



## *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*

### Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina Las dimensiones regionales, nacionales y locales

Patricio Silva  
Francisco Rojas Aravena  
(Compiladores)

Colección Gobernabilidad y Convivencia Democrática

FLACSO Secretaría General  
Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Coordinadora Colección: Juany Guzmán León

Compiladores: Patricio Silva  
Francisco Rojas Aravena

323.4  
G574g Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina : Las  
Dimensiones regionales nacionales y locales / Silva / Rojas , edit.  
...[et al.]. -- 1ª. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2013.  
219 p. : 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-255-6

1. Democracia – América Latina. 2. Gobernabilidad. 3. Seguridad  
ciudadana. 3. Estado de derecho. I. Rojas Aravena, Francisco, edit.  
II. Título.

Impreso en San José, Costa Rica  
por Perspectiva Digital S.A.  
Setiembre 2013.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son 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.

## ÍNDICE

### **Presentación**

Adrián Bonilla Soria

### **Introducción.**

#### **Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: Las dimensiones macro, meso y micro**

*Patricio Silva y Francisco Rojas Aravena*..... 1

### **PRIMERA PARTE**

**LAS DIMENSIONES REGIONALES** ..... 17

#### **Gobernabilidad y convivencia democrática: miradas desde la gente**

*Francisco Rojas Aravena*..... 19

#### **Gobernanza y convivencia: preguntas en clave democrática**

*Juany Guzmán León* ..... 37

#### **Integración y desarrollo, componentes esenciales para la gobernanza**

*Josette Altmann* ..... 47

#### **Gobernabilidad en Centroamérica:**

##### **Pobreza, informalidad, exclusión y violencia en el “Corredor de la Muerte”**

*Dirk Kruijt*..... 61

#### **La ley de sacoleiros: Gobernabilidad, Contrabando y Estado de Derecho en el Comercio Transfronterizo del Triángulo del Iguazú**

*José Carlos G. Aguiar*..... 85

<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>LAS DIMENSIONES NACIONALES Y LOCALES .....</b>	<b>103</b>
<b>La gobernabilidad en México y los agujeros negros de la democracia</b>	
<i>Wil G. Pansters .....</i>	<i>105</i>
<b>Legitimidad, eficacia y relación interinstitucional entre autoridades civiles y Policiales en Bogotá, 1995-2012</b>	
<i>Håvar Solheim .....</i>	<i>127</i>
<b>Democracia y gobernabilidad en Brasil: Los desafíos de la pobreza, la corrupción y la inseguridad</b>	
<i>Kees Koonings .....</i>	<i>157</i>
<b>Gobernabilidad y representación democrática en el Chile post-Concertacionista</b>	
<i>Patricio Silva .....</i>	<i>177</i>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>197</b>

## **Presentación**

Los textos que se presentan en este volumen son elaborados en base al propósito de integrar los principales ejes de debate en el abordaje de la relación entre los conceptos de gobernabilidad y convivencia democrática en las tres dimensiones vinculadas al ámbito regional, nacional y local.

Estos textos fueron presentados en la Conferencia Internacional Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina: las dimensiones regionales, nacionales y locales, que tuvo lugar el 23 de abril de 2012 en Leiden, Holanda y reunió un importante grupo de académicos centroamericanos y holandeses. La Conferencia fue organizada por la Secretaría General de FLACSO y el Departamento de Estudios Latinoamericanos (LAS) de la Universidad de Leiden.

Esta Conferencia se realizó 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 mismo. Este Proyecto, que se encuentra en su segunda fase, ha sido desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID. El libro que presentamos 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.

El libro tiene dos focos claramente diferenciados. La primera parte recoge una serie de contribuciones en donde se exploran los fenómenos de la gobernabilidad y la convivencia democrática desde una perspectiva regional, que analiza América Latina o algunas de sus subregiones, como un todo. Allí se exploran una serie de aspectos metodológicos y conceptuales que poseen validez para toda la región.

En la segunda parte del libro, se realiza una discusión sobre desafíos concretos del binomio gobernabilidad/convivencia democrática en diversos países latinoamericanos. Sus autores destacan no solamente las variables que están incidiendo en estos desafíos, sino también las diferencias y desigualdades en los ámbitos subnacionales y locales que

contribuyen a modelar las características de una región que, si bien no termina de encontrar mecanismos incluyentes que garanticen a sus habitantes las condiciones para una mayor convivencia democrática; muestran en los distintos países y comunidades experiencias novedosas importantes de reconocer y analizar para avanzar en la aspiración por la gobernanza y la convivencia política.

Estas reflexiones se espera sean a su vez insumos para continuar el debate y el análisis con miras a la generación de conocimiento sobre el tema que nos ocupa, pero también como aporte al quehacer “en la política”, para quienes tienen la responsabilidad de la toma de decisiones públicas.

FLACSO expresa su reconocimiento y gratitud a todas las personas que de manera desinteresada dieron su opinión, aquí consignada, para comprender cada vez más el pensar y sentir de las y los latinoamericanos; de igual forma reitera su agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), por el apoyo al Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

Adrián Bonilla Soria  
Secretario General  
FLACSO

**Introducción**  
**Gobernabilidad y convivencia democrática**  
**en América Latina:**

**Las dimensiones macro, meso y micro**

*Patricio Silva y Francisco Rojas Aravena*

Los temas de la gobernabilidad y de la convivencia democrática en América Latina han ocupado durante años un lugar privilegiado en las agendas de académicos, políticos, gobiernos, parlamentos, justicia y de movimientos sociales de la región. La ola democratizadora que experimentara la región, a partir de la década de los 80, dejaría rápidamente en evidencia que los procesos de consolidación democrática estarían llenos de dificultades, incertidumbres y complejidades. Sobre todo si se piensa que la transición democrática tuvo lugar en medio de una profunda crisis económica y financiera que llevaría a algunos a considerar los años 80 como una ‘década perdida’ para el desarrollo socio-económico latinoamericano. A lo anterior, se agrega la aplicación simultánea, en la mayoría de los países de América Latina, de políticas económicas de corte neoliberal que pusieron a dura prueba las aún frágiles estructuras democráticas y que generaron una significativa deuda social. Lo anterior llevó a un fuerte aumento de los niveles de pobreza y desigualdad.

Es un hecho que la mera restauración democrática no garantiza por sí misma el logro de niveles aceptables y deseables de gobernabilidad en un país. Es decir, que las nuevas autoridades democráticas demuestren que son capaces de lidiar adecuadamente con las demandas económicas, políticas y sociales que se generan en el seno de la sociedad, a través de la formulación y aplicación de políticas públicas justas y efectivas. Al mismo tiempo, los diversos sectores políticos existentes en cada país requieren pactar y concertar un modo de convivencia democrática que asegure el respeto a la diversidad ideológica y que a la vez garantice el logro de objetivos nacionales comunes. Lo anterior demanda capacidades de construcción de opciones de política pública que propendan a la satisfacción de las metas nacionales, definidas de manera concertada ya sea en forma implícita o explícita. Lo anterior normalmente es factible sobre la

base de la construcción de políticas de Estado que propenden a la construcción de bienes públicos esenciales.

La experiencia histórica de los últimos 30 años ha demostrado que a menudo las nuevas democracias no han estado a la altura de los grandes desafíos del momento. Una larga lista de presidentes elegidos democráticamente que no fue capaz, en la década de los años 90, de terminar su período presidencial debido a problemas relacionados a corrupción o a su incapacidad de procurar gobernabilidad y estabilidad a sus países. Esto obviamente ha tenido repercusiones muy negativas en el nivel de apoyo ciudadano a las instituciones esenciales que hacen posible el orden democrático, entre otras como la clase política, los partidos políticos, el parlamento y el sistema judicial.

Lo que también ha quedado en claro es que el proceso de construcción de la gobernabilidad y la convivencia democrática es un proceso permanente, constante, que pareciera no poder lograr su consolidación definitiva. Es una meta elusiva que evidencias que alcanzados ciertos objetivos aparecen otros nuevos, que demandan nuevos esfuerzos. Al pasar de los años se han ido generando nuevos y difíciles desafíos sociales y políticos que también exigen de renovados esfuerzos por detener las fuerzas centrífugas y procurar el desarrollo de mayores niveles de cohesión política y social que garanticen la subsistencia de la gobernabilidad y de la convivencia democrática en el tiempo. Los avances en la consolidación democrática evidenciarán mayores y mejores niveles de gobernabilidad, de igual forma que sus retrocesos manifestarán problemas significativos en la convivencia y gobernabilidad. De allí el carácter democrático de ésta. Se trata de un tipo de gobernabilidad fundado en preceptos democráticos y de respeto de los derechos humanos. Lo que diferencia este tipo de estabilidad y del progreso de las sociedades del que eventualmente se puede obtener bajo regímenes autoritarios.

Los estudios sobre esta materia han puesto un énfasis demasiado acentuado en el análisis del fenómeno de la gobernabilidad y de la convivencia democrática desde una perspectiva que podríamos llamar 'macro'. Ejemplos de este enfoque son los estudios que dirigen su atención casi exclusivamente hacia actores y factores externos, como el llamado 'consenso de Washington' y las organizaciones

financieras internacionales (FMI, Banco Mundial, etc.). Desde esta perspectiva, las políticas económicas de corte neoliberal que se habrían impuesto sobre las naciones latinoamericanas serían las principales responsables de los problemas de gobernabilidad y de convivencia democrática que se observan hoy en día en la región. Lo mismo es válido para los enfoques analíticos que se centran en los efectos culturales y sociales del proceso de globalización y su impacto en la capacidad de los Estados nacionales para llevar por buen cauce los rápidos cambios sociales y culturales que tienden a desestabilizar los regímenes políticos.

Por otra parte, existen una serie de exploraciones académicas que se centran en las realidades estrictamente nacionales desde un nivel de análisis que podríamos denominar ‘meso’. Dichos estudios suelen concentrarse en el análisis del andamiaje institucional y constitucional sobre los cuales se erigen las nuevas democracias y su impacto sobre los índices de gobernabilidad y de convivencia democrática. También dentro de esta categoría ‘meso’ entran los estudios que dirigen su centro de atención al funcionamiento de las élites políticas y económicas a nivel nacional y como su interacción facilita o dificulta el logro de niveles satisfactorios de gobernabilidad y de convivencia democrática, en un momento dado. Finalmente, dentro de esta perspectiva ‘meso’ también se encuentra los estudios que analizan la relación existente entre la clase política en el poder y la masa electoral en “clave populista”.

Todos estos estudios suelen ignorar las dimensiones regionales (y sus impactos dentro de cada país) que adquieren los fenómenos de la gobernabilidad y de la convivencia democrática. Se puede esperar que los grandes desajustes y desequilibrios existentes en los niveles de vida y de satisfacción de las necesidades básicas entre la población de zonas rurales y los habitantes de las principales ciudades de un país, produzca un impacto diferenciado en los niveles de gobernabilidad y la convivencia democrática alcanzados. Los aspectos subnacionales adquieren una gravitación que demanda estudio y reflexión.

Por otra parte, se suele dejar de lado la dimensión ‘micro’ de la gobernabilidad y de la convivencia democrática en donde se mira como cada ciudadano, en la cotidianidad de su vida, y como experimenta

personalmente la capacidad de las autoridades nacionales y locales en satisfacer sus demandas y en crear formas adecuadas de participación y de colaboración ciudadana. Esta falta de atención de cómo funciona la gobernabilidad y la convivencia ciudadana ‘en chico’ está en parte determinada por la existencia de límites disciplinarios. A saber, los temas de la gobernabilidad y de la convivencia democrática se han encontrado tradicionalmente dominados por científicos políticos y juristas que casi por definición se limitan a estudiar estos fenómenos desde una perspectiva estatal-institucional. Por otro lado, los sociólogos y antropólogos sociales se han mantenido en general alejados de estas temáticas que consideran muy lejanas del nivel de análisis (más micro, local) en el cual ellos suelen operar.

Así también, hasta ahora tampoco ha sido fácil debatir respecto a qué entender exactamente por gobernabilidad y convivencia democrática y en la visualización de los principales factores y actores que tienen incidencia en el logro, definición y mantención de dichos objetivos. De allí que ahora nos detendremos por un momento en la conceptualización de gobernabilidad y de convivencia democrática.

Existen dos dimensiones no excluyentes del concepto gobernabilidad: gobernabilidad como eficiencia institucional y gobernabilidad como articulación de intereses sociales. La primera de ellas se vincula con la capacidad que tiene el Estado de atender y resolver las demandas sociales. Un Estado es “gobernable” cuando cumple con ciertos requisitos o capacidades mínimas como el control efectivo del territorio, el control del monopolio de la fuerza, la formulación e implementación de políticas públicas esenciales, entre ellas, económicas, el mantenimiento de la disciplina fiscal, la capacidad de recaudación impositiva y el control efectivo de procesos administrativos diversos.<sup>1</sup> La segunda definición incluye a la primera y es más amplia, pues considera al conjunto de los intereses sociales. Es decir, la gobernabilidad es el conjunto de mecanismos, procesos y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.<sup>2</sup> Según este análisis las condiciones de la gobernabilidad estarían dadas por: a) La existencia de un contexto internacional

---

1 FLACSO-Chile, *Gobernabilidad en América Latina*. Informe regional 2004. Santiago Chile, p. 13.

2 *Ibíd.*, p. 14.

que privilegia la resolución pacífica y negociada de conflictos; b) El control efectivo del territorio e imperio de la ley; y c) El desarrollo de un conjunto integrado de políticas destinadas a fortalecer el Estado de Derecho, promover el respeto a los derechos humanos, subordinar las fuerzas armadas al orden civil, fortalecer la transparencia de la función pública, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas, integrar a los sectores excluidos, promover la participación de la sociedad civil y difundir una cultura de tolerancia y respeto frente a las diferencias.<sup>3</sup>

Además es necesaria la creación de instituciones claves. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estas instituciones son: 1) Un sistema representativo con partidos políticos que funcionen correctamente y asociaciones basadas en intereses comunes; 2) Un sistema electoral que garantice elecciones libres y justas, así como el sufragio universal; 3) Un sistema de controles y comprobaciones basado en la separación de poderes, en el que el poder judicial y el poder legislativo sean independientes; 4) Una sociedad civil dinámica, capaz de supervisar al Gobierno y a las transacciones privadas, y de brindar alternativas para la participación política; 5) Medios informativos libres e independientes y 6) Un control eficaz del Ejército y de las otras fuerzas de seguridad.<sup>4</sup>

Sin embargo, el concepto de gobernabilidad puede resultar equívoco. Muchos autores optan por usar el concepto de gobernanza pues afirman que mientras el concepto de “gobernabilidad” hace referencia sólo al sistema político, el de “gobernanza” tiene una connotación más global que incluye los sistemas político, económico y social. La gobernanza haría referencia al arte o manera de gobernar que se propone como objetivo del logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.<sup>5</sup>

---

3 *Ibíd.*, p. 15.

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Informe sobre desarrollo humano 2002*. Nueva York: PNUD / Oxford University Press, 2002, p. 4.

5 Marisa Revilla e Ignacio Suárez, “Hacia una mayor eficacia de la cooperación internacional para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina.” Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID, 2010, p. 12.

En América Latina uno de los principales problemas es cómo ha sido interpretado ese concepto por las élites políticas. Para muchas de ellas, la gobernabilidad ha sido interpretada como una cierta centralización del poder, como una obediencia y sumisión frente a los órganos gubernamentales. Han interpretado la gobernabilidad exclusivamente como sinónimo de estabilidad política. La gobernabilidad ha pasado a ser entendida como un fin en sí mismo, independientemente de los problemas en las esferas económica, social o política. Esto refleja las “complejidades” que conlleva y su carácter multidimensional y multinivel.

Una gobernabilidad democrática para el desarrollo sostenible, entendida en sentido amplio, depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales.<sup>6</sup> 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 públicas eficaces, que puedan satisfacer las necesidades del conjunto de la población, en especial de los sectores más vulnerables y en particular de los excluidos. Todo lo anterior garantizando y efectivizando el pleno respeto y ejercicio de todos los derechos humanos.

El segundo elemento es la búsqueda del desarrollo socio-económico y la integración social. La generación de políticas públicas que satisfagan las necesidades básicas de la población es un requisito esencial. Se debe atender con la aplicación de medidas focalizadas para proteger a los grupos en situaciones de mayor vulnerabilidad, pero también deben ponerse en marcha procesos universales de mediano y largo plazo en educación, salud pública y vivienda. La universalidad de las políticas es lo que asegura estabilidad y permanencia de los logros que se van alcanzado.

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

---

<sup>6</sup> FLACSO-Chile, *Gobernabilidad en América Latina*, op. cit., pp. 14-15 y Francisco Rojas Aravena, *La Gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro*, op. cit., pp. 9-10.

base del multilateralismo cooperativo y la preeminencia del Derecho Internacional. Este último elemento es clave pues ya no es suficiente garantizar la paz interestatal; en la época de la globalización se requiere hacer frente a las amenazas transnacionales y sólo es posible augurar un éxito sobre ellas a partir de la cooperación.

El concepto de convivencia democrática se encuentra íntimamente ligado al de la gobernabilidad. Uno de los objetivos de la gobernabilidad es precisamente la convivencia democrática.<sup>7</sup> La amistad cívica, el relacionamiento armonioso, el desarrollo de vínculos de cooperación horizontales en las comunidades, en los barrios, permite el desarrollo de iniciativas ciudadana que contribuyen desde abajo, desde lo “micro” a la gobernabilidad sub-nacional y nacional. 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.

El actual problema en la América Latina es que la convivencia democrática no caracteriza a nuestra región. En la mayoría de los países de la región prima la desconfianza interpersonal y en la institucionalidad democrática. Los lazos de cooperación son débiles. Y crecientemente se evidencia una desafección con la política y con ello se erosiona la democracias. El tejido social se ha fragmentado y hay una alta desconfianza interpersonal, lo que redundo en una mayor individualización y en una falta de responsabilidad por la construcción de bienes colectivos, desde lo local a lo nacional.

La convivencia democrática tiene que ver con varias dimensiones:

1) si las normas y las reglas acordadas para las relaciones entre gobernantes y gobernados y las relaciones entre los mismos grupos de población, apuntan a un reconocimiento efectivo de derechos ciudadanos que genere una interlocución que respete sus condiciones y aspiraciones como seres humanos. Esta condición es la que posibilita

---

<sup>7</sup> Juany Guzmán, “Apuntes sobre gobernabilidad y convivencia democrática.” Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID, 2009, p. 1.

avanzar hacia la construcción de ciudadanos, más que de “individuos a los que asistir”

2) si el entorno diacrónico y sincrónico, si las condiciones objetivas, posibilitan o facilitan el reconocimiento de unos y otros como interlocutores válidos, esto es lo que permite el reconocimiento de la legitimidad democrática; el que cada ciudadano es igual a otro en sus derechos en lo referido a los deberes a los que la democracia lo llama, y

3) si las reglas en particular para la resolución de los conflictos son válidas para todas y todos los habitantes de la comunidad política: del distrito, el municipio, el departamento, la provincia o el país. La condición de ciudadanos con legítimos derechos es lo que posibilita que el Estado de Derecho y la ley sean potencialmente igual para todos.

Esta tercera dimensión es clave en el término de convivencia y lo que es importante de destacar es que ella, no obvia el conflicto, al contrario lo reconoce y busca mecanismos para encausarlo en el marco democrático y de sus instituciones. La conflictividad es consustancial a la convivencia porque ésta implica precisamente la interacción continua de intereses no solamente comunes, sino también diferentes y hasta contradictorios. De allí que hace énfasis en cómo se enfrentan los conflictos, en las condiciones en que entran los distintos actores para dirimir o al menos administrar los conflictos, en las variables culturales e históricas que caracterizan esos conflictos.

Los sistemas democráticos son por excelencia los sistemas políticos que más han avanzado en crear mecanismos de resolución de conflictos que reconozcan los derechos de todas y todos los habitantes; en lo que claramente estamos rezagados es en reconocer y enfrentar las enormes desigualdades de condiciones, recursos, oportunidades, accesos y capacidades en que entran los distintos grupos de población a dirimir esos conflictos. Los niveles de violencia, pero también de desconfianza y miedo que prevalecen en varios países de la región, muestran las dificultades en la construcción de sociedades en la ruta de la convivencia democrática.

Estas y otras dimensiones conceptuales, así como el análisis de casos regionales, nacionales y locales, fueron los puntos centrales de la Conferencia Internacional '*Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*', en donde se presentaron los diversos aportes que reunimos en este libro.<sup>8</sup>

### **Estructura del libro**

El presente volumen se divide en dos partes. La primera parte recoge una serie de contribuciones en donde se exploran los fenómenos de la gobernabilidad y convivencia democrática desde una perspectiva regional, que analiza América Latina o algunas de sus subregiones como un todo. Allí se exploran una serie de aspectos metodológicos y conceptuales que poseen validez para toda la región.

En el capítulo primero, Francisco Rojas Aravena explora el fenómeno de la gobernabilidad y convivencia desde la perspectiva de la gente, es decir, de los habitantes comunes y corrientes de América Latina. Para esto él hace uso de dos amplios estudios de opinión pública que fueron realizados en los años 2009 y 2011 por IPSOS/FLACSO. Basándose en los resultados de dichos estudios el autor identifica una serie de problemas que en su opinión deben ser efectivamente abordados por los países de la región para fortalecer la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina. Entre estos se encuentra la necesidad de realizar esfuerzos por fortalecer la existencia de una verdadera cultura política democrática en la región, a través de la cual los ciudadanos sean capaces de defender el régimen democrático en situaciones de fuerte tensiones económicas y sociales. De otra manera, aún existe el riesgo de que los ciudadanos den su preferencia a opciones políticas de corte autoritario que ofrezcan soluciones eventuales cortoplacistas e inviables en el tiempo. También se advierte que los altos índices de inequidad y de exclusión social y económica que afectan a amplios sectores de ciudadanos en América Latina son factores claves en la gestación de la delincuencia y la violencia en la región que a la larga minan la legitimidad del Estado y del régimen

---

8 Esta conferencia tuvo lugar el 23 de abril de 2012 en Leiden Holanda y reunió un selecto grupo de académicos centroamericanos y holandeses. La Conferencia fue organizada por la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de de Ciencias Sociales (FLACSO) con sede en Costa Rica y el Departamento de Estudios Latinoamericanos (LAS) de la Universidad de Leiden. La conferencia contó con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

democrático. Finalmente, se subraya la necesidad de fortalecer la institucionalidad democrática, combatir la corrupción y el crimen organizado para poder garantizar el Estado de derecho.

En el capítulo segundo, Juan Guzmán León analiza críticamente el uso reduccionista que a menudo se le ha dado al concepto de gobernabilidad el cual solo se limitaría a las necesidades del Estado en contener las manifestaciones de protesta social para evitar la inestabilidad como manifestación de la ingobernabilidad. De esta forma no solo se ignora el rol que juegan diversos actores políticos y sociales no estatales en el logro de la gobernabilidad sino que además se niega justamente la importancia que tendría la participación democrática en la consolidación de dicha gobernabilidad. Debido a lo anterior, la autora propone usar el concepto de gobernanza el cual incorporaría de mejor forma los múltiples actores y las diversas relaciones entre ellos en la gestación de la gobernabilidad democrática de una manera menos prescriptiva y normativa. Por otra parte, la autora profundiza en los significados de la convivencia a niveles macro, meso y micro. En la vida cotidiana, la gente se expone a la convivencia a nivel de grupo familiar, de barrio o de localidad. Allí la gente aprende normas de socialización que le permite compartir un espacio geográfico caracterizado por la diversidad (ya sea generacional, de género, étnica y cultural). Las normas de comportamiento pueden hacerse obsoletas y resultar en un marcado deterioro de la convivencia. En base a los mismos estudios utilizados en el capítulo primero, la autora concluye advirtiendo de que el énfasis que a menudo se le ha dado a la seguridad pública como principal amenaza a la convivencia ciudadana, tiende a dejar de lado otros factores de igual o mayor importancia como lo son el acceso al empleo, a la educación y al efectivo mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En el capítulo tercero, Josette Altmann explora el rol que le cabe jugar a la cooperación entre las naciones latinoamericanas, en términos de integración política y económica, en el logro de la gobernabilidad y la convivencia democrática. Hasta ahora, la integración latinoamericana se ha encontrado excesivamente enfocada en torno a objetivos netamente económicos y comerciales. Esto se ha expresado en la creación de diversas iniciativas de integración dirigidas a la reducción o eliminación de barreras aduaneras para expandir el

mercado regional. En su opinión, la región requiere reformular esta concepción economicista del ‘desarrollo’ para llegar a la formulación de un nuevo paradigma en el cual el objetivo del desarrollo humano incluya también la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la población y la plena garantía de los derechos cívicos e individuales de la población. En la práctica, se observa una fuerte retórica integracionista en la región la cual se contradice con prácticas fragmentadoras que más bien tienden a aumentar las desconfianzas y las tensiones entre los diferentes países. Ejemplo de esto es la incapacidad demostrada hasta ahora por América Latina en su conjunto para formular respuestas regionales ante el crimen organizado y el narcotráfico que sean efectivas y duraderas.

En el capítulo cuarto, Dirk Kruijt analiza el estado de la gobernabilidad en América Central a la luz de una larga historia de violencia, de exclusión social y de desgobierno que ha caracterizado a la mayoría de los países de la región. Según el autor, la gobernabilidad y la convivencia democrática en Centroamérica se ve permanentemente amenazadas por dos fallas estructurales. En primer lugar, la existencia de extensos bolsones de extrema pobreza que se expresa en millones de personas que sobreviven diariamente en el llamado sector informal y que se encuentran excluidos de todo sostén de apoyo por parte del Estado. En segundo lugar, la persistencia de grandes niveles de violencia tanto en zonas rurales como urbanas. Incluso Costa Rica, que hasta hace poco era considerada como una esperanzadora excepción en términos de estabilidad política y de integración social, ha comenzado a mostrar problemas de violencia, gobernabilidad y de convivencia democrática que hasta hace poco solo eran característicos de los otros países del vecindario. Si bien la situación económica y social de este país está lejos de llegar a los niveles críticos que se experimentan en el resto de Centroamérica, se observa un incremento de la informalidad y un gradual debilitamiento de las políticas de consenso y de negociación que caracterizaron por años la convivencia democrática costarricense. En el resto de la región, el crimen organizado y el narcotráfico han logrado penetrar las instituciones del Estado y han hecho aumentar dramáticamente los niveles de violencia e inseguridad en la población. El crónico problema de las bandas juveniles (maras) es solo la expresión más gráfica de la desintegración del tejido social y de la creciente ingobernabilidad que se está apoderando de estas naciones.

En el siguiente capítulo, el quinto, José Carlos G. Aguiar nos lleva al tema de la gobernabilidad a nivel 'micro', en una situación subregional específica. Analiza en detalle como las autoridades locales intentan controlar la ilegalidad y el contrabando en el conglomerado transfronterizo formado por las ciudades de Ciudad del Este (Paraguay), Foz do Iguazu (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina). El autor constata la existencia de una fuerte tensión en la agenda que persiguen las autoridades locales, la cual se encuentra supeditada a los postulados neoliberales y la búsqueda de superar las ilegalidades. Por una parte, se acepta y promueve el principio de no intervención del Estado sobre el mercado y se estimula e incentiva el comercio trasfronterizo. Sin embargo, al mismo tiempo se adoptan programas de 'tolerancia cero' y 'mano dura' dirigidas a frenar el tráfico de mercancías que evaden los aranceles de importación y la comercialización de productos falsificados; lo que en la práctica se transforma en un freno al comercio. Esta situación ha llevado a la criminalización de la economía informal -característica en esta zona y en general en las áreas de frontera- y a la creciente penalización de la principal actividad económica de esta zona trifronteriza. El autor analiza en profundidad la adopción por parte de Brasil de la llamada '*lei do sacoleiros*' de 2009, a través de la cual se intenta poner coto al contrabando 'hormiga' que diariamente tiene lugar entre el territorio brasileño y los otros dos países vecinos. En concreto, la aplicación de dicha ley ha resultado en la intensificación de los controles fronterizos y fiscales y un aumento de los operativos policiales. Si bien el Estado brasileño busca con esto demostrar su efectividad ante el comercio ilícito, el negocio trasfronterizo ha encontrado nuevas rutas y mecanismos para continuar con el suculento negocio del contrabando.

La segunda parte de este volumen se inicia con el capítulo sexto, con un estudio de Wil Pansters sobre los obstáculos que enfrenta la gobernabilidad y la convivencia democrática en el México bajo la administración del Presidente Calderón. De su análisis se desprende que el proceso de democratización de la sociedad mexicana aún no logra consolidar las bases necesarias para garantizar la gobernabilidad y la convivencia democrática. El complejo enjambre de viejas prácticas particularistas, clientelísticas y corporativistas con el que funcionó por muchas décadas el régimen unipartidista del PRI, no fueron superadas desde el año 2000 en adelante, cuando se da inicio a la

alternancia en el poder en este país. Si bien a partir de entonces se ha ampliado el pluralismo político y se ha obtenido un mayor grado de autonomía de las instituciones ante las fuerzas políticas que controlan el poder central, esto no se ha traducido en el logro de mayores grados de gobernabilidad y convivencia democrática. Paradójicamente, la creciente autonomía que ha obtenido el poder legislativo del poder ejecutivo, como resultado de la democratización del sistema político, ha generado un creciente número de conflictos entre ambas esferas que han amenazado la gobernabilidad del país. Por otra parte, los nuevos espacios de autonomía adquiridos por los poderes regionales, ha facilitado la penetración por parte del crimen organizado y del narcotráfico en ciertas áreas del país, generando ‘narco regiones’. Esto ha desatado un clima de violencia e inseguridad que amenazan seriamente la calidad de la gobernabilidad democrática y del estado de derecho en México.

En el capítulo séptimo, Håvar Solheim analiza el impacto de las políticas de seguridad pública aplicadas en Bogotá en el fortalecimiento de la legitimidad de las autoridades civiles locales. Su estudio deja en evidencia la importancia que tiene hoy en día el buen funcionamiento de los organismos encargados de la seguridad pública y como el logro de niveles satisfactorios de seguridad ciudadana influye en la mantención de la gobernabilidad a nivel de grandes ciudades. El autor distingue la existencia de dos niveles diferentes en donde se debe concretar y salvaguardar la legitimidad de las instituciones implicadas en la seguridad pública. En primer lugar se tiene que lograr ciertos grados de confianza en la ciudadanía con respecto a la habilidad del Estado en garantizar la integridad física y moral de sus habitantes. Sin embargo, según el autor existe además una segunda dimensión que rara vez ha recibido la atención que se merece. A saber, la calidad de la relación y los grados de confianza existentes entre las autoridades civiles de la ciudad (el alcalde mayor, concejales, etc.) y las fuerzas policiales. Para esto, el autor analiza la compleja relación interinstitucional existente entre el gobierno local de Bogotá y la institución policial en el período 1994-2012. El estudio deja en evidencia que la existencia de una buena relación de trabajo entre el ámbito político y la institución policial es de vital importancia tanto para lograr los objetivos en materia de seguridad como para aumentar el nivel de gobernabilidad en la ciudad capital. Además, el

caso de Bogotá demuestra la importancia que tiene la existencia de un fuerte liderazgo por parte del alcalde en la concreción de una buena tanto entre la autoridad local y la ciudadanía como entre la alcaldía y las fuerzas policiales.

En el capítulo octavo, Kees Koonings ofrece un detallado análisis de los principales problemas que, en su opinión, amenazan la gobernabilidad democrática en Brasil. Según el autor, si bien el régimen democrático se encuentra consolidado en este coloso sudamericano, la gobernabilidad democrática aún se encuentra amenazada por la persistencia de una serie de problemas como la pobreza, la desigualdad social, la inseguridad pública y la corrupción. Sin embargo, en términos institucionales, la democracia brasilera ha mostrado hasta ahora poseer un presidencialismo fuerte que ha sabido asegurarse un apoyo parlamentario suficiente para garantizar la gobernabilidad democrática. En la última década Brasil ha hecho grandes esfuerzos en reducir los niveles de pobreza a través de la aplicación de sendos programas de políticas públicas (tales como Fome Zero, Bolsa Família, etc.) que se encuentran dirigidos hacia los sectores sociales más vulnerables. Estas políticas sociales han sido relativamente exitosas, lo que ha resultado en una creciente legitimidad de las autoridades federales y nacionales ante la ciudadanía. Menos exitosa ha sido la lucha en contra de la violencia y la criminalidad, que se expresa en la creciente presencia del narcotráfico en las calles de las grandes ciudades y en la proliferación de la posesión y uso de armas livianas en la población. Si bien ha habido algunos programas relativamente exitosos para combatir la delincuencia (como es el caso de las *unidades de policía pacificadora*), estos han estado muy focalizados en tan solo algunas ciudades y barrios problemáticos, no alcanzando aún una cobertura nacional. El capítulo finaliza con un análisis del flagelo de la corrupción y de los esfuerzos desplegados por el actual gobierno de Dilma Rousseff en enfrentar la falta de probidad entre altos funcionarios de la administración estatal (incluyendo ministros, gobernadores, etc.). El autor concluye que si bien la corrupción constituye un problema muy serio, esta aún no ha logrado afectar negativamente la estabilidad democrática del país. Sin embargo, la proyección brasilera de convertirse en una potencia mundial pasa inevitablemente por la consolidación de un buen gobierno que aplique y garantice estándares de probidad acorde a los existentes en las naciones industrializadas.

En el capítulo final, Patricio Silva analiza los crecientes problemas de gobernabilidad que Chile ha tenido que enfrentar a partir de mayo de 2011, a raíz del surgimiento de las protestas estudiantiles en contra del sistema neoliberal en general y el lucro en las universidades privadas en particular. Desde la restauración de la democracia en 1990 Chile se perfiló como uno de los países latinoamericanos con mayores niveles de gobernabilidad y de convivencia democrática. Los partidos democráticos que se opusieron a la dictadura de Pinochet, fueron capaces de formar una potente coalición de gobierno (la Concertación Democrática) que procuró y desarrolló por dos décadas un alto grado de estabilidad política, económica y social en el país. Sin embargo, el triunfo de la centroderecha en las elecciones presidenciales de 2010 produjo todo un reacomodo de las diferentes fuerzas políticas que ha tendido a debilitar visiblemente la gobernabilidad en el país. Por una parte, el nuevo gobierno del Presidente Sebastián Piñera ha tendido a gobernar sin buscar un alto grado de entendimiento con los partidos de la oposición concertacionista y con fracturas en la coalición gobernante. Esto ha resultado en la adopción de tácticas obstruccionistas por parte de legisladores concertacionistas y dirigentes de la oposición. Por otro lado, la izquierda extraparlamentaria ha lanzado un ataque abierto en contra del gobierno de centroderecha en torno a un discurso anti-neoliberal, que adquiere cada vez más consenso en relación con el tema de la educación. El surgimiento de las protestas estudiantiles gatilló además la movilizaciones de otros movimientos sociales y regionales que exigen un mayor y más amplio uso de las grandes reservas financieras con que cuenta el país, para destinarlas al gasto social y en un aumento del nivel de vida en general. Según el autor, la gobernabilidad democrática en Chile se ha visto efectivamente deteriorada a partir de las protestas estudiantiles que han llevado a la radicalización de ciertos sectores en la sociedad. Esto ha llevado a un creciente cuestionamiento de lo que hasta hoy ha servido de base a la democracia chilena: un ejecutivo fuerte y con legitimidad, una representación parlamentaria plural a través de partidos políticos y la existencia de un sistema de economía de mercado, reconocido.

Los editores expresamos nuestro agradecimiento al conjunto de colegas que contribuyen en este libro, por generar miradas novedosas y con información primaria sobre convivencia y gobernabilidad democrática en América Latina, con análisis desde lo regional y sub-regional,

lo nacional y lo local. Sus aportes contribuyen en la generación de conocimientos sobre esta temática de vital importancia para el mejoramiento y perfeccionamiento de la democracia, su estabilidad y legitimidad ciudadana. Cabe destacar que las opiniones, afirmaciones y juicios que se expresan en este libro no representan, ni reflejan, necesariamente las opiniones de FLACSO y de la Universidad de Leiden y corresponden a cada uno de los académicos que las emiten. Manifestamos nuestro agradecimiento a la Agencia de Cooperación Española, AECID, por el apoyo a esta iniciativa, desarrollada por medio de un programa regional de la Secretaría General de FLACSO. De igual forma agradecemos a la Universidad de Leiden que acogió en sus instalaciones el desarrollo del Seminario Internacional en el que se abordó la temática.

PRIMERA PARTE

## **Las dimensiones regionales**

## **Gobernabilidad y convivencia democrática: miradas desde la gente**

*Francisco Rojas Aravena*<sup>9</sup>

El sistema internacional está en un profundo proceso de mutaciones, tanto en los aspectos estratégicos como en las relaciones comerciales y ambas afectan las relaciones sociales y culturales. También los vínculos regionales y los impactos locales. Estos procesos de transformaciones obligan a repensar los paradigmas y a construir nuevos mapas conceptuales. La necesidad de visiones holísticas se incrementan. Se requieren miradas desde lo estructural a las percepciones de la gente. En el caso latinoamericano esto adquiere importancia dada la heterogeneidad de las sociedades. Sus rápidos procesos de modernización y de cambios políticos y sociales. Uno de ellos — producto de la reducción de la pobreza y el desarrollo y crecimiento económico — es la emergencia de una clase media<sup>10</sup> que demanda cambios y reformas para consolidar su posición y prevenir - que una crisis -los vuelva a una condición de vulnerabilidad mayor y de pobreza.

La resiliencia regional a la crisis económica internacional, se manifiesta de manera diversa en la región y ello se expresa en miradas diversas de las y los ciudadanos. En este trabajo destacamos algunos de los aspectos centrales de las miradas expresadas en dos estudios de Opinión Pública desarrollados por IPSOS/FLACSO sobre gobernabilidad y convivencia democrática, en los años 2009 y 2011.<sup>11</sup>

De ellos extraemos nueve lecciones sobre la democracia en la región. La convivencia democrática, aspecto esencial en la gobernabilidad, se vincula directamente con la construcción del capital social. La confianza es uno de los componentes del capital social. Los otros dos son el comportamiento cívico y el grado de asociatividad. Según Bernardo Kliksberg, el capital humano y el capital social (más allá del capital natural y del capital físico) son los que tienen una incidencia

---

9 Rector Universidad para la Paz, Naciones Unidas. Fue Secretario General de FLACSO (2004-2012).

10 Revista *Pensamiento Iberoamericano*, “Clases medias en sociedades emergentes”, coordinado por Rebeca Grynspan y Ludolfo Paramio. Número 10, Segunda Época. 2012. Madrid.

11 IPSOS / FLACSO, Estudio de Opinión Pública 2009 y 2011.

mayoritaria en el desarrollo económico.<sup>12</sup> Asimismo, tienen un peso importante en el fortalecimiento de la gobernabilidad y la convivencia democráticas.<sup>13</sup>

Como uno de los principales componentes del capital social, la confianza determina cómo nos relacionamos con los demás miembros de nuestra sociedad. Una de las razones por las cuales la confianza interpersonal es baja en la región se debe a la alta percepción del crimen. Los latinoamericanos tendemos a ver a los demás como “los otros amenazantes”. Esto tiene un impacto negativo en la democracia debido al valor que se le adjudica a la seguridad con respecto a la libertad.

