría de los países de la región dificultan la labor gubernamental y la posibilidad de generar las condiciones para ejercer los derechos ciudadanos y efectivizar una ciudadanía política, económica y social. Los resultados de las últimas elecciones presidenciales muestran las grandes divisiones a lo interno de cada país. El abstencionismo también constituye un gran desafío. Asimismo, los Congresos se encuentran divididos y sin mayorías claras. Esto obliga a negociaciones constantes que muchas veces no dan resultados y empantanan el sistema político. Es necesario diseñar mecanismos para la construcción de acuerdos nacionales efectivos, capaces de reflejar la pluralidad de la sociedad en el marco de una democracia guiada por las mayorías y con un respeto efectivo a las minorías.

Las democracias centroamericanas han evidenciado, en los últimos años, el reto de la crisis estatal la cual se expresa en debilidades estatales, reducido imperio de la ley, incapacidad estatal para asegurar los bienes públicos básicos al conjunto de la población, y una erosión en los sistemas políticos[124]. En esta línea es importante señalar el tema de Honduras, donde el desafío actual es, además de su reincorporación al sistema interamericano, prevenir el rompimiento del orden democrático y que prácticas no democráticas se repitan en otras naciones. Restaurar una democracia legítima en Honduras es fundamental para toda la región.

En Centroamérica la construcción de una identidad compartida y de un sentido de comunidad es muy bajo. Se requiere de un esfuerzo político sustancial para rebasar las diferencias del nuevo mapa político regional y de las ideas sobre los proyectos de desarrollo alternativo, para establecer un sentido de comunidad centroamericana. La necesidad de desarrollar y profundizar la amistad cívica como base para una mejor convivencia democrática es tarea crucial en el Istmo. Reconociendo la pluralidad regional, es fundamental hacer esfuerzos por estructurar una perspectiva común sobre algunos de los principales problemas que aquejan a todos y cada uno de los países. Ello permitirá una mejor gestión de la gobernabilidad nacional y regional y posibilitará, aún con los matices con los cuales se expresa dicho pluralismo, afirmar opciones compartidas en un contexto democrático. Avanzar hacia la definición de intereses compartidos es el primer paso para resolver los rezagos históricos estructurales y las nuevas demandas generadas por el contexto de la globalización.

[122] CEPAL. (2010) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2009*. Santiago, Chile. Enero. En: www.eclac.org
[123] Rojas Aravena, Francisco. (2006) "El nuevo mapa político latinoamericano". En: *Revista Nueva Sociedad*. Nº 205. Septiembre- Octubre. En: www.nuso.org
[124] Rojas Aravena, Francisco. (2007). *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General. FLACSO. En: www.flacso.org

Conflictividad social

La incapacidad de lograr consensos básicos y de formular políticas de Estado en Centroamérica tiene como consecuencia que muchas de las principales demandas y los principales problemas de carácter político, económico y social no se logran resolver, lo que incrementa la exclusión y la desigualdad.

La gobernabilidad democrática conlleva el mejoramiento de las políticas públicas. Estas deben contribuir a uno de los objetivos esenciales del desarrollo que es posibilitar un acceso más equitativo a los servicios públicos de la mayoría de las poblaciones; mitigar los impactos negativos de la globalización para los sectores más vulnerables, y apoyar el tránsito de crecientes números de ciudadanas y ciudadanos desde la pobreza hacia una mejor calidad de vida

Las tensiones sociales de las naciones del Istmo se reflejan en los bajos niveles de confianza interpersonal. Ello dificulta la asociatividad para proponerse metas compartidas de envergadura. A esto se suma el importante grado de desconfianza entre los principales líderes políticos, incluidos los Jefes de Estado. Sin confianza será muy difícil construir un proyecto común y desarrollar un sentido de comunidad.

La conflictividad social debe verse como resultado de la falta de cohesión social. La región no ha logrado proveer a sus poblaciones de mecanismos de inclusión real, situación que se refleja en las percepciones de los ciudadanos y ciudadanas respecto al sistema. La situación de exclusión de grandes masas de población se evidencia con más fuerza en los grupos indígenas, las mujeres, y los jóvenes. Asimismo, las percepciones respecto a las divisiones a lo interno de la sociedad son altas y la percepción de igualdad de condiciones económicas o sociales es muy baja[125].

Los gobiernos deben hacerse responsables y poseer las capacidades mínimas para garantizar los bienes públicos esenciales que permitan alcanzar la cohesión social y darles seguridad a las y los ciudadanos. Si no lo hacen ello se traduce en situaciones críticas en las cuales no pueden resolverse las demandas básicas de las sociedades y donde aparecen las amenazas de "Estados fallidos", es decir, Estados donde no opera la Constitución, el Estado de Derecho, ni las garantías básicas para su población.

La región no solo debe hacer frente a la conflictividad generada por los rezagos históricos estructurales y a las tensiones que se proyectan por su situación de área de post conflicto, sino también debe enfrentar nuevas e importantes tensiones que se producen como consecuencia de la globalización, de los fenómenos transnacionales y del impacto que estos tienen sobre los Estados y las sociedades centroamericanas.

Los cambios mundiales de los últimos 20 años reflejan hoy a una Centroamérica más plural, más diversa y que ha avanzado más que otras regiones de América Latina en sus procesos de compactación comercial. Se puede señalar que el mercado común centroamericano es una de las experiencias más exitosas de comercio intraregional.

Desafíos por superar

Como consecuencia de la herencia histórica y de los factores estructurales que inhiben el desarrollo centroamericano podemos afirmar que el desarrollo humano es deficitario. Que difícilmente se alcanzarán las metas y los Objetivos del Desarrollo del Milenio en Centroamérica. Que la crisis económica y financiera internacional ha tenido un gran impacto volviendo a poner a millares de

[125] Corporación Latinobarómetro. (2009) *Informe Latinobarómetro 2009*. En: www.latinobarometro.org

centroamericanos en la pobreza y en la indigencia. Consecuentemente la seguridad humana refleja una alta vulnerabilidad. La crisis alimentaria causa muertes al igual que la violencia.

Es fundamental tomar medidas para volver a ubicar a la región en la senda del desarrollo y la seguridad humana. Ello demanda reformas sustantivas en los sistemas políticos que promuevan la participación ciudadana y el desarrollo de políticas sociales que apunten a resolver las necesidades de la mitad de la población que vive en situación de pobreza. Todo ello requiere de un mayor liderazgo y una mayor institucionalidad.

En la región pese a las condiciones adversas se ha avanzado, en medio de grandes dificultades. Los espacios de la democracia electoral se han consolidado; en este ámbito no son posibles los retrocesos sin graves riesgos de condena y aislamiento internacional y deslegitimación política regionales y nacionales. Desde este punto de partida es desde donde se reconstruirá el Estado y se enfrentarán los grandes desafíos reseñados. La voluntad de la mayoría de los actores políticos y de las organizaciones de la sociedad civil serán determinantes para el éxito.

Violencia, criminalidad e impunidad en Centroamérica

La escalada de violencia en Centroamérica producto de las guerras civiles en algunos países del Istmo en la década de los ochenta, logró ser desactivada por los Acuerdos de Paz, por los Procesos de Esquipulas. No obstante, la violencia social post-conflicto ha venido aumentando y está afectando profundamente a las sociedades de la región. La inseguridad ciudadana en Centroamérica se ha convertido en un tema prioritario en la agenda política de las sociedades y gobiernos por sus alarmantes cifras. Los países están enfrentando una situación de carácter epidémico. Es necesario producir una profunda reforma a los sistemas de seguridad, justicia y prisiones, capaz de dar respuestas integrales al problema de la violencia y la inseguridad.

El fenómeno de la transnacionalización de los riesgos y las amenazas, y el incremento de la presencia de algunas de sus manifestaciones en Centroamérica es evidente. Estas situaciones han puesto en cuestión el monopolio legítimo de la fuerza del Estado y evidencian la existencia de zonas "fallidas" en todas las grandes ciudades y en ciertas zonas rurales. En ellas la presencia estatal está ausente y son otros los actores los que definen las reglas. Estas situaciones afectan al Estado de Derecho, la gobernabilidad y la convivencia democrática. Reducen las capacidades emprendedoras, desalientan la inversión extranjera y, en general, los negocios legítimos.

Las dimensiones transnacionales se han constituido en procesos centrales en las sociedades del Istmo y de América Latina y el Caribe. Las amenazas afectan simultáneamente a más de un Estado y requieren de acciones conjuntas. Su origen proviene de actores y agentes que no representan a gobiernos ni Estados, sino a fuerzas transnacionales desterritorializadas que actúan en el continente y en el planeta. Las principales amenazas que aquejan a la región centroamericana son de nuevo tipo; dejaron de estar radicadas en las disputas interestatales, aunque muchas de estas se mantienen latentes y sin soluciones efectivas.

Un ejemplo de esta trasnacionalización de las amenazas es el narcotráfico. El Istmo es hoy productor, almacenador, distribuidor y consumidor de droga, e intermediario en el reparto de armas ilícitas y en la trata de personas[126]. Estos procesos involucran cada vez más a las poblaciones locales en alguna de las etapas de las actividades ilícitas. Además las drogas en el Istmo cada vez capturan a más poblaciones. Un proceso que se amplía en forma considerable y que permea y erosiona nuestras

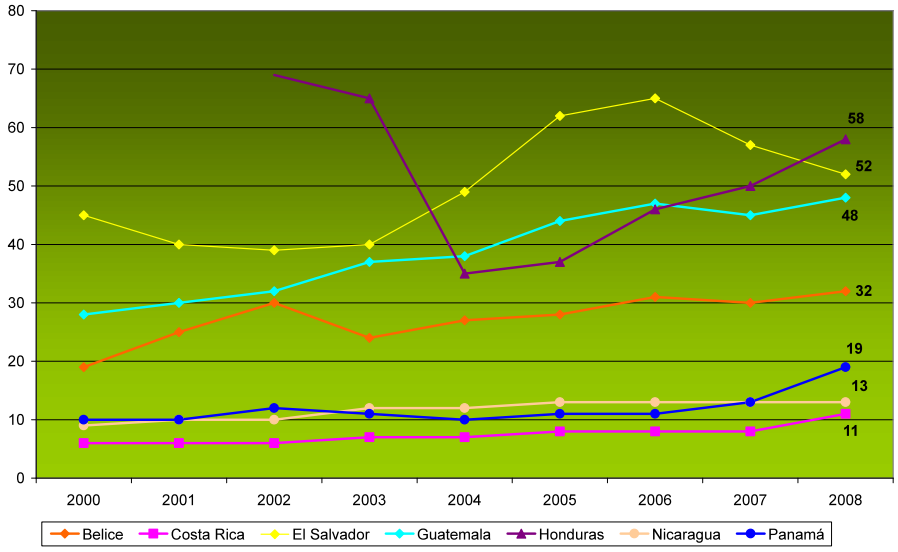
[126] Saenz, Stella (editora) Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio (compiladores). (2007) *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO- Secretaría General. En: www.flacso.org

sociedades con un saldo de más violencia, más homicidios dolosos, mayores delitos, más poblaciones desplazadas.

Otro tema es el problema del tráfico de personas y la trata de personas. Debido a su ubicación estratégica Centroamérica sirve de puente para el flujo de personas que emigran ilegalmente de otros países –tanto de América Latina como de otros continentes- con el objetivo principal de llegar a Estados Unidos[127]. Una alta proporción de estas personas carece de documentos legales y su vulnerabilidad las hace que caigan en redes de traficantes. Por otro lado el turismo sexual es un problema que aqueja de forma importante a la región. En un Informe del PNUD se destaca que entre 35.000 y 50.000 menores de edad centroamericanos son obligados a prostituirse, y que el 20% de la explotación sexual infantil de la región es perpetuada por turistas y extranjeros[128].

A estos problemas se les suma el tráfico de armas pequeñas y livianas. Tres de los países centroamericanos -El Salvador, Guatemala y Honduras- se encuentran entre los 13 países que tienen mayores muertes por armas de fuego a nivel mundial[129]. En Centroamérica el 70% de la población que muere en homicidios dolosos lo hace por armas de fuego. De la mano a este aumento de la violencia se manifiesta cada vez con mayor fuerza el crimen organizado de carácter transnacional. El tráfico de armas pequeñas y livianas dada su alta demanda se ha convertido en un negocio altamente rentable.

Centroamérica: Homicidios por 100 mil habitantes



Fuente: PNUD. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.* Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009.

Otro tema de interés especial en Centroamérica referido a la inseguridad es el de las maras[130], que muestra, de mejor manera que cualquier otro ejemplo, que la violencia se vincula con la exclusión y

[127] Para más información sobre el tema de las migraciones ver Hernández, Jairo y Lizano, Ana Cristina (editores). (2008) *América Latina y la Segunda Administración Bush: Un debate sobre Migración*. FLACSO- Secretaría General: Juricentro. En: www.flacso.org

[128] PNUD. (2009) *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.* Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre

[129] Global Firearms Deaths (Toronto: Small Arms/ Firearms Educational and Research Network. 2005) En: Saenz, Stella (editora) Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio (compiladores). *Op cit.*

[130] La información acerca de las maras se basa principalmente en Solís, Luis Guillermo (coord). (2007) *Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe*. FLACSO- Secretaría General. Memoria del Seminario Madrid, 16 y 17 abril.

la falta de empleo, así como una débil cohesión social y familiar. La exclusión, la marginación tanto de la educación como, principalmente, del acceso al trabajo y en especial al trabajo digno, son uno de los incentivos para que los jóvenes se agrupen en organizaciones que les otorguen identidad y protección; lo que en la actualidad no les entrega ni el sistema político, ni el sistema económico, ni la familia. El desempleo es un factor crucial.

La problemática de las maras se ha venido tornando más compleja en los últimos años puesto que evidencia que su característica de ser grupos que buscaban no tanto el lucro sino el control del territorio, el honor grupal y la reivindicación del poder -aspecto que tradicionalmente las diferenciaba de otros grupos de organizaciones-, podría haberse transformado con el arribo del narcotráfico y otras manifestaciones de crimen organizado en algunos países. El crimen organizado estaría trastocando a estos grupos haciéndolos mutar hacia una delincuencia organizada con vínculos transfronterizos.

Aquí es importante hacer referencia a la tendencia observada en Centroamérica a la militarización de las respuestas, lo que agrava el problema. Los países del Triángulo del Norte dan cuenta de ello: en Honduras los planes Cero Tolerancia, Operación Libertad y Libertad Azul; en El Salvador, Mano Dura y Super Mano Dura, y en Guatemala el Plan Escoba[131]. La reimposición de la pena de muerte en Guatemala es otro ejemplo de esto.

Por último es importante referirse a como la corrupción se ha incrementado paralelamente a una mayor presencia del narcotráfico. Ello se expresa en casos en donde personas del gobierno, efectivos policiales y de los sistemas judiciales se han visto asociadas con este y otros tipos de trasiegos delictivos. Esta situación se convierte en uno de los grandes obstáculos para la ya débil estructura institucional del Istmo, y cuyos resultados generan mayor impunidad, más ingobernabilidad, menor legitimidad de los gobiernos y un perfeccionamiento de las redes del crimen organizado.

La corrupción se liga a la falta de confianza y la reducida legitimidad de las instituciones. Los grados de confianza de las y los centroamericanos es muy baja con relación a algunas de las instituciones fundamentales para el logro efectivo de un Estado de Derecho como lo es el sistema de justicia – el promedio regional en 2009 es de 29%[132]. Además la percepción de corrupción en funcionarios públicos es muy alta –el promedio regional es de 73,2%. Esto incide en el bajo grado de participación de la ciudadanía, en el respaldo a la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho. La relación entre estos fenómenos y la violencia es clara. El grado de desconfianza de la ciudadanía y los altos niveles de corrupción, aunado a la pobreza e inseguridad, facilitan la intromisión del crimen organizado.

El muchas veces deficiente sistema de seguridad de las naciones centroamericanas se refleja en la desconfianza a muchas de sus instituciones, además en la impunidad y las violaciones a los derechos humanos. En todos los países de la región más del 20% de los privados en libertad lo están sin todavía estar condenados.

Respecto a este tema es importante destacar la creación de la Comisión Internacional en Contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG). A mediados de abril 2010, el entonces Jefe de la CICIG, Carlos Castresana, aseguró que jueces, fiscales, políticos, diputados, empresarios y policías forman parte de

[131] Rivera Joya, Reina. (2009) "Centroamérica: Dilemas de la Seguridad y Defensa Regionales". En: Mathieu, Hans y Rodríguez, Paula. (editores). *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
[132] Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercadeo y Asesoramiento. (2009) *Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2009*. En: www.cimaiberoamerica.com

poderosas mafias que operan en Guatemala. "Son muy poderosos, tienen una enorme capacidad para torcer el brazo del Estado de Derecho".[133]

Reflexiones finales

Un análisis de la situación actual en Centroamérica refleja que las dos dimensiones de la seguridad humana se ven afectadas, las personas no satisfacen sus necesidades y viven con temor por la creciente violencia.

Entre las propuestas que deben impulsarse para combatir la violencia, la criminalidad y la impunidad en Centroamérica pueden destacarse la promoción de la cooperación internacional que es fundamental cuando se trata de ilícitos transnacionales como el crimen organizado donde el intercambio de información, las buenas prácticas y experiencias exitosas pueden ser de suma utilidad. Asimismo se requiere de mejor información sobre los delitos, las instituciones que los combaten y las entidades encargadas de la seguridad privada.

De la mano de esto es necesario generar procesos de capacitación y modernización tanto en materias de justicia, inteligencia, actividad policial; así como el liderazgo civil en defensa y seguridad pública. A ello debe sumarse una adecuada cooperación interinstitucional pues sin un conocimiento y un reconocimiento del asunto como un problema compartido, sin la construcción de confianza, sin una corresponsabilidad para enfrentarlo no habrá estrategias eficaces y lo que tendremos será una mayor frustración en este difícil combate.

La complejidad y multidimensionalidad del tema obliga a construir políticas integrales. Se requiere contar con mejores diseños de política pública en el ámbito social y económico, tendientes a producir una mayor integración social y una cohesión de la sociedad importante. Las fracturas en la integración social no solo debilitan a la democracia, también le abren oportunidades a la acción de redes ilegales. La respuesta militar no resuelve por sí sola el problema, aún cuando estén presentes elementos de fuerza. Esto implica que se comprenda que las políticas de seguridad pública deben ser políticas de Estado. El carácter profundo y multidimensional de la inseguridad obliga a que sus soluciones vayan más allá del corto plazo. Para eso se requiere de políticas y programas que duren más que un periodo de gobierno, que se les de continuidad, sostenibilidad, evaluación y como resultado que éstas vayan progresando a programas y políticas mucho más eficientes y sofisticados con resultados más duraderos y eficaces.

[133] "Denuncia de Comisión Contra Impunidad: Elites Guatemaltecas integran mafias del país". En: *La Nación*. San José, Costa Rica. 13 de abril de 2010. Pág. 26 A.

Referencias Bibliográficas

Rojas Aravena, Francisco. (2010) *Esquipulas III: Postconflicto: Retos Sociales, Económicos y de Seguridad*. Presentado en la Inauguración del Foro Internacional Esquipulas III. Guatemala, 2010.

CEPAL. (2009) *Enfrentando la crisis. Istmo Centroamericano y Republica Dominicana: Evolución Económica en 2008 y Perspectivas para 2009*. (Evaluación preliminar) 14 de abril de 2009. LC/MEX/L.904. México. CEPAL.

OPS. (2008) *Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos 2007*. En: www.paho.org;.

CEPAL. (2010) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2009*. Santiago, Chile. Enero. En: www.eclac.org

Rojas Aravena, Francisco. (2006) "El nuevo mapa político latinoamericano". En: *Revista Nueva Sociedad*. Nº 205. Septiembre- Octubre. En: www.nuso.org

Rojas Aravena, Francisco. (2007). *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General. FLACSO. En: www.flacso.org

Corporación Latinobarómetro. (2009) *Informe Latinobarómetro 2009*. En: www.latinobarometro.org

Saenz, Stella (editora) Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio (compiladores). (2007) *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO- Secretaría General. En: www.flacso.org

Hernández, Jairo y Lizano, Ana Cristina (editores). (2008) *América Latina y la Segunda Administración Bush: Un debate sobre Migración*. FLACSO- Secretaría General: Juricentro. En: www.flacso.org

PNUD. (2009) *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.* Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre

Solís, Luis Guillermo (coord). (2007) *Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe*. FLACSO- Secretaría General. Memoria del Seminario Madrid, 16 y 17 abril.

Rivera Joya, Reina. (2009) "Centroamérica: Dilemas de la Seguridad y Defensa Regionales". En: Mathieu, Hans y Rodríguez, Paula. (editores). *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercadeo y Asesoramiento. (2009) *Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2009*. En: www.cimaiberoamerica.com

"Denuncia de Comisión Contra Impunidad: Elites Guatemaltecas integran mafias del país". En: *La Nación*. San José, Costa Rica. 13 de abril de 2010. Pág. 26 A.

Violencia social en Centroamérica: Desafíos y perspectivas para la gobernabilidad y la convivencia democrática.

Rodolfo Calderón Umaña[134]

Introducción

En los últimos treinta años, América Central ha vivido una serie de cambios estructurales de gran magnitud; destacan, entre ellos, la firma de los acuerdos de paz y la transición a la democracia. Una de las aspiraciones más importantes de este proceso estaba orientada a detener la violencia y el sufrimiento que han azotado a gran parte de la región durante décadas. El problema; sin embargo, es que la esperanza parece haber quedado en el orden de las ilusiones: la muerte y el dolor siguen siendo, en el marco de la posguerra, rasgos característicos de estas sociedades, aunque claro está, con otras connotaciones.

Por este motivo, aquí se argumenta que los regímenes democráticos en Centroamérica, no han sido capaces de procesar las herencias del pasado, ni los desafíos del nuevo contexto, lo cual ha dado pie a que la violencia se convierta en un elemento constitutivo del (des) orden social imperante: en unos casos estimula la acción gananciosa de algunos sectores y en otros, deviene en mecanismo para alcanzar seguridad y justicia.

Según la perspectiva aquí asumida, esta situación expresa una crisis de gobernabilidad que limita la acción cooperativa y da pie a la fragmentación y el aislamiento social,[135] lo cual lleva a formular la hipótesis central del texto: para abordar el problema de la violencia, al menos desde el punto de vista político institucional, es necesario diseñar intervenciones públicas que integren la contención (orientada a evitar el empeoramiento de la situación en todos los países), la prevención (social y situacional) y la participación ciudadana; dando particular énfasis a estas dos últimas.

El documento se organiza en cuatro secciones. La primera caracteriza el escenario de la reflexión. La segunda individualiza a los actores estratégicos del proceso; la tercera destaca los desafíos que la violencia le plantea a la gobernabilidad democrática y la cuarta, analiza el papel que pueden asumir en este contexto los gobiernos locales.