Las personas con una alta percepción de inseguridad tienden a preferir ceder muchos de los aspectos que les permiten una mejor calidad de vida con el objetivo de tener una mayor seguridad. Los ciudadanos optan por “auto-encarcelarse” en sus hogares porque imaginan a un enemigo externo ante el cual siempre se debe estar preparado. Esta situación lleva a observar la relación entre libertad y seguridad como un binomio en el cual sólo una opción es viable, y de ahí que se tiende a priorizar la seguridad sobre la libertad.<sup>14</sup>

## Nueve Lecciones sobre Democracia en América Latina

***Primera lección: la política evoluciona en todas partes, pero la cultura política cambia con mucha más lentitud.*** Aún existe el peligro de volver a valores antidemocráticos del pasado: al recurso de la violencia, a un presidencialismo sin contrapeso, a un clientelismo cada vez más importante y un debilitamiento del Estado de Derecho. En el I Estudio de Opinión FLACSO/IPSOS, que consultó a 9.057 personas, en 18 países, realizado en el año 2009, un 52,4% de los

---

12 Bernardo Kliksberg, “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 D.C., p. 9.

13 Para profundizar en el tema de la confianza se puede consultar: Francisco Rojas Aravena, *Confianza: Base para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y el Caribe. VII Informe del Secretario General de FLACSO*. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General, 2010. También Francisco Rojas Aravena, *América Latina y el Caribe. Confianza: ¿un bien escaso?*. Editorial Teseo / FLACSO / AECID. Buenos Aires, 2011.

14 Tatiana Beirute, “Cohesión social y seguridad ciudadana”, en Josette Altmann (comp.), *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Serie Foro. Quito, Ecuador, FLACSO, 2009, pp. 115-116.

encuestados señalan que los y las (nacionalidad respectiva) respetan las costumbres y las leyes siempre o casi siempre; y 49,6% que nunca o casi nunca. En la consultada del el año 2011, en el II Estudio de Opinión FLACSO/IPSOS, que preguntó a 9.000 personas, tienen como resultado un 56% dice que se respetan las leyes y un 45% que no lo hacen. También para el año 2009 indican en un 33,2% que en su país se violan los derechos al trabajo, este dato para el año 2011 señala un 36%.

Es preocupante que en las comunidades de nuestra región se reconozca que un porcentaje tan significativo no respetan las leyes. Casi la mitad y esto a la par de que poco más de un tercio indica que sus derechos no son respetados. El desarrollo de una *cultura de la legalidad* es una de las principales tareas pendientes en nuestra región. Sin ello se generan más oportunidades para el desarrollo de espacios no democráticos y políticas contrarias al Estado de derecho. La corrupción aprovecha estos espacios, gana adeptos, y con ello se genera una cultura de impunidad, que erosiona al Estado de derecho y la democracia.

***Segunda lección: si no se supera la inequidad y la exclusión económica, abogando por un desarrollo sostenible, la democracia tendrá problemas importantes.*** La inequidad y la exclusión son el principal desafío y la principal traba de la región, por un lado; y por el otro, las políticas sociales son débiles, les falta permanencia, no hay políticas de Estado en su ejecución.

En el año 2009 los encuestados señalan en un 50,4% que las principales causas de la delincuencia son económico-sociales: desempleo 20,8%; falta de oportunidades educativas 18,0%; y pobreza 11,6%. Las respuestas en el año 2011, indican que un 57.6% consideran las causas económico -sociales como causas principales de la delincuencia. Específicamente en el tema del desempleo se señala un 23%, falta de oportunidades educativas 9%, con una reducción de un 9% y la pobreza 19%, lo que muestra un incremento de 7,4%. A ello se suma un 6.4% ligada a la falta de programas para jóvenes.

Cabe destacar que las opiniones de la mayoría de los y las latinoamericanas consultadas señalan que los factores económicos

y sociales son los claves en la generación de la delincuencia y de la violencia. Otros factores poseen una menor ponderación, entre ellos, se consideran: el mal funcionamiento de la justicia, la falta de policías o la falta de castigo. Estos factores considerados en su conjunto alcanzan a un 19,4%. Es decir, la gente pone el foco en los factores económicos y sociales como los de mayor relevancia e incidencia sobre la delincuencia.

*El desarrollo implica equidad. Sin distribución de la riqueza generada no hay desarrollo.* América Latina se caracteriza aun por altas tasas de pobreza (aunque estas han disminuido de manera importante en los últimos años), no obstante, la región es más desigual del mundo, no la más pobre. Lo anterior se refleja al considerar como se reparte la riqueza: el quintil más pobre concentra alrededor del 5% del ingreso nacional, el quintil más rico concentra alrededor del 50% del mismo. El carácter estructural de la pobreza y la desigualdad en nuestra región han llevado al senador mexicano Arturo Núñez a acertadamente preguntarse ¿cuánta pobreza y desigualdad socio-económica resistirá la democracia?<sup>15</sup> La relación de estas variables con la democracia es que quien concentra riqueza, concentra poder.<sup>16</sup> Este poder compite con el que le es delegado a los gobernantes por medio de elecciones. La desigualdad está asociada con instituciones de mala calidad debido a que: 1) Propicia la existencia de intereses más discrepantes entre distintos grupos sociales generando conflictos, inestabilidad socio-política e inseguridad; 2) Provoca que las instituciones queden capturadas por los grupos de poder, de modo que su acción esté orientada a intereses particulares más que al bien común; y 3) Disminuye la disposición a la acción cooperativa y favorece el despliegue de prácticas de corrupción.<sup>17</sup>

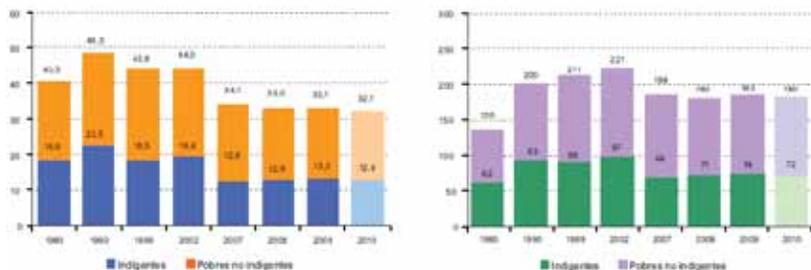
---

15 Arturo Núñez, “¿Es posible consolidar democracia y desarrollo en América Latina con la desigualdad social y la pobreza prevaleciente?”. *Colección de Memorandos Hacia la XXI Cumbre Iberoamericana*. San José, Costa Rica, FLACSO/ AECID, 2011, p. 2.

16 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Organización de Estados Americanos (OEA). *Nuestra Democracia*. México DF, PNUD/ OEA/ FCE/ AECID/ ACIDI/ IFE, 2010, p. 160.

17 Alonso, José Antonio y García-Martín, Carlos. *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)/ Editorial Complutense, 2008, p. 163.

**Gráfico 1**  
**América Latina: Evolución de la pobreza (1980-2010)**



Fuente: CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago, Chile, 2010.

Cabe destacar, que en los últimos años los Estados que han activado políticas públicas eficientes han visto disminuidas sus tasas de desigualdad. Entre 2000 y 2008 (en orden de mayor descenso a menor descenso) Ecuador, Perú, Paraguay, El Salvador, Brasil, Argentina, Chile, México, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Bolivia, Venezuela y Guatemala redujeron estas tasas.<sup>18</sup> La disminución obedece principalmente a una mayor movilidad educativa y a la promulgación de políticas sociales progresistas.<sup>19</sup>

*El desarrollo depende de la inclusión. Sin inclusión no hay desarrollo.* La inclusión apela a la meta de la cohesión social. En su vertiente objetiva, la cohesión depende de la eficacia de los mecanismos de inclusión social como el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. En su vertiente subjetiva, la cohesión social se basa en las percepciones de los miembros de la sociedad: la percepción de poseer titularidad efectiva de sus derechos y sentir que pueden participar y formar parte de las instancias deliberativas.<sup>20</sup> Así también el como se valoran las relaciones de confianza horizontales y

18 Nancy Birdsall, Nora Lustig y Darryl McLeod, “Declining inequality in Latin America: some economics, some politics”. Documento de trabajo 251. Washington D.C., Center for Global Development, mayo de 2011, p. 2.

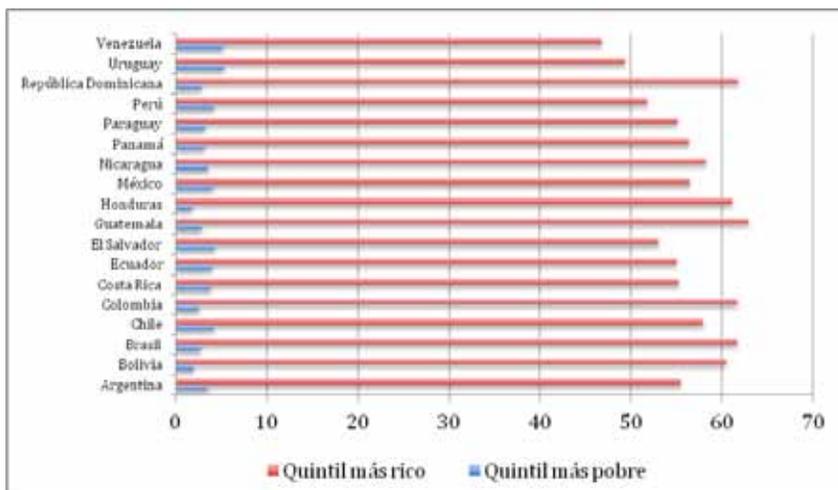
19 *Ibid.*, p. 15.

20 Josette Altmann (comp.), *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Serie Foro. Quito, Ecuador, FLACSO, 2009, p. 12.

como se percibe el contexto de la comunidad.

Gráfico 2.

### América Latina: Distribución del ingreso



Nota: Datos corresponden al último año disponible para cada país (entre 2007 y 2009).  
Fuente: CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago, Chile, 2011.

La dificultad es que en América Latina, *todos somos iguales ante la ley, pero la ley no es igual para todos*.<sup>21</sup> Los problemas de la inclusión social tienen su manifestación más grave en el caso de la dimensión étnica. En nuestra región, desigualdad y diversidad cultural han marchado juntas desde la época colonial. La construcción de los Estados-nación durante el siglo XIX invisibilizó a los grupos afrodescendientes y a ubicar a los indígenas en el pasado rescatando sus aportes históricos, pero invisibilizándolos y marginándolos en el presente. Esto lo hicieron con base en la suposición de que había que elegir entre unidad nacional y diversidad cultural. Estos grupos constituyen una especie de “sociedades paralelas” al margen de las poblaciones no indígenas. No se puede alcanzar el desarrollo sin que estos grupos desarrollen un sentido de pertenencia a sus respectivos países y eso sólo se logra a través de políticas selectivas de inclusión social y el reconocimiento del multiculturalismo.

21 PNUD y OEA, *Nuestra Democracia, op cit.*, p. 85.

Como ciudadanos - los y las entrevistados - el año 2009, un 50,7% manifestaron sentirse discriminado por alguna razón; un 13,5% expresó por su nivel socio económico; un 38,9% nunca se ha sentido discriminado y un 10,4% no respondió. Para el año 2011, un 42% manifestó sentirse discriminado por alguna razón, es decir una disminución del 8.7%. Un 9% indicó sentirse discriminado por su nivel socio económico lo cual muestra una reducción del 4,5%. Un 60% señaló que nunca se ha sentido discriminado, señalando una caída de 21,1%. Existe una mejor percepción sobre integración y tolerancia. Ello es acorde con la disminución de la pobreza y con el hecho que en la región las capas medias han aumentado en números significativos.

***Tercera lección: la transición a la democracia y sus avances siendo esenciales, no durarán sin institucionalidad.*** Es necesario institucionalizar los procesos: los partidos políticos, las instituciones electorales, la educación cívica, generar una perspectiva de cumplimiento de la ley, los servicios civiles, etc. Datos para el año 2009, indican que sólo un 23,5% de los encuestados señalan que participan o colaboran con alguna organización social o política, el 76,5% declara no participar. Para el año 2011, solo un 11% expresaron participar o colaborar con algún tipo de organización social o política, dando como resultado una diferencia de un 12,5%. El 89% indicó no participar en ningún tipo de organización resultando una diferencia de un 12,5%, lo que muestra una baja importante en la participación y en la asociatividad.

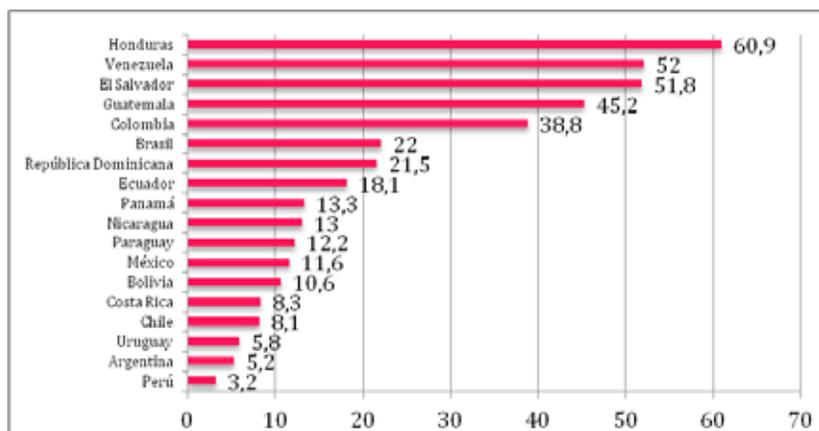
***Cuarta lección: sin reducir la corrupción, sin combatir el crimen organizado, no habrá Estado de Derecho.*** En América Latina, quizá con la excepción de Haití, no hay ningún “estado fallido”, pero todos los países tienen áreas y zonas fallidas. Son territorios en donde el Estado no logra tener el control ni presencia efectiva; no ejerce la autoridad y falla el imperio de la ley. Las amenazas emergentes son cada vez más graves y se vinculan al conjunto de ilícitos desde el narcotráfico, el tráfico de personas y armas, la piratería; en fin, hay un amplio abanico de redes ilegales que corroen el Estado de Derecho. Uno de los hallazgos más significativos en el año 2009, es que los y las encuestadas manifiestan en un 58,5% que en su comunidad / barrio se venden y consumen drogas. Este mismo dato para el año 2011, señala un 57%; lo que representa una mínima reducción de un 1,5%; en “algo o mucho”. Si se agrega “poco” se llega al 81%. Es decir, solo uno de

cada cinco de los consultados señala que no hay venta o consumo de drogas en su vecindario. De igual forma, indican en el año 2009, en un 67% que en su comunidad / barrio conviven la delincuencia. En el estudio del 2011, se manifiesta que la presencia de delincuencia es de un 61%. Esta percepción se vincula con las altas tasas de violencia de la región.

El principal peligro para la paz no proviene de la probabilidad de una guerra entre Estados; tampoco de guerras civiles. El peligro lo constituyen la violencia y, en particular, los homicidios dolosos. La región es de las más violentas del mundo. La violencia se expresa con mayor intensidad en las áreas urbanas. Los homicidios constituyen una pandemia, en términos de las definiciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Gráfico 3

### América Latina: Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes (2003-2008)



Nota: Datos corresponden al último año disponible para cada país.

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2010. *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al Desarrollo Humano*.

El Presidente del BID, señaló en la reunión de gobernadores de la Institución del año 2012, en Montevideo, que el tema de la seguridad es un laberinto con salida. Al graficar la situación de seguridad regional señaló: “cada día mueren 27 personas por el mal de chagas,

32 mujeres por problemas en el parto, 156 como consecuencia del VIH/SIDA y 350 personas por homicidios. Esta región con un 8% de la población posee el 28% de los homicidios del planeta. Los costos económicos son muy altos”.

Así también, un informe reciente del Banco Mundial indica que la población total de Centroamérica es aproximadamente la misma que la de España. Sin embargo, en 2006, España registró 336 asesinatos (*menos de uno por día*) y Centroamérica 14,257 (*casi 40 por día*). Paradójicamente, mueren más personas hoy que durante el conflicto armado en los años 80. En el triángulo norte de Centroamérica y en ciertos barrios de Rio de Janeiro y Colombia se está produciendo un “genocidio juvenil”. Las cifras de muertes de jóvenes son superiores a 270 por cien mil habitantes.<sup>22</sup>

América Latina también es una región con altos índices de narcotráfico, tráfico y trata de personas, contrabando, tenencia ilegal de armas y delincuencia común y organizada.<sup>23</sup> Todo lo anterior evidencia que la violencia sigue siendo un problema estructural en la región y ocupa el primer lugar en las preocupaciones de la gente. Más de un tercio, un 36% de las personas consultadas, en el año 2011, indicaron que ellas o una persona de su familia había sido víctima de la delincuencia en el año anterior. Y manifestaron en un 80% que el narcotráfico era la principal amenaza, seguida de la delincuencia con un 77,1% y el desempleo con un 72,8%. La corrupción constituye un grave problema como lo evidencia Transparencia Internacional. Sólo dos países de América Latina y el Caribe aparecen entre los que poseen corrupción baja.

---

22 Al respecto ver: Enrique Gomariz, “La devastación silenciosa: Jóvenes y violencia social en América Latina.” Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID, 2011.

23 Al respecto ver: Luis Guillermo Solís Rivera y Francisco Rojas Aravena. *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, FLACSO/Catalonia/OSI, 2008.

**Cuadro 1**  
**América Latina: Índice de Corrupción Percibida**

	2006	2008	2009	2010	2011
<b>Corrupción Baja (7-10)</b>	Chile Uruguay	Uruguay		Chile	Chile, Uruguay
<b>Corrupción Media (3-6,9)</b>	Brasil, Cuba, México, El Salvador Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú	Brasil, Bolivia, Chile, Cuba, México, Guatemala, El Salvador Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, R.Dominicana	Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, R. Dominicana Uruguay	Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, R. Dominicana, Uruguay	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México, Perú, Panamá
<b>Corrupción Alta (1-2,9)</b>	Argentina, Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, R.Dominicana Venezuela	Argentina, Haití, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, Venezuela	Argentina, Bolivia, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Venezuela	Argentina, Bolivia, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Venezuela	Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Haití, Nicaragua, Paraguay, R.Dominicana, Venezuela

**Fuente:** Elaboración propia basada en datos de Transparencia Internacional.  
En: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

***Quinta lección: se requiere entender el contexto internacional.***

En la post-guerra fría hay una demanda de más multilateralismo. Concorde posiciones en y con el sistema global es fundamental para establecer un nuevo sistema de reglas. Los factores transnacionales tienen una incidencia cada vez mayor sobre las democracias en el mundo y en las latinoamericanas, entre estos: el cambio climático, las pandemias, la criminalidad organizada, las crisis financieras y alimentarias. Todos requieren soluciones compartidas y corresponsabilidad.

Como una amenaza muy importante, se señala para, el año 2009, al narcotráfico. En el año 2011, un 80% lo consideró una amenaza muy importante y solo un 3% lo consideró nada importante. Esta sigue siendo la amenaza más significativa para la vida de las personas, para la vida comunidad y para la democracia. La VI Cumbre de

las Américas no logro consenso para debatir en forma clara las implicancias del fracaso de la “guerra contra las drogas”, tampoco para un debate sobre la despenalización del consumo individual y La búsqueda de alternativas por medio de políticas públicas de salud. Ello evidencia las dificultades para enfrentar la principal amenaza percibida desde las sociedades latinoamericanas. No obstante, se ha abierto un sendero, un derrotero que abre un nuevo espacio en el debate en Naciones Unidas, en donde la región buscará presentar una posición concertada por medio de la nueva entidad regional, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC.

La paz es una precondition necesaria para el desarrollo. Cabe destacar que América latina y el Caribe son una zona de Paz interestatal. La Paz tiene relación con otros conceptos importantes. El primero de ellos es el *desarrollo humano*. Este va más allá de la esfera económica, es un desarrollo a “escala humana”. Fija un piso mínimo de dignidad humana a la que las sociedades deben propender y el Estado atender.<sup>24</sup> Uno de sus determinantes es el crecimiento económico, pero también toma en cuenta otras dimensiones como la social, la alimentaria, la ecológica, la política, la jurídica y la ética. El desarrollo humano sustentable promueve un crecimiento económico en equilibrio con el ambiente.

Otro concepto clave es el de *seguridad humana*, el cual implica la protección y potenciación de las personas. La protección aísla a las personas de los peligros, mientras que la potenciación les permite realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones<sup>25</sup>. Además de los efectos de la violencia directa, la seguridad humana se preocupa por los efectos de la violencia indirecta (privación de necesidades básicas, incidencia de enfermedades, desastres naturales, desplazamiento de poblaciones, explotación de diferencias culturales y étnicas). También se preocupa por elementos subjetivos como la

---

24 Sonia Álvarez, “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 Óscar A. López Rivera (comp.) *La pobreza: un problema de todos. Serie debate y propuestas sobre la pobreza No. 1*. Área de estudios de pobreza. Ciudad Guatemala, Guatemala, FLACSO-Guatemala, 2005, p. 196.

25 Comisión de Seguridad Humana. *La seguridad humana, ahora*. Nueva York, CSH/ONU, 2003, p. 4.

percepción de inseguridad, promueve *un mundo libre de temor, junto a un mundo libre de necesidad*.<sup>26</sup>

Finalmente, otro concepto clave es el de *Derechos Humanos*. Estos derechos son universales, inalienables, imprescriptibles e irrenunciables. En el área jurídico-política, es posible identificar tres precondiciones sin las cuales la plenitud de los derechos humanos, y por consiguiente, las posibilidades de desarrollo de un país, no son posibles: la autodeterminación, el Estado de Derecho y la democracia.<sup>27</sup> En la construcción de nuevos mapas conceptuales se requiere relacionar de manera adecuada la seguridad internacional, la seguridad estatal y la seguridad humana. También, el vínculo entre desarrollo humano, derechos humanos y seguridad humana.

***Sexta lección: comprender que la internacionalización también viene por las migraciones.*** Esta sólo se produce en el país de recepción por la forma que los migrantes se incorporan a ellos, sino también en las comunidades de origen de la región por las remesas y los deportados. Para el año 2009 los encuestados señalan en un 53,2% estarían dispuestos a irse a vivir a otro país si tuviesen posibilidades. La región latinoamericana y caribeña ha sido y continua siendo un escenario de importantes flujos migratorios y de movimiento transfronterizo y nacionales de personas. Estos movimientos humanos desarrollan otros flujos que adquieren importancia ligados a transferencias de recursos, las remesas, a la creación de nuevos mercados ligados a productos del país de origen y el destino de cierta producción del país de destino a los de origen, tendientes a mejorar la calidad de vida de las familias y las comunidades. Crecen las demandas de servicios. Las redes de solidaridad se han ampliado. Más del 70% de los migrantes envía dinero a sus familias.<sup>28</sup>

---

26 Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, “Seguridad humana: Un estado del arte.” En: *Revista Temas. Cultura, ideología y sociedad*. No. 64. La Habana, octubre-diciembre 2010, p. 4.

27 Roberto Cuellar. “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza: un problema de responsabilidad de los Estados”. Documento presentado en el Seminario Inaugural *La década latinoamericana: Visiones de Desarrollo e inserción Global*. FLACSO-Secretaría General, San José, 26 de abril de 2011, p. 2.

28 Manuel Orozco, *América Latina y el Caribe: Desarrollo, migraciones y remesas*. Editorial Teseo / FLACSO / IAD / CAF. Buenos Aires, 2012.

**Séptima lección: vincularse al mundo por medio de la integración es mucho más eficiente.** La integración en América Latina presenta un déficit grande, no posee aún una voz común.

Cabe destacar, que se está en presencia de un renovado esfuerzo de concertación. La CELAC se ha constituido en una apuesta mayor en torno a construir una voz compartida por la región frente a los temas fundamentales del sistema internacional. Es la entidad más representativa que se ha establecido en la región, fundada en la unidad regional reconociendo su diversidad. El derrotero que siga, la forma en que aborde los desafíos y el liderazgo que los países de la región será determinante en el éxito de este instrumento de un nuevo regionalismo, pos neoliberal, en una etapa de transformaciones hacia un sistema pos occidental.<sup>29</sup>

**Octava lección: el tiempo y la política definen las posibilidades, no solo en el ámbito nacional sino para el conjunto de América Latina.** El tiempo se construye socialmente y define el *timing* político generando espacios o no de concertación. El tiempo define lo posible; en política esto es un aspecto central, se conforma el contexto de lo posible como realidad de cambio.

Si se piensa en el nuevo mapa político de la región, y se miran los periodos electorales, constatamos que el tiempo que tendrán los próximos presidentes para concertar políticas no será más de dos años, el tiempo de superposición es corto. Los acuerdos que no se alcancen en el primer año de mandato, no tendrán viabilidad para concretarse. En su *Informe sobre Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*, el Banco Mundial, reafirma la importancia del tiempo y su impacto en el desarrollo, señala que el costo medio de las guerras civiles equivale a más de 30 años de crecimiento del PIB en un país en desarrollo de tamaño mediano. Un episodio importante de violencia, a diferencia de los desastres naturales o los ciclos económicos, puede borrar toda una generación de progreso económico.<sup>30</sup> La creación de instituciones legítimas que puedan evitar la violencia repetida requiere toda una generación. Los países de transformación más

---

29 Francisco Rojas Aravena (comp.), *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía. La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Editorial Teseo / FLACSO. Buenos Aires, 2011.

30 Banco Mundial. *Informe sobre Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington D.C., Banco Mundial, 2011, p. 5. (resumen).

rápida han tardado entre 15 y 30 años en elevar el desempeño institucional desde el nivel correspondiente a un Estado frágil al de un Estado institucionalizado.<sup>31</sup> En el Cuadro 1 se aprecia el intervalo histórico de los plazos que los países reformadores más rápidos del siglo XX necesitaron para conseguir las transformaciones básicas del sistema de gobierno.

**Cuadro 2**  
**Transformación institucional: intervalos históricos**

Indicador	Años hasta el umbral	
	20 más rápidos	Más rápidos por encima del umbral
Calidad burocrática	20	12
Corrupción	27	14
Militares en la política	17	10
Eficacia del gobierno	36	13
Control de la corrupción	27	16
Estado de derecho	41	17

Fuente: Banco Mundial. *Informe sobre Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington D.C., Banco Mundial, 2011, p. 11 (resumen).

***Novena lección: la democracia resuelve los problemas solo con más democracia, con más Estado de Derecho y participación ciudadana institucionalizada.*** Los problemas de las democracias se resuelven en democracia y con métodos democráticos. En ello incide la democracia de origen y la democracia de procedimientos. *La democracia implica confianza. Sin confianza no hay democracia*

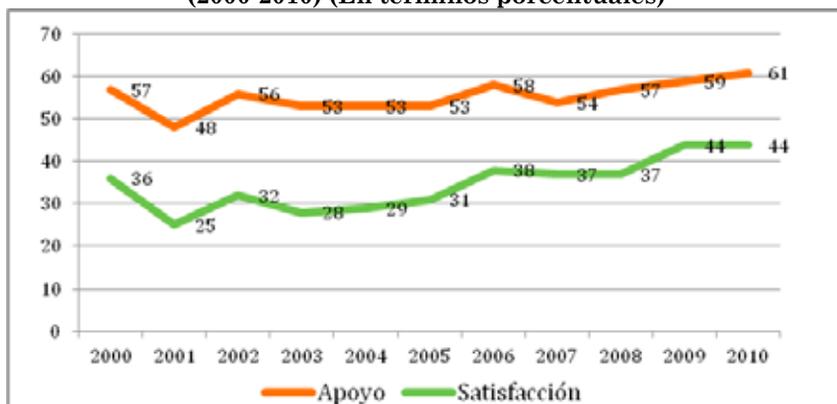
Según la Presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla Miranda, la confianza “no es más que un poder invisible que lo sostiene todo. Basta apenas un asomo de desconfianza para echar, por ejemplo, al viento castillos financieros como torres de papel”.<sup>32</sup>

América Latina se caracteriza por la baja confianza en las instituciones y una confianza interpersonal aún más baja. Bajos niveles de confianza disminuyen las posibilidades de cooperación en sociedades complejas y disminuyen la adhesión voluntaria a las leyes. Los latinoamericanos apoyan la democracia como sistema, pero se encuentran insatisfechos con el mismo tal como muestra el Gráfico 4.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 8 y 10.

<sup>32</sup> Laura Chinchilla, “Confianza, democracia y desarrollo en América Latina.” *Colección de Memorandos Hacia la XXI Cumbre Iberoamericana*. San José, Costa Rica, FLACSO/ CAF/ OSI/ AECID, 2011, p. 1.

**Gráfico 4**  
**América Latina: Evolución anual entre el apoyo y la**  
**satisfacción con la democracia**  
**(2000-2010) (En términos porcentuales)**



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

La confianza es una de las dimensiones subjetivas de la política. La subjetividad social importa. Esta 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.<sup>33</sup> 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 está también tiene una influencia sobre la realidad objetiva de la sociedad.<sup>34</sup> Esto no implica que el crecimiento del ingreso per cápita, la disminución de la desigualdad socio-económica y la reducción de la pobreza pierden importancia, pero no son los únicos requisitos. El fortalecimiento de la democracia, el crecimiento económico y el Desarrollo Humano también dependen de las necesidades de la subjetividad social.

Es necesario mirar cuales son los factores estructurales y políticos que debilitan la democracia en nuestra región para actuar sobre

33 Norbert Lechner, “Nuestros miedos” en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 7, no. 13. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. México DF, diciembre 1998, p. 180.

34 PNUD-Chile. *Informe sobre desarrollo humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, p. 38.

ellos. La importancia adjudicada en la encuesta a los noticieros de televisión provoca que las denuncias coyunturales busquen *pautear* la agenda gubernamental. El noticiero es el que define las urgencias del gobierno. Las demandas a las cuales se enfrenta la administración son por lo general de carácter sectorial; para resolver temas puntuales y de carácter inmediato. Ello hace que se pierdan las miradas de largo plazo. La agenda pasa a ser reactiva. Las demandas una vez satisfechas o que quedan fuera de la parrilla de la televisión, al igual que los actores, desaparecen. Esto en un contexto de reducido apoyo y confianza en los políticos y las instituciones políticas, generan una ausencia de *proyecto país* y dificulta la construcción de *políticas de Estado* de largo plazo.

En el estudio de Opinión FLACSO/IPSOS 2011, expresa que la gente confía en primer término en los noticieros de televisión, más que en el presidente de la República. Ello reafirma los hallazgos del estudio anterior. Un 20% de los consultados expresó se confianza en los noticieros de la televisión y un 16% en los de la radio y la misma cifra para los diarios y periódicos. En cambio solo un 14 expresaron confiar en los o las Presidentes de la República. En contrario, un 29% señaló no creer nada en ellos; en cambio solo un 12% lo hizo respecto de los noticieros de la televisión.

La encuesta ratifica que la Política importa, los políticos son actores estratégicos de la gobernabilidad y convivencia democrática. Sus organizaciones son las que generan visiones de sociedad y promueven proyectos de bienes públicos; con ello se amplía la ciudadanía y la democracia. Sin embargo, estos actores y sus instituciones poseen poca confianza en la ciudadanía. Los entrevistados que manifiestan no confiar nada en los políticos alcanzan a un 48,5%. En relación con instituciones como policía, Tribunales de Justicia, gobierno local, mucha confianza no alcanza al 10% y nada de confianza ronda al 25%. En el estudio de opinión se consultó sobre qué organización es la que más ayuda a la gente frente al gobierno, y en el año 2011 en un 16,7 manifestaron que los noticieros de la televisión, las autoridades religiosas en un 8,1%. Los partidos políticos en un 7,4% y los sindicatos en un 6,6%. Consideran que ninguna un 12,1% y todas por igual un 25%.

En América Latina se deben fortalecer el tejido social, el respeto a la diversidad y la convivencia democrática. Como bien lo afirmaba el Ex presidente de Costa Rica, Rodrigo Carazo Odio, “una efectiva convivencia, una mayor armonía y concordancia social demandan ir más allá de la “tolerancia”, ello se logra con prácticas sociales que se enraícen en la sociedad, se promueven desde la escuela, desde la familia y con políticas públicas orientadas a la integración e inclusión. Esto permitirá pasar de la raya de la tolerancia y llegar a la condición magnífica de no notar la diferencia.”<sup>35</sup>

La necesidad de generar políticas públicas en torno a la consolidación de la gobernabilidad y la convivencia democráticas es una de las razones por las cuales la Secretaría General de FLACSO coordinó el proyecto “*Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina*” con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Este proyecto de carácter latinoamericano y caribeño y abarca 18 países en cuatro subregiones: Mesoamérica, Caribe, Países Andinos y Cono Sur.

Este proyecto explora, analiza y busca precisar la relación entre gobernabilidad y convivencia democrática desde tres abordajes interconectados, pero diferenciados entre sí: ciudadanía, desarrollo local y nuevo conocimiento. Las dos primeras dimensiones permitieron al proyecto tener impacto en la formulación de políticas públicas mientras que la tercera aporta al desarrollo de nuevo conocimiento, tarea impostergable en una América Latina que requiere con urgencia la construcción de pensamiento propio y paradigmas capaces de interpretar mejor sus particularidades históricas.

El objetivo general de esta iniciativa, que me correspondió co-liderar, es analizar las relaciones entre la convivencia y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe y las posibilidades de su consolidación y ampliación por medio de políticas públicas que impacten de manera positiva las condiciones de tres sectores sociales especialmente vulnerables en la región: jóvenes, mujeres y pueblos indígenas.

---

35 Rodrigo Carazo, “La convivencia es la raíz de la gobernabilidad.” Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID, 2009, p. 2.

## **Gobernanza y convivencia: Preguntas en Clave Democrática**

*Juany Guzmán León*<sup>36</sup>

Este ensayo es parte de un proceso de reflexión en el marco del proyecto sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina que en FLACSO se ha estado desarrollando con el apoyo de la AECID.<sup>37</sup> La reflexión sobre la relación entre los conceptos de gobernanza y convivencia están recogidos en un texto previo.<sup>38</sup> En estos apuntes se intenta más bien destacar las preguntas que les vinculan a ambos conceptos en el marco del Estudio de Opinión realizado por FLACSO en 18 países de América Latina en octubre de 2011. El ensayo está dividido en cuatro puntos: 1. Gobernanza o gobernabilidad, 2. La convivencia y la convivencia política, 3. La gobernanza y la convivencia política y 4. Una propuesta para acercarse al binomio gobernanza/convivencia desde las percepciones de las y los latinoamericanos.

### **1. ¿Gobernanza o gobernabilidad?**

El término gobernabilidad se ha señalado en numerosas ocasiones que corre principalmente dos riesgos; o bien de ser utilizado por los gobiernos para calificar la sociedad y la ciudadanía, en relación a su capacidad de movilización y protesta, como condición de ingobernabilidad; o bien, de resultar una apuesta muy normativa y circular: legitimidad más eficacia.

Ello tiene el problema que le da tal preeminencia al gobierno, que subordina o invisibiliza la pluralidad de actores que participan del juego político y de la toma de decisiones públicas. La singularidad de la acción gubernamental y de las autoridades públicas, no autoriza a plantear la aspiración democrática desde ellas, poniendo como parecer ser, en un segundo plano los demás actores en la construcción de la polis, de lo público.

<sup>36</sup> Directora del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica.

<sup>37</sup> Una versión preliminar de este ensayo fue presentada como ponencia en la Conferencia Internacional sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. Universidad de Leiden, Holanda, 23 de abril de 2012.

<sup>38</sup> “Convivencia y gobernanza: encuentros y desencuentros” en Juany Guzmán León (comp.), *Actores y desafíos a la convivencia política en América Latina*. San José, FLACSO, 2011.

Frente a estas incomodidades del concepto de gobernabilidad, se contraponen, el término de gobernanza. Pareciera que gobernanza da una idea de más movimiento, donde uno de los actores claves sin duda es el Estado o más bien dicho el gobierno y las instituciones públicas, pero es claramente solo un actor más. La gobernanza da la idea de relación, de movimiento, que vincula a las autoridades públicas con la ciudadanía, pero que da cuenta de las relaciones múltiples entre los grupos de población, cómo interactúan, qué logran, hacia dónde se encaminan. En este sentido, tampoco presupone autoridades públicas homogéneas, que tienen objetivos claramente establecidos, va más allá, al dar cuenta de una mayor complejidad, hay contradicciones no solamente en los intereses que defienden los distintos actores de la comunidad civil, sino también entre los de la comunidad política. Las mismas instituciones tienen intereses diversos, y pluralizan enormemente el número de voces y de intereses en juego. La gobernanza refiere más a dar cuenta de cómo opera esa telaraña, que a factores o requisitos que deben operar de determinada manera para alcanzarla. En ese sentido puede ser que este término no tenga una carga tan prescriptiva, tan normativa como parece habersele impuesto al concepto de gobernabilidad.

## **2. La convivencia y la convivencia política**

Si la gobernanza, refiere más a cómo opera el juego, pareciera que la convivencia democrática es una aspiración que se busca al reconocer cómo opera ese juego. Hay una intencionalidad al acercarnos al concepto de gobernanza: si ese juego tiene que ver con convivencia democrática o no.

El término convivencia es fundamentalmente un concepto relacional de gente que le toca por diferentes motivos, compartir un espacio geográfico en medio de dos o más ejes de la diversidad, de edad y generación, de ascendencia étnica, de género, de preferencia sexual, de adscripción religiosa, partidista, ideológica, cultural, entre otros. Pero aquí lo importante es que no refiere a cualquier tipo de relación, cuando nos referimos a convivencia ya damos cuenta de un conjunto de factores que parecen caracterizarla: reconocimiento de las y los otros, ciertas reglas para la resolución de los conflictos y en general un conjunto de normas de comportamiento (la mayoría no escritas).

Cuando esas normas se vuelven obsoletas o alguien las incumple y no funcionan las reglas implícitas o explícitas establecidas, decimos que se ha deteriorado la convivencia.

De ahí que al apellidar convivencia, como convivencia democrática estamos deliberadamente apuntando a que refiere a la convivencia que está mediada por lo público, por la relación que va más allá de los grupos familiares o de barrio, sino que la aspiración tiene claramente un objetivo político: cómo se construyen relaciones en países que se dicen democráticos y sobretodo en sociedades que aspiran a ser sociedades democráticas. La convivencia democrática da cuenta de una apuesta explícita por el reconocimiento de los derechos ciudadanos protegidos según la constitución y las leyes, que está en relación con autoridades públicas en lo nacional y en lo subnacional, en lo local, en el tipo de relación que se construye, ya no solamente en lo interpersonal o colectivo, sino entre ciudadanas y ciudadanos sujetos de derechos. Entre ellos y quienes les gobiernan, en la construcción ahí sí de un conjunto de normas que están la mayor parte explícitamente apoyadas en todo un marco institucional o jurídico.

La convivencia democrática como aspiración tiene entonces que ver con varias dimensiones: 1. si las normas y las reglas acordadas para las relaciones entre gobernantes y gobernados, y las relaciones entre los mismos grupos de población, apuntan a un reconocimiento efectivo de derechos ciudadanos que genere una interlocución que respete sus condiciones y aspiraciones como seres humanos. 2. Si las normas son conocidas, divulgadas y promovidas para que se las apropien todos los integrantes de la comunidad política. 3. Si el entorno diacrónico y sincrónico, o como llamaría Marx, si las condiciones objetivas, posibilitan o facilitan el reconocimiento de unos y otros como interlocutores válidos y 4. Si las reglas en particular para la resolución de los conflictos son válidas para todas y todos los habitantes de la comunidad política: del distrito, el municipio, el departamento o el país.

Esta cuarta dimensión es clave en el concepto de convivencia ya que es central destacar que la convivencia política, no obvia el conflicto, al contrario es consustancial a la convivencia porque ésta implica precisamente la interacción continua de intereses no solamente

comunes, sino también diferentes y hasta contradictorios; en lo que hace énfasis es en cómo se enfrentan los conflictos que surgen del permanente roce y juego de intereses y de actores, de cómo opera el juego político. En qué condiciones participan los distintos actores para relacionarse entre sí y con las autoridades públicas, especialmente cuando de dirimir o al menos administrar los conflictos se trata.

América Latina y en particular Centroamérica, tiene logros importantes en estas cuatro dimensiones, desde su tránsito a la democracia, especialmente a partir de la firma de *Esquipulas II*, que es el punto de inflexión por excelencia de la región, en la definición de nuevas reglas para la convivencia política. Tiene, sin embargo enormes deudas: una institucionalidad débil y fragmentada, una historia de dolor, desigualdad, exclusión y conflicto armado que se traducen en carencias y obstáculos para la convivencia. Por ello hay que situar la convivencia democrática como un recorrido, más que como una meta.

### **3. La gobernanza y la convivencia**

Cuando hablamos de convivencia nos referimos a compartir un espacio geográfico. Cuando hablamos de convivencia política lo geográfico es solamente una parte, se comparte un espacio público, una comunidad articulada con un gobierno local, departamental probablemente electo por las y los habitantes de la región específica, etc. Se comparte con organizaciones del más diverso tipo y agremiadas por ejes de articulación diversos.

En este sentido, si se plantea la convivencia democrática como un recorrido, es imperativo ubicarse en el carril de la gobernanza. Solamente reconocer e identificar los factores que definen la gobernanza en un municipio determinado, ya contribuye a la convivencia democrática, ayudar a delinear tanto alcances como limitaciones, obstáculos para ese recorrido, potencialidades, condiciones históricas, contactos y alianzas nacionales e internacionales que la pueden favorecer e impulsar.

En esta perspectiva, la convivencia democrática es una aspiración en triple vía: requiere del marco institucional y jurídico nacional e internacional, para no aislarse y ser parte de este juego en la aldea global. Pero una segunda vía retoma experiencias que tienen que

ver con comunidades más pequeñas, vinculadas a un distrito, un municipio, un departamento. Pero no sobre todos los temas, importante vincular la convivencia en relación con temas considerados como los más importantes para determinadas comunidades. La tercera vía es el intercambio y la diseminación del conocimiento, de las experiencias y de las lecciones aprendidas. La convivencia también se aprende.

La construcción de los espacios públicos como los escenarios de construcción de la convivencia, pasan a ser centrales. La territorialidad deja de ser por supuesto estática, para ser el punto de encuentro y también de roce. Es el espacio de tensión por excelencia: se comparte el espacio, los recursos, el gobierno; el juego de actores e intereses se observa de manera más cercana y horizontal. Ello muestra que factores como la confianza, las formas de relacionarse entre la ciudadanía y entre ésta y las autoridades públicas, el entorno de seguridad y la misma esperanza o percepción sobre el futuro, de algún modo dan cuenta de estas complejas relaciones entre gobernanza y convivencia en las distintas comunidades políticas.

#### **4. Una propuesta para acercarse al binomio gobernanza/convivencia desde las percepciones de las y los latinoamericanos**

FLACSO ha desarrollado, en el marco del proyecto realizado sobre convivencia democrática y gobernabilidad, dos estudios de opinión en los años 2009 y el 2011.

Uno de los objetivos era precisamente analizar los factores que están a la base del binomio gobernanza y convivencia política. Estos factores son: 1. las relaciones verticales, o más bien dicho las relaciones de la gente con las autoridades públicas, 2. la confianza como elemento clave de la convivencia: las acciones o inacciones de las y los ciudadanos están marcadas por la confianza, el creer en las instituciones o en la gente; esto es, si puede contar con ellos, 3. las relaciones horizontales entre la gente: la percepción sobre la práctica del respeto, la tolerancia, el diálogo, el respeto a las leyes y costumbres, 4. la percepción sobre seguridad en la comunidad de la persona entrevistada y, 5. la percepción de estabilidad, en el sentido de cómo se percibe el futuro.

Para tratar de dar cuenta de las percepciones de las y los latinoamericanos de las ciudades consultadas, se realizó un análisis de conglomerados, que nos permita ver ese juego de relaciones. Es evidente que esta es solo una manera de ver la relación entre gobernanza y convivencia, toda vez que, por una parte, las dimensiones tienen fronteras a veces difusas, y además restringimos los mismos términos de gobernanza y convivencia a preguntas muy puntuales que se hicieron en el cuestionario mencionado. Además, la selección de las preguntas para tratar cada dimensión no refiere a todo el cuestionario, sino a aquellas preguntas comparables entre los estudios de 2009 y 2011. Sin embargo, pareciera interesante en el sentido que se planteaba al inicio de estas páginas, que más bien son preguntas en clave democrática; es decir, si nos ayudan a entender cómo la gente en América Latina está percibiendo la democracia en la región y cuáles son las preguntas que se abren a partir de ahí.<sup>39</sup>

El estudio mencionado hace la lectura comparativa de los datos para 2009 y 2011. Sin embargo, para los efectos de este ensayo, interesa destacar solo lo que tiene que ver con 2011, entre otras cosas, porque se requirieron mayores elementos para tratar de explicarse las diferencias, más allá de una lectura gruesa sobre algunos acontecimientos en la coyuntura política de las ciudades y países objeto de estudio, al momento de la recopilación de los datos. La propuesta es más bien someter a consideración la que podríamos llamar la Caja del binomio gobernanza/convivencia.

El ejercicio de construcción de conglomerados consiste en intentar conformar grupos de sujetos con características similares en función de determinadas variables que seleccionamos previamente, como claves para la comparación. El análisis estadístico calcula las distancias entre los sujetos con respecto a dichas variables e integrándolos de acuerdo a los criterios de homogeneidad que presentan.

Hay dos ejes que marcan la diferencia: la relación con las autoridades, que claramente identifican en los resultados a dos grupos que parecen

---

39 El análisis de “clusters” o conglomerados ha sido realizado por Marco Vinicio Fournier (2011), “Comparación de tipologías de personas en dos encuestas sobre gobernabilidad y convivencia democrática en 18 países de América Latina”. Documento a ser publicado por FLACSO como parte de los productos del proyecto en la interpretación de los datos. La reflexión se basa en este documento.

optar por relacionarse institucionalmente con el sistema, mientras hay otros que consideran que son más escuchados mediante estrategias confrontativas. Esto ha llevado a llamar al primer eje: Institucionales vs. Confrontativos. Sería el eje de percepción de gobernanza, que como sabemos no se reduce a ello, de hecho hemos dicho que la forma de resolver los conflictos da cuenta de la convivencia política, pero, para este ensayo, se hace con el propósito de plantear una hipótesis sobre las múltiples interacciones entre ambos conceptos.

El segundo eje, está marcado por las percepciones respecto de las otras cuatro dimensiones: confianza, relaciones horizontales, seguridad y percepción del futuro. Los resultados obtenidos marcan una bifurcación entre quienes tienen mayor confianza en las instituciones y en los otros; es decir, consideran que en las relaciones horizontales privan el respeto y la tolerancia, lo mismo en relación con seguridad y esperanza de futuro, frente al otro grupo que opina justo lo contrario en las cuatro dimensiones. A estos se les ha denominado el eje de Optimistas vs. Pesimistas.

El resultado del análisis de conglomerados en las diferentes opciones de articulación de estos cuatro grandes grupos se muestra en la llamamos Caja del binomio gobernanza/convivencia de la siguiente forma:

Institucionales - Optimistas	Confrontativos - Optimistas
Institucionales - Pesimistas	Confrontativos - Pesimistas

Esto supondría, que quienes están ubicados en los ciudadanos que integran el grupo de *institucionales optimistas*, estos en términos generales se inclinan por la relación institucional con las autoridades, utilizando los mecanismos normativos establecidos para canalizar sus demandas y propuestas, y tienen en general una percepción más positiva de las relaciones entre pares, del entorno y del futuro.

Los *institucionales pesimistas*, si bien apuestan por relacionarse institucionalmente con el sistema, tienen opiniones más negativas en relación con las otras cuatro dimensiones restantes. Los *confrontativos optimistas* por el contrario valoran más positivamente estas dimensiones, pero consideran que las estrategias de

confrontación son más eficaces para relacionarse con las autoridades públicas. Finalmente en el cuarto cuadrante, nos encontramos a los *confrontativos pesimistas*, que consideran las estrategias de confrontación como las prioritarias para relacionarse con el sistema, además de que tienen opiniones negativas de las relaciones con los otros, la discriminación, el entorno y el futuro.

Aunque no es el objetivo aquí, pero puede verse en el anexo 1 que la distribución de los valores promedio, se mantiene para el estudio de 2009 y 2011. Esto es importante, porque ayuda a vislumbrar tendencias. En este último año, se fortalece el grupo de personas denominadas *institucionales* (que pasa de un 72 a casi un 78%), con una mayoría tan significativa. En relación con los niveles de optimismo/pesimismo, ocurre de manera contraria, las opiniones negativas, los *pesimistas* se mantienen constantes y continúan siendo la mayoría (56%).

Un aspecto interesante que muestra el estudio es el perfil sociodemográfico asociado a estos cuatro cuadrantes: en el caso de las personas en la categoría de *institucionales optimistas*, predominan los perfiles de más gente con educación universitaria, que dicen estar empleados, tener casa propia, autodefinirse “blancos” y mayoritariamente católicos. En la categoría de *institucional pesimista*, refiere a mayoritariamente mujeres, sin empleo remunerado al momento de la entrevista, sin casa propia, concentración de indígenas y no creyentes. En la categoría de *confrontativo optimista*, mujeres y hombres con educación superior, con casa propia, mestizos y católicos y, finalmente en la categoría de *confrontativo pesimista*, se ubican mayoritariamente mujeres, con promedio de edad más bajo, menos estudios superiores, sin casa propia y que se definen como indígenas y mestizos, protestantes y no creyentes.

Las condiciones en que acceden los actores al reparto de los recursos de la sociedad y el país, influye al parecer de manera central y determinante en la percepción que tienen no solamente en relación con la esperanza, la confianza y el optimismo, también, respecto de la manera de ser parte del juego y de resolver los conflictos y la forma de interactuar con las autoridades.

## **5. Gobernanza y convivencia para la ampliación y profundización de la democracia**

Si la convivencia política es una aspiración, que se vive y se puede monitorear principalmente en comunidades relativamente acotadas y sobre temas específicos, la pregunta es cómo se construye esa vida en común, qué caminos se recorren. En el entorno latinoamericano, donde el clima de inseguridad por las más diversas razones, es el contexto que pone límites a las relaciones y en general a la convivencia, ésta tiene el riesgo de ser asociada excesivamente con seguridad, lo que puede reducirla a una perspectiva más bien restringida de la convivencia.

El dilema de si asocia excesivamente la convivencia política a la seguridad, más bien tiene un peligro adicional: invisibilizar que las primeras y más importantes dificultades de la convivencia política están en la pobreza y principalmente en las brechas, en las desigualdades existentes aún en comunidades relativamente pequeñas.

El análisis de conglomerados, como se ha señalado, muestra en el estudio de opinión en FLACSO, que los factores de la convivencia no son ajenos a las condiciones vinculadas al empleo, los ingresos, la educación, las condiciones de vida de la población. Ello define no solamente las reglas de la convivencia cotidiana y la convivencia política, sino hasta la misma esperanza de futuro. La democracia o fortalece la confianza y la esperanza en el futuro o al revés, genera desconfianza y desesperanza, no es estática. Nos recuerda que la democracia no es irreversible, como parecen llamarnos la atención situaciones complejas y todavía con muchos signos de pregunta, como son los casos extremos de Honduras en el 2009 y Paraguay en el 2012. No basta con instituciones, no basta con normas escritas, no basta con recomendaciones técnicas; la seguridad y la convivencia política implican decisiones públicas que apuesten por la reducción de las desigualdades, de las brechas cada vez más amplias entre minorías con privilegios y grandes mayorías con carencias, directamente por la redistribución del ingreso, de la riqueza y de las oportunidades, con el objetivo que dio origen a la democracia que conocemos hoy, el objetivo liberal por excelencia de “igualdad ante la ley”.

Pareciera conformista, pero no lo es así. Con que se pensara en la relación entre gobernanza y convivencia, con el objetivo de ampliar y profundizar la democracia, tendríamos que volvernos a este principio liberal que le dio origen: una efectiva “igualdad ante la ley”. La utilización de las instituciones y en general de las normativas, como mecanismos que justifican y reproducen las desigualdades y los privilegios, muestra que el gran desafío de la democracia, es reconocer el principio del derecho como lenguaje de la democracia: la convivencia política tiene reglas de juego explícitas que se acuerdan colectiva y legítimamente. El respeto a esas reglas de juego, las formas de construir acuerdos y la protección y defensa de los intereses diversos de la gente en las sociedades, hacen del binomio gobernanza y convivencia una referencia clave para el remozamiento que requieren nuestras democracias.

## Integración y desarrollo, componentes esenciales para la gobernanza

Josette Altmann<sup>40</sup>

La gobernabilidad se entiende como una articulación de intereses.<sup>41</sup> No es técnica, es política. Es gestión de conflictos. Se centra en asuntos de eficiencia institucional del Estado, pero también en la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de éstos con el sistema político. En suma, el grado de libertad que tienen las personas en una sociedad para alcanzar la satisfacción de sus necesidades, incluidas las de participación política y pertenencia cultural.<sup>42</sup>

Una gobernabilidad para el *desarrollo* depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales.<sup>43</sup> 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. El segundo elemento es la búsqueda del desarrollo socio-económico y la integración social, es decir la generación de políticas públicas 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

---

40 Josette Altmann es politóloga e historiadora, profesora de la Universidad de Costa Rica y ex-coordinadora regional de cooperación internacional de la Secretaría General de FLACSO en Costa Rica.

41 Documento preparado para la Conferencia Internacional Gobernabilidad y convivencia democrática. Universidad de Leiden, Leiden 23 de abril de 2012. Algunas de estas ideas han sido presentadas previamente por la autora o en coautoría con Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute.

42 La investigación reciente de lo que ha venido a llamarse “la perspectiva de la capacidad” encaja, según Amartya Sen, con la comprensión de justicia en términos de vidas humanas y las libertades que las personas puedan ejercer. Véase Martha Nussbaum y Amartya Sen (comps), *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford, 1993.

43 FLACSO-Chile. (2004) *Gobernabilidad en América Latina. Informe regional 2004*. Santiago de Chile, FLACSO-Chile. pp. 14-15 y Francisco Rojas Aravena (2005) *La Gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro*. Informe del Secretario General. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General. pp. 9-10.

base del multilateralismo cooperativo y la preeminencia del Derecho Internacional.

La integración es un medio para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales. Es un camino que debería posibilitar que mejoren las condiciones para la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo otorgándole sustentabilidad, a la vez que mejora el bienestar de la población, y consolida la estabilidad y la paz. La integración efectiva de América Latina es el principal camino para hacer frente al complejo escenario que viven en la actualidad los países desarrollados - en general todo el planeta - producto de la crisis financiera internacional, la inestabilidad económica, el comportamiento especulativo de los mercados mundiales, la devaluación del dólar y la crisis por la que atraviesa actualmente la Unión Europea.

### **1. Aspectos que intervienen en el desarrollo de la institucionalidad democrática**

La democracia ha sido definida como un sistema de toma de decisiones sobre la vida colectiva que, en algún grado, depende de la voluntad de los ciudadanos.<sup>44</sup> El sistema democrático, en la actualidad, plantea serias dudas sobre su capacidad para llenar las aspiraciones de representatividad de la ciudadanía y para lograr la cohesión social, puesto que, desde diversas perspectivas, sus realizaciones parecen insuficientes.<sup>45</sup> Los siguientes aspectos intervienen de manera decisiva en el desarrollo y consolidación de una institucionalidad democrática.

#### *Desarrollo humano*

Por sí mismo crecimiento económico no se traduce en desarrollo. El problema es que los modelos de desarrollo en América Latina se han caracterizado por: a) la desigualdad del modelo; b) mal ajuste externo permanente del modelo; y c) la explotación histórica de los recursos naturales. Un cambio de paradigma se hace necesario en la región que logre el salto del paradigma terminal al paradigma germinal.<sup>46</sup>

---

44 Josette Altmann (2007) "Democratizar la democracia en América Latina. De la democracia electoral a la participativa". En: *Nombres Propios*-Fundación Carolina, pp. 145-150.

45 Ver Dolores Oller Sala. Disertación en el *Foro sobre la calidad de la democracia: retos y amenazas*. Fundación Hugo Zúrate, 27 de febrero 1999.

46 Cecilia López citada en Josette Altmann (1998) *Costa Rica en América Latina. Historia Inmediata*. San José, Costa Rica. FLACSO, p. 23.

El concepto de desarrollo entró en crisis al no proveer bienestar e inclusión social para el mayor número de personas. De ahí surge el nuevo concepto de “desarrollo humano”. Su objetivo es la generación de políticas públicas centradas en las personas y no sólo en los indicadores económicos. Ahora requiere agregársele las nuevas tecnologías y la innovación para que las brechas sociales disminuyan. Dos temas centrales en las agendas para el desarrollo de las sociedades latinoamericanas son la violencia e inseguridad.<sup>47</sup> La violencia deteriora la integración social y rompe el tejido social, impactando negativamente en el desarrollo económico y sobre todo en el desarrollo humano. La violencia además aumenta la ingobernabilidad, debilita la democracia, incrementa la desconfianza y genera las condiciones para que ocurran violaciones a los derechos humanos.<sup>48</sup> Es por esta razón, que sin seguridad no es posible que se dé el desarrollo humano. La seguridad pública, doméstica y ciudadana son bienes públicos que deben ante todo reforzarse y a su vez perfeccionarse para fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano.<sup>49</sup>

### *Cohesión social*

Surge como noción integral y multidimensional que trasciende los temas de reducción de la pobreza como mera satisfacción de necesidades básicas y materiales, tomando en cuenta aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y étnicos en cada sociedad.<sup>50</sup> Como concepto es complejo al tener una vertiente objetiva y otra subjetiva.<sup>51</sup> La primera se refiere a la eficacia de los mecanismos de inclusión social como son el empleo, la educación, la titularidad

---

47 Sobre el tema consultar: Francisco Rojas Aravena (2008) “Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano”; Dirk Kruijt, “Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados.” Ambos artículos en: *Pensamiento Iberoamericano* no. 2. (In) *Seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia*.

48 Francisco Rojas Aravena (2008) “Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano.” En: *Pensamiento Iberoamericano*. (In) *Seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia*, no. 2, p.11.

49 *Ibid.* p.11-12.

50 Josette Altmann (comp.) (2009) *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Quito, FLACSO/Fundación Carolina. p. 12.

51 El combate a la exclusión social parte de la vieja polémica enmarcada en la teoría y la medición de la pobreza. Ya para mitad de la década de los años 90 se había avanzado en el análisis, priorización y articulación para enfrentar las causas de la pobreza, más allá de la mera visión biológica o economicista. Se partió del análisis integral del fenómeno de la pobreza como efecto de complejos procesos sociales, políticos y económicos que deben ser identificados y medidos más allá de aproximaciones e instrumentos que se quieran ocupar.

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 y se derivan del grado de confianza en las instituciones, la percepción de poseer una titularidad efectiva de los derechos ciudadanos y de sentir que pueden participar y formar parte de las instancias deliberativas.<sup>52</sup>

### *Capital social*

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. Renovó la 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 mirar como fundamento importante de la democracia.

### *Confianza*

La confianza es el fundamento de toda relación social que no esté sustentada en la fuerza. Aumenta la complejidad social porque amplía las posibilidades de cooperación más allá del establecimiento de relaciones con personas conocidas, pero al mismo tiempo la reduce 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.<sup>53</sup>

### *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, la tolerancia, el buen vivir, la consolidación del sentido de pertenencia a redes más amplias, y al Estado en general. La convivencia social

---

52 CEPAL. (2007) *Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL, AECI; SEGIB. p. 17.

53 Niklas Luhmann (1996) *Confianza*. Barcelona, Editorial Anthropos/Universidad Iberoamericana de Ciudad de México/ Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. p. 154.

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.

## **2. Riesgos para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina**

En la actualidad las sociedades democráticas han venido experimentando un proceso de desencanto respecto de las instituciones políticas y de lo relacionado con el manejo de la cosa pública. Este proceso tiene como antecedentes la pérdida de representatividad de los partidos políticos, por una parte, y la reducción de las áreas de acción del Estado, por la otra.<sup>54</sup> En el contexto de la realidad de América latina, la carencia de una efectiva participación ciudadana, se explica por el hecho de que la ciudadanía experimenta lo que autores han denominado “el alivio de liberarse de la política”, expresado como una total apatía respecto de esa vinculación con lo público.<sup>55</sup> Dicho proceso ha sido puesto de relieve en el caso de naciones que se encuentran en el proceso de transición a la democracia,<sup>56</sup> pero también sucede en otras con una mayor tradición democrática.

La dialéctica entre sociedad civil y sociedad política y las relaciones entre los poderes del Estado no se dejan reducir con facilidad a esquemas rígidos: las fuerzas políticas y sociales tienden a subordinar el respeto por el modelo normativo a la satisfacción de exigencias específicas y a la superación de coyunturas particulares.

No obstante esta tendencia a la apatía, paralelamente existe un creciente interés en una parte significativa de las y los ciudadanos por

---

54 Nuria Cunill (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD, Venezuela, p. 16.

55 Ver Guillermo O'Donnell y Phillippe Schmitter (comps.) (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós, Buenos Aires.

56 Nuria Cunill, *op cit.*, p. 19

promover una redistribución del poder que les permita tener acceso a las decisiones que les afectan y a participar en las instancias de control de la gestión estatal.<sup>57</sup> Esta cuestión no es solamente, en esencia, un problema de mecanismos o instancias para ejercer la participación. En realidad lo medular está en cuán efectiva, responsable y vinculante es esa participación y cuánto y de qué manera contribuye a la estabilidad y a una convivencia social sostenible. En esencia, cómo contribuye a la gobernabilidad democrática.

En otro orden, existe un contrasentido entre el discurso que coloca especial importancia a la integración regional como el medio a través del cual América Latina y el Caribe pueden alcanzar objetivos políticos, económicos, sociales y culturales, y una serie de paradojas que operan en la integración regional. Por un lado, es una región democrática, pero existe un mayor descontento ciudadano con la democracia; hay un importante crecimiento del comercio con menor integración; existe más crecimiento económico con mayores desigualdades; se da una retórica integracionista, pero con acciones cada vez más fragmentadoras; preexiste un discurso cooperativo con escalamiento de tensiones; la institucionalidad de la integración se compone de complejos diseños institucionales con debilidades estructurales; y en la actualidad se dan respuestas a guerras no tradicionales (como son los casos del crimen organizado y el narcotráfico) de manera tradicional, lo que genera mayor violencia; finalmente a pesar de buscar una mayor autonomía en el sistema internacional, no tenemos voz propia como región. Estas paradojas de la integración se sustentan, además, en una serie de riesgos que atentan contra la gobernabilidad y la convivencia democrática en los países latinoamericanos y del Caribe.

### *Altos niveles de desigualdad, pobreza y desempleo*

El cumplimiento de los derechos económicos y sociales representa uno de los principales desafíos para la gobernabilidad democrática en la región. En promedio la mayoría de los países pueden ser considerados de renta media, no todos los ciudadanos gozan de una mínima calidad de vida debido a las persistentes inequidades. Las asimetrías a lo interno y entre los países de América Latina señalan diferencias en

<sup>57</sup>

Prueba de que esta tendencia son los diversos proyectos de ley que han sido presentados en los últimos años en la región, tendientes a introducir reformas en los procedimientos para elegir los diferentes puestos de representación (reformas a Códigos Electorales), así como para crear mecanismos de democracia directa como el referéndum.

relación con el porcentaje de pobreza. Es así como Uruguay aparece como el país con el menor porcentaje con un 8,6%, mientras que Nicaragua y Honduras aparecen con las cifras más altas con un 61,9% y un 67,4% respectivamente.<sup>58</sup>

### *Bajos niveles de confianza*

En América Latina la confianza en las instituciones es baja. La Iglesia es la mayor depositaria de confianza (64% en 2011). 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. En las instituciones públicas, la mayor confianza está depositada en el Gobierno (40% en 2011) y en las Fuerzas Armadas (39% en 2009) y la menor confianza, donde alcanza niveles bajos, está depositada en los Sindicatos y los partidos políticos (28% y 22% respectivamente en 2011).<sup>59</sup>

### *Falta de consensos fundamentales*

América Latina falla en lograr generar consensos que permitan el mantenimiento de la estabilidad política, el progreso económico y el mejoramiento del bienestar social de la población en su integralidad. Dicha estabilidad política y económica se logra cuando la clase política y los estamentos tecnocráticos logran un consenso básico acerca de cuáles son sus funciones en la democracia actual.<sup>60</sup> Es decir, se requiere de un régimen de cooperación entre políticos profesionales y tecnócratas para que de esta manera se consolide un sólido sistema político pluralista y una adecuada administración del Estado que logre responder a las exigencias políticas, económicas y sociales que permitan gozar de altos niveles de gobernabilidad y convivencia democrática.<sup>61</sup>

### *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

---

58 CEPAL (2011) *Panorama Social 2011*. Santiago de Chile, CEPAL.

59 Corporación Latinobarómetro. (2011) *Informe Latinobarómetro 2011*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro. FLACSO/IPSOS. Estudio de Opinión Pública 2009 y 2011.

60 Patricio Silva (2010) *Tecnocracia y gobernabilidad Democrática en América Latina*. San José, Costa Rica. FLACSO-Secretaría General, AECID. p. 24.

61 *Ibid.* p. 25.

sobre la gobernabilidad. Los Estados no están en capacidad de hacerle frente a estos desafíos de manera aislada. El mayor desafío que enfrenta la integración es poder convertirse en un proyecto básico más amplio, que busque consensos de largo plazo, establezca una visión más latinoamericana con sociedades menos fragmentadas, cuente con la voluntad política de fortalecer la institucionalidad y en el que la supranacionalidad se afiance en un espacio comunitario que logre establecer vínculos sólidos entre desarrollo económico y cohesión social que se traduzcan en una gradual disminución de las asimetrías tanto a lo interno como entre los países de la región.<sup>62</sup>

### **3. Gobernabilidad desde la perspectiva del desarrollo**

El crecimiento económico es una condición necesaria, pero no es el único factor en el desarrollo. La historia de América Latina ha evidenciado 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.

Las políticas universales en torno a la educación, la salud, la seguridad social y la promoción del empleo son claves. Los ingresos recibidos a través del empleo son los que más contribuyen con la disminución de la pobreza, sin embargo cabe destacar que las políticas dirigidas hacia determinados grupos 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. Estas políticas de corte universal se deben complementar adecuadamente con las políticas selectivas. Antes separadas, ahora se busca que ambas políticas 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.<sup>63</sup>

---

62 Josette Altmann (2009) “*América Latina: ¿una región dividida o integrada?*”. En Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (comps.) (2009) *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia?* Quito, FLACSO Ecuador/ Ministerio de Cultura/ Fundación Carolina. p. 129.

63 Francisco Rojas Aravena y Josette Altmann (comps.) (2009), “Efectos sociales de la crisis financiera en América Latina y el Caribe”. *Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática*. San José, FLACSO/AECD. p. 27.

El objetivo de un desarrollo humano adecuado es la generación de políticas públicas que estén centradas en las personas y no sólo en los indicadores económicos. Se debe buscar 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.<sup>64</sup> A este concepto cabe agregar el concepto de “desarrollo humano sustentable”. Este reconoce que el desarrollo (entendido como 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.<sup>65</sup>

#### 4. Integración como respuesta a los desafíos emergentes

El ideario de la integración esta en el ADN de América Latina. Pero se ha frustrado en cada uno de los ciclos, desde el Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 convocado por Simón Bolívar, a la actualidad. La multiplicidad de temas en las agendas de los mecanismos de integración lleva a la dispersión de acciones, así como la adopción de compromisos que nunca llegarán a la práctica.<sup>66</sup> Pese a ello, los procesos de la globalización están generando mayores interdependencias, que obligan a buscar más coordinación de políticas. La respuesta de América Latina ha sido crear y consolidar organizaciones regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Sin integración no avanzaremos en superar los desafíos actuales, ni los emergentes. En el contexto de las crisis globales la única opción es afianzar la coordinación regional. Europa, pese a todo lo avanzado, sufre los embates de la crisis y la única opción viable señalada por sus líderes es más integración. “El mejor modo de evitar la desintegración es avanzar hacia una mayor unidad fiscal y económica. Para nosotros, la única solución es más integración, no menos”.<sup>67</sup> En América Latina, desde Brasil se señala la necesidad de

---

64 Francisco Rojas Aravena y Josette Altmann (2009), *op cit.*, p. 189.

65 *Ibid.*, p. 188.

66 Ver más en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (comps.), (2008) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 AÑOS. FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador y Fundación Carolina, Quito.

67 Tony Blair, Jacques Delors, Gerhard Schoder, Felipe Gonzalez *et al.* (2011) “Europa es la solución no el problema”, en *El País*. 8 de septiembre de 2011, pp. 27 y 28.

un camino estratégico de alianzas, “porque con la crisis internacional, la mejor forma de enfrentar la situación es con la integración de los países de América del Sur”.<sup>68</sup>

Como se ha reiterado con anterioridad en este artículo, la propensión a la integración es algo manifiesto en América Latina y el Caribe. No obstante, persisten las dificultades en los procesos de integración que dejan a la región con menos oportunidades para afrontar problemas comunes y con mayores limitaciones para hacer frente de manera asociada a los desafíos subregionales, regionales y globales en ámbitos como la inequidad, la pobreza, la seguridad, el cambio climático, las pandemias y otras amenazas emergentes. El no contar todavía con “una sola voz” obstaculiza los avances de la integración y favorece la dispersión de posiciones de la región, en una coyuntura donde América Latina ha logrado enfrentar de mejor manera que en el pasado la crisis financiera global del año 2008/2009.

Esta coyuntura ha generado confianza en poder enfrentar la continuidad de la misma, la recesión anunciada, o una recuperación. La crisis se ha transformado en una oportunidad para lograr mayor concertación y coordinación de políticas. Los líderes demandan esfuerzos mayores para concretar acuerdos en materias macroeconómicas y medidas para enfrentar la “guerra de las monedas” con la revalorización de las monedas nacionales, lo que incide en las exportaciones y atrae capitales de alta volatilidad. Sin embargo la crisis también conlleva el riesgo de separar aun más a la región norte de la del sur, por un lado y por el otro, el surgimiento de políticas con un sello nacionalista.<sup>69</sup>

La democracia se ha consolidado en la región. Sin embargo, corre riesgos significativos por la baja valoración de los instrumentos democráticos: el sistema judicial, el parlamento y los partidos políticos. Sin una reflexión profunda sobre las trabas que evidencian los diferentes sistemas políticos, sin una mirada que dé cuenta de la demanda de participación de amplios sectores en un contexto de incremento de los espacios de comunicación, la confianza continuará erosionándose no sólo en estas instituciones políticas sino en el conjunto del sistema. Con una confianza limitada se restringen las

68 Fernando Pimentel (2011). Entrevista en *El Mercurio*. 27 de agosto de 2011. p. A6.

69 Dilma Rousseff, Discurso en el Foro Empresarial de las Américas. VI Cumbre de las Américas, Cartagena de Indias, 14 de abril de 2012.

posibilidades de desarrollo de la sociedad y de emprender tareas colectivas como las que impone el desarrollo en el actual contexto de globalización. De allí que profundizar en las tendencias y en las formas en que los países de la región abordan las dimensiones sociales y el nuevo rol del Estado es camino fundamental para recobrar la confianza y ampliar las oportunidades de inclusión, reduciendo y limitando la desafección.

En un contexto de cambios acelerados de relaciones de poder, el multilateralismo se reafirma como la mejor opción para lograr los equilibrios que puedan mantener la paz y la estabilidad internacionales. América Latina es una región de Paz, es esencial mantener esta condición como base para la construcción democrática y para el desarrollo. La Diplomacia de Cumbres es la forma que ha adoptado el multilateralismo en el siglo XXI. Es un tipo de diplomacia ad hoc. No posee una institucionalidad formal como la diplomacia parlamentaria. Tiende a la superposición. Se crean iniciativas y a la vez iniciativas anteriores quedan congeladas, no se descartan, quedan por si fuese necesario volver a ponerlas en acción.<sup>70</sup> A pesar de ello, este es el mejor espacio de diálogo, de concertación de visiones y suscripción de iniciativas. Como parte de esta diplomacia se desarrolla un conjunto de acciones que conforman un proceso cada vez más complejo de construcción de un discurso capaz de reflejar los diferentes intereses y recoger las principales preocupaciones de los líderes involucrados en el proceso, más allá del poder específico de cada Estado implicado en la iniciativa. De allí que la región convivirá en medio de una sobre oferta de iniciativas y en medio de una amplia red de instancias institucionales de carácter globales, transregional, macro-regionales, subregionales y acuerdos bilaterales nacionales y subnacionales.

Con estos instrumentos será necesario superar los déficits y las paradojas de la integración. Lo anterior demandará mayor creatividad para, en un contexto de baja institucionalización, poca coordinación, falta de acuerdos vinculantes y en general respuestas reactivas, transitar hacia compromisos efectivos y procesos en los

---

70 Francisco Rojas Aravena, Josette Altmann y Tatiana Beirute (2011) "Integración Política: un nuevo camino hacia la integración latinoamericana". Documento presentado en el 12 Foro de Biarritz, Santo Domingo, 6 y 7 de octubre de 2011.

que se satisfagan las promesas, y con ello todos puedan alcanzar las metas propuestas. El diseño y construcción de bienes públicos regionales permite, más allá de cada Estado, satisfacer los intereses de la ciudadanía y obtener una mayor eficiencia con menores recursos posibilitando un acceso ampliado.

### **Consideraciones finales**

La mayor parte de los países de América Latina han realizado esfuerzo en la redistribución de un poder formal que, históricamente ha estado (y, en general, continúa estando) centralizado en el poder ejecutivo, como herencia que se mantiene de los regímenes autoritarios coloniales. En tal sentido, se tiene por cierto que las sociedades son más democráticas en la medida en que los ciudadanos tomen parte en los procesos de decisiones sobre los asuntos públicos.

Recuperar un sentido de metas centradas en el ser humano, en su desarrollo y potenciamiento es lo que permite recobrar los valores universales de la Declaración de los Derechos Humanos, desde sus orígenes en la Revolución Francesa a las metas colectivas que hoy nos hemos propuesto con los Objetivos del Milenio. Ese es el camino para enfrentar los desafíos del presente y superar de manera cooperativa los futuros. Una de las mejores formas de asociarnos es promoviendo una integración efectiva. La integración debe ser vista como un instrumento que posibilita el logro de metas políticas, económicas, sociales y culturales que tratan de mejorar las condiciones no sólo de la inserción internacional de la región sino además ampliar y consolidar el desarrollo dándole sustentabilidad. La agenda actual de la región pasa por el silencioso y gradual sostenimiento de los procesos sociales que exigen orientaciones claras de parte de los gobiernos para evitar que las demandas sociales se conviertan en crisis sociales y crisis de gobernabilidad. Por ende, la integración latinoamericana continúa siendo una inspiración de mediano plazo y ésta será previsible si se superan las asimetrías entre los países y a lo interno de estos países y si se establecen liderazgos claros en los distintos ámbitos de acción. El verdadero desarrollo humano se alcanza cuando se generen políticas públicas que estén centradas en las personas y no sólo en los indicadores económicos. Debe buscar 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.<sup>71</sup> Para ello, la política social no debe estar en aislamiento ni subordinación a la política económica sino que el desarrollo social debe ser visto como una condición necesaria, consustancial y complementaria para que el crecimiento y desarrollo económico sean verdaderamente exitosos.

La gobernabilidad debe verse como la capacidad que tenga un gobierno elegido democráticamente para dar órdenes atendiendo demandas sociales y la disposición de aceptarlas de los gobernados. El tema de la capacidad plantea el de la eficiencia gubernativa y el de su aceptabilidad la coloca en la discusión de la legitimidad, que comienza con el origen democrático de quien ordena y se extiende a la amplitud del proyecto social que desarrollan los gobiernos. Planteado de esta manera, el análisis de la gobernabilidad debe estar referido a los viejos y nuevos actores que actúan en el escenario político y a los procesos sociales e institucionales que legitiman o invalidan su desempeño.

Aún ahora en América Latina la discusión planteada entre neoliberales y keynesianos revive las viejas confrontaciones entre desarrollistas y estructuralistas de los años sesenta, o entre liberales y planificadores de los treinta. Y para sumar, el conocido dilema “mercado *vs* Estado” no ayuda mucho. El viejo dilema “crecimiento o equidad”, alrededor del cual giró el enfrentamiento teórico sobre desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX, aparece desbordado por el surgimiento de temas como el mejoramiento de la calidad de vida en condiciones de libertad, el desarrollo sostenible o la importancia de fortalecer el concepto de ciudadanía como fiel expresión de una nueva estabilidad democrática. Muchos países terminan pagando altos costos de gobernabilidad y equidad por sostener un esquema de relación global que hoy está beneficiando a no más de treinta economías, la mayoría de ellas economías industrializadas, sin que, por otra parte aparezcan señales claras del mundo rico para mejorar los términos de solidaridad con las regiones más pobres.

---

71 Guillermo Zúñiga (2009) “Políticas públicas y cohesión social. La política fiscal en Costa Rica” en Josette Altmann (comp.) *cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Quito, FLACSO/ Fundación Carolina p. 189.

En síntesis, cualquier debate sobre gobernabilidad requiere una discusión sobre el concepto de “desarrollo” y el rol de las políticas económicas y sociales en la consecución del nuevo paradigma del desarrollo que se requiere para enfrentar los desafíos del nuevo siglo.

# Gobernabilidad en Centroamérica: Pobreza, informalidad, exclusión y violencia en el “Corredor de la Muerte”

*Dirk Kruijt*<sup>72</sup>

## Introducción

Centroamérica tiene una larga tradición de pobreza, exclusión, violencia, represión y mal gobierno.<sup>73</sup> Diversos autores han tipificado la subregión como “democracias de baja intensidad”, “democracias con fracturas” o “democracias con líneas de falla”. Las economías centroamericanas tienen como característica común el estar afectadas por altos índices de desigualdad y por la presencia de una pobreza generalizada. Los resultados del índice de desarrollo humano (IDH) y del índice de pobreza humana (IPH) producidos por el PNUD, clasifican a El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, junto con Bolivia, Haití y Honduras, como los países más pobres del hemisferio occidental. Esto es en parte el reflejo del carácter excluyente que caracteriza a las sociedades de América Central (PNUD, 2010a, 2010b). Tradicionalmente Costa Rica era una excepción, pero en el siglo XXI esta nación ha comenzado a mostrar gradualmente rasgos más parecidos a los demás integrantes del istmo.<sup>74</sup>

Las democracias centroamericanas presentan líneas de falla estructurales. La primera línea de falla es el problema no resuelto de la profunda pobreza que sufren grandes segmentos de la población. Centroamérica es una región donde una parte importante de la población son, a la vez, pobres, informales y excluidos. La segunda línea de falla es la persistente violencia en áreas urbanas y en zonas rurales. Estas líneas de falla constituyen serios problemas de gobernabilidad en todos los países de Centroamérica. En este capítulo comienzo con una reseña histórica sobre el tejido económico, social y político de cada uno de los países de la subregión. Posteriormente analizaré de forma más detallada los problemas de gobernabilidad, primero en términos de brechas económicas y fisuras sociales, y

<sup>72</sup> Catedrático emérito en Estudios del Desarrollo de la Universidad de Utrecht.

<sup>73</sup> Véase Brockett (2005), Cardenal y Martí y Puig (1998), Kruijt (2009), Sojo (1999) y Torres-Rivas (2007).

<sup>74</sup> Véase al respecto Sojo (2010) y Trejos Solórzano (2011).

después en términos de los efectos de la presencia de carteles y mafias y, en general, del crimen organizado sobre el sistema político. En las conclusiones retomaré la perspectiva de la gobernabilidad.