1. Escenario

Según los datos existentes, América Central es una de las zonas más violentas e inseguras del mundo: la tasa regional de homicidios equivale a algo más de tres veces la media mundial; esta supera en siete puntos la tasa de América Latina[136]; cuatro de las diez ciudades con mayores tasas de

[134] Investigador de la Sede Académica de FLACSO Costa Rica

[135] En este sentido hay que recordar dos aspectos fundamentales de la gobernabilidad democrática. Primero, cuando se la mira en términos de los problemas del desarrollo, esta supera las dificultades específicas de la acción de gobierno (por ejemplo, las relaciones del ejecutivo con los demás poderes del Estado) y se proyecta como una capacidad social, como un atributo colectivo de la sociedad, para dotarse de un sistema de gobierno que empuje el desarrollo humano (Prats, J (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano:
Marco Conceptual y Analítico". En: *Revista Instituciones y Desarrollo*. Nº 10). En otras palabras, remite a la capacidad de las instituciones y los recursos de la democracia, para conducir efectivamente los procesos sociales (Lechner, N (1997) *Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo*. Buenos Aires, FLACSO). Segundo, la gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democráticas (Prats, 2001. *Op Cit*).

[136] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central: Abrir espacios a la seguridad ciudadana*. Colombia, PNUD

homicidios del subcontinente se encuentran en la región[137]; la probabilidad que tiene un joven salvadoreño de ser asesinado es treinta veces mayor que la de un joven europeo y casi setenta veces más que un joven de Grecia o Hungría[138].

Para el 2009, más del cinco por ciento de la población sufrió un robo a mano armada, cifra que se duplica en El Salvador y Honduras; el 90% de la cocaína que en 2006 se envió hacia Estados Unidos (cerca de 710 toneladas métricas) transitó por Centroamérica[139], lo que explica que en algunos países como Honduras, casi el 37% de los homicidios ejecutados en el 2010 haya tenido relación con este fenómeno[140]. Y en general, los delitos de naturaleza económica son los que muestran una mayor frecuencia e incremento.[141]

Ahora bien, a pesar de la complejidad de esta situación, una serie de factores se han conjugado para dar paso a un abordaje unidimensional y empobrecido de la misma; abordaje que ha tendido a favorecer la represión a través del endurecimiento penal y la militarización de la seguridad pública. En los últimos años, todos los países de la región han reformado su legislación para aumentar las penas privativas de libertad, crear nuevos tipos penales, endurecer los beneficios carcelarios y, en aquellos países con cuerpos castrenses, se ha optado por utilizar las fuerzas armadas para cumplir tareas propias de la policía, con lo que resurgen los militares y se contradicen e interrumpen los procesos de modernización del sistema de justicia penal, emprendido con la de democratización de los años noventa[142].

De igual forma, en su incapacidad por brindar respuestas efectivas al crecimiento de la delincuencia, el estado se ha replegado y dejado zonas vacías de institucionalidad, las cuales han sido llenadas por diversos actores de forma descontrolada y preocupante. En esta línea, destacan las empresas privadas de seguridad, cuyos efectivos superan por mucho a los del estado. Por ejemplo, en Costa Rica, la relación es de 2.5 agentes privados por cada policía, en Guatemala es de más de cinco por uno y en Honduras, caso límite, es de casi siete a uno.[143]

La población, por su parte, y frente a la débil o nula respuesta estatal, desarrolla sus propias medidas de seguridad y "justicia"; algunas razonables y en sintonía con la ley: compra de seguros, perros guardianes e instalación de alarmas y rejas; otras legales pero nocivas para la convivencia, por ejemplo, la compra de armas; otras fuera de la ley y sumamente disruptivas para el orden social, tal es el caso de las llamadas prácticas de "justicia por mano propia" que han dado lugar a ejecuciones sumarias e incluso linchamientos.[144] Al respecto, vale indicar que este tipo de acciones goza de un respaldo importante sobre todo en Nicaragua, El Salvador y Costa Rica[145], donde son respaldadas por casi un 25% de las personas.

[137] Rojas, F (2008) "Violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano". En: *Revista Pensamiento Iberoamericano*. No2 Año 2008/1

[138] Jacobo, J (2009) *Mapa de la violencia: Los jóvenes de América Latina*. Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA). Documento electrónico.

[139] PNUD (2009) *Op Cit.*

[140] Observatorio de la Violencia en Honduras (2010) *Muertes Violentas y No Intencionales*. Boletín Nº8. Tegucigalpa, Honduras: IUDPAS-UNAH

[141] Se ha calculado (PNUD, 2009) que los costos relacionados con la violencia representan un monto cercano al 7,7% del PIB regional, lo que equivale a 6,506 millones de dólares.

[142] PNUD. (2009). *Op Cit*

[143] *Ibid*. No hay que olvidar los importantes problemas asociados a las fuentes de datos, pues una gran cantidad de empresas operan al margen de la ley, por lo que es factible suponer que el número de efectivos privados es aún mayor.

[144] Estos últimos no han sido tan frecuentes en la región y se presentan sobre todo en Guatemala en zonas con predominio de población indígena, las que sin embargo, reportan las tasas más bajas de homicidios en ese país (Torres-Rivas, E (2003): "Linchar en democracia". En: Torres-Rivas y Carlos Mendoza (eds.) *Linchamientos: ¿barbarie o justicia popular?* FLACSO-Guatemala).

[145] PNUD. (2009). *Op Cit*

Movida por el miedo al delito, la gente comienza a aislarse de forma real y virtual: emergen los barrios amurallados, los espacios públicos como lugares de reconocimiento e interacción ceden ante aquellos de orden semiprivado (malls y centros comerciales). Pero también se levantan barreras sociales que esencializan al otro como sospecho y peligroso[146]: la confianza de quienes viven en la región se reduce a sus conocidos; en general se piensa que hay que ser muy cuidadoso cuando se trata con los demás. Y si bien, hay un fuerte sentido de pertenencia, muy pocas personas (un promedio regional del 35%) participa en la solución a los problemas de la comunidad.[147]

En esta misma línea, hay una fuerte desafección por las instituciones del estado: solo un 21% dice confiar en los partidos políticos, un 30% en la asamblea; alrededor de un 23% no confía en absoluto en la policía ni en el sistema judicial. Esta frustración que se refleja en el alto porcentaje de víctimas que no denuncian los delitos que han sufrido (casi el 60%), ya que consideran que eso no sirve de nada[148]. Como consecuencia de lo anterior (miedo y sentido de desprotección), hay una clara tendencia a apoyar medidas autoritarias para enfrentar la criminalidad, al punto de que casi un 50% de la población justificaría un golpe militar para conseguir este objetivo.

Pese a esta situación, y al hecho de que en los países con ejercito (Honduras, Guatemala y El Salvador) el apoyo a la democracia es bajo (menos del cuarenta por ciento de la población), los analistas insisten en afirmar que no existe, en la actualidad, un clima ciudadano favorable a una ruptura con este tipo de sistema político[149]. La insatisfacción y desconfianza no es, según dicen ellos, con los valores democráticos sino con las instituciones, procedimientos y liderazgos que los sistemas existentes han logrado desarrollar[150]. Y ello no sorprende si se tiene en consideración que se trata de democracias de electores y no de ciudadanos[151]; esto significa sistemas institucionalmente huecos y frágiles que no han logrado dirigir el desarrollo, para garantizar la inclusión social de las mayorías.

En un contexto como este, signado por una marcada debilidad institucional y altos niveles de desigualdad y exclusión, la violencia que predomina es aquella movida por la necesidad de poder y oportunidades económicas, pues quienes la utilizan, frecuentemente carecen de acceso a los mecanismos legítimos y a los contactos sociales y personales requeridos para obtener muchos de los servicios y recursos disponibles para los incluidos.[152] Podemos decir, en síntesis, que a falta de una presencia estatal fuerte y equitativa, así como de oportunidades institucionales, las personas se han visto obligadas a utilizar la violencia para satisfacer sus necesidades y asegurar un sentido de orden, por lo que esta ha llegado a ser un recurso eficaz para lograr autoridad y trabajo, así como garantizar acceso a la seguridad y la justicia[153]

El panorama descrito, sin embargo, no afecta de manera homogénea a todos los países; de hecho, se han realizado varias clasificaciones y, para los propósitos de este trabajo, interesa retener la

[146] Young, Y. (2003) "Merton with energy, Katz with structure: The sociology of vindictiveness and the criminology of transgression". En: *Theoretical Criminology*, Vol.7, N°3
[147] PNUD. (2009). *Op Cit*
[148] *Ibid*.
[149] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) *Estado de la Región*. San José, Costa Rica
[150] Prats, J. (2001) *Op Cit*
[151] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina, Alfaguara
[152] Se entiende por violencia el uso intencional de la fuerza o el poder que ejerce una o varias personas a fin de generar daño físico, mental (sicológico) o sexual; obstruir la libertad de movimiento o causar la muerte de otra persona incluida la suya propia (Concha-Eastman, 2002). Citado por IDB, 2007. La exclusión social, por su parte, designa la reproducción deficitaria en la que se encuentra un conjunto importante de hogares como efecto de no gozar, en contra su voluntad, del acceso a los beneficios de la ciudadanía social existente y de insertarse al mercado de trabajo vía excedente laboral (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2007).
[153] IDB (2007) *Outsiders?: The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and* the Caribbean. Inter-American Development Bank. Washington, DC

elaborada por el PNUD[154]. Según este, se pueden distinguir tres situaciones que tienen en común una percepción de alta inseguridad ciudadana, pero que se diferencian por los niveles de violencia existentes, la respuesta gubernamental y, el grado de institucionalidad del estado de derecho.

La primera es la más grave y se caracteriza por una alta violencia social y criminal, combinada con debilidades institucionales y la aplicación de políticas de mano dura (militarización de la seguridad). Los países que se ubican en esta situación son Honduras, Guatemala y El Salvador. En la segunda hay debilidad institucional, pero ha habido renuencia a aplicar políticas de mano dura y los indicadores de violencia son bajos, aunque con tendencia al alza. Aquí se ubican Nicaragua y Panamá. La tercera situación se acerca a la segunda en cuanto a indicadores de violencia y resistencia a las políticas de mano dura, la principal diferencia es la fortaleza del estado de derecho. El país que más se acerca a este prototipo es Costa Rica.

A esta taxonomía se puede agregar, para los objetivos del argumento de este trabajo, la variable desigualdad y exclusión social, que, a riesgo de una sobre simplificación, se puede decir que se comporta gradacionalmente en los mismos términos que las otras variables: muy alto en el primer grupo, alto en el segundo y, bajo en el tercero.

2. Actores

En el marco de la complejidad descrita, interesa destacar tres actores específicos, dado que se considera que los mismos son estratégicos desde el punto de vista de la gobernabilidad y la convivencia democrática; estos son: el crimen organizado, el sistema de justicia penal y, los gobiernos locales.

- *El crimen organizado*

Sin relevar la importancia de la delincuencia común, pues esta explica una buena parte de la violencia criminal en Centroamérica, es importante llamar la atención sobre el papel del crimen organizado, en especial de la narcoactividad, ya que este puede ser considerado un actor estratégico en los procesos de (in)gobernabilidad democrática, dado que cuenta con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

Lo anterior se da fundamentalmente por su necesidad e interés de infiltrar a las instituciones por medio de la violencia y la corrupción, no a fin de sustituirlas sino de obtener su complacencia. Pero también, al ganar la adhesión de significativos grupos sociales, ya sea imponiendo el terror o bien, constituyéndose en fuente de riqueza (empleo, dinero y poder), pues las drogas en general, y la cocaína en particular, representan para América Latina, el negocio más importante de final y principio del siglo[155].

Se sabe, a este respecto, que la totalidad de la producción global de hoja de coca, pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína del mundo se concentra en el continente Americano[156]. Y que el valor monetario de esta es cercano al ingreso anual de países pequeños como los centroamericanos. En el 2007, por ejemplo, el tráfico de drogas de América del Sur hacia Norteamérica y Europa, movilizó aproximadamente novecientas toneladas de cocaína con un valor cercano a los diez billones

[154] PNUD (2008) *Op Cit*.
[155] Correa, E. (2009) *La política de estados Unidos hacia América latina en el tema del narcotráfico*. Tesis para optar por el grado de Maestro en estudios Latinoamericanos. UNAM, México
[156] Villanueva, D (2007) *Sistemas de Inteligencia y lucha contra el narcotráfico en Centroamérica*. Tesis para optar al título de Máster en Defensa y Seguridad Centroamericana. Universidad de El Salvador

de dólares[157], frente a un ingreso anual como el de Belice, por ejemplo, que es menor a seiscientos millones de dólares norteamericanos[158].

En este sentido, vale recordar que Centroamérica se convierte, desde inicios de los años noventa, en una zona estratégica para los cárteles; esto debido principalmente al endurecimiento de la política norteamericana de "guerra contra las drogas", que obliga a la búsqueda y consolidación de nuevas rutas para el tráfico de sustancias prohibidas. Esto se observa en el incremento experimentado por el volumen de la cocaína traficada a Estados Unidos utilizando el corredor Centroamérica-México: para 1998 este era cercano al 59% y para el 2005 alcanzó casi al 90%.

Los problemas técnicos y presupuestarios, la escasez de recursos humanos y la falta de políticas coordinadas se traducen en incapacidad de algunos estados centroamericanos para controlar sus espacios marítimos, terrestres y aéreos, por lo que no es de extrañar que zonas como el Parque de la Laguna del Tigre en Guatemala, la Mosquitia en Honduras o la Costa Caribe de Nicaragua sean sitios ideales para reabastecer, empacar y almacenar drogas. También han contribuido a la expansión de la narcoactividad en América Central, la presencia de los desmovilizados de las guerras civiles, el crecimiento de la seguridad privada sin control, la abundancia de armas y de jóvenes sin educación y empleo. Así mismo, la falta de regulación estatal ha permitido que los traficantes logren "lavar" su dinero a través de la banca y otras actividades como la construcción, el turismo, el comercio y la compra de tierras; esto particularmente en Panamá y Guatemala[159].

Dos de los efectos más importantes de esta situación son los siguientes. Primero, la generación de redes criminales asociadas al narcotráfico (venta de armas, autos, precursores químicos, tráfico de personas, etc.) que fortalecen y potencian actores ya existentes en el plano nacional, caso por ejemplo de las maras en el triangulo norte, y que a su vez, propician mayores episodios de violencia como los asesinatos por encargo o los delitos relacionados con el consumo de drogas. Segundo, el aumento de la corrupción y debilitamiento de las estructuras institucionales que no han podido resistir al embate millonario de esta actividad que además, ofrece opciones atractivas de empleo, reconocimiento y poder, para los jóvenes que se encuentran al margen de las oportunidades vitales: salud, educación y empleo. [160]

- *Sistema de justicia penal*

Una de las debilidades más importantes de la democratización en América Central es el poco avance en el desarrollo de las instituciones del Estado de derecho: la rendición de cuentas y los sistemas de administración de justicia operan sobre una exigua base presupuestaria y sujetos a los embates de otros poderes del estado y actores sociales[161]. Las personas no confían en la policía ni en los tribunales, lo que favorece la renuncia a utilizar los medios institucionales para resolver la conflictividad asociada al delito y, fuerza a las personas a generar sus propios mecanismos de protección: comprar armas, contratar seguridad privada e incluso agenciarse su propia justicia: procesos sumarios y linchamientos, tal y como ya se indicó.

[157] ONU (2007) *Informe Crimen y Desarrollo en Centroamérica 2007*, Oficina contra las drogas y el delito. Documento electrónico
[158] Leggett, T (2007) *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Oficina contra la Droga y el Delito. United Nations Publication
[159] PNUD (2009) *Op Cit*.
[160] *Ibid*. Sobre este punto vale anotar que para muchos jóvenes, el delito no es una alternativa al empleo, es su contraparte sensual; una forma de combatir el desprecio y la estigmatización, el sentimiento de ser un don nadie, un perdedor, una persona que no vale (Young (2003) *Op Cit*).
[161] PNUD (2008) *Op Cit*

Poder Judicial

En general son sistemas sumamente politizados: la elección de jueces y magistrados no se realiza sobre bases racionales sino de interés político; difícil es sostener que sean poderes independientes, por el contrario, están altamente influidos por el ejecutivo y su eslabón más débil es la defensa pública, lo que dificulta el acceso a la justicia a grandes sectores de la población. Además, son tremendamente selectivos: se orientan a imponer sanciones a la pequeña delincuencia, mientras que son muy ineficaces y desinteresados en perseguir y castigar delitos como el lavado de dinero, el crimen organizado, la corrupción y la Violación de derechos humano lo cual favorece el desarrollo de estas actividades[162].

Por otra parte, se encuentran desbordados por la cantidad de casos que manejan: los procesos son lentos y agobiantes, lo cual genera un sentimiento de impunidad y desprotección que promueve un desinterés por recurrir a ellos. De igual forma, las sanciones parecen no estar orientadas por un principio de justicia y restauración sino por un deseo de venganza. Todo ello en su conjunto, ayuda a entender que un porcentaje importante de la población centroamericana, tal y como ya se indicó, muestre simpatía por el ejercicio de la mal llamada justicia por mano propia.

Policía

A pesar de los importantes esfuerzos por su modernización y profesionalización, estos cuerpos no ha logrado garantizar una visión civilista de respeto a los derechos humanos, una profesionalización que permita enfrentar las nuevas modalidades criminales –en particular el crimen organizado y los delitos informáticos- y sobre todo, un control de la corrupción. En promedio, el 35% de la población centroamericana cree que la policía está involucrada con los delincuentes, el valor más alto se registra en Guatemala (53%) y el más bajo en Belice (21%). Asimismo, casi un diez por ciento de los entrevistados (promedio regional, sin grandes variaciones), afirma que durante el último año, la policía le ha solicitado dinero. Y como si no fuera suficiente, más del cincuenta por ciento de la población confía poco o nada en la policía y el sistema judicial[163]

Un caso importante de destacar en este sentido es el de la Policía Nacional de Nicaragua, pues este se ha convertido en un modelo reconocido internacionalmente por su éxito en el abordaje de la seguridad ciudadana. Dos de los factores que explican esta situación son, por un lado, la visión preventiva del problema y por otro, el vínculo que promueven y mantienen con la comunidad. De hecho este es el único país de la región donde más del cincuenta por ciento de las personas afirma que la policía protege a la gente[164]. Lamentablemente, el poder judicial es todo lo contrario y es uno de los más politizados y corruptos de Centroamérica.

Cárceles

Como efecto de las reformas penales adoptadas en todos los países de la región en los últimos años, las cárceles están congestionadas: en seis de los países hay hacinamiento, y este llega, en casos como El Salvador, hasta más del doble de exceso sobre la capacidad instalada. Muchos de los presos no tienen condena: alcanzan el 79% en Panamá y el 20% en los casos más bajos (Belice, Costa Rica y Nicaragua); las condiciones de vida son pésimas y el sistema no está orientado a generar verdaderas oportunidades de reinserción, por lo que los privados de libertan ven, una y otra vez, violentados sus derechos fundamentales.

[162] UN-HÁBITAT (Sf): *Un enfoque democrático en materia de seguridad urbana*, documento electrónico
[163] PNUD (2009) *Op Cit*
[164] *Ibid*.

En este sentido, durante los últimos años se han presenciado "accidentes" fatales de cárceles que se incendian con los reclusos dentro: Guatemala, Honduras y el caso más reciente sucedió en Panamá hace pocos meses. Además, la corrupción entre los funcionarios es rampante como lo evidencia el negocio de las drogas en la cárcel y las bandas que siguen operando desde los centros penales.

- *Gobiernos locales*

Casi veinte años después de haber sido planteada en el istmo centroamericano la descentralización de recursos y competencias públicas en beneficio de los gobiernos locales, esta no termina de materializarse, pese al discurso favorable que la acompaña. No ha habido tampoco avances significativos en los proceso de democratización de los regímenes políticos municipales durante la primera década del siglo XXI[165].

La debilidad financiera y administrativa de los ayuntamientos constituye la principal barrera para la descentralización: en los últimos diez años, estos han experimentado un deterioro de sus recursos propios; además, el marco de competencias y potestades no ha sufrido mayores transformaciones, lo mismo que su estructura tributaria.[166] Muchos de ellos están tomados por la corrupción y dejados a su suerte en territorios dominados por el narcotráfico y el crimen organizado. ¿Por qué se piensa entonces que este actor es estratégico desde el punto de vista de la gobernabilidad y la convivencia democrática?

Varias razones motivan esta posición. En primer lugar, porque si bien todo lo anterior resulta abrumador, lo cierto es que los gobiernos municipales exhiben entre sus últimos logros, reformas legales encaminadas a dotarlos de mejores instrumentos para la administración municipal, así como la definición de obligaciones para que las autoridades rindan cuentas sobre su gestión. También destaca la tendencia regional a dotarse de un mayor número de mecanismo de democracia directa que facilita el traslado de decisiones políticas municipales a la ciudadanía[167].

En segundo lugar, porque frente a las tenencias represivas que dominan el abordaje de la violencia criminal, la participación de los gobiernos locales en este campo abre necesariamente la discusión hacia la prevención. Y es que, a pesar del panorama descrito, se registran en Centroamérica, experiencias importantes en las que las municipalidades han emprendido acciones exitosas en materia de prevención de la violencia y promoción de la paz social[168].

Tercero, porque las municipalidades constituyen, en el territorio, el actor preventivo por excelencia, puesto que es el único que, al aplicar medidas orientadas a mejorar la calidad de vida urbana (recuperación de espacios públicos, promoción de actividades culturales y ordenamiento territorial, por ejemplo) previene la emergencia de ciertas formas de violencia y delito[169].

Cuarto, porque el gobierno local al ser el representante del estado en el territorio, es el responsable de impulsar, articular y liderar a los actores y fuerzas sociales presentes en el municipio, para establecer un consenso y una estrategia política sobre lo que debe hacerse en el campo de la

[165] PNUD (2008) *Op Cit*
[166] Esto a pesar de que en el cuatrienio 2002-2005 el promedio de transferencia estatales como porcentaje de los ingresos totales de los ayuntamientos pasó de 26% a 30% y que, en el periodo 1993-2004, los ingresos per cápita de los gobiernos locales a un ritmo promedio de 5,4% anual. (*Ibid*).
[167] *Ibid*
[168] Calderón, R (2010) Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción. San José, Costa Rica, FLACSO-Costa Rica
[169] Dammert, Lucía (2007) "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?". En: *Revista Nueva Sociedad, N° 212*

seguridad y la convivencia[170]. Quinto, porque al intervenir a escala local es posible identificar las dinámicas específicas de la violencia, pues de nada sirve conocer su etiología general si se desconoce su génesis y dinámica en el territorio[171].