## **1. Antecedentes históricos**

Durante la administración colonial española, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, y Costa Rica fueron gobernadas como la Capitanía General de Guatemala. Formalmente fueron parte del Virreinato de México, pero en hecho fueron considerados como provincias de una colonia separada. En 1823, las Provincias Unidas de Centroamérica se declararon independientes de España -y de México- y se constituyeron como una república federal. Sin embargo, la república colapsó en 1838. Se desataron una serie de guerras civiles, secesiones y reconquistas en el siglo XIX. Surgieron repúblicas independientes, federaciones y confederaciones que reunían tres, cuatro o cinco de las provincias anteriores y que luego se volvían a disolver.

Las fuerzas armadas fueron en hecho pequeños ejércitos bajo el mando de potentados locales quienes forzaron a peones indígenas al servicio militar y a veces incluso a formar milicias privadas bajo la bandera de fuerzas armadas nacionales. Este tipo de actividad ocurrió en todas las repúblicas de Centroamérica con la excepción de Costa Rica, que era gobernada por presidentes civiles y mantenía un ejército pequeño. En los demás países, sin embargo, hubo una larga sucesión de dictadores, dirigentes de milicias, juntas cívico-militares, héroes de guerra, dirigentes guerrilleros, coroneles separatistas, liberales y conservadores que se disputaron el poder por períodos mayores o menores. Los comandantes militares se autoproclamaron con frecuencia jefes de estado o dirigente de revoluciones, generalmente de carácter violento.

No obstante ha prevalecido en los cinco países centroamericanos una vaga pero inconfundible nostalgia sobre un destino común. La mayoría de los ciudadanos en estos cinco países mencionados conservan una identidad dual: como ciudadanos de sus respectivos países y como centroamericanos, fenómeno interesante ante la heterogeneidad

latinoamericana.<sup>75</sup> Inestabilidad política en uno de los cinco países tiene generalmente repercusiones en los demás países que forman parte del istmo. Todos estos países son pequeños en términos de tamaño y población, por lo menos en comparación con los otros países latinoamericanos que generalmente tienen territorios mucho más extensos y poblaciones más numerosas.

Costa Rica es una excepción a la turbulencia e inestabilidad que plagó a sus vecinos centroamericanos. Después de una corta guerra civil en 1948 se abolió el ejército nacional. En las décadas siguientes el país transitó hacia un estado benefactor democrático con altos índices de educación y salud pública. Desafortunadamente, durante la mayor parte del siglo XX en los otros países de Centroamérica se siguió con la larga tradición de dictaduras y de represiones brutales. La represión feroz, pobreza masiva, separación étnica (sobre todo en Guatemala), exclusión social a gran escala y división religiosa han sido su característica. Estas fisuras sociales fueron terreno fértil para el resentimiento y desesperación que luego abonó y se expresó por medio de movimientos revolucionarios. El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, en los primeros 170 años que siguieron después de su independencia, fueron organizados como economías oligárquicas cuya cohesión se mantuvo por medio de la represión más que por la participación. Sus sociedades estaban fuertemente divididas en las que la pobreza masiva y la exclusión social fueron mantenidas por medio de extensos períodos de dictaduras militar.<sup>76</sup>

Dictadores militares y juntas cívico-militares, considerados como aliados leales para detener revueltas sociales y sublevaciones comunistas, recibieron apoyo militar y financiero de parte del gobierno en Washington. En la segunda mitad del siglo XX, en tres países vecinos del istmo centroamericano -El Salvador, Guatemala y Nicaragua- se libraron tres guerras de guerrilla paralelas. La aspiración común era la de erradicar las dictaduras militares y establecer sociedades socialistas que terminarían con la corrupción e inequidad que caracterizaban las dictaduras y las oligarquías que desde hacía mucho tiempo ostentaban el poder político y económico. Las guerras en estos tres países fueron iniciadas en el período de la

---

<sup>75</sup> Sobre esta heterogeneidad, véase Rojas Aravena y Falconi (2011).

<sup>76</sup> Véase al respecto Pérez Sainz y Mora Salas (2007) y Sauma (2009).

guerra fría. Siendo formalmente guerras internas de carácter local, cada cual de las guerras retroalimentó las dos otras.

En los hechos, todos los países centroamericanos estuvieron fuertemente involucrados en este conflicto armado. Guatemala y Nicaragua se convirtieron en teatros de guerra desde fines de los años 50. El Salvador se unió a este escenario bélico a fines de los años 60. Honduras, país aliado a los EEUU y víctima hasta 1987 de una dictadura militar, comenzó a brindar apoyo a las fuerzas anti-sandinistas cuando este movimiento guerrillero había tomado el poder nacional en la vecina Nicaragua en 1979. Desde 1980 se inició una segunda guerra interna en Nicaragua, la llamada guerra de la Contra, por las fuerzas que operaron contra el gobierno sandinista. Se trataba de fuerzas financiadas y entrenadas por los EEUU y que operaban desde bases en Honduras y las zonas fronterizas en Costa Rica. Costa Rica había inicialmente apoyado la guerrilla sandinista pero cambió de simpatía política durante los años 80 y ofreció apoyo semi-encubierto a las fuerzas de la Contra. Sin embargo, a fines de los años 80 este país tomó una iniciativa decisiva para favorecer la realización de negociaciones de paz que en 1990, 1992 y 1996 terminaron las guerras internas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, respectivamente. La intensa duración del conflicto, los largos años de una guerra de baja intensidad, las matanzas individuales diarias y las masacres intermitentes en los tres países no solo destruyó las vidas de hombres y mujeres sino que dislocó severamente el orden económico, político y social de los tres países. También Honduras sufrió de las guerras de sus vecinos. Costa Rica también sintió las consecuencias, de manera indirecta, al convertirse en el destino final de flujos migratorios centroamericanos, procedentes de El Salvador y sobre todo de Nicaragua.<sup>77</sup> En general, la economía centroamericana se transnacionalizó a partir de la paz (Robinson, 2003).

Los gobiernos instaurados en el poder después de las guerras, si bien fueron electos democráticamente y no fueron abiertamente represivos, generalmente sirvieron a las clases pudientes en estos dos países. A finales de los 80 y a inicios de los 90, la migración masiva a los Estados Unidos, especialmente después de las guerras, junto con la dependencia que tiene un 10% al 25% de los hogares en El Salvador, Honduras,

---

<sup>77</sup> Véase al respecto Kevenhörster (2010) y Morales Gamboa (2007, 2011a).

Guatemala, y Nicaragua, y en menor grado de Costa Rica, de las remesas de familiares residiendo en los Estados Unidos, demuestra la debilidad de las económicas de posguerra de Centroamérica. La región centroamericana está enredada en una nueva dependencia de los Estados Unidos, la cual se expresa en una emigración sustancial y continua a ese país y una creciente dependencia de las remesas de familiares residiendo en los Estados Unidos ya sea por conductos legales o ilegales. Ningún gobierno centroamericano, sea cual sea su orientación política, puede arriesgarse a provocar la ira de un gobierno estadounidense capaz de regular el estatus residencial de sus inmigrantes ilegales o semi-legales, y por ende, de interrumpir el flujo indispensable de remesas de tres mil millones de dólares anuales o más por país, un flujo que atenúa la pobreza en cada país y que provee por lo menos unas condiciones de vida mínimas aceptables a una porción de sus ciudadanos.<sup>78</sup>

## 2. **Gobernabilidad: Brechas económicas y sociales**

La economía centroamericana en el siglo XXI se caracteriza por una estructura de líneas de falla: desigualdad, pobreza e informalidad. Esta enorme quiebre económico genera sociedades fragmentadas y tendencias socio-políticas de exclusión social. Junto con los efectos de la violencia experimentada durante las décadas de las guerras internas, los países centroamericanos están poblados por grandes segmentos de ciudadanos de segunda clase. Incluso Costa Rica, que siempre fue considerada como el país con un desarrollo más armónico y una sociedad más integradora, esta lentamente manifestando rasgos que en el pasado solamente se atribuía a los demás países del istmo. Consideraremos país por país:

**Guatemala:** Durante gran parte de los siglos XIX y XX Guatemala era una “república aristocrática”, un país donde una élite pequeña pero poderosa, ligada por lazos familiares, sustentaba el poder económico (Benganza, 2007; Luján Muñoz, 2004). El ejército desempeñaba el papel de guardián político de este orden.

La gestión económica era conservadora, lo cual caracteriza a este país hasta el día de hoy. El país posee un buen nivel de estabilidad monetaria.

---

78 Véase en este sentido Fajnzylber y López (2007).

La Junta Monetaria, compuesta por representantes del Banco de Guatemala (Banco Central) y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) mantiene desde 1945 la moneda nacional (el Quetzal) permanentemente en una relación de 7,5 frente al dólar norteamericano. Representantes de otros segmentos de la población económicamente activa son excluidos de la membresía de la Junta Monetaria. En 2009 la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala (FENACOAC), una asociación de más de un millón de miembros, solicitó formar parte de la Junta, pero el CACIF frustró esa iniciativa.

Durante la guerra de 36 años (1960-1996) el gobierno guatemalteco (generalmente en manos de militares) gastó más del 50% del presupuesto nacional en “seguridad y defensa”. En la primera década del presente siglo el componente social (educación, salud, vivienda popular) representa más que 50% del gasto. Estudios del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) realizados durante la década pasada demuestran que los porcentajes de pobreza (y pobreza extrema) están disminuyendo. Estos han pasado de 62% en 1989 a 51% en 2006. Entre 2000 y 2006 el porcentaje de la pobreza rural se redujo de 80% a 62%. Probablemente el volumen de las remesas (43% de las remesas tiene un destino rural) y el volumen creciente del gasto público social explican esta tendencia a la baja.<sup>79</sup> Las mismas fuentes indican que la región en donde más se concentra la pobreza extrema es la región indígena en el occidente del país. La pobreza urbana se concentra sobre todo en Ciudad de Guatemala que ha crecido rápidamente durante las dos últimas décadas como resultado de un permanente flujo migratorio rural-urbano. Según el PNUD el 15% de la población era extremadamente pobre y el 51% era pobre (PNUD, 2010: 317).

Gran parte de la población guatemalteca sobrevive en la informalidad. Según datos del INE el 29% de la población económicamente activa vive de actividades en la economía formal. Datos del IGGS (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) indican que solamente el 19% de la población tiene acceso al seguro médico o a una forma de jubilación.<sup>80</sup>

---

79 Véase INE (2007) y SEGEPLAN (2007a, 2007b, 2008).

80 IGGS (2004: 41) y Linares López (2006, 2007).

En 1994 era todavía el 34%. Según un estudio del IGGS en 2008 el 80% de la población no tenía alguna forma de seguro social (IGSS, 2009: ix). Estos datos son todavía más pavorosos sabiendo que el 70% de los contribuyentes del IGSS viven en los departamentos colindantes de Guatemala y Esquintla. En otras palabras: el 70% de la economía formal gira alrededor de la ciudad capital y su periferia, mientras que en los demás departamentos (y sobre todo en el Occidente del país, la región maya) la informalidad y por ende la exclusión social es la característica denominadora (IGSS (2007: 41, 43). La exclusión social se traduce también en el sistema político. Mientras que alrededor del 50% de la población nacional es indígena, solamente un ministro en el gabinete del presente gobierno del presidente Pérez Molina es de descendencia maya, el ministro de cultura. Es cierto, cada partido político tiene algunos diputados indígenas, pero el poder decisivo en asuntos de interés nacional está y estaba siempre en manos de la población ladina.

**El Salvador:** Como en Guatemala, El Salvador tenía su élite económica de familias interconectadas. También en el Salvador hubo una guerra civil que terminó en 1992 tras la firma de un acuerdo de paz. Contrario al caso de Guatemala, después de la guerra hubo una implosión de la izquierda, en El Salvador la anterior guerrilla se transformó en un partido político con poder electoral. En 2009 un gobierno de la izquierda asumió el poder.<sup>81</sup>

En 1992 dos tercios de la población vivía por debajo de la línea de pobreza. Entre 1989 y 2009 cuatro gobiernos de orientación neoliberal privatizaron la banca, las telecomunicaciones y el seguro social. En 2001 el dólar norteamericano se transformó en la moneda nacional. La élite económica se transnacionalizó y se convirtió de latifundistas en banqueros e inversionistas en supermercados, shopping malls y el sector inmobiliario (ver González, 2007). Durante la guerra gran parte de la infraestructura económica rural fue destruida. En las dos últimas décadas la mayoría del empleo nuevo fue generado en el sistema de maquila, una forma de economía formal pero con rasgos informales: en la maquila los salarios son muy bajos, sindicalización es poco viable y la protección laboral de parte del Estado es básicamente

---

81 Véase también Gómez Gálvez, Porras Castellón & Stein Heinemann (2006)

ausente.<sup>82</sup> Otra fuente de ingreso es el sistema de remesas: Después de la paz se realizó un éxodo poblacional mediante la migración masiva de la población a los Estados Unidos, México, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Una cuarta parte de las familias salvadoreñas es dependiente de remesas. Es una de las fuentes de relativa estabilidad económica y funciona como amortiguador de la pobreza nacional (Gobierno, 2010a).

Según las encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM, 2007, 2008) el 31% de todas las familias era pobre en 2007. En el mismo año el 11% de las familias eran consideradas como extremadamente pobres (EHPM, 2007, 2008). Junto a lo anterior se ha dado una fuerte expansión de la economía informal (Valencia, Astrid y Silvia Rubio, 2010). Las consecutivas encuestas de EHPM demuestran que hay un porcentaje históricamente muy persistente de subempleo, de 49%, en 1950 reduciéndose lentamente hasta 43%, en 2006. El subempleo es mayor entre los jóvenes. El 46% de la población urbana económicamente activa es considerado como informal. Solamente el 11% de esta población tiene un seguro en el ISSS (Instituto Salvadoreño de Seguridad Social).<sup>83</sup> Se sabe que la pobreza y la exclusión social están sobre todo afectando la población rural.

Durante el período de los gobiernos neoliberales el agro fue mayoritariamente descuidado y recibió muy poco aporte en términos de infraestructura y provisiones sociales de parte de las autoridades nacionales. Sin embargo, también las deficiencias en el ámbito urbano son considerables. En 2010 FLACSO, el ministerio de economía y el PNUD publicaron el atlas de la pobreza humana (FLACSO y PNUD, 2010a, 2010b). Los investigadores utilizaron para esto diversos indicadores de ingreso, vivienda y otras características barriales. Se calcula que unas 486,000 familias urbanas, alrededor de dos millones de personas urbanas, sufren de las consecuencias de pobreza y/o exclusión social, en términos de deficiencias de ingreso, de educación e inserción inadecuada dentro del mercado laboral.

---

82 Véase Sepúlveda Malbrán, Schapira-Felderhoff and Delpéch (2009: 51). Según esta fuente trabaja un millón de centroamericanos en la maquila.

83 <http://voiceselsalvador.wordpress.com/2009/09/24/iss-s-welcomes-its-new-director> (consultado el 7 de Julio de 2010).

**Honduras:** En las primeras décadas del siglo XX la influencia de las empresas bananeras norteamericanas era tan grande que Honduras se convirtió en el país prototipo de una “república bananera”. Entre 1902 y 1985 el sistema de bancos centrales estadounidenses mantenía la moneda nacional, la lempira, en un cambio constante de 2:1 frente al dólar. Diversas intervenciones por parte de infantes de marina norteamericanos tuvieron lugar en 1903, 1907, 1911, 1912, 1919, 1924 y 1925. Como en los casos de Guatemala y Nicaragua, una serie de dictadores militares llegaron al poder en Honduras contando con el apoyo de los Estados Unidos. Entre los años 50 y 80 gobiernos civiles y militares, a veces muy conservadores, otras veces más bien reformistas, ocuparon el poder. Hasta los años 90 los militares también participaron en la gestión económica del país. Contrario al modo de operar en toda la región latinoamericana efectuaron, en 2009, un “golpe correctivo”.

Desde los años 90 el gobierno nacional estimuló la expansión del sistema de maquila. Actualmente, Honduras es el país con más presencia de la maquila en Centroamérica.<sup>84</sup> A pesar de un crecimiento macroeconómico de 4 a 5% en los últimos siete años (2012), este incremento no se ve reflejado en un mejoramiento del estándar de vida de la mayoría de las familias (BCH, 2009: 26). Más bien, una élite de viejos y nuevos ricos, en parte de descendencia sirio-libanesa, se estableció y consolidó su presencia en sectores del latifundio, la banca, los medios de comunicación, el sistema energético y la maquila. Esta oligarquía considera un diálogo con políticos de los dos partidos (el Partido Nacional y el Partido Liberal), sectores empresariales medios y hasta militares como el camino “hacia el comunismo”.

Datos del INE y del PNUD demuestran que la pobreza nacional se está consolidando.<sup>85</sup> De las familias rurales el 62% es pobre y de ellos el 42% extremadamente pobre. En el ambiente urbano la extrema pobreza afecta al 16% de las familias. En el período entre 2002 y 2007 estos porcentajes prácticamente no variaron. Por lo tanto no sorprende saber que también en Honduras se ha generado un proceso de emigración masiva. Según las encuestas del INE el 11% de todas las familias hondureñas tiene por lo menos un miembro directo viviendo

---

84 Véase Paredes Gámez (2007) y Sepúlveda Malbrán, Schapira-Felderhoff y Delpéch (2009).

85 Véase INE (2008) y PNUD (2009).

en los Estados Unidos, Canadá, México u otros países, mientras que el 20% de todas las familias recibe remesas.<sup>86</sup>

De la población económicamente activa (PEA) solamente el 52% recibe un salario, mientras que el 42% sobrevive en el sector informal. Por otra parte, la cobertura del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) es solamente del 20% de la Población económicamente activa.<sup>87</sup> Esto significa que incluso algunos sectores que laboran en el sector privado formal y en el sector público no se encuentran incorporados al IHSS.

Del total de las empresas hondureñas, el 85% pertenece al segmento de medianas, pequeñas o micro-empresas.<sup>88</sup> Durante la última década, la contribución de este segmento al PIB ha oscilado entre el 25% y el 30%. El 90% de este segmento es micro-empresa; casi el 100% de la micro-empresa es informal. La gran mayoría de los micro-empresarios es auto-empleada. La gran mayoría de los auto-empleados y sus familiares se mueven en la economía de sobrevivencia y se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Entre el 65% y el 70% de estas empresas está liderada por una mujer. Casi todas las microempresas son comerciales, no industriales o productivas. Los micro-empresarios hondureños casi no reciben entrenamiento empresarial y el nivel de quiebras de estas empresas es muy alto.

**Nicaragua:** Entre los años 60 hasta mediados de los 90 Nicaragua fue el teatro de tres guerras consecutivas: la guerrilla sandinista y la contrainsurgencia somocista, seguido por la guerra de la Contra (financiada por los Estados Unidos pero en parte apoyada desde los territorios de Honduras y Costa Rica) y por fin una serie de rebeliones de exaltados en armas y ex militares del ejército que se sublevaron después de las desmovilizaciones de gran escala en los años 90. Estas guerras produjeron unos 110,000 muertos y tuvo un impacto destructor en la estructura económica, social y político del país.

Los cambios políticos fueron seguidos por cambios en la gestión económica. Durante las décadas de la dictadura somocista el país tenía un manejo económico de capitalismo clásico que generaba

---

86 Véase *Visión del país* (2010).

87 Véase IHSS (2009) y STSS (2008).

88 Aquí utilizamos datos del BCH (2009), IHSS (2010) y STSS (2008).

bienestar para las élites y las clases medias y una situación de pobreza extrema para las grandes mayorías nacionales. Durante el primer período sandinista (1979-1990) la economía fue orientada hacia un sistema socialista con fuerte influencia de los países socialistas de aquel entonces. La aplicación de una reforma agraria modificó sustantivamente la estructura de la propiedad de la tierra. A partir de 1990 tres gobiernos consecutivos de orientación neoliberal re-establecieron un orden económico de acuerdo al Consenso de Washington. Sin embargo, en 2007 se da comienzo al segundo período sandinista que no transformó el orden económico, sino que intentó de aliviar la pobreza a través de un amplio programa de bonos y subsidios.<sup>89</sup>

La política macroeconómica y las mini-devaluaciones de la moneda nacional, el córdoba, frente al dólar son supervisadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Según voceros del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) las relaciones con el gobierno son excelentes.<sup>90</sup> La deuda externa bajó de 200% del PIB en el año 2000 a 80% en el año 2010 gracias a un amplio programa de condonación de la deuda del primer gobierno sandinista por los anteriores países socialistas y los donantes occidentales (FUNIDES, 2011). Nicaragua recibe además amplios fondos venezolanos que en parte son utilizados para financiar el programa de bonos. Brasil, Canadá, Colombia, España, México, Panamá y Taiwán son inversionistas en la minería, energía, electricidad, telecomunicaciones, turismo y la banca (Avendaño, 2011).

Datos del PNUD indican que se redujo el índice Gini (de 0.58 en 1993 hasta 0.53 en 2005) y que la pobreza en general se está reduciendo lentamente a partir del 2007. Una parte considerable de las familias pobres es liderada por una mujer: 39% en el ambiente urbano y 28% en las zonas rurales.<sup>91</sup> Este alto porcentaje es explicable por el fenómeno de migración masiva (sobre todo masculina) que se originó en las

---

89 Bonos y especialmente bonos a mujeres son usados en toda América Latina, pero sobre todo en algunos países como Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Véanse Fiszbein, Schady *et al.* (2009) sobre los efectos en cuanto a la reducción de la pobreza.

90 Entrevista de Dirk Kruijt y Walter Palacios con representantes del COSEP, Managua, 25 de mayo de 2011.

91 Entrevista de Dirk Kruijt y Walter Palacios con representantes del COSEP, Managua, 25 de mayo de 2011. Donald Méndez Quintana, coordinador del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, Managua, el 3 de junio de 2011.

últimas dos décadas. La mayoría de los migrantes vive en los Estados Unidos y en Costa Rica. El 50% de todos los nicaragüenses que migró en el presente siglo tiene Costa Rica como destino. Allá trabajan como informales en la construcción y en el sector de seguridad privada. Las mujeres trabajan generalmente como empleadas domésticas.<sup>92</sup>

El volumen de las remesas recibidas en Nicaragua es más bajo que en los tres países del triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) cuyos migrantes predominantemente viven en los Estados Unidos y que logran mandar anualmente entre 3 y 4 mil millones de dólares a sus familiares. En Nicaragua este monto llegó alrededor de los 655 millones de dólares por concepto de remesas, en 2006; y 800 millones en 2010 y 2011. Del total de remesas, el 70% proviene desde los Estados Unidos y el 20% desde Costa Rica (Avendaño, 2011).

Mientras que en los demás países centroamericanos los cuentapropistas y los empresarios y trabajadores informales no son incorporados en asociaciones sindicales, en Nicaragua sí hay una sindicalización de informales. En 2006 se creó la Confederación de Trabajadores por Cuenta Propia (CTCP) para incorporar a vendedores ambulantes. En general la CTCP comenzó a registrar y sindicalizar a los informales urbanos, en Managua y en otros centros urbanos. El actual partido de gobierno, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ayudó con un decreto limitando las actividades de la policía contra la presencia de vendedores y productores informales en las calles y mandó algunos ex-combatientes como asesores. Entre estos se encuentra un ex ministro quien 2011 publicó un manifiesto en que señalaba la necesidad de organizar los informales como un “nuevo proletariado” (Nuñez Soto, 2011). También en el campo se está organizando a pequeños productores, trabajadores rurales asalariados o trabajando por cuenta propia en la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC).<sup>93</sup> También el FSLN fomenta el liderazgo: el secretario general es un diputado suplente, otro ex-combatiente, mientras que entre los líderes de las federaciones regionales y municipales figuran alcaldes rurales y concejales locales. Parte de la población indígena, sobre todo en la región atlántica, no está incorporada. Este segmento

---

92 Véase Kevenhörster (2010) y Morales Gamboa (2011b).

93 Véase ATC (2010) y Serra Vázquez (2007).

poblacional sufrió también considerablemente de las tres guerras de las últimas décadas del siglo XX.

**Costa Rica:** Costa Rica solía ser la excepción positiva en Centroamérica. Sus políticos y analistas tipificaban el país como la “Suiza latinoamericana” en términos de democracia, estabilidad y prosperidad. El país aun muestra marcadas diferencias con los demás países del istmo centroamericano. Pero en las dos últimas décadas hubo cambios que debilitaron los mecanismos de consenso y de negociación que eran característicos del modelo costarricense:<sup>94</sup> instituciones estables, participación del Estado en la economía, la provisión de servicios públicos (educación, salud, vivienda, seguro social), la ausencia de instituciones militares y un orgullo nacional sobre la “identidad tica”. Se había evitado las dictaduras militares y el país mantenía una relación estable con los Estados Unidos y además, desempeñó un papel preponderante en el proceso de paz que concluyó con las décadas de guerras internas en los otros países centroamericanos.

Pero desde mediados de los 80, también Costa Rica sufrió de las consecuencias del programa de ajuste económico, privatizaciones, transnacionalización y apertura del mercado. La estructura económica se modificó de un sistema agrícola, agro-industrial y agro-exportador en una economía con fuertes raíces en el sector terciario, el turismo, la maquila y los servicios financieros y de offshore banking (Robinson, 2003). Lo anterior también se expresaría en una creciente informalización de la economía, el mercado laboral y las relaciones de trabajo, aunque (todavía) en menor grado en comparación con los demás países centroamericanos.

También se produjeron cambios en la estructura política, la cual se caracterizó tradicionalmente por la convivencia consensual entre dos partidos, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Socialcristiana (PUSC). Durante las elecciones de 2002 (con una abstención del 40%) dicha convivencia se evaporó a raíz de notorios casos de fraude y corrupción contra varios ex presidentes y líderes políticos de ambos partidos. Surgieron nuevos bloques electorales a partir de

---

94 Véase Barany y Morales (2005). Consultamos también Gobierno (2010b) y Programa Estado de la Nación (2010).

los movimientos sociales como el Partido Acción Ciudadana (PAC, de centro-izquierda) y el Movimiento Libertario (ML, conservador). Temas políticos (como el de los tratados de libre comercio) generaron grandes movilizaciones populares durante la primera década del presente siglo. Junto a lo anterior, se da la emergencia de una nueva clase de empresariado transnacionalizado y la pérdida de importancia de las élites económicas tradicionales con raíces en el agro (Vargas Solís, 2007).

El mercado laboral también experimentó visibles transformaciones (MTSS, 2009, 2010). Actividades económicas tradicionales como la producción de café y la industria bananera perdieron importancia. Emergieron sectores nuevos como nichos en la agricultura y horticultura de exportación como frutas y flores (siguiendo el sistema de maquila) y servicios (básicamente en el área del turismo).<sup>95</sup> No hay datos confiables disponibles sobre el crecimiento de la informalidad.<sup>96</sup> Lo que sí se sabe es que entre 2005 y 2010 el número de micro-empresarios y auto-empleados formales se duplicó: de 136,000 a 297,000, formando el 15% de los contribuyentes de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en 2005 y el 20% en 2010. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y de la CCSS que entrevistamos, en 2011, estimaban que el número de auto-empleados y trabajadores informales urbanos y rurales (costarricenses e inmigrantes, sobre todo nicaragüenses que en su totalidad constituyeron, en 2011, el 8% de la población total) creció también de manera considerable. Utilizando estimaciones hechas por los funcionarios entrevistados y de datos del MTSS y la CCSS se llega a una apreciación prudente que el volumen de la informalidad costarricense comprende la tercera parte de la población económicamente activa (PEA).<sup>97</sup>

Informes de la CEPAL, de la Defensoría, del gobierno nacional y de académicos costarricenses indican consistentemente que Costa Rica tiene todavía niveles bastante más altos de vida y de desarrollo que

---

95 También hay nichos tecnológicamente más avanzados como la fabricación de micro-procesores, software y de circuitos electrónicos.

96 Como se desprende de entrevistas de Dirk Kruijt y Abelardo Morales con funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), San José de Costa Rica, en mayo de 2011.

97 Véase MTSS (2009: 49, 79) y CCSS (2008, 2010a, 2010b).

los demás países centroamericanos.<sup>98</sup> El PIB per cápita costarricense es superior, como también su Índice de Desarrollo Humano (IDH): Costa Rica (con un IHD de .854) ocupó en 2010 el lugar mundial 54, El Salvador llegó al lugar 106, Honduras al lugar 112, Guatemala al lugar 122 y Nicaragua al lugar 124.

Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) demuestran que la pobreza y la desigualdad en Costa Rica están creciendo (INEC, 2010; Trejos Solórzano, 2011). En 2011 el 23% era pobre, medida en términos de ingreso. De los pobres el 50% era de origen urbano. En el ambiente rural el 27% era pobre y el 9% se encontraba en una situación de extrema pobreza. En el ámbito urbano los pobres constituyen el 18% y los extremadamente pobres el 4% de la población. Las condiciones de vida de la población indígena, siendo el 2% de la población nacional, son aun peores.

### **3. Gobernabilidad: Violencia, crimen organizado y la lucha contra la droga”<sup>99</sup>**

Hay una famosa sentencia adscrita a Porfirio Díaz que debería haber suspirado al comienzo del siglo XX: “Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca a los Estados Unidos”. Un siglo más tarde puede lamentarse: “Pobre Centroamérica, tan lejos de Dios y tan cerca de Colombia y México”. Colombia y México son los dos países donde los gobiernos declararon la “guerra a la droga” y militarizaron su lucha contra el crimen organizado. Centroamérica y sobre todo el triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) han sufrido desde el inicio de los años 90 de la presencia de bandas juveniles armadas, las llamadas maras.<sup>100</sup> Las maras participan en pequeñas guerras territoriales y extorsionan a la vez a pequeños empresarios, comerciantes, taxistas y chóferes del transporte público en los barrios populares. Al comienzo de este siglo, las maras y sus miembros (mareros) fueron oficialmente consideradas como la principal amenaza de la seguridad nacional en el triángulo norte de Centroamérica.<sup>101</sup> La clara presencia de las maras

---

98 Véase CEPAL (2010), Defensoría (2010), Gobierno (2010b), PNUD (2010b) y Programa Estado de la Nación (2010).

99 Utilizamos aquí el análisis de Kruijt (2012, 2011: 27-34) como base de análisis en este párrafo.

100 Las maras son bandas que establecieron sus territorios en los barrios populares de El Salvador, Honduras, Guatemala y en menor grado en Nicaragua y México.

101 Véase en este sentido Gutiérrez Rivera (2009), Jones y Rodgers (2009), Jütersonke, Muggah y Rodgers (2009), Savenije (2009) y Savenije y Van der Borgh (2009).

y su práctica de extorsión a la gente pobre crea tanta preocupación y ansiedad que la población de los barrios urbanos populares y las comunidades rurales exigen encarecidamente que las autoridades tomen medidas represivas.

Los programas de ‘mano dura’ (represión y tolerancia cero) tienen un indiscutido atractivo electoral. A fines de los 90 y después del 2000, muchos candidatos presidenciales y parlamentarios centroamericanos han ofertado agendas “anti-mara”. Como resultado de esto, muchos políticos han dado y siguen dando sobre todo prioridad a la persecución de criminales de poca monta. Esto también distraía la atención de fiscales, jueces y magistrados. Además, esto ha permitido relegar a un segundo lugar la lucha contra los peces gordos del crimen organizado. La presencia del crimen organizado más duro (del sicariato, de los secuestros) y sobre todo del crimen organizado operando en el comercio de la droga (sobre todo cocaína) se convirtió solo años más tarde en un tema de debate y de preocupación.

El crimen organizado además de controlar la producción y el comercio de la droga, también juega un rol importante en el transporte clandestino de migrantes, trata de mujeres y niños, comercio ilegal de maderas tropicales, de diamantes, de esmeraldas y en el contrabando de armas. De esta manera, el crimen organizado y especialmente el segmento directamente relacionado a la cocaína se relacionan con diversas actividades ilícitas. Estas incluyen la producción, el transporte y las cadenas de distribución, hasta las ventas al por menor en las calles de los mercados de consumo; la actividad de blanqueo de dinero; el tráfico en armas ligeras; y la infiltración en el sistema político y el proceso consiguiente de corrupción, impunidad y violencia.

A la fecha (2013) subsiste la extrema violencia en el triangulo norte de Centroamérica, que se ha transformado en un verdadero corredor de la muerte. Los Estados centroamericanos no poseen un sistema de guardacostas ni una marina propiamente tal. Las rutas que se utilizan para el transporte de la droga son básicamente terrestres; los corredores van principalmente desde Colombia vía Centroamérica y México y culmina en los Estados Unidos. Periodistas y políticos

guatemaltecos comenzaron a tipificar los tres países del triángulo y sobre todo a Guatemala como el “callejón de la muerte”.<sup>102</sup>

**Guatemala:** Los problemas de Guatemala con las drogas estuvieron encubiertos durante las décadas por la guerra civil que affigió al país durante 36 años. A principios de los años 80, cuando las campañas de contrainsurgencia se tornaron más brutales, comenzó también a establecerse en Guatemala el crimen organizado con su tráfico en narcóticos. Durante la última etapa de la guerra, un segmento de las fuerzas armadas, preocupado por la menguante posibilidad de apoyar económicamente a las operaciones contrainsurgentes a gran escala, se dedicó a los negocios clandestinos, preparando el camino para que grupos de civiles se dedicaran al contrabando y a la cooperación con las varias hampas criminales.

Ya que los militares tenían control sobre la policía y estaban encargados directamente de las aduanas y la migración, fue una operación fácil y beneficiosa para ambas partes. El contrabando se volvió muy lucrativo. Se formaron redes de contrabando y grupos de grandes familias, beneficiándose de los favores de los militares. Una vez establecidos como empresarios mafiosos, se acostumbraron a la violencia e intimidación como parte de su cultura comercial. Así se preparó el camino para el establecimiento y consolidación de una serie de grupos locales de negocios clandestinos en Guatemala con fuertes lazos de parentesco y redes de grandes familias. Estos grupos comerciales operaban en las zonas de las costas Atlántica y del Pacífico y en el Petén, la frontera selvática con México.

Los grupos narcos guatemaltecos tienen la fuerza armada y la violencia cruda como su cultura operativa. Los asesinatos relacionados con los narco-negocios incrementaron entre 2000 y 2010 desde unos 2.000 hasta 6.000 anuales. Los grupos mafiosos usan tácticas del palo y la zanahoria para dominar o infiltrar. Cuando encuentran resistencia, emplean la extrema violencia. Por supuesto que utilizan sus bandas armadas contra sus enemigos y adversarios, incluyendo el asesinato de policías. Pero en general pretenden, sistemáticamente, sobornar a la policía local y a los funcionarios públicos locales, a la vez que se

---

102 Para el análisis del triángulo norte utilizamos también las conclusiones de Briscoe (2008, 2009), Briscoe y Rodríguez Pellecer (2010), FRIDE (2007) ICG (2010) y Brett (2011).

congracian con las estructuras locales del poder (caciques) y alcaldes. Además, se infiltran, como benefactores locales, en los movimientos sociales locales y regionales. Algunos movimientos (indígenas) se pueden movilizar para protestar contra la ‘remilitarización’ de las antiguas zonas de guerra debido a los tibios esfuerzos del Gobierno por contrarrestar la creciente influencia de los grupos narcos.

Estos grupos narcos guatemaltecos también se aliaron a los carteles mexicanos (en particular Los Zetas y el cartel de Sinaloa) cuando cruzaron las fronteras a partir de 2004. Enfrentado a los aterradores Zetas, con amplia formación y capacidad operativa militar, así como el muy violento cartel de Sinaloa, los líderes comerciales guatemaltecos optaron por asociarse y aliarse con los recién llegados. Este es el caso en los departamentos del Petén y particularmente de Alta y Baja Verapaz.<sup>103</sup> Según altos funcionarios de la inteligencia militar, el 50% de la población en el departamento de Verapaz simpatiza con los nuevos dueños del poder, están intimidados o reciben ingresos de ellos. La otra mitad “continúa siendo leal a las autoridades legales, con suerte”.

La infiltración en las instituciones políticas y de seguridad claves va acompañado de la infiltración en las dependencias estatales y municipales de instituciones federales: la policía, el servicio de inteligencia local, y especialmente las alcaldías de las 338 municipalidades. Los alcaldes locales pueden emitir documentos de identidad (permitiendo la falsificación de documentación). No hay que olvidar las periódicas campañas electorales de los partidos políticos y los 158 curules del Congreso.

Voceros de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) señalan que la policía nacional es profundamente corrupta y que se encuentra en crisis.<sup>104</sup> Entre 2008 y 2010 no menos de seis Secretarios de Gobierno fueron designados. Un antiguo Secretario terminó fugándose a España, acusado de organizar cuadrillas de sicarios para

103 Briscoe y Rodríguez Pellecer (2010: 38 y ss.) presentan un análisis detallado de tales redes en el departamento de Alta Verapaz.

104 Entrevistas de Dirk Kruijt y Walter Palacios con María Eugenia Morales Aceña de Sierra, Procuradora Adjunta de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y Aníbal Gutiérrez, asesor político de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Ciudad de Guatemala, el 1 y el 2 de diciembre de 2010.

eliminar a niños de la calle. También están arrestados el antiguo Presidente Portillo (2000-2004) y todo el alto liderazgo policial de 2009 y principios del 2010, el Director General, el Director de Antinarcóticos, el responsable de control del crimen organizado, etc., por cargos de fraude y corrupción a gran escala. El CICIG menciona incluso que el 90% de todos los policías han recibido, al menos una vez en su carrera, una coima del crimen organizado. Ambas instituciones también consideran que la Corte Suprema y la Fiscalía Pública han sido infiltradas. A nivel regional, muchos funcionarios no se interesan en procesar a los criminales, probablemente por miedo o intimidación. Apenas el 2% de los casos registrados se resuelven.

La CICIG ha elaborado mapas nacionales, regionales y locales de ‘círculos comerciales’ en los que están involucrados empresarios, grupos narcos, instituciones bancarias, policías y también políticos. Es posible que la vieja aristocracia y la burguesía establecida no estén directamente involucradas, pero los nuevos ricos de los 80 y 90 se han integrado en la economía ilícita con el blanqueo de dinero por las instituciones financieras, consiguiendo ‘líneas de crédito informales’ y con las obras de construcción de hoteles y condominios. Según datos inéditos de la CICIG, el 55% del territorio nacional está bajo el control del crimen organizado, particularmente de los grupos narcos.

Hasta comienzos del 2012 no existía ningún plan operativo de seguridad.<sup>43</sup> En 2006, Guatemala recibió asistencia técnica del Consejo Salvadoreño de Seguridad y se elaboró un borrador de plan. Pero entonces se archivó. Se formó una suerte de consejo de seguridad, pero las convocatorias a reuniones no eran frecuentes.

Hay un desnivel entre la magnitud de las estructuras oficiales de seguridad y los actores armados criminales en potencia. Los datos del PNUD y la CICIG arrojan el siguiente cálculo aproximado (diciembre de 2010):

- Crimen organizado: al menos varios miles de elementos, organizados en mini-ejércitos con equipos modernos, y en general equipados con mejores armas que el ejército y la policía;
- Pandillas juveniles criminalizadas (maras): 35.000 miembros delincuentes;

- Pandillas juveniles: quizá 50.000 a 75.000 miembros, aún no criminales pero imitando las estructuras y el liderazgo de los modelos de las maras;
- Fuerzas armadas: 21.000 (hasta 2010 solamente 14.000) efectivos;
- Policía: 35.000 de personal;
- Policía privada: 120.000 a 150.000 miembros.

**El Salvador:** En términos estadísticos de homicidios (número de asesinatos por cada 100.000 habitantes) San Salvador es una de las aglomeraciones urbanas más inseguras del hemisferio occidental y El Salvador es uno de los países más inseguros de América Latina (con una tasa de asesinatos de más de 60 por 100.000 habitantes). Junto a los problemas del subempleo, la pobreza, la informalidad y los efectos de la crisis económica, El Salvador también enfrenta una fuerte amenaza contra su seguridad y estabilidad internas.

En la actualidad, la seguridad pública - que normalmente es de competencia exclusiva de la policía, del sistema judicial y penitenciario - también es tarea oficial de las fuerzas armadas. En su desesperación por el alarmante aumento de la criminalidad en el ámbito público y la aparente incapacidad de las fuerzas policíacas de restringir e incluso contener la violencia perpetrada por varios actores no estatales, el presente Gobierno del Presidente Funes delegó la mayor parte de la tarea policial de patrullaje a las fuerzas armadas. Además, se entregó la gestión del sistema penitenciario al ejército durante un año, con el consentimiento del parlamento y la opinión pública.

En El Salvador se dan tres segmentos de criminales o de criminalidad en potencia. En primer lugar está el crimen organizado, el cual se encuentra cada vez más relacionado con el sistema transnacional del comercio en estupefacientes y enfrentado con la competencia directa de los carteles colombianos y mexicanos. El crimen organizado también se asocia con el tráfico de armas ligeras. En segundo lugar están las pandillas juveniles criminalizadas (maras). Estas pandillas surgieron como secuela de los acuerdos de paz en 1992. Su mera existencia se basa en la violencia y el 'respeto'. Los rituales de iniciación se acompañan de una gran violencia. Las maras extorsionan y a menudo asesinan a pequeños comerciantes, chóferes de buses y taxis, y pequeños empresarios en los distritos populares. Desde sus filas, el

crimen organizado recluta y subcontrata a sus sicarios (para asesinar o intimidar). En la actualidad, las pandillas juveniles no están dedicadas directamente a la delincuencia criminal. Sin embargo, las maras y sus miembros, los mareros, son su modelo a seguir. Las pandillas juveniles incluyen incluso estudiantes de secundaria y primaria, de 6 a 15 años.

Tal es la expansión de la violencia y el crimen que sólo un 3% de los homicidios salvadoreños se resuelve. La inseguridad y la violencia también tienen una fuerte repercusión económica. Según un estudio contratado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, los costos de la violencia fueron de 2 mil millones de dólares en 2006, el 11 por ciento del PIB.<sup>105</sup> El gobierno de Mauricio Funes ha ordenado que el Consejo Nacional de Seguridad Pública rediseñe una estrategia con menos énfasis en la mera represión y para que alcance un equilibrio entre las políticas preventivas (comités vecinales) y represivas (policía y prisión, apoyadas por el ejército).

Aunque la situación de seguridad generalmente se tipifica como alarmante, tanto los observadores extranjeros (Amnistía Internacional, el Departamento de Estado de los Estados Unidos) como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) reportan una mejor cultura política con respecto a los derechos humanos. La PDDH es una oficina independiente; el Parlamento salvadoreño reconfirma periódicamente (cada tres años) al Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo y sus asistentes hablan sin rodeos. Según la PDDH, el 45% de todas las violaciones de los derechos humanos están relacionadas con la policía nacional (Acevedo, 2008: 14). Esta es una de las razones por el que se delegó la mayoría de las tareas policíacas a las fuerzas armadas, tal como se mencionó anteriormente.

**Honduras:** En Honduras, así como en Guatemala y El Salvador, están presentes las mismas tres categorías de criminalidad o criminalidad potencial: crimen organizado, maras y pandillas. El crimen organizado, cada vez más relacionado con el sistema transnacional del comercio en estupefacientes, se enfrenta actualmente con la competencia

---

<sup>105</sup> Datos proporcionados por el defensor del pueblo, Óscar Luna, después de su tercera reelección por el Parlamento, en una entrevista televisiva en el Canal 4, 24 de junio de 2010.

directa de los carteles colombianos y mexicanos. El crimen organizado también se asocia con el tráfico de armas ligeras. Tal es la influencia de los grupos narcos que el Secretario de Seguridad, Óscar Álvarez, solicitó en noviembre del 2010 el equivalente de la intervención del Plan Colombia por los Estados Unidos en Honduras (La Prensa, 19 octubre 2010). El ex-ministro Víctor Meza, Ministro del Interior del Presidente Zelaya, resumió la situación en una frase: “La policía es parte del problema, si no es el centro del problema”.<sup>106</sup>

## **Conclusiones sobre la gobernabilidad centroamericana**

A partir de 2012 el gobierno de Guatemala públicamente ha expresado sus dudas respecto a los posibles beneficios que habría traído “lucha contra la droga” y el crimen organizado por la vía militarizada. Los altos costos en términos de víctimas y de daños a la estructura política del país y la infiltración de las fuerzas del orden, de la justicia y del sistema penitenciario no justifican la continuación de tal política, era el argumento. Al fin y al cabo se trataría de una “guerra” que no representa directamente los intereses de desarrollo nacional. A fines de 2012 hubo discusiones en el seno de la Coordinación de nivel del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) de nivel de los presidentes centroamericanos.

Es el contexto de la consolidación de grandes contingentes de ciudadanos centroamericanos que comparten la exclusión y la informalidad, la ausencia de los servicios básicos de educación, salud y alternativas de empleo en una situación de una relativa ausencia del Estado, donde se presenta el caldo de cultivo donde se juntan la pobreza, la desesperación y la violencia. El desarrollo de políticas públicas para combatir tanto la pobreza como la violencia son limitados en la región centroamericana donde, por tradición, los ingresos por concepto de impuestos es bajo y por lo tanto insuficiente para que el Estado pueda actuar efectivamente a través de programas de educación, salud, vivienda y empleo.

Se requiere de un crecimiento económico sostenido que genere mayores ingresos y empleo; una acción estatal que sea capaz de atenuar las enormes desigualdades que afecta la vida de los pobres y

---

106 Entrevista de Dirk Kruijt con Víctor Meza, Tegucigalpa, 26 y 27 de octubre de 2010.

excluidos; una acción política que permita atacar en forma organizada y eficiente al crimen organizado y mejorar las formas de organización e impartición de justicia; una actuación de las fuerzas del orden y de la justicia que mantengan un balance entre una orientación preventiva y represiva. La pregunta clave, entonces, es cómo puede mantenerse a largo plazo este equilibrio ambiguo entre niveles “aceptables” de pobreza y violencia junto con la ausencia relativa de políticas públicas efectivas.

**La ley de sacoleiros:  
Gobernabilidad, Contrabando y Estado de Derecho  
en el Comercio Transfronterizo del Triángulo del Iguazú**

*José Carlos G. Aguiar*<sup>107</sup>

En el contexto de la transferencia de políticas públicas de corte neoliberal, la discusión sobre la gobernabilidad y el estado de derecho en América Latina ha estado dominada por la capacidad de dominio del Estado. En particular, en los últimos diez años el populismo punitivo ha ganado terreno sobre políticas sociales, pro-activas o de participación comunitaria para el mantenimiento del orden público (Bailey, 2010; Hume, 2009; Sabet, 2012; Silva y Cleuren, 2009). La instrumentación de programas de tolerancia cero, ‘mano dura’, o incluso de ‘súper mano dura’, y más recientemente de ‘securitización’ de las fronteras y el espacio público, pone de manifiesto que la ideología del libre mercado ha fortalecido la capacidad represiva del Estado (Beckett y Herbert, 2008; Hume, 2007; Sassen, 2010; Shirk *et al.*, 2011). La transferencia internacional de programas de mano dura o criminalización de la economía informal, ha servido en la práctica para penalizar actividades económicas o identidades no-hegemónicas, es decir, aquéllas de los sujetos en los márgenes de la sociedad o la ley. Los jóvenes desempleados, comerciantes indígenas o vendedores informales son algunos de los colectivos que han sido el blanco del foco punitivo del Estado (Bayart, 2007; Dent, 2012; Fernández-Kelly y Shefner, 2006; Mathews, Lins Ribeiro y Alba Vega, 2012).

La ideología neoliberal se encuentra anclada en el principio de no intervención del Estado en el mercado y en la supremacía del individualismo sobre formas de participación o propiedad colectivas (Brenner, 2004; Harvey, 2007). Sin embargo, la implementación de políticas de gobernabilidad demuestra que la noción de una sociedad con un mercado regulado por la libre competencia, está en la práctica subordinada a los intereses de poderosos grupos hegemónicos. Por otro lado, el Estado neoliberal le adjudica cada vez más responsabilidad al sujeto para su desarrollo (ya sea en el acceso a la vivienda,

---

<sup>107</sup> Antropólogo, profesor titular del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Leiden.

educación, empleo o seguridad social), una suerte de fata morgana del individualismo, como si los sujetos sociales contaran en la misma medida con las mismas capacidades y recursos para su participación en la sociedad.

Estas contradicciones de la ideología del libre mercado se tornan visibles en las políticas públicas para el control de las actividades de contrabandistas hormiga (conocidos como paseros, o *sacoleiros* en portugués) en el conglomerado transfronterizo formado por las ciudades de Ciudad del Este (Paraguay), Foz do Iguazu (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina). Desde los años 60, la frontera paraguayobrasileña ha sido un espacio liminal para la movilización (semi) ilegal de productos terminados destinados al consumo, como equipos electrodomésticos, juguetes y textiles (Ferradás, 1998; Lins Ribeiro, 2006).

En este capítulo, se analiza la introducción de la llamada 'lei do sacoleiros' que el gobierno brasileño introdujo en 2009 para regular el comercio fronterizo y el flujo de contrabando en la zona. Este caso de estudio es útil para discutir los límites y contradicciones del régimen legal de la ideología del libre mercado. En la práctica, los esquemas de gobernabilidad promovidos por el neoliberalismo demuestran una persistente atención por los dominios o actividades liminales. Al dirigirse la acción del Estado sobre el control de la informalidad/ilegalidad, se refuerzan las fronteras nacionales, impuestos de importación, y se reduce la movilidad de los ciudadanos - consecuencias que parecieran contradecir la ideología neoliberal. Más todavía, la ley crea un marco legal que define a los contrabandistas como microempresarios, es decir, individuos que generan su propia fuente de empleo. Los resultados de investigación que aquí se presentan, permiten analizar los esquemas de gobernabilidad de la ilegalidad, fronteras y espacios liminales en América Latina en el contexto de la (des)integración comercial del Mercosur.

## **1. El estado de derecho, el control de la ilegalidad y el espíritu empresarial 'forzado'**

El 'experimento neoliberal' está sustentado en un régimen legal propio. La difusión de políticas neoliberales en el gobierno del espacio

urbano de América Latina se registra desde finales de la década de 1990. El abanico de programas que han ‘blanqueado’, ‘saneado’, ‘ordenado’, ‘modernizado’ los centros históricos. Estas funciones pueden entenderse como eufemismos del carácter punitivo del Estado neoliberal que en la práctica ha criminalizado la posición de actores no dominantes (Wacquant, 2009), en particular las actividades económicas informales o populares que durante décadas han ambiguamente pasado por ciclos de tolerancia, revanchismo y represión (Hiernaux, Lindon y Loyola, 2000; Mélé, 1997; Swanson, 2007). Si bien es cierto que el desplazamiento o remoción ‘a la Haussmann’ de grupos sociales vulnerables se ha observado en el reordenamiento de las capitales en América Latina en siglo XIX y XX, en el actual contexto del neoliberalismo este proceso se ha intensificado (Goldstein, 2012; Rodgers, 2012). Como resultado, el modelo punitivo se ha instalado como el epitome de un gobierno efectivo, estableciendo qué poblaciones tienen derecho al uso del espacio urbano, así como la privatización de los dominios que fuesen en su momento definidos como esencialmente públicos (Arteaga Botello, 2006; Herbert y Brown, 2006; Müller, 2012).

Mientras que el neoliberalismo aspira a crear una ‘utopía’ de mercados abiertos liberados de toda forma de interferencia estatal, éste de hecho ha producido una marcada intensificación de formas coercitivas, disciplinarias, de intervención estatal para imponer así las reglas del mercado sobre todos los aspectos de la vida social (Brenner y Theodore 2002: 352; mi traducción).

La nueva geografía del comercio capitalista ha creado y estimulado regiones que funcionan como sistemas indispensables para el intercambio comercial y político que facilitan el paso de mercancías, valores, ideas y políticas (Comaroff y Comaroff 2006; Shaw 2007). En particular, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, México y Estados Unidos, el Mercosur o la Comunidad Andina, son ejemplos relevantes del surgimiento de nuevas geografías y escalas del neoliberalismo global en América Latina. La firma de estos acuerdos comerciales es esencial para entender los actuales procesos de redefinición de los sistemas de legalidad que, de una manera esencialmente asimétrica, introducen nuevos conjuntos de leyes que rigen la producción, el comercio y el

consumo en América Latina donde los intereses de las corporaciones transnacionales intentan gobernar los mercados locales.

La integración comercial por vía de la apertura aduanal, hoy en día está en juego por la introducción de nuevas políticas de control en las fronteras nacionales. Fogel ha descrito acertadamente este proceso como el efecto ambivalente de la ideología del libre mercado, como un proceso simultáneo de integración y desintegración (Fogel 2008). La ideología neoliberal promueve nuevos mecanismos de control para regular y vigilar la movilización de personas y mercancías de un país al otro. Queda claro entonces que la ideología neoliberal genera una tensión entre la reducción pero también una expansión de los sistemas de control.

Uno de los contextos de estudio más relevantes para observar el impacto de este proceso el comercio informal metropolitano. Durante décadas, sino siglos, la informalidad ha sido una compleja esfera económica que nunca ha sido completamente regulada en América Latina, en parte porque los gobiernos no han sabido cómo estructurarla (Alba Vega y Kruijt, 1995), pero también porque los agentes económicos activos en la informalidad representan un importante insumo político y financiero para el estado (Bunster y Chaney, 1985; Cross 1998). La relación entre gobierno e informales está basada en el beneficio mutuo (Aguiar, 2011). Los vendedores callejeros y en mercados populares constituyen un sector cautivo del gobierno por su condición vulnerable como informales, ya que son dependientes de los favores de la administración en turno, pero también conforman un fuerte colectivo popular con un capital político propio, ya que son reconocidos por el estado como un actor con el que hay que negociar.

Desde la década de 2000 las economías urbanas informales se han puesto al centro de programas gubernamentales y ordenamiento urbano. Nuevos esquemas para la administración del espacio público (planes de renovación, modernización, privatización o como resultado de la competencia multipartidista) han atomizado o neutralizado las antiguas redes clientelares que asentaron el sector informal en Latinoamérica (Donovan 2008). Además, los regímenes legales de los acuerdos de libre comercio y de cooperación en temas de seguridad continental, tienen un creciente impacto sobre los esquemas de

gobierno del espacio público y el control de la informalidad. Los conflictos en torno a los derechos de autor y los aranceles, son un buen ejemplo de este proceso.

La transferencia de políticas a escala global para resguardar los derechos intelectuales e industriales resulta en reformas legales y campañas para la vigilancia del espacio público y control de mercancías ilícitas el comercio informal. El neoliberalismo ha generado nuevos nichos de poder y mecanismos de intervención estatal, en los cuales el poder corporativo se encuentra entreverado. El Estado-Nación tiene cada vez más la función de vigilante de las fronteras legales y geográficas que definen el orden social y el mercado en los términos previstos por agencias internacionales y las corporaciones globales.

Inspirados por la noción de ‘democracias con semblante de guerra’ (*warlike democracies*) acuñado por Michael Doyle, los autores Ferejohn y MacCall Rosenbluth (2008) han utilizado este concepto para analizar los conflictos bélicos y de seguridad nacional al interior de la naciones para garantizar la subsistencia de las democracias liberales. De esta forma, los ‘nuevos salvajes’ (informales, narcotraficantes, terroristas, inmigrantes indocumentados) e ilegalidades (piratería, insurgencia) han abierto nuevos ciclos de enfrentamiento y militarismo. Los circuitos comerciales no-dominantes, en particular el contrabando y la piratería, han sido catalogados como nichos antagónicos del comercio y de la prosperidad global. Se trataría de parásitos de la economía formal, e incluso de peligrosos nichos donde se financia el terrorismo industrial y se fortalece el crimen internacional.

Ante la ausencia de políticas preventivas o pro-activas, no existe aún contrapeso para las ‘guerras’ que han sido declaradas por el orden neoliberal en contra el comercio callejero y en mercados populares. El neoliberalismo global ha abierto un nuevo capítulo de enfrentamientos entre vendedores informales y las autoridades políticas (tanto locales como federales) en América Latina.

Aunado a la difusión de políticas de control del espacio público que enfatizan el carácter punitivo del Estado, un segundo efecto del neoliberalismo en las políticas urbanas es visible en la transferencia de responsabilidad al individuo. Las reformas fiscales, la liberalización,

las privatizaciones y la desregulación de la economía han reducido el ámbito de acción del Estado, así como los derechos de la ciudadanía. En contrapartida, la ideología (neo)liberal explica la pobreza o marginalidad social como producto de decisiones individuales erróneas:

El homo economicus neoliberal es un “átomo” libre y autónomo quien es completamente responsable al navegar los dominios sociales haciendo con base en decisiones racionales y calculando pérdidas y ganancias que expresamente exclusión de todos los demás valores e intereses. Aquellos que fracasan en su desarrollo bajo estas condiciones, son ellos los únicos culpables (Hamann, 2009: 38; mi traducción).

El Estado neoliberal sostiene como principio que los ciudadanos asuman un rol central en el acceso a los servicios básicos o la mejora de sus condiciones materiales de vida. Portes y Roberts han acuñando el término ‘iniciativa empresarial forzosa’ (*forced entrepreneurship*) para capturar cómo en el contexto de una informalidad creciente, el neoliberalismo maximiza la ‘agencia’ de los actores económicos, y les pide crear su fuente propia de empleo (2006). En este contexto, se puede establecer que el subempleo es percibido como una actividad empresarial.

Forzar al individuo a generar su propia fuente de trabajo, no responde a los problemas estructurales del subempleo y la informalidad en las ciudades América Latina. Más todavía, ha generado nuevos conflictos y violencia. Portes y Roberts vinculan la expansión de ilegalidad y criminalidad al problema estructural de subempleo entre jóvenes latinoamericanos.

Es probable que surjan actividades económicas informales, pero también pueden aparecer otras formas menos convencionales de enfrentar la ausencia de oportunidades en el mercado laboral. Actividades delictivas de toda índole incluyendo narcotráfico, atracos y secuestros pueden ser interpretados, dentro de esta perspectiva, como formas alternativas de empleo. Quienes las perpetúan buscan de este modo adquirir bienes materiales a los que no tendrían acceso por la vía legal (Portes y Roberts, 2005: 15-16).

Con sus derechos reducidos y con poca representación en el aparato político, grandes segmentos de las generaciones jóvenes de latinoamericanos no tienen perspectiva alguna de integración al mercado formal del trabajo. El sector informal constituye un importante campo laboral para la juventud desempleada. De tal forma, los jóvenes latinoamericanos en las ciudades son forzados a convertirse en micro-empresarios y generar así su fuente de trabajo. Según la Organización Internacional del Trabajo, el desempleo juvenil en la región alcanza un 14,4%, por encima de la media mundial.<sup>108</sup> Sin embargo, en países como México se ha señalado que 40% de los jóvenes no tiene acceso al mercado de trabajo formal.<sup>109</sup>

Sintetizando los debates arriba mencionados, los esquemas de gobernabilidad neoliberal han expandido los sistemas de control estatal sobre la informalidad, y promovido la noción de la pobreza como una cuestión individual. La ‘iniciativa empresarial forzosa’ constituye la única posibilidad de generar un ingreso, reproduciendo así la problemática del subempleo entre amplios sectores juveniles. Estos conflictos se tornan particularmente visibles en la regulación de los traficantes de mercancías entre la ciudad paraguaya de Ciudad del Este y las grandes aglomeraciones urbanas de Brasil.

## **2. Frontera, comercio e ilegalidad en el Triángulo del Iguazú**

El Triángulo del Iguazú (también llamado Triple Frontera) comprende un conglomerado urbano de tres ciudades que se extiende a través de las fronteras nacionales de Argentina, Brasil y Paraguay. Los límites de cada nación están ‘naturalmente’ demarcadas por los ríos Iguazú y Paraná, siendo esta delimitación fronteriza el resultado de la devastadora Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), en la cual Paraguay perdió 60% de su población y buena parte de su territorio a manos de Argentina y Brasil (Cardozo y Velázquez, 1965).

La región es conocida como un paraíso natural, gracias a las cataratas del Iguazú y su biodiversidad. Pero además posee un gran valor económico gracias al generador hidroeléctrico del Itaipú y al comercio

108 “OIT: desempleo juvenil de 14,4% en América Latina y el Caribe plantea un desafío en materia de políticas laborales”. Sitio web de la oficina regional de la OIT en Perú, 25 de octubre de 2011.

109 *La Jornada*, “Sólo 6 de cada 10 jóvenes hallarán trabajo en el sector formal en 2013”, 20 de diciembre de 2012.

fronterizo. El dictador paraguayo Alfredo Stroessner declaró Ciudad del Este zona de libre comercio en 1960, convirtiendo así la ciudad en un paraíso de compras para argentinos y brasileños. A partir de la década de 1970 tuvo lugar una urbanización intensa en la zona gracias al inicio de la construcción de la presa de Itaipú (1974-1984). El comercio y la presa fueron los motores económicos que desataron la explosión demográfica en la región. El Triángulo del Iguazú siguió el típico esquema de urbanización en América Latina: una vertiginosa urbanización no regulada, donde el Estado juega un rol secundario, y estimulada por la llegada de migrantes rurales y más tarde internacionales; y una economía urbana dependiente del sector informal.

Hoy en día, la zona urbanizada incluye las ciudades de Ciudad del Este (Paraguay), Foz do Iguazu (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina) que juntas cuentan con una población de aproximadamente 800 mil habitantes - además se encuentra un importante número de residentes internacionales que permanecen indocumentados. La llegada de comunidades internacionales a Ciudad del Este en la década de 1980, particularmente comerciantes libaneses y taiwaneses, aseguró la función de Ciudad del Este como uno de los puertos comerciales más dinámicos del mundo (Grinbaum, 1996; Rotella, 1998).

Luego de la firma del Mercosur in 1994, las tres ciudades se intentan posicionar como destinos turísticos internacionales. Las cataratas del Iguazú atraen más de un millón de turistas por año; Foz do Iguazu es el segundo destino turístico más importante del Brasil, luego de Rio de Janeiro. Centros comerciales ‘modernos’ fueron construidos en las tres ciudades para la venta a turistas de lujosas mercancías de importación. Se han abierto recientemente hoteles y villas exclusivas, creando así un nicho eco-chic para el segmento turístico alto (Ferradás, 2004). Sin embargo, esta imagen de bonanza tiene sus claroscuros.

Las expectativas culturales de consumismo conspicuo y turismo de lujo, coexisten con ilegalidad, violencia, desigualdad, pobreza y desnutrición. Debido al tráfico de drogas que van en tránsito de Perú o Bolivia a Brasil, Foz do Iguazu presenta el índice de homicidios entre jóvenes (15-25 años) más alto del Brasil, y el segundo entre la población total (Waiselfisz, 2007; Zamberlam *et al.*, 2006). A pesar de ser una

ciudad relativamente pequeña en Latinoamérica, las favelas de Foz do Iguazu sintetizan los problemas de marginación social y económica comparable con las grandes urbes brasileñas. Por su cuenta, Puerto Iguazú cuenta con los índices de pobreza y desnutrición más altos de la Argentina (Gullerian, Guezikaraian y Olivo, 2006). En Ciudad del Este, la mayoría de los habitantes viven en miseria y violencia, en parte por que el Estado está prácticamente ausente (Nickson y Lambert, 2002).

El comercio se realiza con mercancías de contrabando o ilegales, como bebidas alcohólicas y cigarros de marcas apócrifas, drogas, armas, seres humanos. Diversas fuentes han apuntado que en la región se encuentran sindicatos criminales de China, Colombia, Córcega, Ghana, Italia, Costa de Marfil, Japón, Corea, Líbano, México, Nigeria, Rusia y Taiwán (Hudson, 2003; Lins Ribeiro, 2006; Rabossi, 2004). Las autoridades brasileñas y de los Estados Unidos han asegurado que cuentan con evidencia de que las redes comerciales financian grupos islámicos extremistas, y que los ataques contra la comunidad judía en Buenos Aires en la década de 1990 fueron preparados y perpetrados por habitantes islámicos asentados en la Triple Frontera (Hudson, 2003: 14-31; Levitt, 2005). Por lo tanto, la región es percibida como una amenaza al orden internacional.

El comercio en el Triángulo del Iguazú tiene un carácter fronterizo por dos razones. Por un lado, las redes comerciales generan una ganancia con base en las diferencias entre los regímenes fiscales de las tres naciones. El contrabando transnacional está basado en un sistema suplementario de flujos, que cambia de mercancía y dirección dependiendo del clima económico de cada uno de los tres países (Aguiar, 2010). En segundo lugar, el comercio es fronterizo ya que tiene lugar fuera de los márgenes de la ley, donde se intercambian actividades de naturaleza informal o ilegal.

### **3. El comercio fronterizo como problema: la construcción social del *sacoleiro***

Desde la década del 80, jóvenes desempleados (principalmente de Foz do Iguazú y São Paulo), tanto mujeres como hombres, comenzaron a encontrar en el contrabando hormiga una fuente de ingresos (Cardin,

2009; Pinheiro-Machado, 2008). Algunos de ellos eran trabajadores que fueron despedidos cuando las obras de construcción del Itaipú llegaron a su término (De Oliveira, 2012). El contrabando se convirtió así en una estrategia de sobrevivencia en las urbes brasileñas (Correa y Godoy, 2011), permitiéndoles a los desempleados ganar hasta 5 veces el salario mínimo (Davi, 2008: 70-1).

Los ciudadanos brasileños tenían derecho a importar artículos con un valor de hasta US\$ 400 cada mes, libres de impuestos de importación. La falsificación de facturas es un recurso ampliamente utilizado a fin de movilizar un mayor valor de mercancía. Estos transportistas están especializados en la compra, contrabando y venta de mercancías a tiendas formalmente constituidas en ciudades brasileñas dando lugar al 'circuito sacoleiro' (Cardin, 2011). De tal forma, estos transportistas vinculan actividades en esencia informales con el comercio formal.

La compra de productos de consumo en Ciudad del Este, y su transporte hacia el Brasil, se convirtió entonces en una estrategia de sobrevivencia para estos grupos. Debido a que Ciudad del Este es zona libre, la diferencia de precios con respecto al interior en Brasil representa un 30%-40% del valor del producto. Una vez en Brasil, los artículos eran entregados a tiendas formalmente establecidas. Así surge el fenómeno de los sacoleiros, quienes de forma independiente o integrados en redes más amplias, viajan al Paraguay, transportan la mercancía a Brasil en sacos (bolsas de plástico). Las mercancías pueden ser legales (juguetes, textiles, electrónicos) pero también ilegales (piratería, partes automotrices u otras mercancías prohibidas), adquiridas en las tiendas de importadores taiwaneses, chinos o libaneses en Ciudad del Este.

A principios de la década de 1990 los sacoleiros formaban ya una categoría ampliamente reconocida en el imaginario social brasileño, para designar a estos sujetos que hábilmente juegan con los límites de la ley. Similares procesos se registraron en Argentina con los 'paseros', o su momento en México con los 'fayuqueros', o en la costa occidental africana, en Benin o Costa de Marfil (Labazée y Bredeloup, 1991; Nugent y Asiwaju, 1996). Cabe señalar que el sacoleiro se refiere exclusivamente a los transportistas brasileños que compran mercancía en Ciudad del Este para su reventa en Brasil (por ejemplo,

en São Paulo, Rio Grande do Sul o Minas Gerais). Se estima que alrededor del 2005 había unos 30 mil sacoleiros (Fogel, 2008: 271), aunque no existen datos oficiales al respecto.

A pesar de que el Mercosur en principio está diseñado para estimular los intercambios comerciales entre los países suscritos, Brasil ha ido cerrando fronteras comerciales, en particular con la reducción del monto que los ciudadanos pueden introducir mensualmente al interior del país. Como parte de la ‘guerra contra el contrabando’, se ha establecido un máximo de US\$ 100 al mes (Grimson, 2003), una medida que claramente tiene como propósito desalentar los viajes y transporte de los sacoleiros. En el Triángulo del Iguazú, la introducción de este tope de US\$ 100 ha tenido un impacto en las estrategias de compra y transporte de los sacoleiros y consumidores brasileños.

En lugar de pasar por el puente internacional y adentrarse al Brasil por la garita de Foz do Iguazú como anteriormente lo hacían, los sacoleiros han comenzado a desplazarse y cruzar por balsa en otros puntos de la ciudad. Las favelas que se encuentran a lo largo del río Paraná e Iguazú se han convertido en una especie de embarcaderos informales, donde se descargan las mercancías que anteriormente se movilizaban a través del puente internacional. Clandestinamente, y sin embargo a la vista de todos, estos cruces se escapan del control del Estado brasileño.

Nuevas formas de transporte incluyen nuevos actores, como los moto-taxis, jóvenes taxistas quienes movilizan pasaje en sus motocicletas. Ellos ‘duplican’ sus funciones al transportar también mercancías escondidas en las llantas, tanques de gasolina, cascos o asientos, particularmente teléfonos celulares o componentes electrónicos que son pequeños y fáciles de esconder, productos que una vez pasando la frontera, entregan a los sacoleiros.

#### **4. ¿Pequeños emprendedores? La conversión de contrabandistas y la ‘lei do sacoleiros’**

La introducción de un Sistema Tributario Único (RTU, en portugués) es quizá la política estatal más ambiciosa que se haya introducido para regular el comercio fronterizo del Triángulo del Iguazú. La

legislación, diseñada e introducida unilateralmente por el Brasil, tiene como propósito redefinir el contexto e identidad legal de los contrabandistas hormiga. En 2009 se publicó la llamada 'lei do sacoleiros' (Regime de Tributação Unificada RTU, 11.898/2009), luego de años de presión de las cámaras de comercio, grupos de presión industriales y debate en el congreso brasileño. Esta ley genera un marco fiscal unificado donde los sacoleiros son obligados a registrarse en la Secretaría de Hacienda como micro-importadores a fin de poder continuar con sus actividades. El registro incluye de hecho la solicitud de una licencia de importación. Una vez que se hayan dado de alta como importadores, los ahora 'empresarios' deberán de pagar un monto equivalente al 42.25% del valor de la mercancía declarada; el impuesto incluye, además del impuesto sobre el valor del producto, cuotas de seguridad social y médica. El régimen crea un sistema unificado de pago de impuestos, indistintamente de la mercancía a importar, y restringe ciertas mercancías -como los autos y sus partes, armas de fuego, medicinas, cigarros, bebidas alcohólicas, y artículos usados, entre otros. El total ha de pagarse en la garita de Foz do Iguaçu durante el proceso de importación con base en las facturas de compra. La importación es únicamente permitida cuando los artículos son destinados al consumidor final, y entren por la frontera de Foz do Iguaçu. Más importante todavía: la ley establece un máximo de US\$ 61.000 al año, o un promedio de US\$ 5.000 al mes. Si el importador no cumple con los requerimientos, o es descubierto infraganti violando estas regulaciones, la ley establece multas e incluso la suspensión temporal y permanente de la licencia.

Las reacciones en Ciudad del Este y Foz do Iguaçu sobre la incitativa recalcan el carácter unilateral de la ley, y se discute que ha deprimido el comercio en el Triángulo del Iguazú. En entrevistas realizadas con asociaciones de comerciantes y funcionarios municipales, se comenta que las ventas en Ciudad del Este han caído hasta un 60% como resultado de las nuevas políticas de control fronterizo y fiscales del lado brasileño. Se han sucedido una serie de manifestaciones en contra, como la realizada por la presidenta municipal de Ciudad del Este Sandra Zacarías en junio de 2009, que evidencian el rechazo a nivel local de las políticas federales del Brasil.

El sistema fiscal impuesto por la 'lei do sacoleiros' simplemente absorbe el porcentaje de ganancia con que los importadores generan un ingreso, que en términos generales corresponde con el 40% de diferencia entre los precios en Ciudad del Este y por ejemplo, São Paulo. Se puede decir que 2009 y 2010 fueron años de depresión comercial en la región; algunas tiendas cerraron en Ciudad del Este, los hoteleros registraron también un descenso en su ocupación por el 'turismo de compras'. Otro factor que despertó inquietud en la región, tiene que ver con que los programas de control y fiscalización están dirigidos hacia los pequeños importadores. Existe una percepción ampliamente compartida de que los operativos policiales parecieran no tocar las redes más fuertes o dominantes para el tráfico de armas y drogas, ni a los contrabandistas que desplazan mercancía vía aérea. Más todavía, estas acciones están localizadas exclusivamente en la frontera de Foz do Iguazú. Una vez que los traficantes 'fuertes' hacen uso de otras rutas, como el embalse de Itaipú o el paso fronterizo Pedro Juan Caballero a un par de cientos de kilómetros al norte de Foz do Iguazú, quedan entonces fuera del radio de control policial y pueden así llevar a cabo sus actividades. Los contrabandistas hormiga, los sacoleiros que viajan en autobuses a Ciudad del Este, son directamente sujeto de control y fiscalización. Los sacoleiros comenzaron entonces a buscar nuevas formas para evadir la ley y continuar así generando ganancias con la importación de mercancías.

Vista la resistencia en la región y el impacto desalentador de la ley, el gobierno federal brasileño decidió ajustar el sistema fiscal. A un año de su proclamación, el sistema tributario fue revisado en 2010. El cambio más significativo fue la disminución del impuesto del 42.25% a un 25% del valor de la mercancía; además se incrementó ligeramente el total anual a importar por US\$ 62.500, con cierta flexibilidad en las temporadas más comerciales como la Navidad o el Día de la Madre en mayo. Por otro lado, los ajustes también presentan nuevas condiciones que de manera peculiar expanden el ámbito de acción del gobierno brasileño. A fin de poder importar productos de las tiendas de Ciudad del Este, los establecimientos paraguayos han de ser también registrados en el sistema. Lo mismo sucede con los autos, taxis o autobuses en los cuales se han de desplazar los importadores con la mercancía.

El endurecimiento de los controles y restricción de importaciones tiene lugar en el marco del Mercosur. La multiplicación de las llamadas ‘operación peine’, es decir las revisiones u *operações* de la policía militar brasileña tienen lugar constantemente en el puente de la Amistad a fin de vigilar el paso de mercancías y personas. Estas políticas tienen un impacto en el clima comercial de la región: ‘asustan’ a los sacoleiros y otros compradores, pero son menos efectivas para reducir el contrabando de grupos más organizados o dominantes. La frontera, tanto la delimitación geográfica entre los dos países, como la línea discriminatoria entre el comercio legal e ilegal, se encuentra en disputa. Los sacoleiros y comerciantes en el Triángulo del Iguazú se preguntan: ¿Cuál es entonces la función del Mercosur? ¿Para quién es y qué significa libre comercio en este contexto?

Los controles policiales en los puentes internacionales y regímenes fiscales introducidos en Brasil, constituyen nuevos mecanismos de control que parecieran contravenir el principio de mercados abiertos que el Mercosur en teoría promueve. Más todavía: los proyectos de modernización de fronteras, un eufemismo para el endurecimiento de los regímenes de movilidad en la región, son financiados con fondos comunitarios, como IIRSA. El discurso de seguridad ha sido empleado para crear nuevos mecanismos que intentan controlar las actividades de actores marginales, como es el caso de los sacoleiros. En el caso de Foz do Iguazú la definición de la legalidad está cambiando con base en políticas inspiradas en la ideología neoliberal que promueven un nuevo orden fiscal, transformando las fronteras legales y el ámbito de acción de los estados nacionales para el control del tránsito de personas y mercancías en el Triángulo de Iguazú.

## **5. El análisis: los límites de la legalización del contrabando**

Los primeros resultados de la ley RTU evidencian las dificultades que el gobierno federal brasileño enfrenta en el diseño e implementación de esta iniciativa para regular las actividades de contrabandistas. Pero la ley ha tenido un complicado despegue.

Periodistas y especialistas locales, han apuntado con respecto a la ley de sacoleiros, que el gobierno central brasileño ha emprendido

esta cruzada por la regulación del comercio fronterizo no como una política de desarrollo o estímulo de la economía regional del Triángulo del Iguazú, sino como una respuesta a la presión ejercida por grupos industriales nacionales. También se encuentra el impacto de los discursos hegemónicos sobre la seguridad y la securitización de las fronteras en la región, y la percepción de que la economía de la región está dominada por grupos criminales internacionales financiando el terrorismo internacional. Más allá de la construcción del traficante como un sujeto de ilegalidad, investigaciones realizadas en el campo demuestran que los sacoleiros son actores económicos que vinculan el comercio urbano de las grandes urbes brasileñas, y generan así su propio ingreso (Cardin, 2009; Rabossi, 2011). La regulación de estos circuitos comerciales, representa una oportunidad para pensar sobre el desempleo, el comercio informal, y la escala regional, multifocal, de las políticas públicas.

A primera vista, la lei do sacoleiros parecería ser un intento de expansión del Estado brasileño mediante la introducción de un marco legal para regularizar actividades económicas fuera del espectro de control del estado. La regulación del comercio de los sacoleiros está inspirada en la ideología neoliberal porque atomiza el colectivo social de los sacoleiros,<sup>110</sup> e individualiza deficiencias estructurales como el desempleo, al definir a un subempleado como un micro empresarios. A cambio de otorgarle una identidad jurídica, el estado le imponer una responsabilidad fiscal al comerciante, como es visible en el impuesto a la legalización del contrabando.

Pero como mecanismo de intervención estatal, la ley ha dejado de manifiesto importantes puntos de atención. El primero tiene que ver con la viabilidad del proyecto de ley. A un año de su introducción, se realizaron importantes cambios la ley en 2010 para disminuir drásticamente el porcentaje del impuesto aplicable a las mercancías a importar (de un 42.25% a un 25%). La pregunta es si estos cambios pueden ser entendidos como un síntoma de políticas públicas que en la práctica son inviables.

Un segundo punto de atención tiene que ver con el un uso reducido de la regulación. A finales de 2010, durante en el primer año de la ley se

---

110 Aunque los sacoleiros no tienen una motivación política, ni cuentan con un mediador para interactuar con el Estado.

registraron sólo 80 sacoleiros como micro empresarios, y para enero del 2012 el registro sólo contaba con 350 comerciantes registrados bajo este esquema fiscal.<sup>111</sup> El impacto de la ley es en verdad minúsculo, tomando en cuenta que hay 125 mil comerciantes trabajando en la región como sacoleiros.

Un tercer punto de atención sobre la ley tiene que ver con la ‘pulverización’ de la ruta del circuito sacoleiro, lo que pudiera ser visto como un efecto colateral. Debido al incremento de vigilancia y fiscalización en el cruce internacional Ciudad del Este/Foz do Iguacu, los contrabandistas se han desplazado a otras locaciones más porosas de la amplia frontera que une a Paraguay y Brasil.<sup>112</sup> Mientras que el flujo de mercancías en Ciudad del Este ha perdido fuerza, en otros cruces, como Salto del Guairá (165 kilómetros de Ciudad del Este) y Pedro Juan Caballero (a 596 kilómetros), han tenido un incremento en el tráfico fronterizo. De esta forma, la fiscalización y regulación del comercio en específico del puerto de Foz do Iguacu ha perdido rápidamente su relevancia.

### **Cierre: el estado de derecho, individualismo en la gobernabilidad latinoamericana**

El impacto de la ideología neoliberal sobre las políticas públicas para la regulación del espacio público, la informalidad, y los cruces fronterizos, puede resumirse en el énfasis en la formulación de marcos legales y el desarrollo de nuevos mecanismos de control estatal. El aumento de revisiones militares y policiales en el puerto internacional de Foz do Iguacu, la inversión en las aduanas y la instrumentación del régimen legal RTU en Brasil, constituyen un relevante caso para estudiar los esquemas de la gobernabilidad neoliberal en Latinoamérica.