Este énfasis en el gobierno municipal no implica desconocer que el estado central, a través de las políticas de desarrollo social y del sistema de justicia penal, sea el principal responsable de la convivencia pacífica y la gobernabilidad democrática. Tampoco significa ignorar la existencia de muchos otros actores locales que intervienen en el tema, ni mucho menos, las interrelaciones que estos mantienen con las municipalidades. No se supone, por tanto, que la municipalidad sea el único responsable de la seguridad ciudadana en el ámbito local, pues se parte de que esta es una tarea de cogestión en la que participan múltiples actores, cada uno con responsabilidades concretas. Sin embargo, se considera que los gobiernos locales pueden desempeñar un papel fundamental por las razones indicadas.

3. Desafíos

El panorama descrito lleva a formular la hipótesis central del documento: En Centroamérica, la democracia, en tanto mecanismo de conducción política, no ha sido capaz de procesar institucionalmente el fenómeno de la violencia social. Pero esto no significa, bajo ninguna circunstancia, renunciar a ella, si no aceptar el reto que enfrenta: generar verdaderas "invenciones institucionales" que actualicen los procedimientos democráticos, así como replantear las expectativas que se tienen de la democracia y la política[172]. Esto, a diferencia de lo estipulado por el discurso neoliberal, lleva a relevar la política, para que esta sea capaz de modificar y fortalecer las instituciones, así como orientar las ideas que de ella tienen las élites y la ciudadanía.[173]

Lo anterior debería conducir a la generación de un nuevo "arreglo social" orientado a lograr la inclusión y el bienestar de la mayoría. Y para ello se necesita, entre otras cosas, abandonar las políticas represivas que actualmente dominan el abordaje del tema, ya que estas se dirigen únicamente a atacar su manifestación y por tanto, dejan incuestionadas sus causas, al tiempo que su ineficacia, promueve reacciones adversas que conllevan el uso de más violencia.

Estas acciones descansan en una rancia concepción de la política que supone el uso de la fuerza para imponer el orden. Pero además, estimulan la ilusión, sobre todo del lado de la ciudadanía, de que los problemas sociales –la violencia en este caso- se pueden solventar por decreto a través del derecho penal, lo que sobre carga a este sistema, lo paraliza y produce una pérdida de legitimidad para el mismo. Frente a esto se propone apostar por acciones integradas que combinen la contención (orientada a evitar el empeoramiento de la situación en todos los países), el desarrollo humano (dirigido a crear condiciones de vida dignas para toda la población) y la participación ciudadana (destinada a alcanzar lealtad hacia la comunidad política de referencia).

Central en términos de las acciones de contención es el fortalecimiento y la modernización del sistema de justicia penal, para que pueda enfrentar los desafíos que impone el nuevo contexto: justicia pronta y cumplida para todos los ciudadanos; tratamiento efectivo del crimen organizado e independencia respecto a los otros poderes. De igual importancia es el aseguramiento de una justicia restaurativa y el abordaje de la conflictividad social por vías alternas al sistema de justicia, para evitar

[170] UN-HÁBITAT, sf. *Op Cit*.
[171] Van Dershueren (Sf) *Seguridad ciudadana: Solidaridad democrática y prevención*, documento electrónico
[172] Lechner (2007) *Op Cit*.
[173] Relevar la política y por tanto al estado, no implica suponer que esta sea el único y principal mecanismo de coordinación social, pues como efecto de los procesos de diferenciación funcional experimentados por las sociedades modernas, esta ha perdido centralidad, lo que no es sinónimo de importancia (Lechner, sf).

que se criminalice la exclusión y que las cárceles jueguen el papel que le corresponde a las instituciones de bienestar social[174]

En términos del desarrollo humano, se impone superar la exclusión social que vive un grupo importante de hogares en América Central, pues el gran déficit de la democracia regional se ubica en el campo de los derechos sociales, caracterizados por su poca expansión y debilidad. En términos del mercado de trabajo, predomina el empleo en actividades informales y de baja productividad, lo que significa trabajadores fuera del sector dinámico de la economía. Pero además, la cobertura de la seguridad social es escaza y desde el punto de vista de la prestación de servicios públicos, la calidad de la educación y la salud, así como su cobertura, muestran serias dificultades: los trabajadores con algún nivel de educación postsecundario solo representan el 12% de la fuerza de trabajo del istmo y las instituciones de seguridad social, salvo Costa Rica y Panamá, cubre a menos del 20% de la población[175].

En el campo de los derechos políticos hay grandes fisuras también, sobre todo en lo que atañe a la representación y la participación la ciudadana. Ya se ha dicho que estas son democracias delegativas, lo que significa que las elecciones no constituyen un medio efectivo de representación de los intereses populares, sino un recurso por medio del cual se delega una autoridad amplia y en gran parte irresponsable en quien gana las elecciones. Frente a esto se necesita promover la participación ciudadana, para alcanzar el valor de la "igualdad política"; es decir, la capacidad de los ciudadanos para influir igualmente en las acciones del Estado.[176]

Ahora bien, el fortalecimiento de las instituciones públicas, sobre todo aquellas orientadas a garantizar los derechos ciudadanos (sistema educativo y servicios sociales), así como el impulso de la participación ciudadana, son condiciones determinantes para lograr el respeto ciudadano por las instituciones, las leyes y las normas de convivencia. Esto porque, cuando los miembros de una sociedad empiezan a dudar de la justicia de las instituciones económicas y de la imparcialidad de sus instituciones políticas, la capacidad de control de las normas se debilita, como efecto de la pérdida de credibilidad en su validez moral y, aunque no todas ni la mayoría de las personas que enfrentan esta situación irrespetan las normas, la mayoría de ellas pierde interés en ejercer control sobre los otros miembros de la sociedad[177].

4. Gobierno local y convivencia pacífica

El papel que pueden y deben jugar los gobiernos locales en la promoción de la convivencia pacífica y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, no pasa por asignarles nuevas funciones o competencias sino por identificar y orientar aquellas tareas que le son consustanciales y que si se abordan estratégicamente, pueden incidir sobre los factores que anteceden o favorecen el surgimiento de una gran cantidad de hechos de violencia.[178]

Planificación. Las municipales necesitan articular su labor bajo un esquema que defina objetivos (de corto, mediano y largo plazo), establezca prioridades, asigne recursos y que sea evaluable, ya que solo de esta manera se puede superar la fragmentación, la duplicación y la ineficacia de acciones que las caracteriza actualmente. Para ello se requiere de una visión estratégica que atraviese todas las

[174] Bauman, Z (2000) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres.* Barcelona, Gedisa
[175] PNUD (2008) *Op Cit*
[176] Prats, J. (2001) *Op Cit*
[177] LaFree, G (1998) *Losing legitimacy*. USA, West View Press
[178] Esta sección se basa en los resultados de la investigación: Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana, llevada a cabo por FLACSO-Costa Rica, en el marco del proyecto sobre gobernabilidad democrática y convivencia pacífica en América Latina, impulsado por FLACSO-Secretaría General con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

acciones del municipio (coordinación intrainstitucional); que adecúe las propuestas a los recursos disponibles (viabilidad); y que se oriente a la promoción del desarrollo local y la convivencia pacífica.[179]

Desde el punto de vista operativo, una vez definida la estrategia, esta debe considerar varios aspectos, por ejemplo, contar con un diagnóstico riguroso y certero de los problemas que afectan la convivencia pacífica y obstaculizan el desarrollo de las personas; lograr acuerdos mínimos entre los actores que serán involucrados de una u otra forma en la iniciativa; garantizar la más amplia representación de actores en el proceso; identificar las actividades prioritarias a ser ejecutadas y; definir las responsabilidades de quienes participan en su realización. Asimismo, se requiere calendariza las actividades; especificar los recursos existentes o que eventualmente se pueden movilizar y; establecer los métodos de evaluación que se utilizarán.

Remozar y modernizar la estructura municipal. En relación con lo anterior, se necesita impulsar el desarrollo de condiciones políticas e institucionales mínimas que garanticen, independientemente de las particularidades de cada municipio, una plataforma básica, que conduzca a brindar respuestas efectivas, sostenibles y democráticas ante las demandas ciudadanas. Ello pasa por incrementar las finanzas, sensibilizar y profesionalizar al personal, fortalecer los canales de participación ciudadana, rendición de cuentas, comunicación y coordinación interna y externa, además de potenciar las capacidades legales del municipio.

El esfuerzo debe estar antecedido, eso sí, por voluntad política, para llevar a cabo los cambios desde dentro y no solo esperar las políticas y acciones del gobierno central; es necesario, por tanto, la asignación de partidas presupuestarias y la creación de unidades especializadas en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos.

Estimular la participación ciudadana. En la mayoría de municipios se registran instancias de participación, pero las mismas son poco utilizadas. Por tanto, es preciso diseñar e implementar canales de comunicación efectivos entre el municipio y sus habitantes, para impulsar y encauzar su involucramiento en los asuntos públicos, a través de campañas educativas, de sensibilización e información. Se necesita que las personas se involucren en el esbozo, implementación y evaluación de las estrategias políticas para abordar los problemas que les afectan; así como demandar de sus líderes respuestas efectivas.

En este sentido, las acciones en materia de prevención de la violencia y promoción de la paz social, requieren superar las visiones centrada en lo policial que tienden a reducir la participación ciudadana a informantes o colaboradores de los cuerpos policiales, a través de patrullajes vecinales, líneas de denuncia, etc. Se debe avanzar hacia una participación efectiva que garantice la identificación y participación de la mayoría de actores presentes en el territorio; de lo contrario, los grupos de interés más fuertes terminarán por imponer sus necesidades y ello puede degenerar en la institucionalización de prácticas clientelistas entre grupos de interés específico y el municipio, lo que alimenta la exclusión política que ya de por sí caracteriza la institucionalidad y la cultura política de la región.

Recuperar el espacio público y fortalecer el capital social:[180] El cerco de lotes baldíos, la construcción e iluminación de paradas de autobús, plazas y parques; la recuperación, ampliación y

[179] La seguridad debe ser un componente explícito de la estrategia para individualizar acciones y recursos, pero no puede ser el horizonte de la misma.

[180] En términos generales, el capital social puede ser entendido, para los propósitos de este trabajo, como el grado de confianza entre los miembros de un grupo, las normas de comportamiento cívicas practicadas y el grado de asociatividad que lo caracteriza (Kliksberg, B (2000) *Capital social y cultura: Claves olvidadas del desarrollo*. BID, Argentina).

mantenimiento de espacios públicos para el ocio (bibliotecas, plazas de deportes, etc.), así como la regulación urbanística en general, son factores decisivos para reducir las incidencias criminales (prevención situacional del delito), pero también para mejorar la calidad de vida de los habitantes y estimular la apropiación democrática de la ciudad.

Lo anterior, sin embargo, es insuficiente; se requieren programas continuos y sostenibles que animen socioculturalmente la ciudad, que desestimulen el aislamiento y la fragmentación social y que, promuevan la convivencia y la solidaridad. En este sentido, el impulso y la activación de las redes de convivencia (asociaciones de desarrollo cantonal, comités de prevención de violencia, etc.), la reeducación ciudadana que garantice el cumplimiento de las normas cívicas, así como la promoción de actividades culturales, deportivas y sociales específicamente orientadas al reconocimiento mutuo, la interacción y el pluralismo, son determinantes para que las personas confíen, se asocien y vuelvan a los espacios públicos.

Actuar sobre los factores de riesgo. Es necesario que el gobierno municipal desarrolle estructuras y mecanismos (observatorios de la violencia, por ejemplo) que le permita identificar y actuar de manera temprana y oportuna sobre los factores de riesgo que vulneran sistemáticamente a determinadas poblaciones y las lindan a una situación conflictiva o violenta, ya sea en el hogar, los centros educativos y laborales o bien, los espacios públicos. Para ello se requiere contar con instrumentos sensibles que consideren variables de género, edad, grupo socioeconómico y área geográfica. Asimismo, el municipio debe trabajar activamente en la regulación y el control efectivo de algunos elementos que propician el surgimiento de conductas violentas, por ejemplo, el expendio de licores, el crecimiento descontrolado de centros de diversión y espectáculos públicos.

En este sentido, y en relación con el punto anterior, resulta útil la promoción de una cultura de paz y la implementación de estrategias no judiciales (como la mediación, la conciliación y el arbitraje), para resolver conflictos que, de no atenderse oportunamente, pueden desencadenar en hechos violentos; por ejemplo, disputas vecinales por contaminación sónica, mascotas en descuido, violación del espacio privado, etc.

Actuar sobre la percepción. Reducir el delito y la violencia constituye un objetivo en sí mismo, pero igualmente relevante es trabajar sobre las percepciones, puesto que muchas veces estas, además de ser bastante alejadas de la realidad, motivan prácticas contrarias a la tolerancia y el respeto de las instituciones democráticas. Por ello, es vital que el gobierno local disponga de información válida y confiable que se oriente a conocer, de manera rigurosa, el comportamiento violento y criminal del municipio; esto con el fin de desplegar campañas de información y educación que desestimulen los estereotipos y el rechazo a grupos y zonas que han sido particularmente estigmatizadas.

Mejorar la coordinación. Ya se ha mencionado que el gobierno municipal no es el único responsable de mejorar la seguridad ciudadana en el municipio: es uno entre muchos actores; sin embargo, este debe asumir un papel protagónico en tanto que es el representante del gobierno en el territorio y debe canalizar las demandas ciudadanas a través de las estructuras correspondientes. Por tanto, una de sus tareas fundamentales, además de implementar y diseñar iniciativas, es la de promover y liderar coaliciones que articulen la mayor cantidad de actores y fuerzas vivas del territorio.

En términos de la coordinación intersectorial hay dos aspectos centrales por destacar. Primero, el municipio debe conocer las acciones que realizan las instituciones nacionales en el territorio, por ejemplo, la policía, los tribunales y los ministerios de justicia a fin de identificar formas de cooperación y coordinación. Un caso interesante en esta línea son los programas de sanciones alternativas que implican trabajo comunitario. Segundo, la necesidad de vigilar y garantizar la

coherencia de las acciones del municipio con la política nacional de seguridad ciudadana y desarrollo social.

Lo que no debe hacerse. El análisis de experiencias concretas, ha lleva a identificar el predominio de una visión restringida de lo que puede hacer la municipalidad en el ámbito de la seguridad ciudadana (Calderón, 2010): el énfasis se deposita en el control situacional de ciertos delitos y ello explica el interés generalizado por crear o fortalecer policías municipales con el agravante de que, en algunos casos, se les asignan tareas represivas. Esta situación es problemática por varias razones. Primero, porque se les asigna a dichos cuerpos una función y una expectativa que no pueden cumplir: resolver por sí solos la inseguridad ciudadana, lo que conduce a otorgarles tareas que no les corresponden.

Segundo, porque además de entrañar el riesgo de empobrecer lo que puede realizar el municipio en la prevención del delito y otras formas de violencia, limita la participación ciudadana, pues genera entre los habitantes el temor de quedar reducidos, bajo este esquema, a informantes de la policía. Y esto es nefasto en el contexto político e histórico de las sociedades centroamericanas, por el papel que dichos cuerpos desempeñaron durante los conflictos armados. Por último, se trata de un servicio sumamente oneroso que solo podrían costear los municipios de mayores ingresos, lo cual acentúa la brecha en la prestación de este bien público llamado seguridad ciudadana.

Es necesario, por tanto, iniciar el debate sobre la función (es) que deben cumplir dichos cuerpos; desde la perspectiva de este trabajo, estos deberían circunscribirse a proteger los bienes municipales, vigilar la ejecución de las ordenanzas del gobierno local, coordinar con los cuerpos de policía nacional y depender de estos en términos funcionales; es decir, estar sometidos a su mandato.

Referencias bibliográficas

Bauman, Z (2000) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres.* Barcelona, Gedisa.

Calderón, R (2010) Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción. San José, Costa Rica, FLACSO-Costa Rica.

Correa, E. (2009) *La política de estados Unidos hacia América latina en el tema del narcotráfico*. Tesis para optar por el grado de Maestro en estudios Latinoamericanos. UNAM, México.

Dammert, Lucía (2007) "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?". En: *Revista Nueva Sociedad, N° 212.*

IDB (2007) *Outsiders?: The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and* the Caribbean. Inter-American Development Bank. Washington, DC.

Jacobo, J (2009) *Mapa de la violencia: Los jóvenes de América Latina*. Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA). Documento electrónico.

Kliksberg, B (2000) *Capital social y cultura: Claves olvidadas del desarrollo*. BID, Argentina.

LaFree, G (1998) *Losing legitimacy*. USA, West View Press.

Lechner, N (Sf): *Cultura política y gobernabilidad democrática: La cuestión* democrática. Documento electrónico.

Lechner, N (1997) *Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo*. Buenos Aires, FLACSO.

Leggett, T (2007) *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Oficina contra la Droga y el Delito. United Nations Publication.

Observatorio de la Violencia en Honduras (2010) *Muertes Violentas y No Intencionales*. Boletín Nº8. Tegucigalpa, Honduras: IUDPAS-UNAH.

ONU (2007) *Informe Crimen y Desarrollo en Centroamérica 2007*, Oficina contra las drogas y el delito. Documento electrónico.

Pérez Sáinz, JP y Mora Salas, M. (2007): La persistencia de la miseria en Centroamérica: Una mirada desde la exclusión social, (Costa Rica, FLACSO-Fundación Carolina).

Prats, J (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco Conceptual y Analítico". En: *Revista Instituciones y Desarrollo*. Nº 10.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina, Alfaguara.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) *Estado de la Región*. San José, Costa Rica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central: Abrir espacios a la seguridad ciudadana*. Colombia, PNUD.

Rojas, F (2008) “Violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano”. En: *Revista Pensamiento Iberoamericano*. No2 Año 2008/1.

Torres-Rivas, E (2003): “Linchar en democracia”. En: Torres-Rivas y Carlos Mendoza (eds.) *Linchamientos: ¿barbarie o justicia popular?* FLACSO-Guatemala.

UN-HÁBITAT (Sf): *Un enfoque democrático en materia de seguridad urbana*, documento electrónico.

Van Dershueren (Sf) *Seguridad ciudadana: Solidaridad democrática y prevención*, documento electrónico.

Villanueva, D (2007) *Sistemas de Inteligencia y lucha contra el narcotráfico en Centroamérica*. Tesis para optar al título de Máster en Defensa y Seguridad Centroamericana. Universidad de El Salvador.

Young, Y. (2003) “Merton with energy, Katz with structure: The sociology of vindictiveness and the criminology of transgression”. En: *Theoretical Criminology*, Vol.7, N°3.

La devastación silenciosa:
Jóvenes y Violencia Social en América Latina[181]

Enrique Gomáriz Moraga[182]

El indicador grueso de la criminalidad, el homicidio, es en la región un fenómeno principalmente juvenil, a diferencia de lo que sucede en el resto del mundo: la población joven representa el 36.6% del total de homicidios en América Latina, frente al 16,1% en África, el 12% en Norteamérica, el 2,4% en Asia, el 1,6% en Oceanía y el 1,2% en Europa[183]. Pero no se percibe con claridad lo que ello significa específicamente para dicha población en términos demográficos y sociales.

La consecuencia más negativa de ello es que el conocimiento general sobre la matanza de jóvenes, principalmente varones, no se corresponde con políticas públicas consistentes en la materia. Ello guarda relación con algunos factores como por ejemplo en primer lugar existe una fuerte tendencia en las sociedades violentas a culpabilizar sin más a los jóvenes o bien a considerar que es natural su mayor mortandad. El segundo, guarda relación con la dificultad política y mediática de la población joven para mantener y elevar la voz como sujeto social. Así, una medición preliminar de medios de prensa en Guatemala mostró que otros sectores y colectivos organizados (transportistas, mujeres, etc.) tienen mucha mayor capacidad y posibilidad de consignar en los medios sus denuncias por homicidios, que en el caso de los jóvenes. Pero además, es que también entre los propios jóvenes la percepción y el acostumbramiento a estos niveles de victimización es mayor que en el resto de la sociedad[184].

En otras palabras, la matanza de población joven por causa de violencia constituye una realidad dramática, pero de percepción difusa y discreta en las sociedades latinoamericanas, especialmente en las más violentas, por paradójico que pudiera parecer. Para complicar más el panorama, la población adulta tiene serias dificultades para evitar una visión segmentada y adultocrática del problema (y no simplemente por la tendencia de algunos sectores de culpar a los jóvenes de la violencia, como se verá más adelante).

El fenómeno de la violencia social y sus causas.

Aunque con un retraso considerable, ya ha comenzado a ampliarse el consenso acerca de que la región presenta un cuadro de violencia y criminalidad que tiene su propia naturaleza y no es sólo una secuela de la violencia política de décadas anteriores. En todo caso, conviene reconocer los rasgos generales de ese nuevo escenario violento. Porque es cierto que una de las características de América Latina en la actualidad refiere al hecho de ser una de las regiones con menores conflictos bélicos internacionales, y, al mismo tiempo, ser una de las de mayor violencia social (con la tasa promedio de homicidios por esta causa más alta del mundo).

El nuevo escenario se caracteriza por la disminución de la violencia política y la transición a la democracia. Así, por un cuadro complejo de causas, comienza a manifestarse la tendencia general al aumento de violencia social y criminalidad, que hace que, en los países de tradicional violencia de este tipo (como Brasil o el triángulo norte de Centroamérica), el crecimiento de esta problemática sea rampante y difícilmente controlable. La tendencia general también afecta a los países con

[181] Una versión extendida de este trabajo puede encontrarse en Gomáriz, Enrique. (2011) *La devastación silenciosa: Jóvenes y Violencia Social en América Latina*. 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO. Disponible en www.flacso.org

[182] Consultor Internacional

[183] Soleterre. Strategie di Pace (2008). *Más allá de la represión. Red de asociaciones Europeas y Centroaméricanas para la prevención de la violencia juvenil*. Editores Soleterre ONLUS, Milano, Italia.

[184] García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2005). *Violencia Social y género en Centroamérica: un estudio comparado en El Salvador, Guatemala y Costa Rica*. San José, Costa Rica. UNIFEM/Fundación Género y Sociedad

tradicionales bajos niveles de violencia social o criminalidad, donde induce un ligero aumento en los delitos contra la vida y un considerable aumento de la delincuencia común y de la sensación de inseguridad.

De esta forma, las diferencias entre países en el nuevo escenario forman agrupaciones que pueden describirse así: a) países donde el alto nivel de violencia social y criminalidad tiende a provocar una situación nacional de emergencia (Brasil, Colombia, Venezuela, triángulo norte de Centroamérica), b) países con bajos niveles de delitos contra la vida (Chile, Uruguay, Costa Rica), donde el aumento de la delincuencia común crea un cierto clima de inseguridad, y c) un conjunto de países con niveles intermedios de violencia social y criminalidad, donde la mezcla de componentes puede ser muy diferente o muy desigual su expresión en el territorio (por ejemplo, países con alto nivel de crimen organizado focalizado en el territorio y bajo nivel de violencia interpersonal como México y países con una composición inversa como es el caso de Nicaragua).