El régimen RTU constituye un ejemplo de reforma de la informalidad, de expansión de control del Estado sobre prácticas que durante décadas fueron ambiguamente toleradas. Pero a fin de que esta ley sea efectiva, tendrá que ir acompañada de una serie de políticas públicas que abran la ‘caja negra’ del comercio de los sacoleiros.

---

111 ‘Ley brasileña que busca regularizar a “sacoleiros” sólo tiene 350 catastrados’, Última Hora, Asunción, 6 enero 2012.

112 En conversación con Eric Cardin, investigador UNIOESTE (Universidade Estadual do Oeste do Paraná), 18 de julio de 2012.

Estas políticas habrán de ser flexibles para responder con rapidez a los cambios en las dinámicas fronterizas, y estar diseñadas con una perspectiva multilocal que atienda la compleja geografía de los circuitos comerciales transnacionales.

**SEGUNDA PARTE**

**Las dimensiones nacionales y locales**

## La gobernabilidad en México y los agujeros negros de la democracia

*Wil G. Pansters*<sup>113</sup>

### **Introducción: temas de actualidad, problemas de fondo**

A menos de tres meses de las elecciones presidenciales de julio de 2012, México se vio sacudido por dos acontecimientos. Aunque no de gran envergadura política en sí, éstos dejaron ver aspectos y debilidades importantes de la realidad política mexicana, en especial en lo referente a la gobernabilidad democrática.

A principios de abril, la organización ‘Nuestro México del Futuro’ colocó en su página web un video de una duración de cuatro minutos titulado “Niños incómodos.” En él, decenas de niños de entre ocho y doce años de edad interpretaban escenas que forman parte del día a día de muchos mexicanos: asaltos, secuestros, manifestaciones, actos de corrupción de funcionarios públicos y situaciones relacionadas con la inmigración, marginación, pobreza y violencia. En menos de una semana el video acumuló casi tres millones de visitas y causó un intenso debate público. Diputados federales de diferentes partidos políticos lo calificaron de “deleznable” y “grotesco” por la utilización de los niños en la realización y exigieron a la Secretaría de Gobernación su retiro de la web. En cambio, los aspirantes presidenciales Enrique Peña Nieto (PRI), Josefina Vázquez Mota (PAN) y Andrés Manuel López Obrador (PRD) lo vieron con agrado y suscribieron su contenido, aunque cada uno alegara razones distintas para hacerlo. El candidato presidencial de la izquierda, López Obrador, salió en defensa del video al sostener que éste reflejaba de manera fiel lo que está sufriendo el país. Ante la intensidad del debate, ‘Nuestro México del Futuro’, organización impulsada por el Grupo Nacional Provincial (GNP) de Alberto Bailleres, uno de los hombres más ricos de México, afirmó el 13 de abril que el video no representaba la visión de una persona en particular, sino que la visión de más de 10 millones de personas

---

113 Catedrático de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Groningen, Profesor Asociado de la Universidad de Utrecht y Director del Centro de Estudios Mexicanos de la Universidad de Groningen.

que, según él, formaban parte de un ‘movimiento social’.<sup>114</sup> Pocos días después, el 15 de abril de 2012, sin que hubiera explicación o pronunciamiento oficial algunos por parte de la propia organización o de la Secretaría de Gobernación, el video fue retirado de internet. ¿Por qué? ¿Quién lo decidió? Y por qué nadie explicó el motivo? Si bien parece ser probable que el video pretendía ‘calentar’ el ambiente político, a fin de justificar políticas de mano dura contra la inseguridad y la violencia en el país (véase el apoyo brindado por los candidatos de la derecha y el apoyo económico proporcionado por la burguesía mexicana), el efecto que surtió fue todo lo contrario (véase el apoyo de López Obrador, quién enfatizó que el video resaltaba el fracaso del proyecto calderonista). Ahora bien, para el objetivo de este artículo cabe preguntar qué nos dice el desenlace de dicha polémica sobre la naturaleza del espacio y del debate públicos en el México actual.<sup>115</sup>

Al participar en la VI Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia, Ollanta Humala, presidente del Perú, aseveró el 14 de abril de 2012 en conferencia de prensa que su homólogo mexicano le había comentado que el narcotráfico había empezado a remplazar las funciones del Estado. A pesar de que el gobierno mexicano desmintió posteriormente esta sorpresiva declaración, vale subrayar que es cada vez más común que jefes de estado latinoamericanos hacen pronunciamientos sobre los límites de las políticas confrontacionales y militarizadas contra el crimen organizado, tales como las que ha adoptado Calderón desde 2006 en México. Señalar que el narcotráfico prácticamente haya remplazado funciones del Estado equivale a revivir el debate sobre el estado fallido, por lo menos en el ámbito regional, así como a reconocer que existirían serias fracturas en la gobernabilidad estatal. Lo importante es determinar cuáles sean las consecuencias de la expansión del poder del crimen organizado, de la estrategia militarizada estatal y de la espeluznante violencia para los sustentos centrales de la gobernabilidad (democrática).

Entender la ‘gobernabilidad’ en términos de eficiencia institucional supone un Estado que posee la capacidad de articular demandas sociales basada en condiciones mínimas como el control efectivo del territorio, el mantenimiento de la disciplina fiscal, la capacidad de recaudación

---

114 Esta afirmación es probablemente falsa. Una recopilación de opiniones no equivale a un movimiento social. Además, parece poco creíble que se hubiese consultado a casi el 10% de la población nacional.

115 Agradezco a Nathalie Schwan por haberme hecho ver la relevancia del tema para el debate sobre la gobernabilidad.

impositiva y el control efectivo de procesos administrativos.<sup>116</sup> La gobernabilidad democrática implica, además, la creación y el adecuado funcionamiento de instituciones claves que garanticen un sistema representativo de partidos políticos consolidados, un sistema electoral legítimo que permite elecciones libres y justas, un sistema de control y contrapeso basado en la separación de poderes, una sociedad civil vigorosa y dinámica, medios informativos libres e independientes y un control eficaz del ejército y demás fuerzas de seguridad y del poder coercitivo estatal.<sup>117</sup> Estos criterios de gobernabilidad democrática sirven para estructurar el análisis del caso mexicano. Sin restarle importancia a los temas del desarrollo y la exclusión social y el de la desigualdad, en el siguiente texto enfocaré el siguiente texto en la dimensión político-institucional de la gobernabilidad.

El texto está organizado de la siguiente manera. Empiezo por hacer algunas observaciones sobre el polarizado debate académico en torno al estado de la democracia mexicana. A continuación, paso revista a los elementos claves del desmantelamiento del régimen autoritario de antaño, en especial a la nueva autonomía de los poderes políticos anteriormente subordinados al ejecutivo federal cuando estaba en manos del priísmo. Señalo que, paradójicamente, es precisamente dicha nueva autonomía la que podría convertirse en una fuente de inestabilidades y riesgos nuevos para la consolidación democrática. Después, me concentro en algunos aspectos esenciales de los procesos e instituciones políticos, sociales y administrativos tales como han ocurrido durante la década pasada, para terminar con un breve diagnóstico del estado de derecho y del espacio público en el contexto de violencia e inseguridad relacionado con el narcotráfico. Al retomar los criterios de la gobernabilidad democrática, este estudio busca identificar y analizar aquellas debilidades y fracturas principales presentes en la gobernabilidad democrática mexicana actual, que podrían convertirse en verdaderos agujeros negros. En resumen, este estudio argumenta que las raíces de las debilidades y riesgos para la gobernabilidad democrática en México se sitúan en tres ámbitos: en el de las nuevas autonomías generadas por la liberalización política; en el de los cambios institucionales provocados por la propia

---

116 FLACSO (2004), *Gobernabilidad en América Latina. Informe regional 2004*, p. 13.

117 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Informe sobre desarrollo humano 2002*, p. 4.

democratización y las herencias del autoritarismo y, por último, en el de las consecuencias de la generalización de la inseguridad y la violencia.

### 1. Pensando la transición democrática en México

Estudios recientes sobre el estado actual de la democracia mexicana muestran interpretaciones contrastantes, por no decir contradictorias. Una posición sostiene que desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado se ha establecido en México un nuevo régimen político que se caracteriza más bien por ser neoliberal y tecnocrático que por democrático y, además, por ser tan autoritario como el régimen anterior unipartidista.<sup>118</sup> Utilizando criterios desarrollados por O'Donnell, el PNUD y el Banco Mundial para evaluar la democratización en América Latina, Aziz concluye su análisis del foxismo y los primeros años del gobierno calderonista (2000-2009) diciendo que “[E]l Estado mexicano está lejos de cumplir con la mayoría de referentes de un Estado democrático”.<sup>119</sup> En ésta interpretación la democracia mexicana mantiene muchas lagunas en las que imperan el particularismo, el clientelismo, los cacicazgos y el corporativismo, todos fenómenos que socavan las condiciones necesarias para poder consolidar la democracia. Por su lado, Aguayo ha afirmado recientemente que el autoritarismo se ha reinventado bajo el régimen panista.<sup>120</sup> En su opinión, México no reúne “los requisitos de una democracia”, sino que “flota entre el autoritarismo y una democracia estancada”.<sup>121</sup> Desde una perspectiva más matizada, Merino habla de un régimen híbrido “con una mezcla de elementos democráticos y autoritarios como una condición de su estabilidad y permanencia”.<sup>122</sup>

En cualquier valoración reciente del estado de la democracia mexicana la controversia sobre las elecciones presidenciales del 2006 juega un papel importante.<sup>123</sup> Un especialista en procesos electorales llega a la

---

118 Octavio Rodríguez Araujo (comp.) (2009), *México. ¿Un nuevo régimen político?*, Ciudad de México, Siglo XXI.

119 Alberto Aziz Nassif, ‘El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición’, p. 58.

120 Para ‘intereses económicos especiales’ véase Banco Mundial (2007), *Democratic Governance in Mexico: Beyond State Capture and Social Polarization*.

121 Sergio Aguayo (2010), *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, p. 268.

122 Mauricio Merino, ‘La reforma electoral y el nuevo régimen político mexicano, ¿irreversible?’, p. 244.

123 La elección federal de 2012 no parece tener la misma ‘explosividad’, aunque existe inconformidad, en especial por la compra de votos y el controvertido rol de ciertos medios de comunicación a favor del candidato del PRI.

conclusión que las instituciones electorales federales, además de su comportamiento poco consistente, favorecieron al partido gobernante. Ackerman opina -y no es descabellado lo que dice- que ese patrón encaja en una muy arraigada lógica autoritaria “que no ha dejado de prevalecer en México, pese a la alternancia partidaria en el gobierno federal”.<sup>124</sup> Puesto en su contexto político-económico, para Aguayo la crisis político-electoral del 2006 es parte de un reacomodo de fuerzas dentro del estado y entre el estado y otros actores sociales y económicos. Para el la crisis del 2006 resulta de una perversión sistémica de la democracia.<sup>125</sup> Si para unos los acontecimientos de 2006 representan una vuelta en U en el camino hacia la democratización, para muchos politólogos norteamericanos esos mismos son prueba de una democracia consolidada.<sup>126</sup> Quisiera subrayar aquí que si bien es cierto que ambas interpretaciones pretenden calificar y explicar el por qué de lo ocurrido en el 2006, lo hacen a partir de marcos de referencia analíticos y metodológicos profundamente diferentes, incapaces de dialogar el uno con el otro. No es muy probable que lo anterior sea únicamente el resultado de una incompatibilidad epistemológica aún cuando sus partidarios parecen constituir ‘comunidades epistémicas’ bastante cerradas. Detrás de las posiciones epistémicas se encuentran, al parecer, enfoques ideológicos, políticos o interpretativos diferentes. La intensa polarización en torno a la contienda electoral de 2006 pervive en la investigación académica sobre ella.<sup>127</sup>

124 John M. Ackerman (2010), ‘The 2006 Elections: Democratization and Social Protest’, p. 99. El fallo del tribunal electoral sobre las elecciones de 2006 puede interpretarse como un respaldo jurídico a las prácticas ilegales y las reacciones tardías, que posteriormente fueron dejadas de lado con el argumento enigmático de que era imposible calibrar su impacto directo y no mediado en el comportamiento electoral de los votantes. En este contexto, Schedler habla de “un fallo abiertamente contradictorio, que reflejó las profundas diferencias de criterio...que contribuyó a la sensación de detracción y amargura que se apoderó de los seguidores de López Obrador.” Asimismo, los magistrados se mostraron inconsistentes y “perdidos”. Véase Andreas Schedler (2007), “The Mexican Standoff: The Mobilization of Distrust,” *Journal of Democracy*, vol. 18, no. 1, pp. 97-98.

125 Sergio Aguayo, *Vuelta en U...*, op cit., p. 226.

126 Véase, por ejemplo, un estudio basado en una encuesta de tres fases realizada durante 2005 y 2006 entre ciudadanos mexicanos, Jorge I. Domínguez, Chappell Lawson y Alejandro Moreno (comps.) (2009), *Consolidating Mexico's Democracy. The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*.

127 Véase por ejemplo Jorge G. Castañeda y Marco A. Morales (2007), “The Mexican Standoff: Looking to the Future” en *Journal of Democracy*, vol. 18, no. 1, pp. 103-12. La misma polarización que caracterizaba el propio conflicto se advierte en muchos de los trabajos publicados sobre la crisis de 2006. Estrada y Poiré (funcionario en el gobierno de Felipe Calderón y su último secretario de Gobernación) hacen la asombrosa sugerencia de que el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral fuera tan confiable que “fortaleció la base para la solución pacífica de disputas electorales mediante el imperio de la ley, un logro que ahora representa un distintivo de la democracia mexicana.” El hecho de que Poiré trabajara directamente para el

Cabe destacar, entonces, que en la comunidad académica los puntos de consenso acerca del estado de la democracia mexicana son escasos. ¿Cómo calificar el desarrollo de la gobernabilidad democrática, y cuáles son sus cuentas pendientes? Al parecer, México muestra una incómoda mezcla de un razonable grado de madurez y profundidad institucionales, y significativos faltantes en cuanto a la supervivencia de prácticas tradicionales, desequilibrios sociales, económicos, y en cuanto a la aplicación del Estado de derecho, además de desequilibrios en las relaciones y facultades entre los poderes legislativo y ejecutivo que alientan o al menos permiten las fricciones entre ellos. Los problemas de violencia, inseguridad y corrupción relacionados a los conflictos alrededor del crimen organizado y del narcotráfico contribuyen a agudizar los riesgos y los obstáculos para la consolidación y maduración de una gobernabilidad democrática.

Si bien la alternancia en la Presidencia de la República se produjo en México en el año 2000, los orígenes se presentaron varios años antes en gobiernos y congresos locales y, en especial, en las gubernaturas a partir de 1989, y en el congreso federal en 1997. Como fenómeno político la alternancia fue posible gracias a un prolongado proceso de reformas en el sistema electoral que paulatinamente creó condiciones de competencia más equitativas, que estimularon la participación ciudadana y convirtieron a las elecciones en procesos creíbles para derrotar al PRI. En los años ochenta, actores políticos de oposición buscaron construir un árbitro autónomo y confiable, así como condiciones equitativas de competencia. El objetivo se materializó

---

presidente Calderón ¿habrá influido en su interpretación de las cosas? Klesner, por su parte, considera que las instituciones funcionaron exactamente como se esperaba de ellas y ar que el daño ocasionado al proceso electoral fue ñados a funcionar que el daño ocasionado al proceso electoral fue producto de las acciones de los seguidores de López Obrador. Sabia y Kohler, en cambio, llegaron a la conclusión de que lo ocurrido en 2006 dejó en claro que “México no logró establecer las condiciones institucionales necesarias para consolidar su democracia.” Alvarez Béjar menciona la falta de credibilidad de las instituciones electorales. El elaborado y matizado punto vista de Schedler en materia del conflicto poselectoral y, en particular del papel desempeñado en éste por el tribunal, le permite concluir que el “sistema de gobierno de las elecciones y la solución de disputas electorales funcionaron lo suficientemente bien”, aunque admite también que la evaluación final por el tribunal fue contradictoria (traducción de las citas mia). Luis Estrada y Alejandro Poiré (2007), “The Mexican Standoff: Taught to Protest, Learning to Lose,” *Journal of Democracy*, vol. 18, no. 1, p. 73; Debra Sabia y Vincent Kohler (2008), “The 2006 Mexican Presidential Election: Democratic Development or Democratic Debacle?” *Journal of Third World Studies*, vol. 25, no. 1, p. 162; Alejandro Álvarez Béjar (2007), “Mexico After the Elections: The Crisis of Legitimacy and the Exhaustion of Predatory Neoliberalism”, *Monthly Review*, vol. 59, no. 3, p. 16; Joseph L. Klesner (2007), “The July 2006 Presidential and Congressional Elections in Mexico,” *Electoral Studies*, 26, p. 808; Schedler, “The Mobilization of Distrust”.

en 1996 cuando el Instituto Federal Electoral, fundado seis años antes, adquirió plena independencia del poder ejecutivo y dio igual participación a todos los partidos políticos. También se crearon instancias de calificación e impugnación de los resultados electorales.<sup>128</sup> A partir de 1997, ningún partido ha logrado convertirse en mayoría suficiente para controlar el Congreso, situación que se consolidó con la elección federal de 2012. La confianza en las elecciones y, en especial, en el árbitro independiente, fue garantía suficiente para que en el año 2000 el PAN derrotara al PRI en la Presidencia de la República, mientras que en 2012 el PRI la recuperó.

Si bien es cierto que la alternancia federal se logró de una manera pacífica y sin amenazar la estabilidad política, también es cierto que no se acompañó de una transformación estructural del sistema político. El cambio se ha centrado, primero, en un nuevo, moderno y funcional sistema electoral, y segundo, en la liberalización política de las instituciones, como los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y los gobiernos estatales. Este ha permitido que cada instancia u organismo pueda ejercer sus poderes con autonomía gracias a que ya no existe la homogeneidad política y partidaria que impuso anteriormente el PRI. Es decir, la alternancia rompió con la homogeneidad política priísta y al hacerlo, permitió que cada institución pueda aplicar sus facultades básicas constitucionales. Eso explica varios fenómenos nuevos de la vida política, como el debilitamiento del ejecutivo, que en el pasado parecía todopoderoso y excesivo, y la activa participación de los gobernadores que han terminado con el centralismo que dominó las relaciones federales en el pasado. Ni el poder legislativo ni los gobiernos estatales han obtenido más facultades, simplemente ahora pueden ponerlas en práctica porque ha desaparecido el dominio de un solo partido.

## **2. Riesgos de la autonomía para la gobernabilidad democrática**

El pluralismo político y la alternancia gubernamental han propiciado una notable liberalización política que ha permitido que las instituciones hayan obtenido una autonomía que antes no podían

---

128 Alberto Aziz (2003), "La construcción de la democracia electoral", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), *Una historia contemporánea de México*; y Alberto Aziz y Jorge Alonso Sánchez (2009), "Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF e IFAI", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.) (2009), *Una historia contemporánea de México*.

desarrollar debido al dominio de un solo partido. El Congreso y las gubernaturas son los mejores ejemplos de este proceso.<sup>129</sup>

Durante la dominancia priísta el Congreso se condujo como una entidad tan subordinada que llegó a pensarse que estaba determinada por un desequilibrio constitucional. Sin embargo, el Congreso cuenta con facultades que no sólo le permiten legislar en aspectos centrales de la vida económica y política del país, sino también vigilar al ejecutivo federal, modificar sus iniciativas, en especial aquellas que suponen modificaciones a la Constitución. En contraste, el ejecutivo, contra todos los supuestos acerca del presidencialismo excesivo, no cuenta con recursos constitucionales que le permitan enfrentar un Congreso opositor, pues no está facultado con la exclusividad para presentar iniciativas de ley, legislar por decreto o convocar a plebiscito o referéndum, lo que lo convierte (*de jure*) en uno de los presidencialismos más débiles del mundo y en particular de América Latina.<sup>130</sup> Durante mucho tiempo esta debilidad no fue visible porque la homogeneidad impuesta por el PRI obligaba al Congreso a someterse a las políticas dictadas por el ejecutivo. Pero en las condiciones actuales, cuando ningún partido controla la asamblea, los legisladores pueden proponer iniciativas libremente y aprobarlas con márgenes amplios, incluso contrarias al interés presidencial. También puede rechazar las que el ejecutivo estima necesarias para sus programas de gobierno, sobre todo cuando implican cambios a la Constitución. Eso es lo que ha ocurrido desde 1997 y en particular con los gobiernos del PAN que han intentado introducir reformas estructurales en el terreno fiscal, energético y laboral, que obligan a cambiar preceptos constitucionales (convertidos en símbolos nacionalistas) o que suponen altos costos electorales.

La democracia se ha desarrollado en México en medio de frecuentes conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo que en algunos momentos han amenazado la gobernabilidad del país. Los conflictos en gobiernos divididos no conducen necesariamente a la parálisis si la tradición política, la disposición y experiencia de la élite gobernante

---

129 Este parte está basado en el artículo del Rogelio Hernández Rodríguez y Wil G. Pansters (2012), 'La democracia en México y el retorno del PRI', *Foro Internacional*, vol. LII, no. 4, pp. 755-795, octubre-diciembre.

130 Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (comps.) (1977), *Presidentialism and Democracy in Latin America*.

facilita las negociaciones y la construcción de mayorías legislativas. Pero en jóvenes democracias, como la mexicana, la inexperiencia de las nuevas élites se agrega a la debilidad del ejecutivo.<sup>131</sup> La combinación ha sido riesgosa para la generación de las capacidades para la ‘formulación y implementación de políticas económicas’, que ha propiciado que el desempeño gubernamental haya sido poco eficaz y en ocasiones (como en la economía) incluso peor que en el pasado priísta.<sup>132</sup> Si la democratización ha permitido que el Congreso recupere su autonomía y contrapeso institucional, lo ha hecho dentro de condiciones delicadas de un desequilibrio de facultades que favorece al poder legislativo. Este desequilibrio es riesgoso porque en situaciones de gobierno dividido y falta de mayorías parlamentarias, la asamblea puede convertirse en un ariete político contra el jefe del ejecutivo y su partido. Además de los recurrentes conflictos (como durante la presidencia de Vicente Fox), surge un desafío más delicado porque afecta el funcionamiento mismo del gobierno y en consecuencia los alcances de sus políticas públicas.

La nueva autonomía del poder legislativo -positiva en sí- puede convertirse en una de las principales amenazas a la joven democracia mexicana. Con independencia del partido que pueda ganar las elecciones, el funcionamiento gubernamental puede ser entorpecido porque el Congreso tiene la capacidad de desechar o bloquear iniciativas presidenciales debido a un diseño institucional y constitucional históricamente desfavorable al ejecutivo. Por más avances institucionales que experimente la democracia, si el diseño constitucional no permite una relación equilibrada entre los poderes, el funcionamiento gubernamental seguirá siendo deficiente y causa importante de desilusión ciudadana, especialmente con respecto a la falta de mejoría de las condiciones económicas y sociales.

El pluralismo en los gobiernos estatales también ha tenido un efecto directo en la autonomía de los gobernadores que en el pasado priísta operaron en una posición subordinada. El control sobre los gobiernos y mandatarios estatales se debía al control presupuestal y del desarrollo

131 Un análisis detallado se encuentra en Rogelio Hernández Rodríguez (2011), “¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010”, *Foro Internacional*, no. 203, enero-marzo.

132 FLACSO, *Gobernabilidad*, p. 13. Contra todos los pronósticos, los resultados económicos favorecen a los gobiernos priístas, pues mientras la economía creció con Fox y Calderón entre 2.13% y 1.45% anual promedio, los de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo lo hicieron casi al 4%.

de las obras públicas por el gobierno federal, y al dominio priísta que convertía al ejecutivo federal en líder político del partido y de los mandatarios estatales. Ahora ambas condiciones han desaparecido. Las crisis económicas durante los años ochenta y noventa originaron reformas que ampliaron las facultades de municipios y gubernaturas y se les trasladaron actividades anteriormente centralizadas en las secretarías de Estado federales. La transferencia de tareas obligó al gobierno federal a ampliar las partidas presupuestales para los gobiernos estatales. Hacia fines de los años noventa se formalizó el esquema actual que si bien mantiene la recaudación en manos del gobierno central, también cuenta con obligaciones constitucionales para entregar recursos a los estados. Las cantidades entregadas son significativas y permiten a los mandatarios desarrollar proyectos propios y, desde luego, obtener apoyos electorales. Los gobernadores gozan de gran libertad para emplear los recursos que, con frecuencia, tienen claros propósitos políticos y electorales.<sup>133</sup> La expresión institucional más clara del nuevo poder de los gobernadores ha sido la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores en 2002, en la que están agrupados los 32 mandatarios sin que el origen partidario influya en sus acuerdos. Con su fuerza organizada, impensable en el pasado priísta, los gobernadores han conseguido modificaciones en el diseño presupuestal y, lo más importante, ampliaciones significativas. Los mandatarios se han convertido, entonces, en actores relevantes en la política nacional porque su poder les permite no sólo independizarse del ejecutivo federal sino de sus propios partidos, de tal manera que pueden poner en marcha proyectos personalistas o hasta caciquiles sin que encuentren límites institucionales. Son varios ya los casos en donde mandatarios regionales han caído en excesos y socavado la gobernabilidad democrática y el estado de derecho, sin que el poder federal haya sido capaz o dispuesto, por intereses políticos, para intervenir. Tal fue el caso del gobernador Ruiz (del PRI) en Oaxaca, quién ejerció un poder regional tradicionalmente vertical y duro, que provocó un movimiento popular amplio que fue reprimido

---

133 Para el nuevo papel de los gobernadores véase Rogelio Hernández Rodríguez (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*; Laura Flamand (2010), "Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales. Avances y retrocesos", en José Luis Méndez (comp.), *Estado, gobierno y políticas pública en el México del siglo XXI*, Los grandes problemas de México, t. XIII, pp. 495-522; Tonatiuh Guillén López, "Federalism and the Reform of Political Power", en Selee y Peschard, *Mexico's Democratic Challenges ... op .cit.*, pp. 187-202; Carlos Martínez Assad, "Los gobernadores y el sistema político", en Octavio Rodríguez Araujo, *México...op. cit.*, pp. 197-225.

brutalmente por fuerzas estatales y federales. El desprecio por la ley y la corrupción también fueron características del gobierno de Mario Marín en Puebla, quien actuó arbitrariamente e ilegalmente contra la periodista Lydia Cacho para proteger descaradamente compadrazgos políticos y económicos. Este último caso se convirtió en un triste ejemplo de cómo minar la gobernabilidad democrática y el estado de derecho fue intercambiado, al parecer, por favores políticos.<sup>134</sup> En ambos casos los gobernadores priístas supervisaron las elecciones presidenciales del 2006 con marcadas ganancias para el PAN en sus estados. Años después (2010), el PRI perdió ambas gubernaturas. Si bien los casos de Puebla y Oaxaca demuestran la persistencia del autoritarismo sub-nacional, fenómeno que tiene profundas raíces en México, la nueva autonomía de los poderes regionales también ha generado oportunidades en el contexto de la creciente influencia del crimen organizado en México. El debilitamiento del Estado federal así como el reordenamiento administrativo y legal que acompañan al nuevo federalismo propicia el surgimiento de lo que Rivelois denomina ‘narco regiones’ o ‘narco estados’.<sup>135</sup> El término de los narco estados refiere a aquellos estados en que las élites regionales, a menudo en la figura de los viejos cacicazgos priistas tal como es el caso de Tabasco, Yucatán y Quintana Roo, más que antes se encuentran en condiciones de formar alianzas con las cabecillas de la economía informal y de apropiarse el botín. En cambio, en los buenos tiempos del priismo, las élites políticas federales controlaban estas redes de complicidad y compartían el botín con las bases de poder regionales. Piñeyro ha alegado en términos parecidos que el nuevo federalismo y la descentralización política han otorgado a los grupos de poder, al igual que a los capos de la droga un margen de maniobra mayor para proteger sus intereses al poderse refugiar en la autonomía estatal.<sup>136</sup> Esta situación fomenta la creación de redes de complicidad regionales entre, por un lado, las organizaciones de narcotraficantes y, por el otro, las élites regionales. El caso del estado de Tamaulipas, en especial la zona de Nuevo Laredo, parece ofrecer el caso típico de un narco estado, donde el proceso político está profundamente afectado por el poder del

134 Durante su campaña presidencial Felipe Calderón prometió buscar el castigo de Marín al llegar a la presidencia. Sin embargo, después de asumir el poder a fines de 2006, no sucedió nada, y Marín terminó su período de gobierno en 2011.

135 Véase “De la regionalización liberal a la formación de regiones mafiosas”, in Jaime Preciado *et al.* (comps.) (2003), *Territorios, actores y poder. Regionalismos emergentes en México*, pp. 249-275.

136 Véase “Fuerzas Armadas y combate a las drogas”, en *Sociológica*, 19, no. 54, 2004, pp. 168-170.

crimen organizado. En enero de 2008, el Procurador General de la República, corroboró lo anterior cuando afirmó que los carteles de la droga buscaban influir las elecciones en el estado de Tamaulipas por medio del secuestro y la intimidación de los candidatos.<sup>137</sup> En junio 2010, el candidato del PRI a gobernador del estado fue asesinado una semana antes de las elecciones, lo que desencadenó investigaciones sobre la presunta relación de tres gobernadores anteriores (Cavazos Lerma, Yarrington Ruvalcaba y Hernández Flores) con el cártel del Golfo, y con *Los Zetas*, tras la fractura de la organización criminal.

### **3. Fracturas institucionales de la gobernabilidad democrática**

De lo anterior se deduce que elementos claves en el desmantelamiento del régimen autoritario, el surgimiento de relaciones políticas más competitivas y arreglos institucionales más democráticos constituyen al mismo tiempo fuentes potenciales para su debilitamiento. Además, desde el punto de vista institucional la democracia mexicana sigue presentando asuntos pendientes, varios originados en el pasado autoritario y otros relacionados al mismo proceso de cambio político. El *acceso* al poder en todos los niveles se ha abierto, y con la desaparición de la homogeneidad unipartidista surgió un nuevo campo político entre los poderes ejecutivos, legislativos y jurídicos. Pero ¿como se evalúa el *ejercicio* del poder? ¿Cuáles son los méritos de la alternancia respecto a las ‘herencias autoritarias’? Soledad Loaeza ha señalado que el ejercicio del poder hizo al ‘PAN concupiscente como el PRI’, lo que puede generar riesgos para la estabilización y profundización de la democracia mexicana.<sup>138</sup>

Vemos primero las instituciones y mecanismos de representación de intereses sociales identificados como claves para la gobernabilidad democrática.<sup>139</sup> Una de las piezas claves del autoritarismo priísta fue el control sobre sectores sociales y económicos corporativizados. Aunque no cabe duda que las transiciones políticas y económicas redefinieron y restringieron el poder del corporativismo, la alternancia panista no ha podido o querido desmantelar piezas claves de la arquitectura corporativista mexicana, mucho menos el de los grandes intereses

<sup>137</sup> Véase Trans-Border Institute, USD, *Justice in Mexico*, News Report, enero de 2008.

Nuevamente, Nuevo Laredo no representa un caso excepcional. En marzo de 2008, el gobierno federal envió más de dos mil soldados y fuerzas especiales a Ciudad Juárez para eliminar la violencia relacionada al narcotráfico en esa ciudad. Ver *La Jornada*, 29 de marzo de 2008.

<sup>138</sup> ‘El poder hizo al PAN concupiscente como el PRI, dice Soledad Loaeza’, en *La Jornada*, 25 de noviembre de 2010.

<sup>139</sup> PNUD, *Profundizar la democracia*, p. 4.

económicos. Si el juicio de Aguayo en el sentido de que la herencia del foxismo ha sido “la entronización... de una cultura en la cual el poder y el dinero son lo único que importa”,<sup>140</sup> podría verse demasiado severo, un importante estudio del Banco Mundial sobre México argumenta lo mismo, cuando advierte sobre “el papel de grupos especiales de interés en subvertir el proceso democrático en México y socavar la calidad de las políticas públicas”. Esos grupos corporativistas empresariales y sociales “están mediando -y muchas veces capturando- la relación entre el liderazgo político y los ciudadanos en general (como votantes)”.<sup>141</sup>

Mientras la historia institucional del PAN habla de su compromiso con la autonomía de las organizaciones sociales, el rechazo al corporativismo, la promoción de la democracia liberal y las estrategias de vinculación con ciudadanos individuales, una vez llegado al poder su comportamiento político parece obedecer reglas e intereses mucho más mundanos.<sup>142</sup> Si no fuera así, ¿cómo podría explicarse que el PAN formara una alianza no solo con la encarnación del corporativismo antidemocrático del viejo PRI, es decir, con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), sino también con gobernadores priístas profundamente corruptos, como ya se sugirió, todo con el fin de triunfar en las elecciones presidenciales del 2006? Mecanismos clientelares y corporativos han resultado tan aceptables para las nuevas condiciones políticas del país y para el PAN como lo fueron bajo el dominio priísta. Más en general, se nota la supervivencia de prácticas tradicionales, creadas o permitidas por el autoritarismo, que persisten pese a la competencia y la alternancia. Se trata de la corrupción, el clientelismo, la ausencia de mecanismos adecuados de transparencia y la aplicación rigurosa y clara del Estado de derecho, lo que, dicho de otra manera, implica la desigualdad ante la ley. Se trata de uno de los desafíos más importantes de la democracia porque enfrenta la formalidad de la política moderna, que puede, como en el caso mexicano, ser avanzada, y las prácticas informales, que condicionan la política cotidiana y que han mostrado tener un alto grado de plasticidad y adaptabilidad.<sup>143</sup>

140 Sergio Aguayo, *Vuelta en U...*, op. cit., p. 142.

141 Banco Mundial, *Democratic Governance in Mexico...*, op. cit., pp. viii-ix.

142 Sobre la doctrina panista sobre la relación entre el partido y la sociedad, véase Steven T. Wuhs (2008), *Savage Democracy. Institutional Change and Party Development in Mexico*, pp. 92-100.

143 Programas como Oportunidades, del gobierno federal panista, y el reparto de dinero a ancianos y estudiantes por parte del gobierno perredista del DF, son adecuaciones o innovaciones de prácticas priístas que sin embargo, les han redituado beneficios electorales a ambos partidos. Las elecciones federales fueron marcadas por la compra de votos.

No cabe duda de que la alternancia ha traído la modernización del corporativismo y la asimilación del mismo por parte de la nueva elite gobernante panista. Los vínculos más sólidos entre el Estado, el PAN y los intereses corporativistas se encuentran fuera del dominio de la representación, el control y la rendición de cuentas democráticos, y por tanto, constituyen el terreno de los clientelismos, los privilegios, la corrupción y la impunidad resistentes.<sup>144</sup> Las nuevas debilidades institucionales de México y los nuevos riesgos minan la vigencia del Estado de derecho e, incluso, promueven cambios en los patrones establecidos de corrupción, puesto que el soborno desplaza cada vez más a la extorsión por agentes del Estado, por medio del cual ‘agentes’ de la sociedad usan medios extralegales a fin de capturar e influenciar a funcionarios estatales’.<sup>145</sup>

Otro sistema institucional considerado fundamental para garantizar la gobernabilidad democrática es el de los partidos políticos. Los partidos políticos son instituciones clave en los sistemas democráticos ya que articulan los intereses en la sociedad civil y los agrupan en la sociedad política. En México existe una amplia gama de cambios estructurales que por razones de espacio no es posible analizar aquí, pero que han afectado las relaciones entre los partidos y grupos de interés, en el sentido de que los primeros se han convertido cada vez más en agentes del Estado que emplean recursos del Estado en búsqueda de la sobrevivencia colectiva. Aunque el así llamado partido-cártel en un principio fue advertido en las democracias establecidas, sus características esenciales han llamado la atención de los estudiosos de las democracias nuevas y post-autoritarias. Término acuñado por Katz y Mair, el partido-cártel se caracteriza por ser la interpenetración de partido y Estado, así como la colusión de los actores partidistas principales.<sup>146</sup> Desde esta perspectiva, se supone que los partidos

---

144 En un interesante estudio reciente, Morris sostiene que el debilitamiento de poderes informales y mecanismos de control priistas han sido decisivos en desatar nuevas fuentes de inestabilidad y desorden, así como han creado nuevas oportunidades de corrupción y de conductas arbitrarias. Concluye: “la democratización y la presidencia de Vicente Fox no lograron frenar o modificar de manera fundamental la corrupción en México.” Stephen D. Morris (2009), *Political Corruption in Mexico. The Impact of Democratization*, p. 230. Esta conclusión ha sido suscrita, incluso, por miembros prominentes del PAN. Véase “PAN: 10 años en el poder sin lograr la auténtica transición a la democracia”, en *La Jornada*, 28 de noviembre de 2010.

145 Morris, *Political Corruption...*, *op. cit.*, p. 232.

146 Richard S. Katz y Peter Mair (1995) “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party” en *Party Politics*, Vol. 1, no. 1, pp. 5-28. Véase también su contribución más reciente, “The cartel party thesis: A restatement”, en *Perspectives on Politics*, vol. 7, no. 4 (2009), pp. 753-766.

políticos tienen una fuerte dependencia de los recursos estatales y funcionan cada vez más como los cárteles, que limitan la competencia política y solo buscan asegurar el éxito electoral propio. Algunas de las condiciones que parecen propiciar el surgimiento de los partidos-cártel, resultan ser sumamente relevantes para el caso de México: por un lado, la acusada disponibilidad del apoyo del Estado a los partidos y, por el otro, las aumentadas oportunidades para el clientelismo y control por parte de los partidos.<sup>147</sup>

La observación es pertinente a México porque los partidos políticos reciben del Estado una enorme cantidad de recursos financieros. Entre 2000 y 2009, más de cinco mil millones de dólares llegaron directamente a las arcas de los partidos políticos, casi la tercera parte de todos los recursos públicos destinados a los procesos electorales, que es uno de los más costosos del mundo (aun sin incluir los dineros de campaña ilegales). No es de sorprenderse, como argumenta Prud'homme, que pese a las diferencias entre ellos, los tres principales partidos políticos logren mantener el control sobre las condiciones de la contienda electoral, sobre el acceso a la representación y, por ende, sobre los generosos flujos de dinero.<sup>148</sup>

La crítica que en México los partidos políticos se convirtieron en “los hijos predilectos y malcriados de la transición” resulta más consistente: echados a perder por cantidades abundantes de dinero público que socava sus relaciones con el electorado, corrompe las relaciones con los medios de comunicación y tiene un impacto negativo en la vida interna del partido. La actual política partidista se centra, ante todo, en disputas en torno a los puestos, y presta poca atención al debate ideológico, a la formación de ciudadanos o al reclutamiento de nuevos líderes talentosos. Un partido como el Verde Ecologista parece ser, en primer lugar, un lucrativo negocio familiar. La persistencia de la tendencia arriba esbozada terminaría por convertir a los partidos en “un lastre para la democracia”.<sup>149</sup> De hecho, en el juicio de muchos ciudadanos comunes ya lo son, o bien, la consideran una amenaza para la sobrevivencia del experimento democrático del país, ‘al menospreciar la afiliación partidista, socavar la representación y

---

147 Katz and Mair, “Changing models”, *op. cit.*, p. 17.

148 Jean-François Prud'homme (2010), “The Restructuring of the Party System in the Wake of the 2006 Elections”, en Selee and Peschard, *Mexico's Democratic Challenges...op. cit.*, pp. 55-56.

149 Aguayo, *Vuelta en U...*, *op cit.*, p. 240.

minar la institucionalización del sistema partidista'.<sup>150</sup> Si bien no es extraño que los partidos cuenten con financiamiento público para desarrollar sus actividades e incluso garantizar su sobrevivencia, en México esta condición se ha convertido en un estímulo para formar partidos no para ofrecer opciones programáticas o ideológicas, sino para beneficiarse del financiamiento seguro.