De hecho, los estudios realizados sobre los países latinoamericanos de mayor nivel de violencia coinciden en que la pobreza y la desigualdad no correlacionan directamente con los niveles nivel de violencia.

Si se acepta que el origen del nuevo escenario violento es multicausal, es necesario evitar la pereza mental que conduce a que al final del día sigamos hablando de la pobreza y la desigualdad para explicar este nuevo cuadro. Y ello no significa considerarlas como un asunto menor, sino entenderlas como dos factores entre otros en un cuadro complejo. Por decirlo en otros términos, las causas de la violencia actual refieren a una compleja articulación de factores instrumentales y simbólicos, cuya combinación específica determina la situación en cada país.

La dimensión del protagonismo juvenil en la victimización.

El nuevo escenario violento de la región muestra un elevado nivel de delitos contra la vida y la propiedad, si bien la composición difiere notablemente según países. No obstante, este cuadro general presenta un trazo bastante común referido al protagonismo de la población joven en este contexto.

La elevada presencia de la población joven se muestra claramente en cuanto al indicador más grueso de los delitos contra la vida: los homicidios. Como ya se indicó, la proporción de jóvenes entre las víctimas de homicidio es mucho más alta en América Latina que en otras regiones del planeta: el 36.6% (en América Latina), frente al 16,1% en África, el 12% en Norteamérica, el 2,4% en Asia, el 1,6% en Oceanía y el 1,2% en Europa[185].

Esta devastación de hombres jóvenes tiene lugar en los países con mayor violencia social de toda la región (triangulo Norte de Centroamérica, Colombia, Brasil, Venezuela, etc.). Por ejemplo, tasas específicas similares a las mostradas en El Salvador se pueden observar en una serie estadística realizada en Colombia entre 1980 y 2006[186]. También en el país sudamericano las tasas de los hombres jóvenes adquieren dimensiones extraordinarias cuando los niveles de violencia se agudizan y remiten cuando la violencia general desciende. La tasa anual promedio en el período 98-02 se elevó a 310 homicidios por cien mil hombres entre 15 y 29 años, la más alta del mundo en esos años.

En suma, la debilidad de la voz de la población joven y su propia falta de percepción contribuyen a que la opinión pública no sea consciente de lo que reflejan los datos duros de la información

[185] Soleterre. Strategie di Pace (2008). *Op Cit*.

[186] Bonilla, Leonardo (2009). "Demografía, juventud y homicidios en Colombia". En: *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional.* No 118, Banco de la República, Cartagena

estadística. Ello se acentúa, sobre todo desde un enfoque culpabilizante, por cuanto el protagonismo de la población joven (como victimaria) en la violencia y la criminalidad es más que evidente, sobre todo en los países de elevada inseguridad y en relación con el fenómeno de las pandillas juveniles.

La violencia juvenil y su principal agente: Las pandillas.

El debate sobre el peso de la violencia juvenil en el contexto general de la violencia y la criminalidad en la región, presenta algunos obstáculos importantes. Por ejemplo, en El Salvador, durante el primer quinquenio de este siglo, una lectura sesgada de los datos sobre homicidio, propagaron (desde los sectores conservadores) la idea de que las maras eran las causantes de los dos tercios del total de homicidios en el país; mientras que estudios más acuciosos y apegados a la información estadística mostraban que hasta el 2005, los tres tipos principales de violencia (crimen organizado/narcotráfico, violencia interpersonal y violencia juvenil) se repartían por igual la generación de asesinatos[187].

Un factor que dificulta una valoración más ajustada del peso de la violencia juvenil se refiere a la dificultad de diferenciar los tipos en su interior. A este respecto, una diferencia fundamental que debe hacerse es entre a) la violencia genuinamente juvenil y b) la de tipo instrumental. Esta última refiere al hecho de que el protagonismo de los jóvenes como victimarios y victimas procede de un tipo de violencia y criminalidad originada y dirigida desde el mundo adulto. Esto sucede con varios tipos de violencia: en los segmentos operativos del narcotráfico y el crimen organizado (sobresaliendo al respecto el sicariato juvenil) y en el reclutamiento de los movimientos guerrilleros y paramilitares (sobre todo en Colombia). Mientras que el primer tipo de violencia más propiamente juvenil refiere fundamentalmente a las pandillas y maras. Esta diferencia de naturaleza es importante, sin que ello oculte el hecho de que muchas veces la intersección entre ambos tipos se presenta en la práctica, lo que dificulta distinguir el peso de sus efectos (homicidios, etc.) procedente de cada modalidad.

Las investigaciones en profundidad realizadas sobre todo en El Salvador, el país que resulta referencia de las maras más poderosas en la región (Mara Salvatrucha y Mara 18), muestran que las pandillas cumplen funciones importantes para los jóvenes mareros. El estudio de Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP de 1998, que abarcó 1.025 pandilleros de ambos sexos, señala que "el respeto, tener amigos, la unión, la protección y el poder" son los aspectos que los jóvenes pandilleros obtienen más claramente de su pertenencia a la mara[188].

Lo que distingue realmente a las maras de las pandillas juveniles tradicionales refiere tanto a su constitución simbólica y valórica, como a los métodos y la formalización de su puesta en práctica. En efecto, las maras no sólo constituyen un cuerpo simbólico, sino la formalización de una estructura y funcionamiento mucho mayor que las pandillas juveniles de tiempos anteriores. La pertenencia a una mara no sólo significa un estilo de vida, sino también el cumplimiento de un conjunto de ritos y normas que determinan frecuentemente la diferencia entre la vida y la muerte.

Las maras despiertan una alta atracción entre los jóvenes, tanto por razones reactivas a partir de un medio hostil, como proactivas referidas a la imagen de la mara misma y ello lo hace a edades bastante tempranas. Las distintas investigaciones coinciden en que la edad promedio de ingreso a las pandillas es de 14 años, lo cual matiza bastante la idea general que se tiene desde el mundo adulto de que los jóvenes entran en las pandillas principalmente por razones económicas y, sobre todo, por dificultades de acceso al mercado de trabajo.

[187] García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2005). *Op Cit*.
[188] Cruz, José Miguel y Portillo, Nelson (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador*. Más allá de la vida loca. San Salvador, El Salvador: UCA Editores

Sin necesidad de hacer un análisis exhaustivo del fenómeno de las maras, conviene examinar el fuerte rasgo de género que presenta. La mara es un fenómeno fundamentalmente masculino. En primer lugar, la participación de las mujeres en las maras es relativamente reducida: en las investigaciones de IUDOP la proporción de mujeres oscila entre un 12%, y el 17,3%, al comienzo de este siglo. Los hombres son protagonistas de la ejecución de la gran mayoría de las acciones violentas, mientras las mujeres se especializan en realizar agresiones contra otras mujeres y, cuando participan en una acción grupal conjunta, trabajan sobre todo en su preparación y cobertura logística: vigilancia y alarma y con mucha frecuencia ocultación de armas, que entregan a los hombres en el momento de la acción inmediata y recogen luego de realizada dicha acción.

Las maras han devenido en organizaciones de características mafiosas, aunque conserven todavía muchos de los rasgos originales. Es decir, los elementos rituales, la vida loca interna, el marcaje de cada miembro, el combate descarnado por el control de los territorios, la práctica imposibilidad de abandonar la mara por cuenta propia, todo ello se mantiene, pero su organicidad y orientación tendencial ya han cambiado, dando paso a espacios de toma de decisión con líderes estables, que orientan a cada mara en dirección de desarrollar actividades delincuenciales, tanto propias (principalmente la extorsión y el narcotráfico) como por encargo (del crimen organizado y los grandes carteles narcos). Algo que parece haber aumentado el peso de las maras en la generación de la cantidad de homicidios, estimándose en El Salvador que ahora si pueden representar el 50% del total, siempre principalmente de jóvenes varones.

En realidad, lo que distingue en la actualidad a las maras centroamericanas de las pandillas juveniles sudamericanas es principalmente el mantenimiento de los rasgos originales de las primeras (su alta estructuración simbólica y funcional) y no tanto su actividad de mantenimiento, que en ambos casos se basa fundamentalmente en actividades delincuenciales organizadas, entre las que destaca el menudeo de drogas y la extorsión.

En torno a una respuesta integral a la violencia juvenil.

El primer elemento indispensable para impulsar una respuesta integral a la violencia juvenil, refiere al desarrollo de una visión holística y desmitificadora tanto de la propia violencia juvenil como de su relación con otros tipos de violencia que surgen del mundo adulto. Entre las consecuencias que tiene adoptar esa visión pueden destacarse dos de ellas:

a) La violencia juvenil no puede enfrentarse realmente sin que forme parte de una estrategia integral para enfrentar el conjunto de la violencia general, en sus diferentes modalidades; es decir, tratar de enfrentar la violencia juvenil que inducen principalmente las pandillas voraces sin reducir los niveles de violencia general que sufre un determinado país, tiene poco sentido.

b) El tratamiento específico que necesita darse al problema de la violencia juvenil, debe hacerse desde una visión desmitificadora que parta realmente de las causas, comportamientos y desarrollos que presentan los jóvenes en riesgo de participar en estructuras violentas. Ello implica que la respuesta debe incorporar elementos de prevención, atención y coerción en la proporción que corresponda a cada situación, sin prejuzgar la composición de los mismos.

1. Adolescencia e incorporación a la pandilla.

Con frecuencia, cuando se habla de prevención respecto de la actividad pandilleril se suele pensar en la población joven, que aparece en los noticieros haciendo sus señales y gestos característicos o

mostrando sus tatuajes. Esta percepción entraña un error notable: la prevención principal es la que refiere a la posibilidad de evitar que una persona se incorpore a la pandilla y eso sucede básicamente entre la población adolescente; de hecho, existe la percepción extendida de que las edades de incorporación son ahora más tempranas (si a comienzos de este siglo se pensaba en los 12 años, ahora se estarían incorporando desde los 10 años).

Ciclo de la participación en la pandilla juvenil y posible respuesta

CARACTERÍSTICAS	INCORPORACIÓN	EJERCICIO PLENO	CONCLUSION
Grupo etario	Adolescencia (10-16)	Primera juventud (17-25)	Joven y adulto joven (25-35)
Causa principal	-Ambiente expulsor -Carencias de cuido -Atracción poder y vida loca	-Vida loca -Imposibilidad de retiro de la mara -Profesionalidad delincuencial	- Encarcelamiento - Muerte - Adquisición del estatus de "Calmado"
Situación identificadora	-Rito iniciatorio -violencia probatoria	-Vida loca -Violencia probatoria -Profesionalidad delincuencial -víctima de lesión u homicidio	-liderazgo delincuencial -Profesionalidad delincuencial -Encarcelamiento - "calmado"
Rasgos psíquicos principales	-Comportamiento maniaco -Descentramiento egótico a favor del grupo -Ansiedad y traumas severos	-Comportamiento maniaco -Descentramiento egótico -Ansiedad y traumas severos -Adquisición de intereses y racionalidad perversos	-Deterioro psíquico consolidado -Intereses y racionalidad perversa consolidados (a menos que haya adquirido el status de "calmado" tempranamente)
Efecto en pandilla	Ampliación de recurso humano y del territorio	-Incremento de capacidades grupales	-Adquisición de visión estratégica -Incremento de capacidades grupales
NATURALEZA DE LA RESPUESTA	-Prevención primaria y secundaria -incremento radical del cuido	-Prevención terciaria -Rehabilitación -Control y coerción	-Control y coerción - Penalización por reincidencia -Reahabilitación (principalmente para "calmados")

El factor más importante en la prevención de la violencia juvenil refiere a la posibilidad de evitar que los adolescentes se incorporen a la pandilla, y que las y los adolescentes tienen motivaciones mucho más referidas al mundo emocional que al de la racionalidad instrumental, la prevención debe pensarse en términos emocionales y de su mundo interno y relacional. Esto es, necesita operarse sobre su construcción psíquica y sobre su entorno cercano.

Lo anterior refiere a los niveles primario y secundario de la prevención: el primero referido al cambio simbólico e instrumental del contexto social y el segundo dirigido a la propia población en riesgo. Dado que el primero refiere al contexto social más amplio, será tratado más adelante. Ahora el que más interesa es el nivel secundario de la prevención, que implica, como decimos, el entorno cercano y el mundo emocional del adolescente. En el primer plano, se debe operar con instrumentos de

intervención comunitaria, pero es el segundo el que descubre una clave fundamental en términos de prevención: las y los adolescentes demandan sobre todo cantidades ingentes de cuidado y cautela y es, sin duda, el déficit en este ámbito el que aumenta considerablemente el riesgo de incorporación a la mara. Dicho en breve, el cuido se constituye en el factor fundamental de prevención para el adolescente. Y esta clave si plantea un reto al mundo adulto, que tiende a culpabilizar de los grandes males al Gobierno de turno, mientras el cuido de los adolescentes es una responsabilidad de todos: la familia especialmente, pero también del centro educativo, la organización barrial, las ONG, las instituciones públicas y las políticas del Gobierno. La sociedad que en los planos micro, meso y macro no cuida ni cautela a sus adolescentes, luego deberá llorar la violencia juvenil desatada.

2. *La primera juventud y el ejercicio pandillero pleno.*

El segmento poblacional que refiere al segundo paso del ciclo (el ejercicio pandilleril pleno) guarda relación con el grupo etario entre 17 y 25 años, es decir con la primera juventud, que es cuando el pandillero adquiere su plena madurez e incluso su veteranía en la mara.

En este ámbito la pregunta fundamental para el joven marero es: ¿cuál es la causa de que no quiera abandonar la pandilla? Y la respuesta que dan los propios jóvenes consultados refiere a tres asuntos: 1) los insumos que recibe mediante la vida excitante y riesgosa que les provee la mara (la "vida loca", como definen las y los protagonistas); 2) la comparación de esa vida con la cantidad de esfuerzo necesario para abrirse camino hacia una vida común de adulto; 3) el enorme riesgo que representa el tratar de abandonar la pandilla voraz sin su permiso expreso.

La respuesta adecuada para este segmento de jóvenes implicados en las pandillas es de carácter combinado: involucra elementos de prevención, control y rehabilitación. Para las y los jóvenes mareros en pleno ejercicio, la respuesta debe contener dos elementos fundamentales e ineludibles: la coerción y la atención para posibilitar la rehabilitación. La coerción y el control, para que sea realmente eficaz, necesita una normativa antimaras adecuada, pensada desde el Estado de derecho, porque en caso contrario se repite la experiencia de las estrategias de "mano dura", que producían enorme cantidad de arrestos, de los cuales menos del 5% presentaban méritos para abrir un juicio; es decir, conducían hacia una encrucijada indeseada: o bien resultaban ineficaces o bien promovían la ruptura del Estado de derecho y el debido proceso.

La normativa sobre violencia juvenil debe corresponder a la situación real que viva el país, pero es inevitable en aquellos con un nivel elevado de este tipo de violencia. Importa subrayar que no resulta coherente aceptar la necesidad de una estrategia integral que incorpore coerción y rehabilitación y luego rechazar de plano la legislación sobre violencia juvenil (o antimaras). Esta normativa no constituye una cuestión de principios ni una condición imprescindible, pero si una necesidad estratégica en aquellos países donde el problema amenaza con ser incontrolable (como sucede en el Triangulo Norte de Centroamérica).

En cuanto al plano de la atención y la rehabilitación que necesita esta población joven en pleno ejercicio marero, es importante que se enfoque desde una perspectiva multidisciplinaria; es decir, necesita de elementos de seguridad y protección, de terapia emocional, de tratamiento sobre drogas, de salud, de reintegración al sistema educativo o al de formación profesional y todo ello acompañado de procesos de prevención terciaria, es decir, de monitoreo para apoyar el despegue efectivo hacia una vida sin violencia. En suma, resulta necesario dejar claro que no se puede pensar en sistemas de rehabilitación de jóvenes mareros (y mareras) sin ser conscientes de que, para que sean realmente eficaces, necesitan de un sistema multidisciplinario consistente, que demanda una importante cantidad de recursos.

La salida del ejercicio pandillero pleno.

El tercer paso del ciclo de participación en las pandillas voraces, refiere a algún tipo de salida del ejercicio pandillero pleno y regular. Dicha conclusión o salida refiere a las y los pandilleros que ya se consideran veteranos en este contexto.
ILa salida del ejercicio pandillero común tiene varias opciones. Por un lado, la que suele frecuente, refiere a la mutilación severa o a la muerte como producto de la violencia. Otro tipo de salida consiste en haber obtenido una condena de cárcel de larga duración, que obligan al veterano a quedar apartado de las actividades pandilleras en la calle. Con frecuencia, esa opción aumenta considerablemente la esperanza de vida del joven marero.

Más recientemente, en consonancia con los cambios sucedidos en las maras, una salida del ejercicio pandillero común refiere a la conversión del pandillero en un capo reconocido y regularmente perseguido por la justicia. El acceso actual al nivel de capo pandillero está en relación directa con la actividad delincuencial, sobre todo referida al tráfico de droga, la extorsión o la industria del sicariato. Por ello, el capo debe apartarse de la actividad callejera y pasar a la clandestinidad, tanto mediante el escondite, como el cambio de identidad u otras fórmulas.

El efecto que tiene para las maras el desarrollo de la aparición de los capos pandilleros, consiste en dotarlas de una perspectiva más estratégica, incluso en el sentido político.

La respuesta frente a este segmento pandillero también es de carácter combinado, donde se desarrollan elementos de coerción y rehabilitación, si bien el énfasis obligado guarda relación con la represión del delito. Dado el alto nivel de involucramiento en actividades criminales, los capos mareros deberán enfrentar juicios penales graves, sobre todo cuando sean demostrados los altos niveles de reincidencia. En estos casos, la rehabilitación debe pensarse al interior del recinto carcelario, lo que no es precisamente muy plausible en la región. En otra oportunidad, he mostrado como las cárceles latinoamericanas, en las condiciones que presentan, son bastante lo contrario, verdaderas universidades del delito; es decir, que sólo ejercen la función (positiva desde luego) de sacar a los delincuentes de las calles, para evitar que sigan cometiendo crímenes libremente[189].

Las acciones de rehabilitación cobran mayor sentido en el caso de los "veteranos" que consiguieron el estatus de "calmados". Sin embargo, resulta crucial reconocer la situación de alto riesgo en la que se sitúa el calmado y su familia durante largo tiempo. Es frecuente que apoyos rehabilitadores bien intencionados induzcan involuntariamente la represión de la mara, que suele implicar la pérdida de la vida. No obstante, pueden mencionarse algunos métodos eficaces de rehabilitación, entre los que destacan: a) el apoyo para que sorpresivamente el calmado y su familia desaparezcan del mapa, generalmente emigrando a países lejanos, y b) la rehabilitación en el contexto de organizaciones religiosas, que implican un grado adicional de protección, pero que no son absolutamente invulnerables a la represalia de la mara, cuando esta adopta una decisión firme al respecto.

3. *La respuesta integral a la violencia juvenil.*

Una vez examinados los distintos segmentos correspondientes a los componentes del ciclo de la participación en las pandillas, corresponde hacer una reflexión conclusiva en torno a la respuesta integral respecto de la violencia juvenil pandillera. Una primera cuestión que surge de lo analizado es que, como se apuntó, la estrategia combinada (prevención, coerción, rehabilitación) no tiene la misma combinación de elementos para cada segmento, siguiendo un correlato que va desde el

[189] Gomáriz, Enrique (2008a). "Violencia y castigo desde una perspectiva integral de seguridad". En: *Revista Nueva Sociedad*, Num. 208.; abril del 2007

privilegio de la prevención respecto del primer paso (incorporación a la mara) para ir acentuando la coerción conforme se avanza hacia los capos veteranos que "salen" de la actividad pandillera común.

También resulta procedente el análisis inverso: sobre el peso de los distintos segmentos en el conjunto de la violencia juvenil. Cuando se hace este análisis cruzado es fácil coincidir con quienes subrayan la importancia comparativa de la prevención respecto de la violencia juvenil como un todo. No se trata de caer en la vieja división del trabajo en asuntos de seguridad ciudadana, según la cual los sectores conservadores privilegian la coerción y los sectores progresistas privilegian la prevención (a partir de su visión sobre la violencia estructural y el peso de la pobreza). De hecho, la estrategia integral de tipo progresista incorpora ambos aspectos, en la proporción que exija el diagnóstico riguroso de la situación. Y, como se ha mostrado, la coerción es absolutamente necesaria ante el ejercicio pleno de la actividad pandillera, incluyendo la normativa sobre violencia juvenil correspondiente.

El privilegio que aquí se hace de la prevención está referido a la convicción de que el tratamiento de la violencia juvenil producida por las pandillas voraces tiene como el elemento más contundente y eficaz el esfuerzo por evitar el ingreso a esas organizaciones. Es decir, la clave del tratamiento de este tipo de violencia se encuentra en el primer componente del ciclo aquí examinado, que refiere sobre todo a la población adolescente. Ahora bien, si se admite este supuesto se hace necesario cambiar radicalmente la visión y las estrategias que se centran en la población joven y sus necesidades de trabajo, ubicación socioeconómica, etc., (a menos que se quiera promover el trabajo adolescente). Así, la clave refiere al mundo adolescente, a sus necesidades psíquicas y emocionales, y a algo que el mundo adulto parece que quiere soslayar: el cuido de la población adolescente, por parte de las distintas instancias de la sociedad (familia, escuela, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación, etc.).

Sobre la respuesta a la violencia juvenil hay en la región una preocupación en ascenso, pero pocas propuestas concretas. Algunas agencias, como OPS, CEPAL, etc., han iniciado propuestas metodológicas, pero quizás la más avanzada y actual sea la realizada por la agencia de cooperación alemana (GTZ), mediante su Manual para la "Prevención sistémica de violencia juvenil"[190]. Este manual se dirige mucho más a cómo planificar acciones y proyectos a nivel local que a situar la respuesta a la violencia juvenil en un contexto general de estrategia integral de seguridad ciudadana, lo que puede constituir una de sus limitaciones. También resulta un manual metodológico, que parte de un marco conceptual supuestamente ya adquirido, lo que también resulta una presunción excesiva, como se ha visto con anterioridad. No obstante, parte de tres supuestos conceptuales que son en general acertados:

- *Las causas de violencia juvenil son heterogéneas y complejas. Para enfrentar la violencia juvenil de forma preventiva se requiere un planteamiento sistémico, que lleve a la integración y cooperación activa de actores clave relevantes, más allá de límites sectoriales y que alcanza no solamente el nivel nacional sino también comunal.*

- *Para cambiar el comportamiento de los jóvenes violentos y para minimizar los factores de riesgo, que llevan a un comportamiento violento, se debe cambiar el entorno de los jóvenes. Por medio del cambio permanente de comportamiento de los actores, los cuales influencian directa o indirectamente la vida de los jóvenes, podría ser reducido el comportamiento violento de forma sostenible.*

- *La prevención de violencia juvenil sólo será exitosa y duradera si se ocupa de las necesidades*

[190] GTZ. (2010) Prevención Sistémica de Violencia Juvenil. *Guía para diseñar y planear medidas integrales de prevención de violencia*. GTZ

de los jóvenes y de las causas específicas de contexto. Por esto durante todo el proceso de planeación el joven debe ser el punto central, incluso cuando la medida de prevención a planear inicia a nivel nacional y cuando provoca cambios estructurales e institucionales[191].

La violencia juvenil al interior de la estrategia nacional de seguridad ciudadana.

Como se adelantó, el otro criterio fundamental que exige una adecuada respuesta a la violencia juvenil consiste en que pertenezca a una política integral de seguridad ciudadana. Es impensable una reducción sostenida de la violencia juvenil en una sociedad que presenta elevados índices de violencia y criminalidad en sus distintas modalidades. Por ello hay que situar la respuesta a la violencia juvenil en la descripción de una estrategia integral de seguridad, evitando la tendencia a tratar aisladamente cada tipo de violencia (en este caso la juvenil), algo que, entre otras cosas, impide una distribución sistémica de recursos (institucionales, presupuestarios, etc.).

La necesidad de una política de seguridad ciudadana integral ha surgido desde algunas fuerzas progresistas en la región, con la intención de superar la polarización tradicional entra las estrategias conservadoras (de Mano Dura) y las centradas únicamente en la prevención.

El primer paso para avanzar a la política integral consiste en establecer un diagnóstico básico sobre la situación de cada país o región. Tal diagnóstico debe tener suficiente nivel de excelencia tanto técnica como política. En el plano técnico, se requiere que parta de la elaboración de un mapa tipológico básico. Es decir, es necesario partir del análisis de los distintos tipos de violencia y criminalidad, y de las relaciones principales entre ellos. Este mapa tipológico debe describir la naturaleza y efectos de cada tipo de violencia, en términos de indicadores básicos (homicidios, lesiones, asaltos, apresamientos, etc.).

Importa subrayar que, especialmente en los países de la región que sufren de mayor nivel de violencia, se han creado instancias de registro de datos y análisis de la violencia, y se están dando pasos progresivos para crear Observatorios nacionales, generalmente de carácter público, que estandaricen la información, aunque todavía algunos actores prefieren tener su propio Observatorio, como pasa en El Salvador o Colombia.

En el plano de la respuesta, la estrategia integral consiste en definir la composición adecuada de lineamientos generales, así como de técnicas e instrumentos, y todo ello sobre la base de una dotación básica de recursos. Esta composición de los elementos fundamentales (prevención, atención y coerción), no debe depender de las preferencias políticas de los actores o las fuerzas políticas, sino de lo que dicte el diagnóstico básico y del análisis riguroso de cada tipo de violencia.

Para impulsar esta estrategia integral es necesario un acuerdo social y político sobre seguridad ciudadana. Existe bastante información sobre el hecho de que las experiencias medianamente exitosas para hacer retroceder la violencia social, tanto a nivel local como regional, se basan en ese tipo de concertaciones sociales y políticas, públicas y privadas. Sin embargo, resulta sorprendente que esa orientación refiera sobre todo a espacios locales y no llegue a traducirse en una propuesta a nivel nacional, en todos los países examinados. Incluso las agencias internacionales que han avanzado sobre estos temas, tienen dificultad para proponer estrategias integrales a nivel nacional.

Un pacto social y político para detener la violencia social puede ser probablemente la forma más eficaz para, a partir del entendimiento de este problema como un asunto de interés nacional, prevenirla y reducirla efectivamente, ofreciendo un horizonte menos pesimista del que existe hasta el momento. Será una responsabilidad de las élites políticas no acoger esa propuesta, olvidando -en

[191] *Ibid*. P7

los países postconflicto centroamericanos- la perspectiva que les llevó a los acuerdos de paz hace poco más de diez años: que, cuando la violencia sobrepasa determinados límites y se mantiene así en el tiempo, se convierte en el primer obstáculo para luchar contra la pobreza y la consolidación de la democracia. En realidad, cuando se argumenta que es imposible que las fuerzas políticas logren un consenso básico al respecto, pueden mostrarse argumentos en contrario. Por ejemplo, en todos los países más afectados por la violencia en la región es frecuente observar que las fuerzas sociales y políticas logran alcanzar acuerdos sustantivos para enfrentar las emergencias y desastres por fenómenos naturales. Cabe preguntarse cual es la razón para que no contemplen la violencia y la criminalidad como un verdadero desastre social en cada país, que induce entre diez y quince veces la cantidad de muertes que producen los desastres naturales sucedidos en los últimos quince años.

Desde luego, el destino final que tiene un acuerdo nacional sobre política de seguridad ciudadana es lograr obtener una Política de Estado al respecto; en el sentido amplio de lo que una tal política significa: de carácter estratégico, con una duración que supere los cambios de gobierno, basada en un consenso de las principales fuerzas políticas y una convergencia de los poderes públicos para lograr una política criminal integral. La experiencia demuestra que las políticas de Estado resultan eficaces para enfrentar problemas de seguridad desde la perspectiva del Estado de Derecho.

Ahora bien, existen obstáculos para lograr esa Política de Estado desde el propio sistema político. El primero consiste en que los Gobiernos de turno se empeñan en plantear a la sociedad que su política gubernamental es suficiente.
El otro factor refiere a la convergencia de los distintos poderes públicos para lograr esa Política de Estado. Ello se plantea con alta frecuencia sobre todo desde la necesidad que tiene el Estado de Derecho de preservar la independencia del poder judicial. Y la experiencia de los gobiernos conservadores ha sido bastante negativa al respecto: tratando de forzar la mano de los órganos judiciales para que se sumaran a los esfuerzos de sus políticas de seguridad. Sin embargo, no hay nada que impida una adecuación normativa acorde con el diagnóstico y una coordinación de esfuerzos de todos los poderes públicos sobre la base de una Política de Estado; es decir, no hay nada que impida a los órganos judiciales decidir desde su independencia ir a una convergencia nacional para enfrentar la violencia y la criminalidad. Una criminalidad que debe combatirse con rigor desde el Estado Derecho, precisamente porque está poniendo en peligro el Estado de Derecho en una cantidad importante de países latinoamericanos.

Esta estrategia integral orientada a conseguir una Política de Estado no puede significar la pérdida de especificidad de cada tipo de violencia. No se trata de que la política integral establezca trazos forzadamente estandarizados de todos los tipos de violencia. La eficacia de una estrategia integral consiste precisamente en que la composición de los elementos que la componen este dictada por el diagnóstico riguroso y tenga consecuentemente los instrumentos y mecanismos que necesita la atención de cada tipo de violencia.

De igual forma, la tendencia al polo opuesto también reduce la eficacia de una estrategia integral: con frecuencia los distintos actores sociales buscan que el tipo de violencia que les afecta sea el que privilegie la acción del Estado. Y eso sucede sobre todo con los actores que tienen voz en el escenario público. Dos casos son los más frecuentes: los sectores productivos afectados por la extorsión y la violencia de género. Se hace cada vez más frecuente en los países con altos niveles de violencia los paros y emplazamientos al Gobierno de parte de transportistas y comerciantes. De igual forma, los movimientos de mujeres exigen normativa y políticas específicas para erradicar la violencia de género sin discutir demasiado el contexto general de la violencia social y sin interesarse mucho por una estrategia integral de seguridad ciudadana. Desde luego, cada colectivo social tiene el derecho de preocuparse por su tipo de violencia específica, pero los poderes públicos deben tener una perspectiva holística y una estrategia integral, sobre la base de un mapa tipológico general.

Ello es crucial para tipos de violencia que no tiene sujetos sociales con mucha capacidad de demanda y expresión, como sucede con la violencia juvenil. Sin embargo, los datos duros están mostrando que las tasas de victimización de esta población han adquirido niveles extraordinarios, que suponen ya una devastación callada principalmente de jóvenes varones, que en los países de mayor violencia y criminalidad está adquiriendo visos de genocidio. Los poderes públicos deben responder a esta situación desde una perspectiva integral, que responda de forma irrestricta a la búsqueda del bien común. Pero los distintos colectivos sociales que exigen con fuerza su derecho a vivir libres de violencia también deberían prestar más atención –también por razones humanitarias- al hecho de que es la población joven quien está pagando la factura principal de la violencia y la criminalidad en América Latina. Algo que puede y debe hacerse sin necesidad de culpabilizar ni justificar a la población joven de nuestro tiempo.

Referencias bibliográficas

Cruz, José Miguel y Portillo, Nelson (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador*. Más allá de la vida loca. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2005). *Violencia Social y género en Centroamérica: un estudio comparado en El Salvador, Guatemala y Costa Rica*. San José, Costa Rica. UNIFEM/Fundación Género y Sociedad.

Gomáriz, Enrique. (2011) *La devastación silenciosa: Jóvenes y Violencia Social en América Latina*. 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO. Disponible en www.flacso.org

Gomáriz, Enrique (2008). "Violencia y castigo desde una perspectiva integral de seguridad". En: *Revista Nueva Sociedad*, Num. 208.; abril del 2007.

GTZ. (2010) *Prevención Sistémica de Violencia Juvenil. Guía para diseñar y planear medidas integrales de prevención de violencia*. GTZ

Suárez, Gabriel (2004). "Espacios urbanos y prevención de la violencia: la experiencia de Bogotá". En: Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana. San Salvador, El Salvador: PNUD.

Mayor presencia e impacto del Crimen Organizado: Consecuencia de las crisis de gobernabilidad, del débil Estado de Derecho y la mayor corrupción

Francisco Rojas Aravena[192]

El crimen organizado desafía la gobernabilidad democrática e inhibe el desarrollo humano en América Latina y el Caribe. Este fenómeno se ha generalizado y adquirido nuevas y más violentas formas de operación en todo el Continente. Ello dificulta la vigencia del Estado de Derecho, impide un efectivo imperio de la Ley, afecta gravemente la economía y la seguridad de las empresas y erosiona los sistemas políticos y las instituciones democráticas en todos los países de la región. Sin embargo, el impacto mayor del crimen organizado sigue y seguirá siendo sobre las personas: la violencia que éste genera atenta de manera directa y dramática la vida de hombres y mujeres ya sea por vía directa, convirtiéndoles en sus víctimas, o por vía indirecta, robándoles la posibilidad de construir sociedades libres del temor y de la necesidad. En este sentido, la acción del crimen organizado es doblemente perversa, pues no solamente se beneficia de las vulnerabilidades que explican en buena parte la pobreza, sino que las profundiza y vuelve en muchos casos irreversibles. La violencia, el crimen y sus actividades relacionadas, inhiben el desarrollo humano, constituyen una flagrante violación a todos los Derechos Humanos y debilita la convivencia democrática.

Los desafíos que plantea el crimen organizado son diversos y de difícil resolución. En este campo la cooperación internacional, la voluntad política y el desarrollo de la confianza entre los actores estatales y de la sociedad civil, y el mejoramiento de destrezas y capacidades técnicas son los medios que permitirán desarrollar los instrumentos capaces de limitar, contener y luego vencer esta nueva amenaza a la estabilidad, el desarrollo económico, la convivencia democrática y la paz regional.

América Latina y el Caribe atraviesan por un período de acelerados e importantes cambios. Alcanzar la gobernabilidad democrática sólo será posible si se transita por un camino de soluciones cooperativas y participativas tanto nacionales como regionales, en un marco de una creciente integración y de colaboración seguridad.

La presencia del crimen organizado se manifiesta con gran fuerza en América Latina. El Presidente de México ha colocado la lucha contra este flagelo como una de sus mayores prioridades; mientras que el Presidente de Brasil ha desplegado tropas federales para combatir la violencia del crimen organizado en Río. En Colombia las decisiones de combatir la violencia ilegal se refuerza. En diversos países se descubren sumas millonarias en allanamientos a casas de narcotraficantes. En Costa Rica cada día se detienen a más pesqueros cargados de toneladas de drogas. En las cárceles de la región aumenta el hacinamiento y la violencia ligada al crimen organizado. El sicariato se expande por la región. El Salvador aprobó una nueva ley antimaras. En Guatemala el crimen organizado amenaza la estabilidad del gobierno y la democracia. En Ecuador el gobierno decidió poner a las ff.aa. a las fuerzas controlar la delincuencia en las principales ciudades. En Perú las fuerzas armadas combaten al narcotráfico aliado con restos de sendero luminoso. En definitiva, el Estado está luchando, en medio de grandes dificultades, por incrementar el imperio de la ley y el estado de Derecho.

La crisis de gobernabilidad en las distintas subregiones evidencia una creciente debilidad estatal que se manifiesta una pérdida del monopolio de la fuerza. Si miramos las muertes por armas pequeñas en la región latinoamericana y caribeña encontramos que esta región ocupa el lugar más alto en el mundo. El tráfico de armas livianas se ubica en un lugar destacado en las transacciones ilegales ligadas al crimen organizado. De allí la urgente necesidad de asumir una responsabilidad conjunta de los países de la región de promover políticas que reafirmen la estabilidad, la democracia y el imperio de la Ley, al igual que el cumplimiento de la Convención Interamericana sobre armas livianas.

[192] Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

La crisis del Estado se expresa fundamentalmente en tres aspectos: un Estado de Derecho débil por la falta de imperio a la ley; la incapacidad del Estado para asegurar los bienes públicos básicos para el conjunto de la población y en una importante erosión de sus sistemas políticos democráticos. La debilidad institucional de las democracias refuerza y posibilita una mayor erosión del Estado por parte del crimen organizado.

Los datos del BID respecto a los costos que significa la crisis estatal y el impacto del crimen organizado lo estima en ciento sesenta y ocho mil millones de dólares, lo que representa el 15% del producto bruto latinoamericano. Este impacto en el PBI se manifiesta por las muertes y los heridos, así como por la destrucción de la infraestructura y las dificultades para operar y desarrollar actividades comerciales; en especial, el comercio internacional. El Fondo Monetario Internacional, por su lado, estima que alrededor del 8% de la economía mundial corresponde a dinero vinculado al tráfico de drogas, a la fuga de capitales, o a la evasión de impuestos.

Es importante destacar, que si las leyes no se cumplen para todos, se generan situaciones de impunidad, así como si no se logra que la ley sea aplicable a todos los habitantes, se pierde la igualdad ante la ley y con ello se pone en entredicho un principio básico de los sistemas democráticos. Cuando los delitos quedan impunes, la confianza ciudadana se erosiona tanto sobre el sistema político y sus partidos, como sobre la institucionalidad democrática. La restitución de la confianza aparece como una compleja tarea que es necesario abordar con urgencia para desarrollar las capacidades de gobernabilidad y obtener una mejor convivencia democrática en la región.

El crimen organizado es esencialmente transnacional.

Varios elementos caracterizan al crimen organizado: a) rebasa los controles gubernamentales, b) establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial, bien estructurado para la comisión de hechos delictivos, c) persigue por medio de determinadas acciones violentas la búsqueda y obtención de poder económico y social, no tanto político d) la delincuencia está delante de lo que caracteriza a la delincuencia común tradicional y convencional. e) adicionalmente, se puede señalar que el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una alta capacidad de adaptación al nuevo contexto, así como una fuerte especialización en los ámbitos específicos como lo son: el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas, así como el blanqueo de dinero asociado con los delitos anteriores.

La transnacionalización del crimen ha aumentado los problemas que de él se derivan. Para poder enfrentar esta nueva forma de criminalidad es necesario contar con una perspectiva y visión transnacional; esto significa coordinar políticas globales y locales, convirtiéndose esto en uno de los principales retos que poseen los Estados, las sociedades y todos los actores que buscan enfrentar este flagelo.

El crimen organizado tiene un objetivo esencialmente económico, sin embargo, para poder recibir esos recursos ocupa la extorsión y la violencia como instrumentos fundamentales. Esta característica es la que representa el mayor peligro para las sociedades latinoamericanas y caribeñas. El crimen organizado posee una fuerte coherencia interna, altos grados de especialización y sofisticación. No es ideológico, no busca el poder político como tal, lo que busca es la influencia y la capacidad de incidir en las decisiones de los agentes del Estado, con independencia de la ideología de éstos. Es una empresa ilegal, aunque normalmente penetran empresas legítimas.

El crimen organizado produce distintos tipos de daños. Daños sobre los individuos, como el resultante del tráfico de seres humanos. Daños en las comunidades, donde el elemento de intimidación es particularmente significativo y la violencia se incrementa de la mano de mafias y

"señores de la guerra" locales, expresándose en fenómenos sociales como el de las "maras" o pandillas juveniles,
que actualmente constituye uno de las principales amenazas a la paz interior en los países del norte de Centroamérica. También produce daños en las instituciones y daños a la democracia. En las instituciones el daño es de un alto costo debido a la cantidad de recursos que los Estados destinan para mitigar los efectos del crimen organizado. En la democracia produce un desprestigio que se expresa en la desconfianza ciudadana, en la creciente deslegitimación de los procesos políticos, y en el incremento de la impunidad, lo que produce apatía y una escasa participación ciudadana. En definitiva, el crimen organizado devalúa la democracia y aumenta sus vulnerabilidades.

El crimen organizado ha dado un importante salto cualitativo en América Latina. Los índices de criminalidad, han hecho de las ciudades latinoamericanas – zonas de éstas - las más inseguras del mundo. Con sólo el 8% de la población mundial, la región registró el 75% de los secuestros ocurridos en el mundo. Y el narcotráfico ha contribuido sustancialmente al aumento de la criminalidad, generando corrupción, violencia y desestabilización política.

Distintas áreas de incidencia del Crimen Organizado.

El Crimen organizado incide en las más diversas áreas. Entre estas se destacan: 1. Sobre la democracia. 2. En la corrupción y la impunidad. 3. En el tráfico de armas. 3. En la producción, distribución y venta de narcóticos y otras drogas ilícitas. 4. En la trata y tráfico internacional de personas. 5. En el robo y trasiego de autos. 6. En el lavado de dinero y activos y en las distorsiones en crecimiento económico. 7. En relación con el Cibercrimen. 9. En el tráfico de especies naturales y especies en extinción. 10. En los medios de comunicación. 11. En el tráfico de órganos. 12. Otros comercios ilícitos ligados a la falsificación desde medicamentos a productos de marcas. Es lo que Moises Naim ha llamado las guerras de la globalización.

Principales retos de América Latina y el Caribe ante el crimen organizado.

En primer lugar están los desafíos intelectuales: se necesita renovar las capacidades comparativas, responsabilizarse de las decisiones y analizar si éstas van más allá del ámbito nacional afectando a otros países, observar el impacto de la globalización y cómo se expresa en cada uno de los Estados nacionales. Las respuestas cooperativas serán adecuadas y positivas mientras mayor sea el multilateralismo. La construcción de instituciones globales más fuertes que se posean acuerdos de carácter vinculante es determinante para el éxito.

Los peligros que se deben evitar en el escenario de esta batalla contra el crimen organizado son la militarización en los modos de responder y la mano dura como solución automática. También, se debe evitar la superposición de funciones y de roles entre las ff.aa y las policías porque esto lleva a la desprofesionalización de ambas instituciones y consecuentemente, a una creciente irresponsabilidad de la clase política. Es preferible entonces identificar la definición de roles en la defensa y en la seguridad pública y en la ciudadana para poder avanzar en el camino de roles claramente establecidos y diferenciados. Ello es particularmente importante en situaciones en donde a las fuerzas armadas les corresponda un rol de "reemplazo" de las fuerzas policiales, o una acción preventiva al verse superadas las fuerzas de orden público.

La interdependencia estatal tiene un sentido estratégico y desarrolla una soberanía agregada. La demanda de seguridad es creciente desde cada una de las poblaciones y por lo tanto es necesario construir una orientación estratégica y generar más coordinación e impulsar una verdadera voluntad política regional.

Algunas recomendaciones de políticas que son importantes de construir para conseguir un buen resultado en la lucha contra el crimen y la violencia son:

- Impulsar y establecer políticas con carácter de Estado. Es decir, que vayan más allá de un partido político o de un gobierno específico, que se proyecten en el tiempo, y que cuenten con los recursos materiales y humanos para su desarrollo.
- Promover la cooperación internacional y local para la contención del crimen organizado.
- El tema de la información es crucial y la inteligencia es clave.
- Generar procesos de capacitación y modernización, reformando las policías para mejorar sus alcances y modos de acción.
- La vinculación del Parlamento en este tema es central para el éxito. También de la sociedad civil.
- La cooperación interinstitucional gubernamental (nacional y local y la internacional) es determinante en y para el éxito de las políticas en este campo.
- Crear nuevos cursos de acción en esta materia significa establecer y definir cómo medimos el éxito y los avances.
- Consolidar el liderazgo y la conducción civil en materias de seguridad y defensa; esto debe ser exigido por el conjunto de la sociedad.
- Delimitar los roles de las fuerzas armadas en el combate a la criminalidad organizada, así como definir el tiempo durante el cual ejecutarán las misiones asignadas al participar en él es fundamental.
- Evitar con una mejor legislación y desarrollando buenas prácticas que la corrupción y el crimen organizado erosionen la democracia.
- Construir miradas holísticas y multidimensionales en esta materia es una de las claves del éxito.

En síntesis, el control y la limitación del crimen organizado transnacional demanda políticas de estado; mayores niveles de coordinación interestatal; el desarrollo de una institucionalidad nacional y supranacionales coordinadas. Adicionalmente, requiere de más participación de la sociedad civil para superar los déficits que hoy se perciben en la gobernabilidad democrática. También, reforzar el imperio de la Ley y el Estado de Derecho, así como la modernización y profesionalización de la inteligencia y las policías. Lo anterior permitirá más estabilidad, mejorar la amistad cívica, desarrollar la integración social y la convivencia democrática.

Referencias bibliográficas

Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco (Eds) (2008) *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Catalonia y FLACSO / Secretaría General. Santiago, Chile, 2008. www.flacso.org

Rojas Aravena, Francisco. (2006) *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe,* II Informe Secretario General FLACSO. FLACSO, San José. www.flacso.org

Tecnocracia y gobernabilidad democrática en América Latina[193]

Patricio Silva[194]

A partir de la década de los 80 América Latina ha experimentado un acelerado proceso de cambios políticos, económicos y sociales. En el plano político, se da inicio a un proceso de transición democrática que abarca prácticamente a toda la región y que pone fin a un largo período de regímenes autoritarios. En el terreno económico, la gran mayoría de los países latinoamericanos comienza a adoptar políticas económicas de corte neoliberal, lo que constituyó un quiebre radical con la estrategia de industrialización dirigida por el Estado que había regido durante largas décadas. Esta 'doble transición' política y económica ha producido a su vez grandes transformaciones sociales. Lo que vemos es que la aplicación de los programas de ajuste económico de corte neoliberal y la reformulación del rol del Estado en el plano social, han ido a menudo acompañadas de una reducción de las tasas de empleo y del nivel de vida de los sectores populares, expresado en el explosivo aumento de la pobreza y la informalidad en la región.