#### **4. Violencia e inseguridad como amenazas para la gobernabilidad democrática**

El corporativismo modernizado, con las concomitantes redes de favoritismo y corrupción, y la involución del sistema partidista del país son factores de mucha importancia en lo que constituye el segmento más endeble de la democracia mexicana y, además, posiblemente, su mayor amenaza: el frágil Estado de derecho y la naturaleza poco sólida de los derechos ciudadanos. Pueden discernirse dos causas de origen. En primer lugar, la mediación personalista del acceso al poder y a los recursos distorsiona el principio de igualdad ante la ley de manera fundamental y genérica, y diferencia los derechos a partir de argumentos particularistas más que principios constitucionales.<sup>151</sup> Mientras lo anterior representa un referente político cultural, o bien, un ataque cotidiano a la vigencia del Estado de derecho, el reciente aumento de la inseguridad y de la violencia -el segundo origen- ha aportado una dimensión completamente nueva al problema. Las estrategias agresivas del crimen organizado así como la respuesta militarizada del Estado han sumergido al país en una situación en la que el Estado de derecho y los derechos ciudadanos están permanentemente en riesgo, situación que tiene consecuencias graves para las relaciones entre los ciudadanos, las instituciones políticas y el Estado y, por ende, el funcionamiento esencial de la democracia. Huelga decir que los enormes flujos de dinero, implicados en los mercados y negocios ilícitos involucran directamente a las instituciones políticas (por ejemplo, en el financiamiento de campañas) y en aquellas encargadas del cumplimiento de la ley.

---

<sup>150</sup> Wuhs, *Savage Democracy...*, *op. cit.*, p. 138.

<sup>151</sup> Kathy Powell (2012) "Political Practice, Everyday Political Violence, and Electoral Processes during the Neoliberal Period in Mexico", en Wil G. Pansters (comp.), *Violence, Coercion and State-Making in 20th Century Mexico: The Other Half of the Centaur*.

La tensa relación entre la gobernabilidad democrática y la violencia y la inseguridad puede vislumbrarse analizando a dos procesos, ambos cruciales para la reproducción (o no) de las condiciones de la gobernabilidad democrática, y que van más allá de condiciones institucionales (partidos, elecciones, separación de poderes). Se trata del control eficaz del ejército y demás fuerzas de seguridad y del poder coercitivo estatal, y, segundo, de una sociedad civil vigorosa y dinámica, en especial medios informativos libres e independientes. En ambos terrenos México experimenta serias e incrementadas vulnerabilidades. Aunque no tiene sentido debatir desde una perspectiva maximalista si el mexicano es un estado fallido -no lo es-, tampoco es válido desmentir las fracturas del control estatal coercitivo a nivel subnacional. Incluso lo hizo el mismo jefe del estado. En una controvertida entrevista con Jorge Zepeda Patterson en 2009, el presidente Calderón dijo sobre la estrategia estatal frente al crimen organizado lo siguiente: “La estrategia está planteada sobre dos horizontes: uno de muy corto plazo que consiste en *reposicionar* la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército. No podemos *perder territorios* en entidades federativas donde se ha vulnerado la autoridad. Pero el elemento detonante es el largo plazo, y eso implica una estrategia de *reconstrucción* institucional completa: no sólo de las estructuras policíacas sino de las propias estructuras públicas. Eso implica la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, un *nuevo marco institucional legal*, como el que hemos planteado al Congreso de la Unión”.<sup>152</sup> No puede entenderse “reposicionar la autoridad” y “reconstrucción institucional” de otra forma como reconocer que a nivel subnacional el crimen organizado, generalmente en contubernio con autoridades y sectores del Estado, constituye la autoridad *de facto*, o por lo menos una considerable autoridad y control territorial. Testimonios de periodistas sobre determinadas zonas en el país confirman la existencia de fallas en el control estatal territorial.<sup>153</sup>

---

152 Extractos de la entrevista de Jorge Zepeda Patterson, *El Universal*, 27 de febrero de 2009, reproducido en Raúl Benítez Manaut *et al.* (comps.) (2009), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, pp. 17-18, énfasis mío.

153 Véase por ejemplo el libro de Richard Grant (2008), *God's Middle Finger. Into the Lawless Heart of the Sierra Madre*. Sobre Sinaloa. Véase además Froylán Enciso (2011), “La matanza que nunca fue”, en Diego Enrique Osorno (comp.), *País de Muertos. Crónicas contra la impunidad*, pp. 279-306.

Otro elemento de la dimensión coercitiva estatal es el control civil sobre las fuerzas armadas movilizadas para combatir el crimen organizado, y para suplantar cuerpos policíacos cooptados por el narcotráfico. No es de extrañarse que encima de las nuevas autonomías notadas anteriormente, se está gestionando o profundizando una “nueva autonomía” de las fuerzas armadas en México. No cabe duda que el papel político del ejército y su visibilidad social han aumentado. Ya en 1995, el gobierno de Zedillo creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que asignó recursos a los programas estatales de seguridad pública y buscó la integración de los ámbitos federales, estatales y locales de gobierno a fin de construir mejores instrumentos para castigar la corrupción en el aparato policíaco y la infiltración criminal en él. En 1999 se formó una nueva fuerza policíaca, denominada la Policía Federal Preventiva (PFP), que se caracterizó por una naturaleza “decididamente militar”.<sup>154</sup> Zedillo reformó, además, el sistema de justicia penal mexicano y involucró al ejército en el combate del crimen organizado. Ninguno de estos esfuerzos resultó “particularmente eficaz.”<sup>155</sup> En 2000, se creó la Secretaría de Seguridad Pública, que se encargó de la Policía Preventiva y del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un año más tarde, el gobierno de Vicente Fox se deshizo de la notoriamente corrupta policía judicial y fundó la Agencia Federal de Investigación (AFI), con el fin de aumentar la eficacia y el profesionalismo de la investigación criminal. Ante la escalada de violencia e inseguridad, Fox reorganizó nuevamente el aparato de seguridad en 2005 y creó el Gabinete de Seguridad Pública, después de que la gran reforma judicial y política propuesta por él no fue ratificada por el Congreso en 2004.<sup>156</sup> Finalmente, en 2008, el Presidente Calderón logró la aprobación en el Congreso una nueva ley referente al Sistema de Seguridad Pública, que pretende instalar mecanismos de control que incluyen todas las fuerzas policíacas, los procuradores de los estados y los sistemas penales. Según esta ley, la PFP se sustituiría

---

154 Benjamin Nelson Reames (2007), “A Profile of Police Forces in Mexico,” en Wayne A. Cornelius y David A. Shirk (comps.), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, p. 126.

155 Beatriz Magaloni y Guillermo Zepeda, “Democratization, Judicial and Law Enforcement Institutions, and the Rule of Law in Mexico,” en Middlebrook, *Dilemmas of Political Change*, p. 177.

156 Para un interesante recuento de la reforma policial y de otras políticas de seguridad, véase Marcos Pablo Moloeznik (2006), “Public Security and Police Reform in Mexico,” en John Bailey y Lucía Dammert (comps.), *Public Security and Police Reform in the Americas*, pp. 169-86.

por la Policía Federal.<sup>157</sup> Lo más significativo de esta nueva ronda de reformas y reorganizaciones es el papel cada vez más destacado asignado al presidente y el ejército en el manejo y control del sistema de hacer cumplir la ley. La milicia no sólo participa en el combate al crimen organizado con aproximadamente 45.000 efectivos, sino que tras el nombramiento del General Javier del Real Magallanes a un puesto clave en la Secretaría a finales de 2008 también está a cargo de 38.000 agentes de policía adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública. En términos de las fuerzas a su mando y de presupuesto, él es, en realidad, el hombre fuerte de la Secretaría, por encima del -civil- secretario García Luna.<sup>158</sup> A lo largo de los últimos diez años, las asignaciones presupuestales hechas a los distintos departamentos de seguridad han incrementado de manera considerable.<sup>159</sup> Todo este conjunto de reformas y de políticas parte de un cambio grande en la forma de concebir la violencia relacionada con el narcotráfico y la inseguridad, a saber, ahora se entienden como asuntos de seguridad nacional. La militarización se ha convertido en una característica fundamental del paisaje de seguridad en México.<sup>160</sup> Está por verse cómo una modificación en las políticas y en las asignaciones presupuestales será tomado por el ejército, y cómo su papel prominente afectará las relaciones existentes entre civiles y militares en el futuro próximo. No cabe duda, sin embargo, que el profundo involucramiento del ejército en el combate a la narco violencia y la inseguridad ha tenido serias repercusiones negativas para la reputación de las fuerzas armadas, por cuestiones de violaciones de los derechos humanos, la impunidad (el fuero militar) y la corrupción.<sup>161</sup> En un informe reciente publicado

---

157 Para un análisis preliminar de esta última iniciativa, véase Niels Uildriks y Nelia Tello (2010), *Mexico's Unrule of Law: Human Rights and Police Reform under Democratization*.

158 Jorge Carrasco Araizaga, "El poder de los generales", *Proceso*, no.1675, 7 de diciembre de 2008, pp. 6-10.

159 Por ejemplo: el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública subió de casi 20 mil millones de pesos en 2008 a 33 mil millones de pesos en 2009; véase Carrasco Araizaga, "El poder", p. 10.

160 Para un temprano análisis de esta tendencia, véase Kate Doyle (1993), "The Militarization of the Drug War in Mexico," *Current History*, no. 92, Febrero, pp. 83-88. Sigrid Artz ha investigado la militarización en las oficinas de la PGR; véase "The Militarization of the Procuraduría General de la República: Risks for Mexican Democracy," en Cornelius y Shirk, *Reforming*, pp. 153-174. Véase además Jorge Luis Sierra Guzmán (2003), *El enemigo interno: Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México* y José Alfredo Zavaleta Betancourt (2006), *La militarización de la seguridad pública en México, 1994-1998*.

161 Human Rights Watch (2009), *Uniform Impunity. Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations*. Véase además WOLA (2010), *Abused and Afraid in Ciudad Juárez. An Analysis of Human Rights Violations by the Military in Mexico*.

por Human Rights Watch se llegó a la conclusión de que las políticas de seguridad pública, tan dependientes del ejército, falla en dos sentidos: “No han conseguido bajar los niveles de la violencia, sino que han resultado en un incremento dramático de las violaciones de los derechos humanos. La ‘guerra’ de Calderón ha exacerbado un clima de violencia, impunidad y miedo en grandes partes del país.”<sup>162</sup>

Empecé este capítulo con una referencia al significado que ha tenido el caso del video ‘Niños incómodos’ para la calidad del debate y del espacio públicos en México, y por ende, para la medición de las condiciones fundamentales de la gobernabilidad democrática, en especial la de una sociedad civil vigorosa en combinación con unos medios informativos libres e independientes. En este contexto resulta tentador analizar el papel de determinados medios de comunicación masivos en el proceso político-electoral de 2012 (léase el apoyo descarado brindado al candidato presidencial del PRI y la creación de éste como figura política). Parece igualmente interesante examinar los efectos negativos sobre las posibilidades de mantener un espacio público independiente y crítico tales como son causados por el profundo entrelazamiento de intereses entre las élites políticas, económicas y mediáticas caracteriza. En fin, aunque sería relevante evaluar con espíritu crítico las consecuencias de la formación de una opinión pública política que mantiene independencia de la “maquinaria aplanadora” generada por el duopolio televisivo mexicano, he querido concentrarme en los efectos restrictivos sobre la misma de la violencia y la inseguridad. Cabe mencionar dos de ellos: el acuerdo firmado para controlar la difusión de la información sobre la violencia, y sobre todo, los riesgos actuales para la producción y difusión de la información.

Tras numerosos reclamos del presidente Calderón sobre la política informativa de los medios con respecto a la violencia desatada en la llamada guerra contra el narcotráfico, y tras reconocer la ineficacia de su gobierno para comunicar el cómo y por qué de las estrategias gubernamentales, en marzo de 2011 decenas de directivos de medios de comunicación firmaron el Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia, que los comprometió a seguir determinados criterios editoriales para “no interferir en el combate a la delincuencia, dimensionar adecuadamente la información y no convertirse en

---

<sup>162</sup> Human Rights Watch (2011), *Neither Rights Nor Security. Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's "War on Drugs"*, p. 5.

voceros involuntarios” de los criminales.<sup>163</sup> Con claras miras al proceso electoral de 2012, el manejo informativo de una pieza medular del proyecto calderonista se volvió prioritario. Sin embargo, la pretensión de limitar la difusión de información que ‘interfiere’ en el combate a la delincuencia, es decir, que contraviene los intereses del estado, puede desembocar fácilmente en silenciar las voces informativas críticas.<sup>164</sup> Este riesgo es grande dado que, como dice un informe del Committee to Protect Journalists, “...La lucha por un flujo de información libre en México ha llegado a una fase crucial”.<sup>165</sup> Al igual que el gobierno, el crimen organizado ha desarrollado sus estrategias para controlar los flujos de información. Lo hacen con la intención de ‘desprestigiar a sus rivales, exhibir a los oficiales corruptos que prestan sus servicios a carteles enemigos, defenderse de las acusaciones hechas en su contra por el gobierno y para influenciar sobre la opinión pública.’<sup>166</sup>

Si los acuerdos entre los medios y el estado tienen una injerencia restrictiva sobre el derecho a la información y socavan lentamente el debate público, las diferentes formas de violencia practicadas contra los productores de la noticia, lo hacen con mayor razón. En unos cuantos años, México se ha convertido en uno de los países más peligrosos para el ejercicio del periodismo. En un informe reciente, la organización denominada *Artículo 19*, dedicada a la defensa de la libertad de expresión e información, ha documentado que entre 2000 y 2011 fueron asesinados 66 periodistas. Otros 13 fueron desaparecidos por razones presumiblemente vinculadas con el trabajo periodístico. Una prueba más de la agresión extremadamente violenta es que en el mismo período se realizaron 33 atentados con armas de alto poder o explosivos contra instalaciones de medios, la gran mayoría de ellos entre 2009 y 2011. En general, en los mismos tres años existe registro de 565 agresiones (de índole diversa) contra periodistas, medios de comunicación y trabajadores de la prensa.<sup>167</sup> El

---

163 ‘Pacto de medios para limitar información sobre la violencia’, en *La Jornada*, 25 de marzo 2011.

164 Conversación confidencial con un ex-periodista sobre las estrategias de agencias noticieras para restringir o negar información sobre violencia relacionado al problema del narcotráfico. México D.F., 29 de junio 2012.

165 Committee to Protect Journalists (2010), *Silence or Death in Mexico’s Press. Crime, Violence, and Corruption Are Destroying the Country’s Journalism*, p. 2.

166 Committee, *Silence or Death*, p. 2.

167 Artículo19 (2012), *Silencio forzado. El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México*, pp. 22-24.

conjunto de prácticas que abarca amenazas, violencia y corrupción, al que se ve enfrentado el gremio periodístico afecta severamente la libertad de expresión en México y, por tanto, a un pilar crucial de la gobernabilidad democrática. La violencia como método de (auto) censura, se ve reforzado por la ineficiencia y la insensibilidad de las autoridades. El resultado de esta situación, por ende, constituye no solo la desprotección de los periodistas, sino también una amenaza constante a la libertad de expresión, y, encima, una generalización de la impunidad. La violencia y la inseguridad a causa del tráfico de drogas impactan negativamente sobre el alcance y la calidad de la gobernabilidad democrática y del estado de derecho en México.

# Legitimidad, eficacia y relación interinstitucional entre autoridades civiles y Policiales en Bogotá, 1995-2012

*Håvar Solheim*<sup>168</sup>

## Introducción

El proceso de democratización en América Latina ha producido profundos cambios políticos, económicos y administrativos en la mayoría de los países de la región. La iniciativa de mejorar los niveles de gobernabilidad a nivel local a través de la descentralización administrativa busca fortalecer a los actores públicos en ese ámbito. En el caso del manejo de la seguridad pública, los gobiernos locales han fortalecido sus funciones en materias de seguridad. Este proceso no solamente ha resultado en un papel proactivo en el ejercicio de mejorar la convivencia y garantizar el orden público, sino que también ha puesto énfasis en la coordinación entre las autoridades civiles y las fuerzas policiales al nivel local. La articulación de las relaciones interinstitucionales en el sector seguridad pública ha promovido una nueva dimensión en la gobernabilidad de la seguridad local y urbana.<sup>169</sup> Junto a ello, se ha buscado el acercamiento de la policía y la comunidad a través de reformas policiales e iniciativas de vigilancia policial, como la policía comunitaria. Son, a fin de cuentas, estrategias que buscan reestablecer la confianza en la policía y, por ende, afianzar la legitimidad del Estado mismo.

---

168 Håvar Solheim posee un Mphil en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Leiden y es asistente del bachelor de Estudios Internacionales de la Universidad de Leiden en La Haya. En la actualidad se encuentra realizando una investigación de doctorado sobre seguridad ciudadana en Bogotá.

169 América Latina es una región donde, a partir de los 1950, la urbanización ha provocado que la cantidad de personas que habitan en las ciudades se duplique. Este proceso significa que Latinoamérica tiene cuatro ciudades con más de 10 millones de habitantes, mientras que existen otras 46 ciudades que cuentan con más de 1 millón de habitantes (Carrión 2007: 39). Por consiguiente, la gestión por parte de los gobiernos locales de estas zonas urbanas se ha vuelto muy importante. Sin embargo, como argumenta Carrión, la gestión pública queda insuficiente, mientras que parece haber un privilegio por promover soluciones privadas (2007). En cuanto a la seguridad, una tendencia creciente es el uso de este servicio privado de seguridad que está creciendo radicalmente en la región. La proliferación de agencias privadas de seguridad viene creciendo a partir de fines de los 1970 y tiene orígenes en la crisis fiscal del Estado, la disminución del gasto público (lo cual se materializa en la reducción presupuestaria policial) y en el enfoque creciente de la política de privatización. La privatización presenta la otra estrategia dominante contra la violencia y el crimen en la región (Del Olmo, 2000).

Esta nueva articulación representa una nueva complejidad para la gobernabilidad democrática. En este contexto, se observa dos dimensiones primordiales para alcanzar un nivel satisfactorio de gobernabilidad en materias de seguridad. En primer lugar, en la relación vertical Estado-ciudadanía, el sector público tiene que garantizar la seguridad (proteger la integridad física de la población) y mantener el orden público, sobre todo a través de las fuerzas policiales. En este esfuerzo, se considera como muy importante y necesario el mantenimiento de la relación con la ciudadanía. En segundo lugar, la relación horizontal (o interagencial) entre la autoridad civil local y la Policía tiene que estar coordinada y articulada. La falta de una legitimidad interinstitucional (congelamiento de la relación interburocrática) en dicha relación no solamente impacta negativamente en la eficiencia/eficacia del sector seguridad pública local, sino que también influye negativamente sobre la relación vertical.

Este capítulo explora una relación donde interactúan una multiplicidad de factores tanto internos y externos como personales y circunstanciales de la dinámica entre la autoridad civil y la organización policial en vigilar por el orden público y la seguridad en los territorios urbanos. El capítulo busca analizar el desarrollo de la compleja relación interinstitucional entre el gobierno local y la institución policial en Bogotá, entre 1994 y 2012. El objetivo principal de este trabajo es hacer manifiesto el impacto que tiene la coordinación inter-burocrática en materias de seguridad y cómo la legitimidad interinstitucional influye en dicha relación. El capítulo evidencia que los factores que influyen en la legitimidad interinstitucional son múltiples y complejos entre la autoridad civil local y la fuerza policial. Este trabajo ilustra tres particularidades: en primer lugar, que la articulación interinstitucional entre la autoridad civil local y la fuerza policial es necesaria para un manejo democrático y civil de la seguridad pública. En segundo lugar, una interacción interinstitucional influye en la relación Estado-ciudadanía, donde tanto la dinámica horizontal como la vertical se refuerzan mutuamente, ambas dinámicas necesarias para alcanzar un nivel satisfactorio de gobernabilidad. Y finalmente, que el liderazgo del Alcalde Mayor y su voluntad política son muy importantes para que se establezca y mantenga una fructífera relación con la institución policial.

## **1. Gobernabilidad, una cuestión de eficacia y de legitimidad: consideraciones teóricas**

En una democracia, las instituciones públicas dependen totalmente de la confianza ciudadana para legítimamente existir y realizar sus funciones en la sociedad (Dammert, 2012: 102). En el contexto de seguridad pública, si las instituciones públicas, sobre todo en el caso de la Policía y la autoridad civil local, no poseen la capacidad de mantener el orden público y de garantizar la seguridad para el ciudadano, la desconfianza institucional se incrementa, hasta deslegitimar al aparato estatal.

Esta tendencia lógica ocurre en áreas afectadas por altas tasas de crimen y violencia, como en América Latina, considerada una de las regiones más inseguras del mundo. Durante las últimas décadas, el fortalecimiento de la seguridad pública en Latinoamérica se ha dado por medio de reformas a la policía (Saín, 2010; Frühling, 2009a; Rico y Chinchilla, 2006; Ungar, 2011; Arias y Zúñiga, 2008). Son escasos los esfuerzos desplegados para fortalecer los lazos con los gobiernos locales civiles, a pesar de la importancia que tienen las relaciones interinstitucionales. Llama la atención que en los estudios académicos se da un enfoque casi unilateral en las relaciones verticales. Efectivamente se puede constatar que la gran mayoría de los análisis existentes se enfoca en la relación Policía-comunidad y la confianza ciudadana hacia la policía. Sin embargo, pienso que el involucramiento y liderazgo civil en la administración de la seguridad pública es primordial para mejorar los índices de gobernabilidad dentro de un sistema democrático.

En el contexto latinoamericano, el enfoque conceptual respecto a la gobernabilidad democrática en el ámbito académico ha sido escaso. Sin embargo, en años recientes, el interés por analizar el concepto de gobernabilidad se ha vuelto más relevante y abundante. Esta tendencia ha sido impulsada como consecuencia del efecto negativo de las reformas económicas y la transformación democrática que se implementaron desde la década del 80 en América Latina. La desilusión de estas reformas estatales se evidencia también en la emergencia de los conceptos tanto de gobernabilidad como de legitimidad; y forman parte del debate académico en torno la eficiencia y la legitimidad

del Estado y de las condiciones de gobernabilidad en la región. El concepto de gobernabilidad también gana popularidad a medida de que nuevos actores del sector privado, la sociedad civil y organismos internacionales fortalecen su presencia en asuntos que antes eran estrictamente estatales.<sup>170</sup>

El énfasis en reformas económicas y las deficiencias en mejorar las condiciones sociales ya precarias ilustran la falta de capacidad para alcanzar niveles sostenibles de desarrollo humano y de gobernabilidad en muchas partes de la región. La desilusión con el sistema democrático ha llevado a que a veces la ciudadanía añore a la época autoritaria, en medio de un clima de inseguridad laboral, salarial, y de falta de un nivel de vida digno. La desconfianza ciudadana erosiona la legitimidad estatal, una entidad política que actualmente se encuentra bajo el imperio de instituciones multinacionales y mercados externos en la toma de decisiones en asuntos fiscales y económicos domésticos. Es también parte del mercado global que debilita la posición del Estado latinoamericano para abordar problemas sociales internos y diseñar políticas públicas. En este contexto, se trata de la eficiencia en proveer de servicios públicos a la ciudadanía, mientras que la opinión pública está cuestionando la legitimidad del sistema democrático y la legitimidad del Estado mismo. La noción de ‘buen gobierno’<sup>171</sup> todavía tarda en alcanzarse, a pesar de profundas transformaciones políticas, la creación de nuevas instituciones, el surgimiento de nuevos estilos de liderazgo y relaciones sociales (Blanco, 2006).

El Estado y los líderes políticos se muestran incapaces de apaciguar el creciente descontento social en la región. En el campo de la seguridad, esto queda en manifiesto en la lucha frente a las nuevas amenazas contra el individuo y el bienestar individual (Carrión, 2007; Rojas Aravena, 2005). La gobernabilidad es un concepto que recientemente ha adquirido importancia tanto en la academia, como en comunidad de seguridad. La eficiencia del Estado en suministrar bienes públicos y responder adecuadamente a las demandas ciudadanas es objeto de constante cuestionamiento en América Latina debido a la fragilidad

---

170 Véase publicaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como por ejemplo el Informe de Desarrollo Humano: Desarrollo humano para erradicar la pobreza, 2000.

171 Véase Bodemer y Carrillo Flórez (2007) para un análisis conceptual detallado sobre “good governance” en América Latina.

institucional.<sup>172</sup> El debate también ha adquirido fuerza como resultado del aumento generalizado de la inseguridad ciudadana en la región (Dammert, 2012; Curbet, 2006). Frente a esta tendencia, es necesario mejorar la efectividad del Estado, sobre todo en lo que se refiere a la “governabilidad municipal” (Carrillo Flórez, 2000: 19).<sup>173</sup>

Las reflexiones conceptuales sobre la gobernabilidad giran en torno a dos elementos principales; la eficacia y la legitimidad. Estos elementos se interrelacionan con la gobernabilidad. En el caso de la eficacia, se entiende que el Estado depende de la capacidad de detectar, enfrentar y solucionar problemáticas, mientras que en el caso de la legitimidad se asume que existe la creencia en el Estado y en sus instituciones para que estas entidades sean las adecuadas para gobernar (Alcántara Sáez, 1994; Espín, 2010; Achard y Flores, 1997; Torres-Rivas, 1993; Rojas Aravena y Fuentes, 2004).

La eficacia y la legitimidad son también los dos elementos principales en el análisis conceptual de la gobernabilidad en el trabajo de Camou (2001; 2000). Este autor se refiere a la eficacia y la legitimidad como dos “componentes básicos de la gobernabilidad” junto a un tercer componente, que el autor identifica como estabilidad política. El autor afirma que la “eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos”.<sup>174</sup> La legitimidad para Camou es el componente que “debe de tener todo sistema político para producir la gobernabilidad de la sociedad” (2001: 32-37). En esta manera de entender conceptualmente la gobernabilidad se unen

---

172 Rojas Aravena incluso habla de una ingovernabilidad o crisis de gobernabilidad en América Latina en años recientes. El autor se refiere a una situación donde la fragilidad del aparato estatal restringe el abastecimiento de los bienes públicos, como la seguridad, a las poblaciones (2005: 62).

173 Complementariamente, el discurso sobre la descentralización administrativa, política y fiscal que fue impulsada al inicio de la década de los 80, tenía como principal objetivo fortalecer a los gobiernos regionales y locales en aspectos tales como conseguir un mejor nivel de gobernabilidad democrática incrementando la eficiencia institucional. Como argumenta Selee, dichas reformas han transformado la relación Estado-sociedad civil; sin embargo, los resultados varían y generalmente han tenido resultados limitados (Tulchin y Selee, 2004).

174 Otros autores siguen una conceptualización similar a la de Camou. Por ejemplo en Rojas Aravena *et al.* (2004) la gobernabilidad democrática se entiende principalmente por dos dimensiones básicas, donde por un lado se identifica la gobernabilidad como eficiencia institucional, y por el otro, se halla la gobernabilidad como articulación de intereses sociales. Mientras que en la primera dimensión se pone énfasis en capacidad estatal del diseño e implementación de políticas, en la segunda dimensión se enfatiza la manera en la que la sociedad se pronuncia y articula sus intereses en la interacción con la eficiencia institucional (2004).

los dos principales pensamientos políticos. La eficacia, por un lado, se basa en la corriente del realismo político, donde la preocupación central es la eficacia del manejo de poder y la capacidad de responder adecuadamente a la ciudadanía. La legitimidad, por otro lado, se basa en la corriente de la justicia, que considera que un gobierno debe de ser justo y legítimo para gobernar. En este sentido, se vuelven determinantes tanto el respeto a los derechos humanos y del ciudadano como el abastecimiento de bienes públicos por parte del aparato estatal (Camou, 2000: 178). El vínculo entre el poder y la legitimidad se vuelve fundamental, donde se torna decisivo instaurar “las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno” (Camou, 2000: 178). El autor se refiere a una definición de Lipset para ilustrar la íntima relación entre la legitimidad y el ejercicio del poder en esta corriente: “la legitimidad implica la capacidad del sistema político para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad” (2000: 181).

El debate académico sobre la legitimidad también ha ganado popularidad en los ámbitos académicos durante las últimas décadas. Seligson y Booth entienden el concepto legitimidad como “el apoyo ciudadano al gobierno”. Según esta visión, un régimen democrático requiere de un cierto grado de apoyo público, lo cual implica que debe haber confianza por parte de los gobernados hacia los gobernantes. Comúnmente, la fuente principal que genera legitimidad es mayoritariamente considerada siendo el desempeño del régimen político y de las instituciones públicas. Sin embargo, Mishler y Rose por ejemplo, destacan cuatro fuentes para que haya legitimidad: articular cultura nacional; socialización individual; evaluación individual y; por último, eficiencia gubernamental (2001: 31). Booth y Seligson afirman que la complejidad de fuentes de legitimidad procede tanto de factores institucionales como culturales y de orígenes sociales al nivel micro y macro (2009: 16). Junto a ello, ambos autores argumentan que la estabilidad política interactúa con y afecta a la legitimidad. En el caso de desestabilización democrática, la legitimidad se debilita por el descontento social (2009: 24).

La obra de Booth y Seligson sobre legitimidad política indica la multiplicidad de fuentes de legitimidad en América Latina. Sin embargo, en la literatura sobre este concepto parece existir un consenso acerca de la importancia de “State performance” para el grado de legitimidad en un determinado momento, lo que se evidencia también en el debate conceptual sobre la gobernabilidad. La constatación de Gilley muestra la lógica entre la eficacia y la legitimidad: “los Estados en busca de legitimidad deben lograr un buen *performance*” (2009: 5). En el sector de seguridad pública, la eficacia de las entidades públicas en la región para garantizar la seguridad y mantener el orden público, por un lado, y la legitimidad tanto de las autoridades civiles como de las instituciones policiales por parte de los ciudadanos, por otro, son primordiales para conseguir un nivel satisfactorio de gobernabilidad de la seguridad interna. En términos de la gobernabilidad y de la legitimidad, no se trata solamente de la interacción en la relación vertical entre el aparato estatal y la comunidad, sino que también se vuelve muy importante mantener una articulación de carácter horizontal; es decir, entre las entidades públicas dedicadas a contrarrestar conjuntamente las amenazas a la seguridad pública. En las relaciones interinstitucionales, la coordinación y colaboración interagencial se vuelve determinante e influye en dicha interacción. La (in)existencia de legitimidad en esta articulación interburocrática o, en otras palabras, la legitimidad interinstitucional, determina la calidad y eficacia del *output* del sector público en el manejo de la seguridad. Más adelante, en este capítulo, se analizará la relación interinstitucional entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana de Bogotá que ilustra la complejidad e importancia de la legitimidad interinstitucional para la relación vertical, donde la legitimidad impacta no solamente a la coordinación interagencial sino que también afecta a la eficacia de la gestión pública.

### ***Las relaciones interinstitucionales y la legitimidad para la gobernabilidad de la seguridad local***

La articulación en la relación interinstitucional entre las autoridades civiles locales y los organismos policiales en América Latina es reciente. Existen pocos estudios académicos e información en general sobre las dinámicas de estas relaciones y sobre el impacto que tienen sobre la seguridad en un determinado territorio. Aún menos se sabe

sobre la legitimidad interinstitucional en dichas relaciones.<sup>175</sup> Esta observación es interesante, considerando el papel que desempeñan las autoridades civiles locales en materias de seguridad. La inexistencia o una mala relación entre un gobierno local y la policía que operan en la misma jurisdicción, reduce o elimina la cooperación y la colaboración en asuntos de seguridad. En estas circunstancias, la incapacidad institucional en combatir la inseguridad no solamente resultaría en un aumento de la percepción de inseguridad ciudadana sino que también generaría un distanciamiento en la relación entre las autoridades civiles, las fuerzas policiales y la ciudadanía.

La injerencia de actores en la planificación y la ejecución de políticas públicas de seguridad, que incluye a la autoridad civil, la ciudadanía y el sector privado, ha generado nuevas dinámicas en la formulación de políticas de seguridad. Es importante no desconocer que las autoridades civiles y los organismos de seguridad mantienen el monopolio de la coerción, como también la responsabilidad de garantizar la seguridad y el orden público.

Al estudiar a los autores más pronunciados en la temática de policía, seguridad pública, crimen y violencia, como Frühling, Ungar, Dammert y Bailey, es llamativo el enfoque limitado que se ha prestado a las relaciones interinstitucionales entre los gobiernos locales y la policía.<sup>176</sup> A pesar del papel determinante que tiene esta relación

---

175 Un ejemplo de la confianza como medida de legitimidad se observa en el estudio comprensivo de Booth y Seligson sobre legitimidad en América Latina. Dichos autores entienden la legitimidad en rasgos generales como “apoyo ciudadano al gobierno” (2009: 6), como ya es mencionado anteriormente. Es un estudio comparativo que analiza la situación en ocho países latinoamericanos, tomando como base el análisis del nivel de confianza (trust) por parte de la opinión pública sobre seis diferentes dimensiones del concepto legitimidad identificados por los autores (desempeño gubernamental, gobierno local, actores políticos, instituciones gubernamentales, comunidad política y principios de régimen). En este contexto, se observa que no hay mención alguna a la legitimidad entre instituciones públicas ni referencia a las relaciones interinstitucionales. El objetivo principal es analizar la relación Estado-ciudadanía (2009).

176 La falta de énfasis en el tema de las relaciones interinstitucionales en los trabajos académicos sobre la seguridad y la gobernabilidad en el contexto latinoamericano suele ser la norma. En un estudio, Bailey y Dammert (2006) se refieren más bien a la confianza hacia las instituciones públicas como entre la ciudadanía como clave para la gobernabilidad democrática. Mientras las relaciones interinstitucionales no parecen formar parte de sus análisis, a pesar de la importancia que la relación interagencial tiene, sobre todo, en la eficiencia/eficacia institucional, una de las dimensiones principales de la gobernabilidad. Dammert (2012) sigue la misma línea al afirmar que la confianza ciudadana hacia las instituciones públicas es fundamental para el funcionamiento de la democracia, aunque no menciona la relación inter - burocrática en ese contexto. Frühling (2009) hace referencia a la relación entre los gobiernos locales y la

en el mantenimiento del orden público y coordinar y colaborar en el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad para promover corresponsabilidad en asuntos de seguridad, esta visión también es similar en los estudios que se han hecho sobre Bogotá. La relación entre la Administración Distrital y la policía se torna muy importante en el trabajo conjunto de las instituciones públicas a nivel local para avanzar en la gobernabilidad de la seguridad. Curiosamente, el énfasis en la confianza entre instituciones públicas y la ciudadanía y el análisis de su relación, como se observa en los estudios de la relación policía-ciudadanía, parece haber puesto en la sombra el enfoque sobre la relación interinstitucional y la legitimidad interinstitucional. Parece entonces que el análisis de la legitimidad a través del estudio de la confianza entre instituciones públicas, como es el caso de la relación entre la autoridad municipal y las fuerzas policiales, no ha captado mucho la atención del interés académico; a pesar de que la acción conjunta entre gobiernos locales y las fuerzas policiales haya sido identificada como eje central para mejorar el diseño, la implementación y la ejecución de políticas públicas de seguridad.

Otro motivo que parece contribuir a la aparente ausencia en el debate académico sobre las relaciones interinstitucionales en la administración pública en América Latina, es el énfasis colocado sobre la democratización y la participación ciudadana. Este es el caso de estudios que se caracterizan por un abordaje 'top-down', que hacen hincapié en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía y que, por lo tanto, tienden a enfocarse en la articulación entre la policía y el ciudadano. Este tipo de investigación dibuja una imagen de poca capacidad de los gobiernos locales para involucrarse en materias de seguridad, como muestran los estudios ya mencionados arriba.

Una explicación válida del vacío de estudios sobre la relación entre gobiernos locales e instituciones policiales en América Latina sostiene que la mayoría de las organizaciones policiales en la región dependen del mando a nivel nacional, lo cual dificulta el establecimiento de relaciones beneficiosas con las autoridades civiles locales. Éste es el caso de países como El Salvador, Guatemala y Perú. Junto a ello, la

---

policía, sin embargo, el énfasis se ha puesto en la relación policía - comunidad, lo cual ilustra la tendencia general en la región en el enfoque de la modernización de las fuerzas policiales.

existencia de numerosas agencias policiales operando en distintos niveles administrativos, origina serios obstáculos para la coordinación entre ellos. Un desafío mayor se encuentra en México, Brasil y Argentina, donde el sistema federal dificulta una clara definición en aspectos operacionales y jurisdiccionales, para nombrar algunos. La falta de claras normas legales y regulaciones que especifiquen procedimientos de coordinación dificulta aún más este aspecto.<sup>177</sup> El restringido intercambio de información entre estos órganos públicos es un ejemplo de esta coordinación limitada. Además, la coordinación y colaboración de las fuerzas policiales que dependen de los distintos niveles administrativos en América Latina, ilustra la ausencia de una política nacional coherente con el objetivo de establecer un sistema integral de seguridad pública (Frühling, 2009a: 255-291).

El gobierno local puede y debe desempeñar un papel principal en el manejo de seguridad, ya que la autoridad civil local es la que mayor conocimiento tiene sobre las características de la criminalidad y violencia y, es la que se ubica más cerca de la comunidad. Sin embargo, el limitado involucramiento y eficacia/eficiencia en el manejo de seguridad por parte de la autoridad civil local en América Latina se explican por diferentes razones, según Dammert. Esta autora mantiene que existe una falta de conocimiento civil sobre la temática de seguridad, además de la precariedad de los recursos económicos para seguridad, junto a la poca experiencia en el manejo de la seguridad (2007).<sup>178</sup> La reciente introducción en Latinoamérica de una autoridad civil abre nuevos desafíos para las instituciones policiales que, hasta los 1990 aproximadamente (dependiendo del país), actuaban bajo el mando de las Fuerzas Armadas. En el mismo contexto, Acero señala que la coordinación entre las autoridades locales civiles y las autoridades policiales en varios países del continente no suele ser la regla común, donde existe una fragmentación en el manejo de la seguridad. El autor subraya que los modelos centralizados de seguridad implementados por el ejecutivo nacional no funcionan en las ciudades latinoamericanas como estrategia para combatir el incremento de violencia y crimen (en Casas Dupuy, 2005).

---

177 Para una descripción detallada sobre los desafíos principales de la gobernabilidad de la seguridad pública en América Latina, véase Bailey y Dammert (2006).

178 En este contexto, Carrión menciona que los gobiernos locales en América Latina todavía no se han responsabilizado por el enfrentamiento al crimen y la violencia, lo cual es ilustrado por la alta tasa de inseguridad ciudadana (2002: 44).

En este escenario, Colombia presenta un caso diferente, ya que la institución policial ha sufrido reformas importantes.<sup>179</sup> Es así que el alcalde de Bogotá se ha convertido en la primera autoridad civil del orden público y jefe de policía al nivel municipal. Según Dammert, “la cooperación del gobierno local con la policía es una importante estrategia de negociación para garantizar la colaboración permanente con las acciones que lleva a cabo el gobierno” (Dammert, 2007: 77).

Otros autores que se refieren a la relación entre las autoridades civiles y las instituciones policiales son Rico y Chinchilla. Ellos argumentan que el principal obstáculo del sector es la ausencia de políticas integrales a largo plazo que garanticen la continuidad de iniciativas. El “desconocimiento generalizado” de los problemas vinculados a las fuerzas policiales o con la seguridad ciudadana por parte de los líderes encargados de la seguridad pública, es caracterizado como habitual (Rico y Chinchilla, 2006: 94-95). Estas tendencias muestran no solamente la dificultad de producir políticas públicas integrales de seguridad, sino que también sirve como una indicación de la prevalencia de la visión de mano dura y centralización en la seguridad pública.