Desde un primer momento surgió la pregunta si las nuevas democracias serían capaces de enfrentar exitosamente tanto los grandes problemas políticos, económicos y sociales heredados del período autoritario como los nuevos desafíos que planteaba el proceso de globalización[195]. De esta manera, el logro y mantenimiento de un nivel adecuado de gobernabilidad democrática se convirtió en un objetivo primordial para la mayoría de los gobiernos de la región, entendiendo básicamente por esto la mantención de la estabilidad política, el logro de progreso económico y el mejoramiento del bienestar social de la población[196].

Con el paso del tiempo la aplicación de políticas económicas neoliberales también se convertirían en un factor determinante en el accionar político de los gobiernos democráticos. Las nuevas autoridades sentían la presión de poder demostrar que eran más eficientes y capaces que lo que fueron los regímenes militares en procurar crecimiento económico y estabilidad financiera. Las autoridades políticas sabían que gran parte de la legitimidad de las nuevas democracias se construiría en base a la capacidad demostrada en alcanzar dichos objetivos. Es por esto que a partir de la década del 80 una parte importante de los gobiernos latinoamericanos pasa a fortalecer los equipos económicos a cargo del diseño y la implementación de las políticas económicas. Dichos estamentos tecnocráticos comenzarán a expandir su influencia al interior del poder ejecutivo, ya que poco a poco las políticas públicas pasan a quedar subordinadas a los parámetros presupuestarios y a los objetivos macro-económicos establecidos por los encargados del área económica. Esto se traduce en el fortalecimiento de una tecnocracia estatal constituida por economistas y expertos financieros que comulgan con los objetivos de reducir el rol del Estado en el terreno económico y de expandir la presencia del mercado y del sector privado en todas las esferas de la realidad nacional. Las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo aplaudían y estimulaban la adopción de estas medidas dirigidas a fortalecer la economía de mercado y que concordaban plenamente con el llamado 'consenso de Washington'[197].

El objetivo de este trabajo es explorar de qué manera el fuerte ascenso tecnocrático que se ha producido al interior de los gobiernos latinoamericanos a partir de los 80 ha influenciado la habilidad

[193] Una versión extendida de este trabajo puede encontrarse en Silva, Patricio. (2011) *Tecnocracia y gobernabilidad democrática en América Latina*. 1ª. ed. San José, Costa Rica: FLACSO. Disponible en www.flacso.org

[194] Universidad de Leiden

[195] Malloy, James y Mitchell Seligson (eds.) (1987) *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press

[196] Boeninger, Eduardo (1997) *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad.* Santiago: Editorial Andrés Bello. p33

[197] Centeno, Miguel A. y Sylvia Maxfield (1992) "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite". En: *Journal of Latin American Studies* 24(1): 57-85

de los países de la región en lograr y mantener niveles de gobernabilidad que sean suficientes para asegurar la consolidación democrática. Para esto, el ensayo se centrará en el paradigmático caso chileno. A partir de la restauración democrática en 1990 se observa en Chile una fuerte tecnocratización en el proceso de tomas de decisiones al nivel de Estado y de gobierno, lo cual va acompañado del logro de uno de los más altos niveles de gobernabilidad y convivencia democrática que se hayan alcanzado hasta ahora en la región. Esto último se expresa en la obtención de un alto grado de estabilidad política, el establecimiento de sólidas bases para garantizar el crecimiento económico y la formulación y aplicación de políticas sociales eficaces.

En la primera sección se explora el debate académico que se ha generado respecto a las tensiones que se dan entre tecnocracia y democracia en América Latina y como estas han afectado el desarrollo económico, político y social de las últimas tres décadas. En la segunda sección se entrega un breve un recuento histórico sobre la relación que ha tenido la tecnocracia con la democracia en Chile durante el siglo XX. Posteriormente en la tercera sección se explora el rol jugado por la tecnocracia en el proceso de transición democrática en la década de los 80 que culminó con la instalación del gobierno democrático liderado por Patricio Aylwin en 1990. En la cuarta y última sección se analizan los factores históricos, políticos y económicos que llevaron a los cuatro gobiernos de la Concertación en el período 1990-2010 a fortalecer la tecnocracia al interior de la administración del Estado y como esta última ayudó a fortalecer los niveles de gobernabilidad y la convivencia democrática en ese país.

Tecnocracia y gobernabilidad democrática

Los tecnócratas siempre han tenido una reñida relación con la democracia. Esto ya se hacía evidente en los primeros propulsores de ideologías tecnocráticas, tales como Henri de Saint-Simon y August Comte a comienzos del siglo XIX, quienes propiciaban la instauración de un "Estado administrativo" a cargo de una elite de cientistas, expertos y hombres de empresa. De sus escritos queda rápidamente en evidencia que privilegiaban la preservación del orden social y la administración "positiva" o científica de los asuntos de Estado, por sobre la libertad individual, la participación popular y la democracia[198]. Una serie de experiencias tecnocráticas en Europa y Estados Unidos durante el siglo XX también contribuye a reforzar la estrecha relación entre tecnócratas y regímenes e ideologías autoritarias. Entre estas experiencias se encuentran en primer lugar la de la Alemania nazi[199]; el efímero movimiento tecnocrático de los años 20 en Estados Unidos, que desembocaría a comienzos de los años 30 en un movimiento de corte fascistoide[200], y la experiencia de los socialismos reales en Europa oriental y en la Unión Soviética[201]. Otro caso de especial relevancia para América Latina es el de la dictadura de Francisco Franco en España, quien desde fines de los años 50 se apoyó en un selecto grupo de tecnócratas Opus Dei para implementar sus políticas de industrialización y modernización, bajo la más férrea represión de sus contrincantes políticos[202].

En el contexto latinoamericano, la imagen de una supuesta "afinidad electiva" entre tecnocracia y regímenes autoritarios se hizo patente durante las décadas de 60 y 70 al establecerse en los países del Cono Sur del continente una serie de regímenes "burocrático-autoritarios". En un trabajo seminal

[198] Ver Jones, H.S. (ed.) (1998) *Comte; Early Political Writings.* Cambridge: Cambridge University Press

[199] Herf, Jeffrey (1984) *Reactionary Modernism: Technology, Culture, and Politics in Weimar and the Third Reich*. Cambridge: Cambridge University Press

[200] Bell, Daniel (1960) *The End of Ideology*. Glencoe: The Free Press; Veblen, Thorstein (1965) *The Engineers and the Price System*. Nueva York: Sentry Press. [1921]; Akin, William E. (1977) *Technocracy and the American Dream: The Technocrat Movement, 1900-1941*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

[201] Konrad, Georg y Ivan Szelenyi (1979) *The Intellectuals on the Road to Class Power*. Brighton: Harvester Press; Rowney, Don K. (1989) *Transition to Technocracy: The Structural Origins of the Soviet Administrative State*. Ithaca: Cornell University Press

[202] Ver Fernández de la Mora, Gonzalo (1986) *El crepúsculo de las ideologías*. Madrid: Espasa-Calpe

sobre este nuevo tipo de régimen político, Guillermo O'Donnell[203] identificó a la tecnocracia civil como una de las principales aliadas de los militares en la coalición "pro golpe" y como figura clave en la ejecución de las políticas económicas de los regímenes militares. Bajo los gobiernos militares de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, un selecto grupo de economistas y expertos financieros adquirieron poderes discrecionales sin precedentes en la formulación e implementación de radicales reformas financieras y económicas[204]. Pero, en la práctica, sería el paradigmático caso de los famosos Chicago Boys chilenos bajo el régimen de Pinochet a partir de mediados de los años 70 lo que crearía conciencia de la existencia de una alianza entre tecnócratas y militares en América Latina[205]. Finalmente, son muchos los que insisten en que hay una tendencia antidemocrática en la tecnocracia, puesto que los tecnócratas creen firmemente que las políticas erráticas formuladas en respuesta a una presión popular masiva sobre el aparato estatal nunca podrán solucionar los problemas sociales, y que sólo ellos son capaces de formular e implementar las soluciones técnicas correctas para esos problemas[206].

En las últimas décadas han surgido un gran número de trabajos académicos sobre la realidad Latinoamericana en donde se señala el ascenso tecnocrático como una real amenaza para la gobernabilidad democrática en la región[207]. En esos estudios se subraya como la manera en que los gobiernos latinoamericanos y sus equipos económicos aplicaron las políticas de mercado no estuvo en la mayoría de los casos a tono con las reglas democráticas, ya que su ejecución careció de transparencia, faltó rendición de cuentas (accountability), no hubo un sistema de frenos y contrapesos, ni mucho menos mecanismos de representación política. Efectivamente, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos optaron por otorgar un alto grado de 'autonomía relativa' a sus equipos económicos. Estos últimos pasarían a ser 'blindados', de manera de mantenerlos a distancia de las críticas y de las presiones provenientes de adversarios políticos tanto en la esfera de la opinión pública como en el parlamento. Esto ha llevado a que muchos presidentes hayan aplicado las reformas neoliberales prácticamente sin contrapesos por parte de la ciudadanía y de la clase política. Según O'Donnell[208] muchas de las democracias surgidas en los 80 se han convertido en 'democracias delegativas', en donde los mecanismos de rendimiento de cuentas 'horizontales' (hacia otras instancias del Estado) y 'verticales' (hacia la sociedad civil) han sido reducidos a un mínimo o simplemente han dejado de funcionar.

A fines de los 90 sin embargo también comienzan a surgir voces que subrayan el impacto positivo que también puede tener la tecnocratización de la política en la gobernabilidad democrática. En un estudio sobre diversas figuras latinoamericanas que en su condición de ministros de finanzas o de presidentes lideraron la aplicación de políticas neoliberales, Domínguez et al[209] alaban la contribución de estos 'technopols' no solo a la estabilidad económica de sus países, sino que además al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. En lugar de subrayar las posibles peligros que

[203] O'Donnell, Guillermo (1973) *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics.* Berkeley: Institute of International Studies, University of California

[204] Ramos, Joseph (1986) *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; Malloy, James M. (1979) *The Politics of Social Security in Brazil.* Pittsburgh: Pittsburgh University Press

[205] Ver Vergara, Pilar (1985) *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago: FLACSO.; y, Valdés, Juan Gabriel (1995) *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

[206] Meynaud, Jean (1968) *Technocracy*. Londres: Faber and Faber. [1964]; Putnam, Robert D. (1977) "Elite Transformation in Advanced Industrial Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy", *Comparative Political Studies* 10(3): 383-412; Fischer, Frank (2009) *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Nueva York: Oxford University Press.

[207] Ver por ejemplo Teichman, Judith (1997) 'Mexico and Argentina: Economic Reform and Technocratic Decision Making', *Studies in Comparative International Development* 32: 31–55; Panizza, Francisco (2000) 'Beyond 'Delegative Democracy': 'Old Politicians' and 'New Economics' in Latin America', *Journal of Latin American Studies* 3: 737-763.

[208] O'Donnell, Guillermo (1996) 'Delegative Democracy' en Larry Diamond y Marc Plattner (eds), *The Global Resurgence of Democracy*, pp. 94-108. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
O'Donnell, Guillermo (1998) 'Horizontal Accountability in New Democracies', *Journal of Democracy* 9: 112–126

[209] Domínguez, Jorge I. (ed.) (1996) *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s.* University Park: Penn State University Press

implica la concentración de influencia y poder por parte de estos technopols, Domínguez et al. describen las deficiencias de las actuales democracias latinoamericanas como producto de la política tradicional en donde, tanto hoy como en el pasado, han dominado el patronaje, el clientelismo, las actitudes rentistas y en donde se da una fuerte corrupción. La llegada de estos technopols habría justamente abierto el paso para la modernización de las prácticas políticas y el establecimiento de mayores grados de transparencia. Así, Domínguez se refiere al ex ministro de finanzas de Brasil y ex presidente Fernando Henrique Cardoso como el arquitecto de la gobernabilidad democrática en ese país "debido a su habilidad de construir una coalición de centro-izquierda que supo unir a la democracia con la estabilidad financiera y el avance social, permitiendo que Brasil retomara el camino del progreso". También el líder del equipo económico del gobierno del presidente Patricio Aylwin en Chile, Alejandro Foxley, es presentado por Domínguez como un technopol quien "en forma brillante supo unificar la estabilidad macroeconómica y la construcción de una coalición democrática que prestó fuerte atención a la equidad social, creando con esto nada menos que un genuino modelo de desarrollo latinoamericano"[210].

Por otra parte, Williams[211] ha argumentado que si bien es cierto que la fuerte presencia tecnocrática que se observa en los gobiernos latinoamericanos a partir de los años 80 posee elementos que pueden constituir una amenaza para la gobernabilidad democrática, la tecnocracia y la democracia no necesariamente tienen que encontrarse en posiciones diametralmente opuestas. Él indica tres campos en donde la tecnocratización del proceso de toma de decisiones puede traer ventajas para aumentar el nivel de rendimiento de cuentas (accountability) y la transparencia de las decisiones gubernamentales.

En primer lugar se encuentran las medidas dirigidas a que se respeten acuerdos contractuales, los derechos de propiedad, lo cual ha ayudado a que se reduzcan los niveles de incertidumbre entre los principales actores económicos, facilitando así la inversión y el crecimiento económico que va en beneficio de la gobernabilidad democrática. Estas medidas han ido acompañadas de reformas dirigidas a la modernización del poder judicial y el establecimiento de agencias regulatorias y de bancos centrales que sean efectivos y políticamente independientes. Williams señala que entre mayor sea el grado de profesionalización e independencia que posean estas agencias, mayor será su grado de credibilidad e institucionalidad para controlar efectivamente las acciones arbitrarias del poder ejecutivo.

En segundo lugar, Williams señala como positivo el proceso de profesionalización y de adquisición de mayor grado de conocimiento técnico que han experimentado desde los años 80 muchos parlamentos latinoamericanos, lo cual ha ido aumentando el grado de rendición de cuentas 'horizontal' del poder ejecutivo al legislativo. Efectivamente, los parlamentos latinoamericanos han aprendido a comprender la juerga técnica utilizada por los tecnócratas a cargo de las políticas económicas y han avanzado en su capacidad técnica para interrelacionarse con los equipos económicos y a cuestionar sus políticas económicas no solo en base a argumentos políticos sino que también haciendo uso de argumentos técnicos.

Finalmente Williams se refiere a como las presiones económicas y políticas por parte de actores internacionales han ido presionando para que se alcancen mayores grados de transparencia y representación democrática[212]. En este sentido, se pueden nombrar los esfuerzos de las agencias financieras internacionales en procurar que los gobiernos nacionales integren a representantes de la sociedad civil en la aplicación de programa sociales que cuentan con financiamiento externo. Lo

[210] *Ibid*. P.ix
[211] Williams, Mark Eric (2006) 'Escaping the Zero-Sum Scenario: Democracy versus Technocracy in Latin America', *Political Science Quarterly* 121(1): 119-139
[212] *Ibid*. P124-125

mismo es válido respecto a la aplicación en América Latina de diversos programas diseñados por agencias internacionales para combatir la corrupción y para aumentar los grados de transparencia en el proceso de toma de decisiones.

Si bien la tecnocratización de las políticas económicas fue presentada por muchos gobiernos latinoamericanos y agencias internacionales como una medida para poner fin a las prácticas populistas del pasado, la experiencia de las últimas décadas ha demostrado que también la tecnocracia y el populismo pueden ir de la mano[213]. Esto quedó en evidencia durante los gobiernos de Salinas de Gortari en México, Saúl Menem en Argentina y de Alberto Fujimori en el Perú, quienes, a la antigua andanza populista, hicieron demagógicas promesas al electorado de rápidas mejoras en su nivel de consumo y de calidad de vida en general. Pero en la práctica, pasaron a implementar con fuerza las políticas económicas neoliberales. De esta manera, los populismos neoliberales de los años 80 y 90 llevaron a cabo un difícil acto de equilibrio entre, por un lado, las expectativas de las masas y por otro, las exigencias de 'responsabilidad fiscal' demandadas por poderosos actores internacionales tales como el Banco Mundial y el IMF. Mientras intentaban acallar el clamor de las masas por medio del uso de la retórica populista y la adopción esporádica de medidas en beneficio de los sectores populares, dejaban la conducción de la economía en manos de equipos tecnocráticos que estaban en plena sintonía con el llamado 'Consenso de Washington'.

Lo que enseña la experiencia internacional es que la tecnocracia puede desempeñar roles muy diversos e incluso opuestos bajo diversas situaciones históricas y políticas. Si bien en ciertos períodos históricos los tecnócratas efectivamente han apoyado soluciones autoritarias, también se puede comprobar que en otras circunstancias se han convertido directa o indirectamente en actores claves en la preservación y funcionamiento del régimen democrático. Estos múltiples roles de la tecnocracia quedan claramente en evidencia en el caso chileno.

Reflexiones finales

Mirando en retrospectiva, la tecnocracia en América latina se ha convertido en los últimos 30 años en una suerte de chivo expiatorio a la cual se le han achacado la mayoría de los males del performance político y económico de las nuevas democracias. De esta manera, los equipos económicos pasan a menudo a ser responsabilizados casi por completo por los magros resultados económicos obtenidos por la mayoría de las economías latinoamericanas durante la era neoliberal e incluso por la falta de estabilidad política. Si bien obviamente los estamentos tecnocráticos cargan con su cuota de responsabilidad en la calidad de su gestión económica, también se puede argumentar que han sido principalmente los miembros de la clase política y los partidos políticos tradicionales los que más han contribuido a debilitar las nuevas democracias latinoamericanas surgidas a partir de la década del 80. Son muchos los casos de corrupción y desgobierno por parte de presidentes que en este período han hecho estremecer los cimientos del nuevo orden democrático y atentando así seriamente en contra de la gobernabilidad y la convivencia democrática. También el fuerte debilitamiento experimentado por los partidos políticos durante los últimos 30 años ha llevado a una peligrosa fragmentación de las ofertas electorales y estimulado la emergencia de líderes populistas que a menudo han hecho justamente del enfrentamiento total e intransigente en contra de sus adversarios una de sus principales banderas de lucha. Esto ha resultado en el enrarecimiento y polarización del clima político al interior de muchos países, lo que ha afectado negativamente los niveles de estabilidad política, el funcionamiento de la economía y de la tranquilidad social, es decir, las principales variables que determinan la gobernabilidad y la convivencia democrática. De esta manera, ha quedado demostrado que tampoco los actuales gobiernos neopopulistas de la región, los cuales se han declarado enemigos de la tecnocracia

[213] Demmers, Jolle, Alex Fernández y Barbara Hogenboom (2001) *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism*. Londres: Zed Books

neoliberal, han sido capaces de elevar los índices de gobernabilidad democrática en sus respectivas naciones.

El problema en América Latina no pareciera ser si se requiere de más o menos tecnocracia para llegar a niveles más satisfactorios de gobernabilidad democrática. Lo que más bien existe es un gran déficit en el logro de consensos fundamentales que permitan el mantenimiento de la estabilidad política, el logro de progreso económico y el mejoramiento del bienestar social de la población. Efectivamente, aún pareciera estar lejos el momento en que entre las principales fuerzas políticas y sociales de cada país surja un consenso y compromiso básico de respetar las reglas del juego democrático en todo momento, y sobre todo de llegar a un acuerdo fundamental sobre qué tipo de modelo de desarrollo adoptar para lograr el bienestar económico y social en sus países.

Como lo demuestran las naciones más prósperas y con mayor grado de gobernabilidad democrática del planeta, la estabilidad política y económica se logra cuando la clase política y los estamentos tecnocráticos logran un consenso básico en torno a cuales son sus funciones y atribuciones en la democracia moderna. Como lo han establecido todos los grandes autores de la teoría democrática, la democracia necesita de partidos políticos fuertes y bien organizados que sean capaces de formular propuestas políticas, económicas y sociales serias ante el electorado. Pero las democracias modernas también requieren de una administración seria y profesional de la economía y de las finanzas, que ayude a generar la necesaria confianza por parte de los agentes económicos nacionales e internacionales para invertir y estimular la actividad productiva. En otras palabras, se requiere de un régimen de cooperación entre políticos profesionales y tecnócratas, para edificar un sólido sistema político pluralista y una buena administración del Estado que responda adecuadamente a las exigencias políticas, económicas y sociales que permitan el logro de altos niveles de gobernabilidad y convivencia democrática.

El caso chileno ha demostrado que es posible lograr un consenso básico en torno a respetar las reglas del juego democrático hasta las últimas consecuencias, incluyendo el respeto al estado de derecho y a todas las instituciones democráticas. Además, Chile ha logrado llegar a un virtual consenso nacional en torno a la política de desarrollo basada en una combinación de políticas de mercado con sólidas políticas sociales (‘crecimiento con equidad’) que han sabido garantizar la legitimidad del sistema y la gobernabilidad democrática.

Una de las virtudes de la Concertación durante el período 1990-2010 fue justamente el haber sabido combinar – no sin problemas y tensiones – la labor de la clase política con el trabajo especializado del cuerpo de tecnócratas en materia de política económica y formulación de políticas públicas. Fue justamente esa combinación que dio a los gobiernos de la Concertación continuidad programática en el tiempo. El declive de esta coalición se produjo cuando los llamados sectores ‘autoflajelantes’ (críticos ante el curso neoliberal de la Concertación) se empecinaron en destruir la posición de los tecnócratas dentro del conglomerado oficialista, no dándose cuenta que con esto estaban destruyendo uno de los principales pilares que habían sustentado la labor de gobierno. A lo anterior hay que agregar la emergencia de una serie de políticos ‘díscolos’ que empezaron hacer oposición al gobierno desde el interior de la Concertación.

En mi opinión, lo que la gente castigó en las elecciones presidenciales de enero de 2010 y que llevó al candidato de derecha Sebastián Piñera al poder no fue la presencia tecnócratica al interior del gobierno, sino que sobre todo el gran desorden que mostró la clase política concertacionista en los últimos años del gobierno de Bachelet. Efectivamente, la mayoría del electorado chileno votó finalmente por el candidato que les prometía el establecimiento de un gobierno alejado de la política e eminentemente técnico, que llevaría al país nuevamente en la senda del crecimiento económico. En este sentido, el actual gobierno de Sebastián Piñera tan solo ha fortalecido la presencia tecnocrática al interior del gobierno y del Estado chileno.

En los últimos años del gobierno de Bachelet, el gobierno y su tecnocracia fueron forzados por sectores de la sociedad civil a adoptar mecanismos de consulta que garantizaran un mayor grado de participación ciudadana en las políticas públicas. Esto llevó a la creación de una serie de 'mesas de diálogo' en donde representantes de la sociedad civil y expertos gubernamentales discutieron por meses sobre las políticas públicas que deberían ser aplicadas en diversos ámbitos de la realidad nacional. En mi opinión, este mecanismo a través del cual la tecnocracia gubernamental a comenzado a relacionarse con sectores de la sociedad civil podría convertirse en un modelo viable de toma de decisiones con respecto a importantes asuntos nacionales (tales como educación, salud, previsión, etc.). También bajo el gobierno de Piñera se han dado presiones desde la clase política y de la opinión pública en general para que se adopte la fórmula de Mesas de Diálogo entre funcionario de gobierno y sectores de la sociedad, como fue el caso en septiembre de 2010 con la creación de la Mesa de Diálogo para intentar resolver el conflicto mapuche.

Este mecanismo de consultación de hecho podría representar la piedra angular de un nuevo Compromiso en el sistema político chileno. Esto haría posible atender, al menos parcialmente, las crecientes demandas por un mayor grado de participación ciudadana en las políticas públicas. Pero por otro lado, constituiría una garantía de que dichas políticas tendrían, al final del día, un diseño técnico que haga que sean realistas y compatibles con los recursos financieros y humanos disponibles y que no vayan en desmedro de otros objetivos generales de gobierno. En otras palabras, se llegaría así a un punto de equilibrio entre participación ciudadana y eficiencia administrativa.

Por largo tiempo, la tecnocracia chilena vivió bajo la fuerte protección de gobiernos y presidentes que intentaron evitar con esto la influencia de grupos de presión sobre las políticas públicas. Si bien en mi opinión el aislamiento tecnocrático contribuyó positivamente al funcionamiento de la vieja democracia chilena y fue de gran efectividad para consolidar el actual régimen democrático, la contingencia pareciera exigir un mayor acercamiento entre tecnocracia y ciudadanía. Esto, lejos de debilitar a la tecnocracia, le dará una mayor notoriedad ante la población y le ayudará a fortalecer su función de ente racionalizador de las principales demandas ciudadanas en el marco de un régimen democrático moderno.

En los años venideros los partidos políticos y los políticos probablemente serán capaces de aumentar su poder e influencia en las altas esferas gubernamentales, en detrimento de la posición de los tecnócratas de gobierno. Sin embargo, creo que si esto llegara a ocurrir, no lograría alterar de manera significativa el marcado carácter tecnocrático de la democracia chilena post-1990.

Referencias bibliográficas

Akin, William E. (1977) *Technocracy and the American Dream: The Technocrat Movement, 1900-1941*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

Bell, Daniel (1960) *The End of Ideology*. Glencoe: The Free Press.

Boeninger, Eduardo (1997) *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad.* Santiago: Editorial Andrés Bello.

Centeno, Miguel A. y Sylvia Maxfield (1992) "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite". En: *Journal of Latin American Studies* 24(1): 57-85.

Demmers, Jolle, Alex Fernández y Barbara Hogenboom (2001) *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism*. Londres: Zed Books.

Domínguez, Jorge I. (ed.) (1996) *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s.* University Park: Penn State University Press.

Fernández de la Mora, Gonzalo (1986) *El crepúsculo de las ideologías*. Madrid: Espasa-Calpe.

Fischer, Frank (2009) *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Nueva York: Oxford University Press.

Herf, Jeffrey (1984) *Reactionary Modernism: Technology, Culture, and Politics in Weimar and the Third Reich*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jones, H.S. (ed.) (1998) *Comte; Early Political Writings.* Cambridge: Cambridge University Press.

Konrad, Georg y Ivan Szelenyi (1979) *The Intellectuals on the Road to Class Power*. Brighton: Harvester Press.

Malloy, James M. (1979) *The Politics of Social Security in Brazil.* Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Meynaud, Jean (1968) *Technocracy*. Londres: Faber and Faber. [1964]

O'Donnell, Guillermo (1973) *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics.* Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

O'Donnell, Guillermo (1996) 'Delegative Democracy' en Larry Diamond y Marc Plattner (eds), *The Global Resurgence of Democracy*, pp. 94-108. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

O'Donnell, Guillermo (1998) 'Horizontal Accountability in New Democracies', *Journal of Democracy* 9: 112–126

Panizza, Francisco (2000) 'Beyond 'Delegative Democracy': 'Old Politicians' and 'New Economics' in Latin America', *Journal of Latin American Studies* 3: 737-763.

Putnam, Robert D. (1977) "Elite Transformation in Advanced Industrial Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy", *Comparative Political Studies* 10(3): 383-412.

Ramos, Joseph (1986) *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Rowney, Don K. (1989) *Transition to Technocracy: The Structural Origins of the Soviet Administrative State*. Ithaca: Cornell University Press.

Teichman, Judith (1997) 'Mexico and Argentina: Economic Reform and Technocratic Decision Making', *Studies in Comparative International Development* 32: 31–55.

Valdés, Juan Gabriel (1995) *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

Veblen, Thorstein (1965) *The Engineers and the Price System*. Nueva York: Sentry Press. [1921]

Vergara, Pilar (1985) *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago: FLACSO.

Williams, Mark Eric (2006) 'Escaping the Zero-Sum Scenario: Democracy versus Technocracy in Latin America', *Political Science Quarterly* 121(1): 119-139.

El camino para la construcción de la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina

Marcela Donadio [214]

Actores clave en la construcción de la gobernabilidad y la convivencia democrática

Para poder hablar sobre los actores fundamentales en el proceso de construcción de gobernabilidad y democracia, es necesario primero considerar la ampliación de los conceptos de ciudadanía y participación.

1. Estos a su vez tienen como actor principal a una masa de ciudadanos difícil de clasificar o encasillar en las categorías clásicas. Estos actores se expresan de diversos modos, sea en manifestaciones en las calles, en forma más o menos tradicional, o en forma de actos relámpago, descentralizados, cortes de vías de comunicación, entre otros, con formas de convocatoria que utilizan las redes sociales digitales como Facebook o Twitter, buscando crear un clima propicio para promover sus reivindicaciones.

Las nuevas formas de expresión se multiplican y buscan asimismo compartir espacios de poder. En la práctica se expresan en diversas formas, acorde con el contexto de cada país. Un caso puede ser el de los piqueteros de Argentina, presentes desde 2001 en diversas reivindicaciones, que van desde la obtención de subsidios a la ocupación de tierras urbanas o la protesta, con un rango muy amplio. Puede atender lo que consideran agresiones al medio ambiente, o la manifestación contra la inseguridad urbana imperante. Otro caso es el de Ecuador, donde hubo movilizaciones alentadas por el propio poder Ejecutivo contra la llamada "partidocracia" las que apuntaron a crear un modelo constitucional refundante, en proceso de difícil implementación. En Bolivia sostuvieron la declaración de un principio multinacional y multicultural, que llevó también a una refundación constitucional también en proceso de instalación. En otros países se manifiesta en juegos internos o paralelos de sectores extra partidarios que inciden en las formas tradicionales de organización de los partidos pre - existentes. En otras ocasiones pasan a constituir organizaciones paralelas, o toleradas a veces con disgusto por las dirigencias tradicionales.

2. El segundo gran actor es el líder. El conocimiento convencional desde los años 80s decía que se retornaba (o se creaban) formas republicanas, con acento en las instituciones y sus reglas y en cómo las personas elegidas o representantes estaban sometidas a ese marco regulatorio. La práctica orientó en otra dirección. Veinte años atrás (o más) la reelección inmediata era casi desconocida; hoy es práctica corriente. Sea a través de reforma constitucional o por expedientes para-constitucionales, como el registrado en Nicaragua. La figura del líder o lideresa, ubicada casi por encima de la institucionalidad, y la búsqueda de candidatos que se adapten a ese estilo de conducir es casi generalizada. Nuevamente las diferencias responden a los diferentes procesos históricos de la región.

Estos líderes son figuras carismáticas, o que crean ese carisma y acumulan poder, en muchos casos simbólico, pero efectivo para llevar adelante la gobernabilidad. Basta pensar por ejemplo en el trabajo de construcción de la figura de poder que hizo el fallecido Néstor Kirchner. O el realizado por Lula y sus asesores, que lograron revertir la mirada exterior que advertía sobre los "peligros" (entre ellos de corrupción, como los del famoso *mensalao*), a otra muy distinta, con la que se retiró del gobierno: la de uno de los mejores estadistas de la historia de Brasil. Esa construcción tuvo algunos hitos importantes, como la implementación del plan "hambre cero", la incorporación al gobierno de Mangabeira Unger –uno de sus mayores críticos- con su plan estratégico para el Brasil, y la asunción de un rol diferente en la política exterior, alejándose de la idea de la *barghanna leal* que había conceptualizado Golbery do Couto e Silva, a partir de la práctica de los años 40 del siglo XX. Otro

[214] Secretaria Ejecutiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

ejemplo fue el liderazgo "competitivo" en lo interno, pero apuntando a promover una imagen exterior de país exitosa, que manejaron los presidentes de la Concertación chilena, especialmente Lagos y Bachelet, con un estilo dentro de los marcos constitucionales y legales vigentes.

Otros líderes de la región, como Álvaro Uribe se sitúa como un líder que se posicionaba por sobre la institucionalidad. Costa Rica, ejemplo de estabilidad, muestra el interés de la familia Arias de consolidar su liderazgo en el país. En la República Dominicana se discute actualmente en algunos medios el expediente de recurrir a la candidatura de la esposa del presidente Leonel Fernández, cosa que ya es efectiva en Guatemala, donde Sandra Torres probablemente será candidata con el apoyo de su marido el actual presidente Álvaro Colom. El día a día muestra la importancia de los líderes como Hugo Chávez, Rafael Correa, Evo Morales y Daniel Ortega. Esta práctica supone que el Poder Ejecutivo (fundamentalmente el Presidente) es el actor clave, y deja en un plano muy subordinado a los congresos, partidos, y aún al Poder Judicial.

3. Un tercer actor son los equipos económicos y financieros. Moviéndose en un marco semi autónomo, a veces enfrentados al líder, en otras en posición subordinada, son los responsables de mantener una estructura que básicamente continúa siendo, con restas, capitalista. Una economía de mercado, a pesar de que mucha de la retórica política y de la acción efectiva en las políticas sociales apunte en otra dirección. Nuevamente cada país muestra un desarrollo diferente. En algunos países el surplus de ingresos permite manipular las finanzas, o cambiar partidas presupuestarias por poderes delegados por los propios Congresos. En todos en general prima la ortodoxia. Y dominan el escenario de la política; paradoja de actores principales entre bambalinas.

4. Finalmente, existen otros actores que merecen ser mencionados, tales como:

- Los equipos que llevan adelante políticas sociales. La mezcla entre políticas ad hoc focalizadas, y otras de tipo "universal", que buscan proteger a los sectores más desprotegidos indica que en buena parte de la región se ha tomado en cuenta que la gobernabilidad implica tener que atender reclamos de los más necesitados, o expresado de otra forma, de sectores que pueden llegar a desestabilizar el sistema por su falta de integración, sean formal o informal, al sistema capitalista.

- Los poderes judiciales, espacios donde se producen confrontaciones que van más allá del mero caso judicial, para convertirse en arenas políticas. Cuestiones que atañen a la política se suelen ventilar en los estrados obligando a los jueces a fungir como árbitros de cuestiones políticas que los representantes en los congresos no pudieron dirimir. La judicialización de la política ha llegado para quedarse.

- Los medios de comunicación y sus derivados más modernos como las redes sociales FCB o Twitter, sea utilizados o sea despreciados por los líderes políticos, pero a los que no se puede eludir. Un manejo eficiente de los medios es un desafío fuerte. Hay políticos que son reales *poli actores (poli- actrices)* que saben encantar, manipular y hacer soñar a sus audiencias, a esas masas de nuevos ciudadanos que buscan otras formas de participación y decisión casi inmediata, diaria.

- Algunos otros también sustanciales. Los grupos de interés económico, con contradicciones sectoriales, pero todos buscando defender las reglas de juego capitalista, y tratando de evitar que el rol redistribuidor del Estado no los afecte demasiado. Por no mencionar el papel de los intereses exteriores, sean redes financieras internacionales, inversionistas, o compradores de materias primas. Otro grupo relevante son las Iglesias o grupos similares que buscan imponer ideología o creencias determinantes.

Claves teóricas que inciden en el proceso de constricción de la gobernabilidad y democracia

Después de la experiencia autoritaria que caracterizó gran parte del siglo pasado, las naciones de América Latina experimentan hoy tanto las potencialidades como las dificultades de la consolidación de la democracia como estilo de régimen político. Valores centrales para una sociedad democrática como el deseo de vivir en paz, el fortalecimiento de las instituciones, y la aspiración de que se concreten la justicia, la equidad y la solidaridad social, no siempre constituyen una realidad en la vida política y social de estas naciones.

Cuando esto sucede en democracias consolidadas, puede pensarse en reformas paulatinas y hasta sectoriales que corrijan el proceso. Pero en democracias jóvenes, débilmente consolidadas y económicamente imposibilitadas de brindar beneficios a la población en forma inmediata, es la gobernabilidad misma la que se pone en cuestión. En la medida en que la concreción de los valores democráticos parece detenida en el punto del ejercicio de las libertades políticas, ello puede no resultar demasiado atractivo para quienes se plantean, día a día, su misma supervivencia. De allí que comience a desarrollarse una particular visión: que la democracia (asociada a la entronización del mercado) puede convertirse en el sistema que garantiza la inclusión de unos pocos –generalmente corruptos-, y que la violencia es el único medio con que cuentan los excluidos del sistema para hacer oir su voz.

En referencia a las claves teóricas, creo que transcurren en relación a los mecanismos de ingeniería institucional a los que se apela a medida que se va desarrollando la vida democrática.

La reflexión teórica sobre participación, por ejemplo, es otro elemento clave en el que aún no hemos llegado a la comprensión de fenómenos nuevos ligados a la desestructuración de la posmodernidad y los avances tecnológicos. Otro punto importante hacia el futuro es la reflexión acerca del significado de los cambios constitucionales (plurinacionalidad, multiculturalidad).

La representación política como concepto es un desafío mayor. La construcción del Estado luego del autoritarismo no ha tenido ni el tiempo ni las condiciones económicas de experiencias de otras partes del mundo, como las europeas. Aquí, las reformulaciones acerca del rol del Estado que se han estado debatiendo en todo el mundo en las últimas dos décadas especialmente, coexistieron con el retorno de la democracia como régimen político. Los nuevos regímenes han debido adaptarse, en la práctica, a un tiempo de continua transformación sin contar con la necesaria fuerza institucional para comprender y diseñar las mejores formas de adaptarse a los cambios. El Estado atraviesa una suerte de crisis de identidad que hace aún más difícil obtener un buen desempeño en sus funciones.

En cuanto a la ingeniería institucional, las reformas de reglas electorales muestran inconsistencia con el concepto de poliarquía. Existe una "comprensión" tácita en la práctica política que asocia a la democracia como expresión de mayorías, y un bajo reconocimiento a las minorías (o a la idea de la democracia como gobierno de mayorías para mayorías y minorías), pudiendo llegar a la llamada "tiranía de las mayorías" si es que no se reconocen los derechos de las minorías o algunos de los derechos políticos tradicionales.

El acceso a la justicia choca con el desempeño de una institución que es criticada por el exceso de "garantismo" en algunos casos, por la falta de capacidad para atender reclamos de inseguridad, por la incapacidad de poder rehabilitar a delincuentes, o por ciertas incoherencias en las penas, como por ejemplo el caso de penas muy altas vinculadas al tráfico de drogas, frente a una menor penalidad por homicidio.

Los gobiernos locales y la descentralización, por otra parte, conceptos que constituyeron una fuente de optimismo y esperanza, se han empantanado en la incapacidad de implementarla. Permanecen (o

se han creado) pequeñas oligarquías locales que reproducen en una escala menor errores de la conducción centralizada y no han acercado realmente al ciudadano a la decisión política.

Otro problema serio se encuentra en un sistema educativo aprisionado entre demandas de sindicatos de docentes mal pagos y mal formados, y las demandas de los sectores emergentes por una mejor formación. A ello se agrega el problema del empleo y la incorporación de jóvenes al mercado de trabajo, elemento sustancial de miradas de mediano plazo.

Finalmente, aunque en un alto grado de relevancia, creo que debe citarse que no predominan hoy en la región las mismas concepciones de democracia liberal tradicional.

Principales desafíos y riesgos en la región

Los mayores factores de riesgo están asociados al éxito. En muchos de los países de América del Sur la exportación de commodities ha permitido la acumulación de recursos y la implantación de políticas redistributivas importantes. Pero ello no ha derivado en mejoras a sectores bajos o medios, que no necesariamente están participando del éxito de las recaudaciones. Las demoras en la atención a estos reclamos representan un serio riesgo. Es un desafío mayor en América Central, México y el Caribe, donde la crisis de los Estados Unidos golpea además sobre el sistema de maquilas, las remesas y el turismo, y cierra además la "válvula de escape" migratoria.

Por otra parte, resta aún por verse cómo –de cambiar las dinámicas del crecimiento- se gerenciará la política en tiempos de escasez. Una detención del crecimiento pondría a prueba el espíritu democrático; su resolución positiva puede ser una inmensa oportunidad para un despegue regional y un quiebre de tendencias históricas.
El riesgo asociado a la expansión necesaria del sistema educativo es sustancial. Se encuentra una generación de gente que no trabaja ni estudia, que no ha culminado el estudio secundario, que considera que los saberes trasmitidos son inútiles y que, por otra parte, cierran aún más la posibilidad de empleo. Si bien la democracia en la región evoluciona rápidamente y no se registra una situación "explosiva" como pueden observarse en otras partes del mundo (con masas de jóvenes que representan la mayoría de la población), es un sector a atender. No se registran visiones de mediano ni largo plazo al respecto.

Finalmente, no puede dejar de hablarse de los problemas de la representación política que, como es sabido, son agudos en todos los países de la región. Existen tiempos disímiles entre la política "institucional" y la política "real" (aquella que viven los ciudadanos), y escasos o nulos mecanismos de comunicación/relación entre ambas. Ambas parecen correr por carriles separados, mientras existe una profunda brecha entre las capacidades institucionales y los desafíos/expectativas que los ciudadanos tienen acerca de la acción de las instituciones.

En cuanto a experiencias exitosas, es posible mencionarlas pero teniendo en cuenta un marco relativamente reducido. Sin duda Brasil creció y lo hizo mejorando la situación social de una parte de la población, pero las demandas continúan. En Chile, presentado durante largo tiempo como el gran ejemplo, hubo crecimiento y cierto grado de distribución, pero sigue siendo una sociedad fuertemente desigual. Argentina ha provocado un cambio sustancial. Basta registrar el incremento notorio de las prestaciones a jubilados y pensionistas, aunque la pregunta acerca de su sustentabilidad en el tiempo permanece. Las explosiones constantes de la sociedad ecuatoriana, que costaron la expulsión a tres presidentes, han sido contenidas con un recurso nuevo, la refundación constitucional. Algo similar ha sucedido en Bolivia, agregando como elemento relevante de la experiencia la incorporación a la política y al sistema de pensamiento a sectores históricamente marginados y excluidos.

Recomendaciones finales

La "crisis de identidad" que atraviesa el Estado en las democracias de la región se traduce en las dificultades para un ejercicio eficaz de sus funciones. En el caso de la seguridad, la acelerada transformación del escenario internacional acaecida en la última década del siglo XX provocó, tanto en los ambientes políticos como académicos, la necesidad de producir una reformulación de los conceptos de seguridad. Aquí, entendemos por seguridad la situación en la cual los Estados construyen y mantienen la capacidad de enfrentar y disuadir las potenciales amenazas a sus intereses nacionales.

Como es sabido, una vez dirimido el conflicto este-oeste existió en el pensamiento occidental una tendencia a deducir que -habiendo "triunfado" el ideal democrático como régimen de gobierno y de vida- el mundo se abocaría a un largo e interminable período de paz. Pero –conflictos posteriores mediante- resultó evidente que el mundo de la posguerra fría no presenta un escenario pacífico. Las relaciones internacionales se han hecho más complejas y de difícil predicción. Por otra parte, parece claro que debe trabajarse en una concepción realmente trascendente de la vida humana, con comprensión de los fenómenos psicológicos y culturales que inciden en el pensamiento y comportamiento de los ciudadanos de los diversos países del planeta. Así, las previsiones de seguridad de los Estados no pueden desaparecer, sino más bien repensarse para hacerlas eficientes a nuevos desafíos.

El riesgo principal en este nuevo orden es la inestabilidad de la convivencia pacífica y ajustada a derecho, no sólo entre las naciones, sino dentro de ellas. En este "orden" signado por la incertidumbre, la naturaleza de los conflictos a los que se supone un Estado debe responder ha variado en modo significativo. Las amenazas a la seguridad que inciden sobre la gobernabilidad de una nación pueden caracterizarse en dos tipos:

- las amenazas de tipo convencional, características de la dimensión estratégica de la seguridad que supone la posibilidad del empleo del instrumento militar, ligadas al campo de la defensa nacional; y

- las amenazas a la seguridad interior, ligadas a la seguridad ciudadana, a las cuales el Estado responde a través de sus fuerzas policiales y de seguridad.

En la mayoría de los países de la región las fuerzas armadas son instituciones nacionales permanentes, presentes desde los inicios de la historia nacional. Si bien los ejércitos coloniales estuvieron principalmente formados por españoles llevados a América para el servicio (incluyendo en ello el uso de regimientos de servicio temporario con cortos períodos de misión), junto con ellos se generaron milicias locales, que en gran parte tuvieron origen en el deseo español de contener posibles invasiones de otras potencias, o en la necesidad de combatir invasiones efectivas tal como fue el caso del Río de la Plata. Prontamente, iniciado el período revolucionario, esas mismas milicias pasaron a ser objeto de deseo para las diferentes facciones políticas internas. Las indefiniciones respecto del papel que debería jugar España, o del tipo de régimen político a instaurar, dominaron la escena revolucionaria, caracterizada por el recurso a la fuerza para dirimir el conflicto político.

Puede decirse que la falta de fe en la legitimidad de la autoridad desató los frenos a la confrontación abierta de intereses, y convirtió el empleo de la fuerza en uno de los tantos instrumentos que los participantes en la relación de poder pueden asumir como legítimamente disponibles, en ausencia de una visión común. Dos siglos de historia latinoamericana ilustran, dramática y tal vez exponencialmente, las consecuencias de esta imposibilidad del sistema para procesar los disensos. La

intervención directa y casi característica del siglo XX, en este sentido, no se explica sino en la misma génesis de las nuevas naciones de la región.

No es fácil deshacerse de esa historia, y las alternativas que hoy se desarrollan y presentan en el ámbito de la seguridad y defensa están, también, relacionados con ella. Las transformaciones culturales que siguen al abandono del autoritarismo son naturalmente procesos largos, no exentos de marchas y contramarchas. Los cambios en las concepciones de seguridad son parte de estos procesos, y en la región han estado signados por debates profundos acerca de qué significa la seguridad, cuál es el papel de las fuerzas militares, y fundamentalmente, cuáles son las visiones que cada país tiene acerca de lo que desafía su escenario de seguridad. Esto impacta asimismo en las posibilidades de lo multilateral, a la hora de hablar de seguridad hemisférica.

En este contexto, y en relación a la seguridad y la defensa y la región, pueden observarse ciertas características:

a) Se retoma gradualmente una concepción unificada de seguridad y defensa. Sólo Argentina mantiene la clara definición de cada sector, seguida en menor medida por Chile y otros países. Ya Brasil y Uruguay –firmes defensores de la idea en la década pasada- están variando sus posiciones al respecto.
b) El mantenimiento de una zona de paz y de foros el manejo de conflictos ha sido exitoso. No se presentan en lo inmediato preocupaciones de conflictos interestatales más allá de escaramuzas e incidentes.
c) En algunos países más de un sector social, y muchos políticos, se preguntan (aún en privado) acerca de la utilidad de mantener instituciones armadas, de comprar equipamiento, y cuál sería su uso.
d) El rol de los militares dentro de las fuerzas de paz se ha convertido en un tema relevante de agenda.
e) El vínculo entre política de defensa y presupuesto no es parte de la agenda, aunque sea sustancial.
f) La intervención de militares en cuestiones de seguridad pública es cada vez mayor, sin una idea clara del por qué las instituciones dedicadas a ello (policías) no logran llenar el traje que les corresponde. Las decisiones al respecto son coyunturales y para conformar a la opinión pública; el análisis de las instituciones de seguridad continúa siendo casi inexistente.
g) El manejo de problemas diferentes como la seguridad ciudadana en base a policías de proximidad, a la intervención ciudadana, al acondicionamiento municipal adecuado como uno de los primeros puntos a tener en cuenta.
h) El tema de menores y delito, y el de las pandillas, va más allá del problema específico y se relaciona con la delincuencia compleja y sus muy diversos alcances. No sólo implica el problema de drogas, sino también el manejo de fondos y blanqueos de dinero, diversos tipos de evasión impositiva, o fenómenos como las burbujas inmobiliarias.
i) En el plano regional, permanece el dilema entre soberanía/resolución mancomunada o coordinada de los problemas, afectando profundamente las posibilidades de acuerdos hemisféricos que conlleven resultados prácticos.
j) La existencia de elementos indicadores de avances en la situación regional de la seguridad no oculta un proceso paulatino, y aparentemente irreversible, hacia la divergencia de intereses (consecuentemente, de agendas), entre los distintos espacios subregionales. La cuestión subregional se manifiesta detrás de las dificultades para generar consensos hemisféricos: no es solamente la presencia norteamericana (sea en organizaciones como OEA, o en mecanismos de concertación como la Cumbre de las Américas), el único factor detrás del punto límite al que parecen haber llegado los instrumentos regionales de la seguridad.

La temática de la conducción de las instituciones de seguridad y defensa es un elemento clave. Las delicadas relaciones entre el poder político y los militares han también condicionado el margen de maniobra de los representantes electos. Estos debieron aprender aceleradamente no solamente a comandar a las fuerzas militares para alejar el fantasma de su intervención en la política, sino también a conducirlas en un marco de estrechez económica y crisis de misiones producto de los cambios del entorno internacional. Pero por otra parte, cabe destacar que al tiempo que se intentaba reconstruir el régimen político y restablecer las relaciones democráticas entre civiles y militares, en las subregiones comenzó a evaluarse la posibilidad de integración con los vecinos como la forma a través de la cual los países podían encontrar un lugar en el escenario internacional. La integración como proceso político cuyo objetivo final es la formulación y puesta en marcha de políticas acordadas y/o comunes, en torno a problemas compartidos, por parte de entidades estatales soberanas, pasó a formar parte del lenguaje cotidiano de la vida política.

La ola de democratización del final del siglo XX coexistió con un contexto internacional de cambio profundo, en particular para las concepciones de seguridad y los usos reales que pueden darse a los aparatos militares tradicionales en un mundo dominado por *un* poder militar del cual separa una brecha inalcanzable. En esta región, sin embargo, la clase política ha dedicado intensa atención a manejar la aceleración de los tiempos políticos, económicos y sociales. La reflexión más seria sobre el papel de la defensa nacional en una estrategia general del Estado es asignatura pendiente. Esto se relaciona también con dirigencias débiles, cuasi apartidarías, con escasos puntos de apoyo y aún menores capacidades, que desconocen la concepción del poder como aquello que permite operar sobre la realidad. Los otros les son ajenos, tan ajenos que cuando perciben su presencia los identifican como extraños de los que cuidarse, enemigos. La defensa no escapa a la ausencia de política que caracterizó en las últimas décadas a la mayoría de las democracias latinoamericanas.

La profusión de documentos oficiales sobre las políticas de defensa difícilmente se relaciona con la práctica. Mientras la idea fuerza se plantea en el horizonte, la práctica ha dejado de lado la discusión sobre la profesionalización. Así, la misión del instrumento militar suele ser confusa y de perspectivas poco claras. Las nuevas generaciones militares experimentan la confusión. Formados y adoctrinados para una misión principal –la defensa de la soberanía territorial- practican y tienen en su horizonte misiones para las que no están formados, y que no tenían necesariamente en mente cuando eligieron la carrera militar: policías, "soldados de la paz", asistentes sociales. Las misiones secundarias se han convertido en la actividad principal. Así sucede, por ejemplo, lo que actualmente en muchos países: una inversión significativa de fondos públicos para formar en la carrera militar a personas que, luego de esa formación, pasan al sector privado como pilotos, guardias de seguridad, logísticos, etc.

En el plano de la seguridad pública, y en particular respecto del incremento de la actividad criminal común, existe una creciente preocupación no sólo en la región sino en el resto del mundo, acerca de la inseguridad ciudadana como factor que inhibe el desarrollo económico y la calidad de vida. A pesar del crecimiento económico experimentado por los distintos países los índices de delincuencia han aumentado de manera significativa. La inseguridad pública se convirtió en una de las mayores preocupaciones de la vida de sus ciudadanos. En este sentido, pesa tanto la objetividad de los hechos delictivos como la percepción que la ciudadanía tiene acerca de la creciente inseguridad en su ambiente cotidiano. Esta percepción alude a una realidad eminentemente subjetiva. Se refiere a sensaciones y creencias, afirmaciones genéricas transmitidas "de boca en boca", con fuentes que no siempre tienen un origen exacto; aún así, convierten a la inseguridad en una de las principales demandas a un orden estatal que se percibe como ineficaz para garantizar los derechos y la libertad de los habitantes del país. A ello se asocia, consecuentemente, el pedido de endurecimiento de la legislación penal y de mayor presencia y actividad por parte de las policías.

Junto con el aumento de la actividad delictiva, la pérdida de posibilidades laborales –y por ende, de subsistencia- alimenta la sensación de que la fuerza puede ser la única alternativa que resta a quienes intentan no quedar fuera del sistema económico en marcha. Los conflictos sociales por demanda de fuentes laborales se han convertido en una escena cotidiana. La metodología empleada (cortes de rutas, ocupación de espacios públicos y propiedades) instaura un clima social de inestabilidad que pone en jaque a los mismos gobiernos, quienes dudan entre aplicar la fuerza de la ley frente a conflictos que se originan en demandas legítimas. Por parte de los demandantes, la aparición pública y su reflejo en los medios de comunicación representan la esperanza de que sus reclamos sean escuchados.

Conclusiones

Los desafíos a la seguridad colocan a los gobiernos frente a la necesidad de generar políticas que den respuesta a las necesidades de la población. La generación de un ambiente más seguro se relaciona estrechamente en las demandas de las poblaciones con las posibilidades del desarrollo económico. Las consecuencias de la inseguridad (sea en la percepción, o en los hechos) se expresan en las motivaciones de los actores, en las expectativas de generación de riqueza, en las apuestas por la vida en común, y en las reglas que la sociedad elige para su convivencia, incluyendo aquellas que pueden o no favorecer una distribución equitativa del ingreso. No son solamente económicas, sino también filosóficas y culturales: la incertidumbre y los miedos pueden pesar tanto como los costos económicos, a la hora de generar una sociedad más equitativa e inclusiva.

Los avances de una cultura y práctica democrática en América Latina enfrentan dos aspectos centrales y relacionados:

- Un debate profundo que expresa tensión entre búsqueda y promoción de los derechos humanos de los ciudadanos, y manejo de los problemas derivados de la acción delictiva.

- Una tendencia creciente a asimilar la resolución de los problemas de seguridad interna con el uso de la fuerza por parte del Estado, y en particular, con la militarización de la seguridad pública mediante llamadas políticas de “mano dura”.

La situación se percibe como crítica, y los procesos de decisiones no cuentan con contextos teóricos y vivenciales que brinden elementos para un diseño posible y democrático, ni con suficientes datos para tomar esas decisiones. Con organizaciones estatales debilitadas y sin información, impacta, además, una situación política inestable que lleva a los decisores a acciones coyunturales y de rápido impacto en la opinión pública, como lo ejemplifica la situación de intervenciones de la fuerza militar en ciudades como Río de Janeiro o San Pablo en Brasil, o la creación de grupos de tarea para seguridad pública en las fuerzas armadas mexicanas. La temática se relaciona entre otras cosas, en su complejidad, con la cultura, la dimensión de género presente en diversos tipos de violencia, y las dinámicas intergeneracionales donde aparece con fuerza la situación de la juventud en las actuales sociedades latinoamericanas.

La utilización de las fuerzas militares para resolver problemas de seguridad interna es uno de los puntos centrales del debate actual. Sin mayor provisión de información, y con escasa capacitación en los aspectos técnicos del uso de este recurso, el recurso a la fuerza militar para resolver problemas de índole social o política ha sido una constante en la historia latinoamericana. La reflexión acerca de cuánto puede impactar esta clase de políticas en el ambiente democrático, y en las posiciones de poder de los militares en el sistema político, aparece ausente del debate político. Ello debilita la conducción y el control de los civiles sobre el aparato de fuerza del Estado. La construcción de una institucionalidad democrática cuyo sistema y dinámica excluya la intervención militar en política e

incluya su participación en la defensa nacional constituye en este sentido una pregunta central, común a toda la región.

Esta cuestión común a la región se desarrolla, sin embargo, con claras diferenciaciones subregionales. Los procesos de democratización han respondido a las diversas circunstancias que atravesaron y atraviesan los países, pues las transiciones democráticas se enraizaron en una historia propia que marcó el ritmo de las transformaciones, y en distintas situaciones de seguridad. Para los países andinos, por un mayor prestigio de las fuerzas militares ante la sociedad (como en el Ecuador), o por el tipo de amenazas sufridas (como en Colombia), la problemática de las relaciones entre civiles y militares fue sustancialmente diferente a la de los países del Cono Sur de América, donde además la resolución de las hipótesis de conflicto ha variado el espectro del papel militar en la cosa pública. En Centroamérica, dada su vulnerabilidad económica y su ubicación en el escenario estratégico, los impulsos a la militarización de la seguridad han contado con mayor fuerza, y la debilidad de la institucionalización puede observarse en las raíces mismas de la legislación nacional.

La construcción de institucionalidad está íntimamente ligada al proceso de democratización. Pasar de la personificación de la política a la generación de estructuras y mecanismos institucionales, conocidos y vigentes para todos, es un proceso de mediano a largo plazo. Y en el campo de la seguridad y la defensa, la relevancia del trabajo para esta institucionalidad se apoya en el hecho de que las distorsiones democráticas han tenido y tienen apoyo en el uso de la fuerza, y en que las fuerzas armadas y de seguridad han sido actores protagónicos en el sistema político a lo largo de toda la historia.

Se destacan, en este sentido, algunos aspectos en los que se puede colaborar a este proceso de institucionalización:

- ***Promoviendo la apertura del sector:***
  Las posibilidades de llevar adelante políticas efectivas en defensa y en seguridad pública enfrentan, en la práctica, los desafíos de la autonomía institucional de las Fuerzas. Se encuentran, como puntos relevantes para colaborar al control civil, la disponibilidad de datos, y el manejo presupuestario. Ambos son proveedores de una transparencia que pone límites a la autonomía. La personificación política se alimenta del manejo centralizado y cerrado de la información; la institucionalidad vive y se desarrolla en la apertura, la puesta en común de datos y decisiones, y el desarrollo de mecanismos que pueden ser aplicados en tiempo y circunstancia indeterminados. El presupuesto es también un tema relevante; la independencia en el manejo presupuestario es una de las claves para la manutención de la autonomía. Cuanto más abierto sea el sector, mayor será la comprensión y, por ende, mayores las posibilidades de implementar políticas efectivas, y basadas en información.

- ***Generando oportunidades y capacidades para los civiles:***
  La contracara de la apertura del sector, es la formación de aquellos que pueden promoverla, y la búsqueda de oportunidades para insertarse y colaborar al desarrollo institucional y democrático. Existe también una necesidad de formar y capacitar a aquellos que tienen memoria histórica *y* una experiencia vital diferente de la democracia, para que desarrollen sus capacidades de incidencia actual y futura en el desarrollo de las políticas. El trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, en este contexto, representa una oportunidad para la formación y capacitación de bases de apoyo a los expertos, y para el desarrollo de quienes en el futuro ocuparán puestos de decisión en sus sociedades. La identidad y el sentido de pertenencia que se forjen, relacionados con la construcción del tejido social, pueden ser vitales a la hora de la consolidación de la pauta democrática para el sector.

Gobernabilidad Democrática y proceso de cambio en el Ecuador[218]

Gonzalo Abad Ortiz[219]

Para las economías periféricas y primo-exportadoras pequeñas, como la ecuatoriana, con escaso desarrollo industrial, con una diversidad social extrema y con un sistema político frágil, los cambios en las características actuales del capitalismo a nivel global han viabilizado cambios en el modelo de desarrollo y por tanto en el rol que el Estado ha tenido en las últimas décadas.

Tales cambios pueden observarse partiendo del papel funcional que desempeñaba el Estado ecuatoriano anteriormente, durante su incursión subordinada a la acumulación mundial, donde, por un lado reducía su rol interno en concordancia con los esquemas del Consenso de Washington, y facilitaba la relación externa como vínculo primordial del proceso de acumulación interno y, por otro lado cumplía disciplinadamente su papel de pagador de deuda, cuyas consecuencias sociales, así como la inestabilidad política crónica que esto implicó, son bien conocidos.

En el proceso de cambio que se vislumbra en Ecuador actualmente la principal transformación ha sido en términos de su acción externa, dando un paso novedoso, ya que en el proceso de la "revolución ciudadana" el Estado ha asumido un rol protagonista en la renegociación de su participación en la captación de capitales. Esto porque, a nivel internacional, más que el comercio (y por tanto los Tratados de Libre Comercio) ha sido la soberanía sobre los recursos naturales, en este caso específicamente sobre el petróleo, lo que ha afianzado su capacidad de negociación. Asimismo, la existencia de demandas emergentes (ergo, China) y el estable incremento de los precios, que son también consecuencia del entorno global, han consolidado esta posición.

A nivel interno, el Estado ecuatoriano ha logrado complementar los recursos que le permiten sostener políticas redistributivas significativas mediante un agresivo reordenamiento fiscal. Cabe señalar que este esquema ha motivado una constante confrontación con los "poderes fácticos" donde la medición de la correlación de fuerzas se ha vuelto sistemática, con la ingente necesidad de renovar la legitimidad del mandato mediante procesos electorales recurrentes.

Sobre esta base el Estado ha re-asumido el rol de gestor del desarrollo que tuvo en etapas anteriores, a través de un reordenamiento institucional ajustado a un esquema de planificación central que orienta la redistribución del ingreso y la cuantiosa inversión pública en un esquema "neo-keynesiano", así como también el sistema subsidiario, heredado del neoliberalismo. Para poder implementar este modelo han sido necesarios profundos cambios institucionales, que incluyen entre otros, el establecimiento de una nueva Constitución, la regulación de sistemas financieros, la introducción agresiva de crédito público, la renovación conceptual y operativa de la descentralización y la búsqueda de códigos de negociación con el capital privado, entre otros.

Asimismo, la adopción temprana de una política anti-cíclica en un marco de gestión por resultados, motivada por consideraciones ideológicas, facilitó la gestión económica que tuvo que enfrentar las repercusiones de la crisis global, mostrando resultados razonables. De ahí que, a pesar de las resistencias endémicas tanto de aparatos burocráticos esclerosados, como de variadas corporaciones y desde luego de sectores medulares del empresariado, el modelo de Estado ecuatoriano ha logrado irse consolidando a lo largo de cuatro años sin los sobre saltos tradicionales. Cabe resaltar, sin embargo, que este esquema no ha puesto en cuestionamiento las características básicas de la economía tradicional ecuatoriana, manteniéndose su formato extractivista y agro-exportador.

[218] Texto editado, no corregido por el autor.
[219] UNESCO

Este marco objetivo del proceso de cambio ecuatoriano descrito hasta el momento es precisamente en el que se inscriben las dimensiones relativas a la consolidación de la democracia y la convivencia en ese país.

La dudosa efectividad que tuvieron las políticas neoliberales implementadas en países como el Ecuador y sus consecuencias restrictivas, exacerbaron la fuerza de la irrupción de los movimientos sociales que impulsaban demandas por "revoluciones-refundadoras".

En el Ecuador la demanda por un cambio adquirió una dimensión particular. Debido a las descomposiciones históricas, estructurales y culturales acumuladas, la respuesta demandada debía incorporar necesariamente visiones holísticas. Luego del fracaso de por lo menos seis gobiernos consecutivos, que incluyeron opciones[220] tan diversas como lo populachero (Bucaram), lo tecno/eficaz (Mahuad) lo católico/reformista (Noboa), lo cholocrático (Gutiérrez) y lo refundacionista (Palacios), la irrupción de una propuesta de "revolución ciudadana" logró finalmente condensar los contenidos de los cambios demandados por los diferentes actores.

El "cambio" deseado implicaba por tanto dimensiones políticas, sociales, económicas, judiciales y culturales, amplitud que desde luego no podía satisfacer el régimen político vigente, constituyéndose en una amplia agenda para la alternativa por construirse, la cual, al auto- proclamarse como "revolución", se planteaba abarcar ese conjunto de insatisfacciones convertidas en reclamos militantes.

Cabe señalar que de las múltiples dimensiones que integran el experimento ecuatoriano, tal vez la que mejor se inscribe en el debate de la gobernabilidad y la convivencia democrática es la relativa a la participación democrática necesaria para la legitimidad del proceso[221].

Para finalizar es importante hacer algunas reflexiones sobre la experiencia ecuatoriana.

Durante el proceso de cambio ha sido clara la necesidad de la participación no convencional, es decir, un tipo de participación que supere cualitativamente a los métodos establecidos. Esto implica una ambiciosa creatividad que busque abarcar la casi totalidad de los niveles participativos. Tanto la Constitución como las leyes posteriores tienen como objetivo la creación de mecanismos, en principio, capaces de facilitar canales alternativos respecto a la relación sociedad/poder de decisión. Imbuidos de valores tales como transparencia, equidad, justicia social, representatividad éstos mecanismos implican la construcción de una nueva institucionalidad. Si bien su concepción original debió poder surgir de la sociedad civil, en la práctica su real concreción práctica surgió de la intervención del Estado.

La instalación del sin número de instancias ha provocado que la etapa indispensable de transición para su establecimiento se prolongue de tal manera que durante su vigencia sea el poder ejecutivo quién asuma responsabilidades incrementadas.

Asimismo la creación de múltiples niveles de "veedurías" y consejos de participación ciudadana, la utilización de criterios de meritocracia por parte de numerosas instancias estatales de control o de justicia y la instalación de poderes intermedios, inclusive con base étnica, conforman un universo complejo de (re)construcción institucional a la vez que fijan derroteros innovadores pero desconocidos para la convivencia democrática. Cabe por tanto preguntarse si serán viables estas

[220] Estas categorías definitivamente no-científicas tienen el merito de transmitir la esencia de su identidad

[221] Al respecto vale consultar la contribución sistemática de Franklin Ramírez"Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo",
in IBID

alternativas “revolucionarias” frente al clientelismo tradicional y al desafío de gestiones públicas multiculturales.

De otra parte, a la luz de los procesos experimentados es necesario interrogarse respecto a si ¿los cambios cualitativos en la relación sociedad/Estado pueden realizarse por medio de la construcción permanente de consensos ciudadanos o si requieren de una conducción necesariamente autoritaria, bajo la omnipresencia de un líder carismático, que asegure la sostenibilidad del cambio frente a la resistencia endémica que se opone a lo propuesto?

Además se evidencian procesos que requieren de estabilidad temporal para madurar de manera sostenible y por lo tanto la continuidad en la gestión se vuelve indispensable. Por ejemplo el neo keynesianismo, que se implementa como modelo de acumulación, implica la relación estrecha, aunque renovada, del Estado con grupos empresariales específicos cuyas características coincidan con criterios de eficacia y eficiencia, modernidad gerencial y laboral así como con capacidad de competencia. A su vez las necesidades de renovación cualitativa de infraestructura, consubstancial al modelo, le asignan un rol a la inversión externa que vuelve prioritaria la inclusión de nuevos actores tales como China, Rusia, Venezuela. Adicionalmente los requerimientos de financiamiento externo, complejizados por decisiones de política exterior, implican la búsqueda de esquemas alternativos en el marco de la integración, tal como el Banco del Sur. Cabe señalar que este tema plantea la cuestión de la alternancia democrática ya que, mas allá de lo imprescindible que puede caracterizar al líder, el modelo en sí requiere del mediano plazo para consolidarse como alternativa eficiente.

Frente a esta realidad pragmática, en el caso del Ecuador, surgen cuestiones originadas en la concepción misma del proceso reivindicativo. Los contenidos de la visión holística original, en particular la ambición de cambiar el modelo extractivista neo-colonial, y que daban su carácter mas revolucionario al proceso de cambio propuesto, entran en contradicción con lo que se implementa. Adicionalmente, la intención de poner en práctica el “zuma kauzay”, o buen vivir, que implica conceptos novedosos de planificación, participación, y toma de decisiones gestionarias requiere de una sostenibilidad financiera que sólo puede pretender obtenerse mediante el reforzamiento de la economía extractivista.

Es decir, se vislumbra el desarrollo de una contradicción antagónica entre la propuesta revolucionaria (utópica aunque legitimada) y la consolidación de un modelo extractivista neo-keynesiano. Es más, esta contradicción puede significar que allende de un proceso alternativo de sociedad, participativo y consensuado, se desarrolle un cambio generacional de la burguesía que paulatinamente imponga prácticas mas verticales de conducción política cuando no abiertamente autoritarias.

Gobernabilidad y
Convivencia Democrática
en América Latina

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Tel.: 506+2253-0082 | Fax: 506+2234-6696 | Apdo. Postal 5429-1000
San José, Costa Rica | www.flacso.org