Con respecto a la gobernabilidad, es de mi opinión que las relaciones horizontales en el sector seguridad pública se destacan como una dinámica determinante para que se produzcan articulaciones positivas en la dinámica vertical. El involucramiento de las autoridades civiles en materias de la seguridad pública local y el trabajo conjunto con las fuerzas policiales son claves, no solamente para fortalecer las nociones de gobernabilidad en el sistema democrático, sino también para ‘civilizar’ el manejo de la seguridad pública en la región latinoamericana.<sup>180</sup> La legitimidad interinstitucional genera voluntad política e institucional tanto por parte de la autoridad civil como para el cuerpo policial para que trabajen conjuntamente en el manejo de seguridad. De esa manera, se considera la legitimidad interinstitucional un componente fundamental para la gobernabilidad democrática.

---

179 Para una descripción más detallada sobre la reforma policial de la Policía Nacional de Colombia, véase la sección 2.1 de este capítulo.

180 En este aspecto, Diamint subraya la importancia de la autoridad civil en temas de seguridad en una democracia, para desmilitarizar la seguridad. Sin el liderazgo civil sobre las fuerzas armadas, difícilmente se lleva a cabo este proceso (2004), refiriéndose a la íntima relación entre las fuerzas armadas y las instituciones policiales en América Latina.

## **6. La relación y legitimidad entre la autoridad civil y la Policía en Bogotá**

A fines de la década de 1980, Bogotá era considerada como una de las capitales más peligrosas de América Latina. La ciudad presentaba altas tasas de crimen y violencia, por la práctica del sicariato y por la utilización de carros bombas que aterrorizaban a la población local. El conflicto armado interno que padecía el país estaba muy presente en la capital colombiana.

Frente a una situación de conflictividad en Bogotá y en el país, el gobierno nacional, encabezado por el presidente de entonces Gaviria, promulgó al inicio de los 1990 la Estrategia Nacional contra la Violencia, un plan de seguridad a escala nacional para contrarrestar la inseguridad. La estrategia nacional de la Administración de Gaviria identificó oficialmente una gran complejidad y diversidad de actores y modalidades de violencias en el país; alejándose del criterio de seguridad nacional que mantiene la exclusividad en el estamento militar y policial en materias de políticas de seguridad y en el enfrentamiento del crimen y de la violencia. Se pasó a poner énfasis en el involucramiento de las autoridades civiles y en la interacción con los organismos de seguridad, sobre todo con las fuerzas policíacas.<sup>181</sup> La estrategia de Gaviria coincidía con la nueva Constitución Política que entró en vigor en 1991 y que produjo alteraciones que transformaron la administración pública, principalmente en las ciudades colombianas. La descentralización administrativa, fiscal y política dotó a los gobiernos locales de las herramientas legales para asumir la responsabilidad en materias de seguridad. Los alcaldes se volvieron más autónomos en gestionar los recursos y más independientes en responder a las necesidades del ciudadano. Las autoridades locales y los alcaldes se volvieron la primera autoridad

---

<sup>181</sup> A pesar de que las estrategias de la Administración de Gaviria muestran debilidades conceptuales en sus formulaciones, donde no se distinguen claramente las diferencias entre los conceptos seguridad nacional y seguridad ciudadana, la iniciativa de la administración del ex presidente colombiano promueve un enfoque más amplio y contemporáneamente necesario para enfrentar la inseguridad. De esa forma, se plantea en Colombia al inicio de los años 1990, una nueva visión integral de pensar la seguridad que iba a impactar durante los años siguientes las políticas de seguridad al nivel local, sobre todo en las ciudades más grandes del país. Adicionalmente, las estrategias fueron un primer intento de abrir el camino hacia una participación ciudadana en asuntos de seguridad local, con mayor interacción entre la ciudadanía, la policía y las autoridades.

del municipio y jefe de policía<sup>182</sup> (Martín y Ceballos, 2004).

A partir de entonces, hubo distintos cambios estructurales con respecto a lo administrativo del Distrito Capital destinados a mejorar la gestión pública y, por ende, la calidad y condiciones de vida en Bogotá. Estos cambios constitucionales generaron nuevos desafíos dentro tanto de la administración municipal, como del sector de gobernabilidad y coordinación en las relaciones interinstitucionales que se formaron con la institución policial. En cuanto a los aspectos de seguridad pública en Bogotá, la relación entre el Alcalde Mayor y el Comandante de la Policía Metropolitana en Bogotá aumentó mucho en importancia.

La nueva Constitución no se refiere al concepto seguridad ciudadana conceptualmente, sin embargo, contempla el de la convivencia pacífica en Colombia. Al incluir a las autoridades civiles en las estrategias y decisiones de seguridad, la reforma constitucional liquidó el monopolio del control que privilegiaban a los militares y a los policías en el quehacer en materias de seguridad. Además, la Policía Nacional de Colombia (PNC) fue reconocida como un organismo civil y la participación ciudadana fue identificada como un actor importante en los asuntos de seguridad. Fue entonces la primera vez que la Policía como institución pública fue reconocida y considerada por su función primordial en Colombia. Estas alteraciones marcaron el comienzo de varias reformas durante los 1990 que concretizaron aún más la noción de la seguridad ciudadana con énfasis en el ciudadano, la interacción entre éste y las autoridades, y el reconocimiento de la criminalidad como amenazas contra el patrimonio y generadores de violencia en los territorios urbanos (Camacho, 1995).

### *La relación inaugural entre la Policía y las autoridades civiles locales*

La reforma a la PNC que se impulsó en 1993 en Colombia buscó acercar a las autoridades civiles tanto nacionales como locales a las fuerzas policiales, además de lograr una participación ciudadana en asuntos policiales. Asimismo, se propuso crear un sistema de control

---

182 La relación entre el Alcalde Mayor y el Comandante de la Policía Metropolitana es especificado en la Constitución Política de la siguiente manera: “Los Alcaldes son jefes de la administración local, representantes legales del municipio y agentes del Presidente de la República y el respectivo gobernador para la conservación del orden público. Carecen de poder de policía” (Policía Nacional de Colombia, 2006: 21).

interno con el fin de profesionalizar y capacitar a la policía y tornarla más transparente. La especialización del uniformado se consolidó a través de la formación de especialidades en las que los agentes podían educarse como policía urbana o policía rural. En el caso de la urbana, se requería de un buen manejo en las urbes grandes centrado en la seguridad preventiva, en la interacción y planeación junto con las comunidades, en la resolución de conflictos y en el “*trabajar con las autoridades civiles locales*”, mientras que la policía rural seguía otra trayectoria (Casas Dupuy, 2005: 25). Es notable que dentro del cuerpo policial hubiera descontento y resistencia hacia el Gobierno Nacional y hacia el involucramiento de los “civiles” en este proceso (Casas Dupuy, 2005: 9-11).<sup>183</sup>

El distanciamiento entre la Policía y la autoridad civil local en la primera mitad de los 1990 y durante los años precedentes era evidente. Como no se habían establecido las relaciones de poder, subordinación y control disciplinario entre la autoridad civil local y la Policía Metropolitana todavía, esta última se ubicaba exclusivamente bajo la subordinación operativa y disciplinaria de la PNC. Toda comunicación y planeación con respecto a la formulación y desarrollo de políticas de seguridad con las autoridades locales era prácticamente inexistente, y el éxito de tales políticas dependía de la voluntad de la Policía. A pesar de que la Ley 62 dicta que la Policía debe reconocer al Alcalde y sus responsabilidades en el territorio urbano junto con la tarea burgomaestre de controlar y supervisar el actuar y el servicio de la institución policial (Casas Dupuy, 2005: 12-15), quedaba entonces en evidencia que la Policía Metropolitana estaba inconforme con el Alcalde, ya que esta autoridad carecía de legitimidad ante los ojos de la Policía. Las alteraciones constitucionales de 1991 y las reformas que las siguieron produjeron un cambio necesario y obligatorio de aceptación en la entidad policial hacia el gobierno local en Bogotá.<sup>184</sup>

---

183 Es importante mencionar que Casas Dupuy es uno de muy pocos autores que han escrito sobre este tema en Bogotá.

184 Es importante notar que ha habido un interés por parte de ambas instituciones en cooperar en asuntos de seguridad durante los primeros años de los 1990. Este interés en la seguridad urbana se debió a las condiciones de alta inseguridad producidas principalmente por el crimen y la violencia, del estímulo legal, administrativo y político que nació luego de la implementación de la Constitución Política y del pensamiento innovador y novedoso de entender la seguridad, como parte de una iniciativa tomada al nivel nacional. La responsabilidad de desarrollar políticas públicas de seguridad y de ser la primera autoridad del orden público en la ciudad obligó al Alcalde y a su administración a asumir el deber correspondiente; por otro lado, era fundamental que el Alcalde mostrara interés o, en otras palabras, voluntad política por la

A partir del 1995 la reforma *Transformación Cultural* fue implementada por parte de la PNC misma. Con ella, se ponía el acento en el mejoramiento y acercamiento entre esta institución y la ciudadanía. Como afirma Llorente, el objetivo era “propiciar el cambio en la “cultura policial”, buscando enfatizar el área de servicios a los ciudadanos y de acercamiento a la comunidad” (Llorente 1997: 14). Estas medidas fueron además acompañadas por un proceso continuo de profesionalización y especialización de los agentes y sus comandantes. Gradualmente, el concepto de seguridad ciudadana fue integrado como enfoque en el organismo policial. Como consecuencia de ello, la Policía se veía obligada a aceptar el involucramiento de, y coordinar con, los gobiernos locales para que, conjuntamente, formularan programas de seguridad (Casas Dupuy, 2006: 33-43).<sup>185</sup>

Simultáneamente, se dio comienzo a una constricción institucional con el objetivo de equipar y capacitar a la administración civil de la capital en materias de seguridad. Estas iniciativas se tomaron inicialmente durante la primera gestión del ex alcalde Antanas Mockus, entre 1995 y 1997. Ellas dieron lugar a una serie de creaciones y reestructuraciones institucionales que culminaron con la creación de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, responsable de diseñar políticas de seguridad, el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC),<sup>186</sup> la estructuración del Consejo Distrital de Seguridad y los consejos locales de seguridad. De esa manera, se posibilitaron y aceleraron los espacios de coordinación necesarios para desarrollar y gestionar las políticas de seguridad en Bogotá (Martín y Ceballos 2004: 173-209).

---

temática. La PNC tardó en aceptar el involucramiento de la autoridad civil local en asuntos que la policía misma consideraba como una prerrogativa suya. Este escepticismo policial tiene múltiples explicaciones y es una realidad que parece influir de menor o mayor grado en la dinámica de la relación entre la Policía Metropolitana y la Alcaldía Mayor de Bogotá.

- 185 Entre 1995 y 1998, el número de miembros de Policía Metropolitana se incrementó de 10.500 a 19.500. Este aumento de fuerza de pie fue posible por el aumento de la inversión en la policía de la ciudad por parte de la Administración Distrital; de un presupuesto de 3.466 millones de pesos colombianos en el año 1993, se saltó a 29.796 millones en 1997 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997: 8). Estos recursos económicos facilitaron además el fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de la Policía Metropolitana, como las estaciones de policía, Centros de Atención Inmediata (estaciones de policía en zonas de alto riesgo), motocicletas, automóviles, entre otros.
- 186 El CEACSC fue inicialmente creado como el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD). Es la principal entidad de la Administración Distrital que recopila información, lleva a cabo investigaciones y desarrolla políticas públicas de seguridad. Además, parte de su función es respaldar a la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

### ***Gobierno local y Policía, 1995-2003***

El periodo de 1995 a 2003 es reconocido como los años en los que Bogotá se transformó. En dicho periodo se comenzó a formar y desarrollar la ciudad, a sanear y mejorar la gestión pública, recuperar el territorio urbano, su infraestructura y las condiciones de vida para la población ciudadana. En enero de 1995, Mockus<sup>187</sup> asumió como Alcalde Mayor de Bogotá, un hecho que marcó una ruptura con el pasado político de la ciudad. Como candidato independiente, Mockus contaba con mayor autonomía política para realizar su Plan de Desarrollo<sup>188</sup> centrado en el programa de la cultura ciudadana (Gavilanes, 2003: 103-107).<sup>189</sup> Mockus emprendió diversas campañas dirigidas a cambiar el mal comportamiento ciudadano, reintroducir el respeto por el otro y a fortalecer el acatamiento de normas y leyes. La ruptura con la política del pasado fue evidente y necesaria con el fin de volver su gestión más transparente y mejorar la eficacia/eficiencia de la gestión pública de la Administración Distrital (Jaramillo, 2010).

En 1998, Enrique Peñalosa le siguió como Alcalde Mayor en Bogotá. Prontamente, la Administración de Peñalosa inició una campaña para reconquistar el espacio público en Bogotá. Peñalosa fue el primer gobernador de la ciudad que vino con una solución sostenible de uno de los desafíos más problemáticos para las administraciones municipales en Bogotá: la movilidad. La construcción de un sistema de transporte de buses, la remodelación del centro histórico de Bogotá, la creación de parques y la renovación de la infraestructura física de la ciudad, así como la construcción de bibliotecas públicas y de viviendas en estratos bajos, fueron parte de las medidas adoptadas. En 2001, Mockus inició su segunda gestión como Alcalde de Bogotá y puso el acento en seguir desarrollando la cultura ciudadana, con la realización de campañas de desarme voluntario del ciudadano. Varios funcionarios de la Administración de Peñalosa mantuvieron sus posiciones en la

---

187 Siendo profesor en matemáticas y filosofía vino de una posición como rector de la Universidad Nacional, una universidad pública de mucha importancia de Colombia. La mayoría de los que le acompañaban en su administración eran personas procedentes del mundo académico y llevaban consigo un pensamiento similar al del alcalde.

188 El Plan de Desarrollo es el plan que constituye la estrategia de gestión del Alcalde durante su mandato. Una parte del plan consiste en medidas de seguridad y convivencia, obviamente dependiendo de las preferencias de las políticas del alcalde electo.

189 La cultura ciudadana nació como un resultado de la identificación del divorcio entre la ley, la moral y la cultura.

segunda administración *Mockusiana* y se continuó desarrollando varios de los principales programas iniciados por Peñalosa (Jaramillo, 2010; Martín y Ceballos, 2004).

Las gestiones de Mockus y Peñalosa se complementaron en el sentido de que mientras que la Administración de Mockus se centraba en enmendar a la ciudadanía, el objetivo central de la Administración de Peñalosa era el de reconstruir la ciudad físicamente. El pragmatismo y las personalidades de ambos ex alcaldes generaron una continuidad del desarrollo en Bogotá, a pesar de diferencias en las visiones y en cómo gobernar la ciudad. Mockus y Peñalosa fueron los primeros alcaldes de Bogotá en elaborar planes serios de seguridad en la ciudad tanto al nivel distrital como local.<sup>190</sup> Durante su primera gestión, Mockus dialogó con la Policía, porque ella no tenía conciencia de trabajar con las autoridades civiles. Al dar comienzo a comunicarse seriamente con la Policía la relación entre la administración y la institución policial empezó a articularse. Junto a ello, una característica que explica parte del respaldo ciudadano en la gestión de ambos ex alcaldes es que lograron comunicar sus medidas y estrategias a la ciudadanía a través de campañas de comunicación.

Las administraciones públicas que gobernaron Bogotá entre 1995 y 2003 lograron recuperar una legitimidad institucional que, durante los gobiernos anteriores, había desaparecido por el mal manejo o inexistencia del suministro de servicios públicos. La credibilidad ciudadana que reapareció como resultado del manejo por parte de las administraciones de Mockus y Peñalosa fue fundamental para llevar a cabo los programas de cultura ciudadana y del espacio público. El acento en la eficacia/eficiencia, la transparencia y el control ciudadano sobre la gestión pública como una manera novedosa de impactar en la seguridad ciudadana y la convivencia en Bogotá, facilitó una reducción radical de la tasa de homicidios en la ciudad<sup>191</sup> y la mejora

190 Iniciativas como la reducción de horas de venta de alcohol; restricciones a la movilidad de vehículos y a los establecimientos de diversión nocturna, se combinaron con operaciones policiales para desintegrar zonas de alta inseguridad como la “olla” el Cartucho y otros puntos afectados por la concentración de actividad criminal. También se enfrentó el micro tráfico de estupefacientes, con el desalojo de vendedores ambulantes durante el periodo 1995-2003.

191 El descenso de la tasa de homicidios en Bogotá durante estos años es muy llamativo en el contexto latinoamericano y coincide con la caída de la tasa al nivel nacional en Colombia. Existe una discusión sobre cuáles han sido los factores que provocaron este descenso. Hay quienes señalan que se debe a medidas nacionales contra el narcotráfico. De todas maneras, como bien lo dicen Martín y Ceballos; “la mejoría de los indicadores es a la vez el resultado de reformas

de la percepción de seguridad. Adicionalmente, el fortalecimiento institucional y policial también fue complementado por un aumento considerable en recursos económicos distritales.

*La relación entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana de Bogotá*

En el periodo 1995-2003, la relación interinstitucional entre la autoridad civil y la Policía Metropolitana puede ser considerada como un aprendizaje institucional. Fue durante estos años que la temática de seguridad y convivencia en Bogotá se institucionalizó y fue cuando las autoridades municipales asumieron la responsabilidad y mostraron interés en la temática de seguridad y orden público en la ciudad. El escepticismo por parte de la policía hacia la autoridad civil en esta relación interinstitucional recién establecida era lógica por varios motivos. Históricamente, la seguridad era una prerrogativa policial y militar. Estos organismos comparten la visión de que ellos son los únicos con formación adecuada y capacitada para actuar en materia de seguridad y de orden público. Además, si estos organismos de seguridad se ven obligados a trabajar conjuntamente con civiles con poco o ningún conocimiento o formación en temas de seguridad, entonces se corre un alto riesgo de que se empeore o, inclusive, se deslegitime la relación interinstitucional entre la policía y la autoridad civil.<sup>192</sup>

Pese a ello, tanto Mockus como Peñalosa consiguieron un avance importante en fortalecer el liderazgo institucional de sus administraciones frente a la Policía Metropolitana, por medio del establecimiento y funcionamiento de una coordinación interinstitucional a través de instancias como el Consejo de Seguridad al nivel distrital, y los consejos locales de seguridad que se habían establecido en las localidades de la ciudad. El resultado de ello fue una mejor articulación entre la Alcaldía y la Policía.

---

institucionales nacionales y, en particular, de una decisión política de los alcaldes Mockus y Peñalosa para liderar una recuperación integral de la ciudad, con particular atención para el tema seguridad y convivencia” (2004: 108). Luego concluyen sosteniendo que Bogotá es una evidencia de “cómo una política de seguridad nacional puede fortalecerse y hacerse más sostenible cuando es apoyada y complementada por políticas locales de seguridad ciudadana” (2004: 109).

<sup>192</sup> La falta de expertos civiles en materias de seguridad es un fenómeno que, en la mayoría de los países latinoamericanos, debilita la posición e influencia de las autoridades civiles en el sector de seguridad pública. Colombia no escapa a esta característica.

Este proceso de establecimiento de una relación entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana nació durante la primera gestión de Mockus. A pesar de que Mockus dedicó más importancia a las reuniones en los Consejos Distritales de Seguridad, prosiguiendo el ejemplo de administraciones precedentes, inicialmente se tenía que confrontar una inconveniencia. Los Comandantes de la Policía Metropolitana mandaban a sus coroneles para asistir a las reuniones del Consejo en vez de estar presentes ellos mismos. Luego de objetar la presencia de los coroneles, el Subsecretario de Asunto para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, Hugo Acero, obligó a los Comandantes a tomar parte de las reuniones del Consejo. Sin embargo, al principio los mandos policiales no quisieron participar en las discusiones y se conformaban con estar presentes. Un asunto que complicó aún más esta situación fue que muchos de los que formaban parte de la administración de Mockus procedían de la Universidad Nacional, donde los estudiantes tienen fama de ser radicales y se manifiestan muy a menudo en contra del Estado; a la Policía Metropolitana le tocaba enfrentarlos con brigadas antidisturbios. Acero afirma que, para los Comandantes, en las reuniones del Consejo “era muy difícil aceptar a un civil en forma de Alcalde como su jefe”; además de verse obligados a trabajar con personas de la Universidad Nacional.<sup>193</sup> Sin embargo, durante la primera gestión de Mockus, poco a poco se implementaría un equipo de trabajo para mejorar la seguridad. Acero también menciona que se chocaba en otros asuntos, pero, como él mismo dice, se trataba de un aprendizaje mutuo en el que, por un lado, la Alcaldía tenía que aprender a conocer a la Policía Metropolitana y la Policía Metropolitana tenía que aprender a conocer a la Administración Distrital. En las palabras de Acero: “No se puede desconocer a la Policía y su cultura. Por eso, son culturas que le toca respetar” y “son dos mundos que hay que unir”.

Lo que se logró fue integrar a las dos instituciones. Anteriormente, la Policía Metropolitana no se sentía “parte de”, por el simple hecho de que sus representantes no eran invitados a participar. Durante la Administración de Mockus, el Comandante de la Policía y su Teniente formaron parte del gabinete. Luego, durante la gestión de Peñalosa, la Policía Metropolitana participó en los equipos realizando proyectos en la ciudad. “Logramos trabajar en equipos en lo operativo”. “Es además

193 Entrevista con Hugo Acero Velásquez, Bogotá, 30 de abril de 2012.

muy importante que el Alcalde mismo muestre interés y esté presente durante este tipo de organización con la Policía Metropolitana”. El ex Subsecretario afirma además que la coordinación interinstitucional no se limita al hecho de que el Alcalde y el Comandante se comuniquen a través de llamadas telefónicas, sino que tiene que ver todo con un trabajo de equipo.<sup>194</sup>

El carisma y el liderazgo que irradiaban Mockus y Peñalosa durante sus respectivas gestiones como burgomaestres fueron contribuciones decisivas para generar confianza en la relación con la Policía. En este contexto, Gómez menciona que ambos ex alcaldes sabían comunicar muy bien al ciudadano y vendían muy bien sus mensajes. Y, acerca de las relaciones con los comandantes de Policía, a veces eran tan buenas que pedían que no reemplazaran al comandante de entonces.<sup>195</sup> La continuidad política de la gestión pública durante 1995 y 2003 también constituye un factor que contribuyó en mantener relativamente estables las relaciones entre los Alcaldes Mayores y los Comandantes de Policía. Como muestran Martín y Ceballos (2004: 359-360), la rotación de comandantes durante 1995 y 2003 ha sido relativamente baja en comparación con lo ocurrido en otras ciudades colombianas.

### ***Gobierno local y Policía, 2004-2012***

En 2004 hubo un cambio político que impactaría considerablemente en la gestión pública de Bogotá, sobre todo con respecto al manejo de la seguridad. A partir de ese momento, los cambios afectaron a cierta medida la articulación entre la Alcaldía y la Policía en la ciudad.

Luis Eduardo Garzón fue electo Alcalde Mayor para el período 2004-2007. La Administración de Garzón representó una ruptura en la visión de seguridad con los gobiernos precedentes. Garzón venía de un pasado ex sindicalista. El nuevo alcalde tenía el apoyo de los sectores de bajos ingresos de Bogotá y había puesto énfasis en mejorar las condiciones para las clases más vulnerables de la ciudad. El principal enfoque abordó las condiciones sociales, impulsando así programas para reducir la pobreza, mejorar la alimentación de los niños en las escuelas, crear comedores en zonas marginadas de la ciudad y

---

194 *Ibíd.*

195 Entrevista con Claudia Gómez, Bogotá, 27 de abril de 2012.

construir escuelas públicas (Jaramillo, 2010). Este enfoque relacionó el asunto de seguridad con la desigualdad y la exclusión, como observa Silva. En temas de seguridad ciudadana, la Administración de Garzón realizó varias campañas contra la portación de armas y contra la intolerancia. Sin embargo, el autor mantiene que Garzón tomó distancia de las medidas de seguridad implementadas por las administraciones anteriores y solicitó el apoyo del Gobierno Nacional en estos asuntos. El resultado de ello fue que el Comandante de la Policía Metropolitana terminó comunicándose más con el Gobierno Nacional que con la autoridad local. De este modo, durante la Administración de Garzón había poco liderazgo en asuntos de seguridad (Silva, 2009: 152).

En 2008, Samuel Moreno asumió como Alcalde Mayor. Moreno gozaba del apoyo de las clases populares y procedía del Polo Democrático, el mismo partido político que Garzón. La problemática del transporte público en la ciudad que venía desde tiempo atrás, tuvo un fuerte impacto durante la gestión de Moreno y generó muchas quejas en la ciudadana al respecto. La Administración de Moreno inició un número de obras públicas viales que aumentaron el desorden en materia de movilidad. A mediados de 2011, Moreno fue privado de la libertad bajo sospecha de corrupción, en relación a la contratación de ciertas obras públicas en la ciudad. Clara López asumió como alcaldesa interina reemplazando a Moreno durante los últimos meses de 2011,<sup>196</sup> en espera de que la reemplazara un nuevo alcalde. La inseguridad que vivió Bogotá, y la percepción de inseguridad generada por el caos que causó Moreno, obligó a la alcaldesa interina a tomar medidas concretas de seguridad,<sup>197</sup> como el incremento del número de efectivos policiales en la ciudad.

El nuevo Alcalde Mayor de Bogotá elegido fue Gustavo Petro, quien gobierna la ciudad desde enero de 2012. Durante los primeros meses como burgomaestre, casi la mitad de su gabinete renunció a sus cargos. Uno de ellos fue el Secretario de Gobierno, responsable de la seguridad ciudadana y la convivencia en la ciudad. Como su reemplazante fue nombrado Guillermo Asprilla.<sup>198</sup> Tanto Asprilla

---

196 *El Espectador*, 6 de junio de 2012.

197 A fines de julio de 2011, la Policía de Bogotá recibió 483 motos (*El Espectador*, 29 de julio de 2012) y unos meses más tarde, López anunció que el número de efectivos en Bogotá aumentaría con la llegada de 1.500 policías (*El Espectador*, 2 de diciembre del 2011).

198 *El Espectador*, 2 de mayo de 2012.

como Petro han tenido afiliaciones con un movimiento guerrillero que se desmovilizó en la década de los 1980. Estos antecedentes parecen generar dificultades y molestias en ciertos círculos. Petro heredó el desorden vial de Moreno, y en marzo de 2012 le tocó mediar en una protesta violenta contra la saturación del sistema de transporte Transmilenio.<sup>199</sup> El 10 de mayo de 2012, se produjo un atentado contra la vida del ex ministro colombiano Fernando Londoño en el principal centro financiero de Bogotá. Junto al descontento ciudadano hacia las obras públicas y el caos de la movilidad Petro y su administración ha tenido un comienzo difícil. Al parecer no ha contribuido positivamente a la relación interinstitucional entre la Alcaldía y la Policía por las cuestiones sobre la capacidad del burgomaestre de gobernar la capital. Esta percepción ha sido planteada principalmente por los medios de comunicación colombianos.

### *La relación entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana de Bogotá*

A partir de 2004, la relación interinstitucional entre la Alcaldía Mayor y la Policía de Bogotá ha empeorado visiblemente. La discontinuidad política, la debilidad del liderazgo burgomaestre y el fin de la independencia política del alcalde han influido en este cambio. No es de extrañar que el giro político que se produjo al principio en la gestión de Garzón afectara la relación con la Policía Metropolitana, debido a las diferencias de entender cómo se debe combatir la inseguridad. Durante el primer semestre de 2005, creció el distanciamiento entre la Administración de Garzón y la Policía Metropolitana, según los informes de prensa.<sup>200</sup> La compleja relación entre el Comandante de Policía y el Alcalde Mayor al inicio de su gestión fue temporal y al parecer ha sido fruto del desconocimiento en temas de seguridad y de un deficiente manejo de la relación con la Policía. Además, la visión sobre la seguridad por parte de la Administración de Garzón, abocada principalmente en combatir la pobreza, también contribuyó a descuidar otros aspectos de seguridad y generaron molestias en la Policía.

---

<sup>199</sup> *El Espectador*, 9 de marzo de 2012

<sup>200</sup> Estas tensas relaciones entre la Administración Garzón y la Policía Metropolitana venían produciéndose desde hace tiempo atrás y generaron roces por la “estrategia frontal” que mantenía el Alcalde en su gestión. En abril del 2005, la tensa relación llegó a un clímax, debido a que el Alcalde hizo denuncia pública sobre crímenes en una localidad de Bogotá, basándose en información suministrada por fuentes diferentes a las de inteligencia policial. Este acto no cayó bien a ciertos miembros de la institución policial (*El Tiempo*, 15 de mayo de 2005).

La incapacidad gubernativa de la administración de Moreno, debida sobre todo a la incapacidad del Alcalde mismo, aumentó la percepción de inseguridad ciudadana y dejó una impresión de caos y desorden por las múltiples obras públicas en construcción y que todavía dificultan la movilidad de Bogotá. La crisis de gobernabilidad que al final terminó en el encarcelamiento y el futuro proceso jurídico contra Moreno,<sup>201</sup> desarticuló la relación entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana. A pesar de que las cifras de crimen y violencia se mantuvieron sin mucha volatilidad durante la gestión de Moreno, la percepción de inseguridad ciudadana se alteró radicalmente durante el último tiempo como alcalde. A pesar de determinadas medidas adoptadas por la alcaldesa interina López, la ciudadanía estuvo a la espera de la llegada de un nuevo alcalde.<sup>202</sup>

La Administración de Petro tiene el desafío, entre muchas tareas que dejó Moreno, restablecer la relación con la Policía Metropolitana. Percepciones diferentes en materia de seguridad y la crisis de gobernabilidad en la administración pública de Bogotá han dificultado mucho el comienzo de gestión del alcalde Petro. El descontento ciudadano con la Administración Petro parece ser parte de una “prematura crisis de gobernabilidad” que evidencia la problemática de gestión de Petro en las críticas de los medios, sumada a problemas de comunicación, un liderazgo reconocido por su tendencia beligerante, y la dificultad de componer su gabinete por renunciadas de personal clave.<sup>203</sup>

---

201 Moreno fue suspendido de su cargo por la Procuraduría General de la Nación en mayo de 2011. Luego de seis meses, un Tribunal de Bogotá lo detuvo provisoriamente por presuntas irregularidades en la contratación de obras públicas en la ciudad. En marzo del 2012 el ex alcalde fue acusado formalmente. En espera del proceso jurídico, Moreno está encarcelado, según el medio informativo colombiano.

202 El distanciamiento que se produjo entre la Alcaldía y la Policía durante el mandato de Garzón continuó con la llegada de Moreno, hasta romperse debido a la no gobernabilidad del alcalde y su administración al fin de su mandato. En este sentido, es ilustrativo el aumento de la percepción de inseguridad ciudadana que tuvo lugar durante los últimos meses de Moreno. Inmediatamente después de que Moreno fue privado de la libertad, la percepción de inseguridad ciudadana se redujo considerablemente. Una indicación de la no gobernabilidad de Moreno y su equipo en ese momento se presentó en 2011, al firmarse un nuevo convenio entre la Policía Metropolitana y la Cámara de Comercio de Bogotá en temas de seguridad. La Alcaldía Mayor se quedó fuera del convenio; primero, porque no hubo armonía entre ella, la Cámara y la Policía Metropolitana y; segundo, debido a que la situación de Moreno se complicó por la falta de interés por parte del Secretario de Gobierno y de la Alcaldía misma en los asuntos de seguridad (Entrevistas con Diana Acosta y Robinsson Caicedo González de la Cámara de Comercio de Bogotá, 19 de abril de 2012).

203 *Semana*, 16 de Junio de 1012.

### *Caracterización de la relación interagencial*

La relación interinstitucional entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana que se articula desde 1995 se caracteriza por la complejidad de factores que interactúan de una u otra manera en la relación interagencial. Los roces y fricciones que se producen entre las dos instituciones pueden tener origen en desacuerdos, malentendidos, diferencia de opiniones y visiones, incapacidad y/o desconocimiento en materia de seguridad, y en las habilidades individuales interpersonales, entre otros. Entre 1995 y 2012, la articulación interinstitucional de la Alcaldía Mayor con la Policía en Bogotá incluye varias dinámicas que influyen de una u otra forma en la relación interagencial e impactan en mayor o menor escala la legitimidad interinstitucional en este *interface*. De todas maneras, siendo la seguridad pública una cuestión de primera importancia y muy delicada para las autoridades, no debe de ser extraño que se produzcan roces y desacuerdos de distinta naturaleza en el proceso de tomar decisiones estratégicas y de tratar asuntos y acontecimientos muy serios. Las entrevistas tomadas con personas expertas en esta temática antes de la elaboración de este capítulo afirman que nunca se ha producido rupturas que impactaría negativamente el manejo de la seguridad en la capital, a pesar de que se podría caracterizar el transcurso del liderazgo político como volátil, sobre todo a partir de 2004.

Bogotá representa un municipio en el que las autoridades civiles han asumido su responsabilidad en materias de seguridad ciudadana casi continuamente, una característica que no se presenta en la mayoría de los municipios colombianos.<sup>204</sup> Las razones por ellos son varias. El involucramiento por parte de los gobiernos locales contribuye a determinar el grado de autonomía policial en estas temáticas, porque el vacío dejado en el diseño de políticas públicas es ocupado por el organismo policial. Siendo la seguridad una materia difícil para las autoridades civiles al nivel local, ese papel es asumido con dificultad (Casas Dupuy, 2005: 43). En las palabras de Acero, “la seguridad es un tema de responsabilidad civil, pero el problema en Colombia y en América Latina es que los civiles no asumen esta responsabilidad. Los alcaldes y gobernadores no han comprendido su responsabilidad, y la culturas policíacas no lo permiten. En la práctica no se da esta

---

204 Entrevista con Francisco Lloreda, Bogotá, 9 de mayo de 2012.

jefatura tan clara del alcalde”.<sup>205</sup> Esta ausencia de corresponsabilidad reduce la transparencia de la gestión pública y del control social sobre el actuar policial, debido a que las autoridades civiles no participan adecuadamente de este proceso. En estas circunstancias, la historia reciente de Bogotá nos muestra la importancia del liderazgo del burgomaestre en las diferencias de la gestión pública entre 1995-2003 y entre 2004-2012.

Al margen de la crisis que se volvió realidad en el último periodo del ex alcalde Moreno, las problemáticas y/o complejidades ocurridas entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana entre 1995 y 2012 se caracterizan más bien por los roces a nivel interinstitucional y también personal. La seguridad y el orden público generan desacuerdos y discusiones entre instituciones civiles e instituciones policíacas por aspectos conceptuales y por distintas maneras de actuar y de pensar, diferencias de visiones, entre otros. En el caso de Bogotá, las interacciones entre las dos instituciones ocurren principalmente durante las reuniones en el Consejo Distrital de Seguridad. Es en esta arena donde es posible generar la confianza recíproca. Esto ha ocurrido sobre todo en los espacios operativos como durante una iniciativa conocida como la Hora Zanahoria,<sup>206</sup> en la que representantes de ambas entidades debían trabajar conjuntamente. Esta situación se repitió en casos de emergencia en la ciudad. Sin embargo, resulta difícil ponerse de acuerdo sobre los enfoques de seguridad, tratándose por ejemplo de estrategias, debido a que cada parte (funcionarios públicos, policías, instituciones, entre más) tiene su propia visión sobre los asuntos de seguridad.<sup>207</sup> Colaborar juntos genera confianza y, por ende, genera legitimidad interinstitucional entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana.

Los factores que influyen de menor o mayor grado la confianza (y por ende la legitimidad) entre la Alcaldía y la Policía en Bogotá toman forma como el resultado de una alta variedad de dinámicas y circunstancias, tales como culturas institucionales, personalidades,

---

205 Entrevista con Hugo Acero Velásquez, Bogotá, 30 de abril de 2012.

206 La Hora Zanahoria, o Ley Zanahoria, era una iniciativa de Mockus que consistía en una estrategia para fortalecer la cultura ciudadana. La iniciativa buscaba reducir las horas de venta de licores y otras bebidas alcohólicas en Bogotá tanto en los establecimientos de diversión como en las tiendas en las horas nocturnas.

207 Entrevista con Claudia Gómez, Bogotá, 27 de abril de 2012.

capacidad individual, conocimiento de seguridad, circunstancias financieras, corresponsabilidad, afiliaciones políticas, antepasados personales y capacidad institucional. Estos fenómenos parecen ser los principales factores que impactan de una u otra manera en las relaciones interinstitucionales y en la presencia (o ausencia) de la confianza.

Junto a ello, la relación interinstitucional parece depender en mayor grado de la relación personal entre el Alcalde y el Comandante de Policía. Esta realidad no solamente se observa al nivel distrital, sino también al nivel local entre los alcaldes locales y los comandantes de las estaciones de policía en cada localidad en Bogotá.<sup>208</sup> Es también por ello que el cambio de liderazgo pueda impactar considerablemente en la articulación interinstitucional, como por ejemplo puede ser el caso con la rotación de los comandantes en ambos niveles del distrito. Gómez, y también Acero, afirman que la alta frecuencia de cambios de comandantes de la Policía Metropolitana se constituye en una dificultad porque al Alcalde Mayor le toca construir una nueva relación con cada nueva persona que tiene sus propias ideas, visiones y maneras de realizar la tarea que le toca.<sup>209</sup> Estas condiciones requieren tiempo y voluntad por ambas partes para que se establezca la relación. Sin embargo, corta la continuidad de relaciones ya establecidas influye negativamente en la relación interinstitucional.

Adicionalmente, otro asunto que puede causar fricción interinstitucional es la delegación de subalternos por parte de la Policía en la interacción con la Alcaldía Mayor. Esta molestia se produce cuando subalternos asisten a las reuniones del Consejo Distrital de Seguridad en reemplazo del Comandante de policía. Esta tendencia fue uno de los primeros obstáculos que enfrentó la primera Administración de Mockus, tal como se mencionó en este trabajo. Otra dinámica que tiene la potencia de volverse problemática es la alta diferencia de edad en la burocracia. Esto significa también grandes diferencias de visiones, opiniones y maneras en el ejercicio de las funciones. Al final, la falta de conocimiento sobre el trabajo de la Policía por parte de las autoridades civiles parece constituir otro

---

208 Entrevista con comandantes de las estaciones de policía de las localidades de Kennedy y Chapinero. Los nombres y apellidos de estas personas son censuradas por razones de privacidad.

209 Entrevistas con Claudia Gómez (27 de abril de 2012) y Hugo Acero Velásquez (30 de abril de 2012) en Bogotá.

componente que potencialmente podría generar dificultades en la relación interinstitucional.<sup>210</sup>

Como ya se ha visto, las dinámicas en la relación interinstitucional son muchas y complejas. Esto ocurre también en otras ciudades de América Latina, y es lógico al tratarse de una región donde los gobiernos civiles recién se están estableciendo como actores en asuntos de seguridad. Evidentemente, se requiere de tiempo para crear una nueva cultura tanto institucional como democrática tanto para la policía como para la autoridad civil.

En suma, los diferentes aspectos que influyen en la relación horizontal pueden también convertirse en un factor tanto positivo como negativo en la articulación interinstitucional. No se trata entonces de una simple relación entre dos órganos públicos, sino, y sobre todo, de relaciones entre individuos, de por sí enmarañadas. Para establecer la confianza mutua entre la autoridad local y la policía, ambas instituciones tienen que trabajar conjuntamente en la temática de seguridad. En este aspecto, la voluntad e iniciativa por parte de la autoridad civil, y sobre todo en la figura del alcalde mismo, resulta vital para abrir un diálogo necesario con la fuerza policial.

### **Consideraciones finales**

Un buen manejo de la gobernabilidad del sector seguridad pública local sin duda alguna tiene un impacto inmediato en la vida de los ciudadanos. En América Latina, una región cada vez más urbanizada, se requiere de un nivel satisfactorio de gobernabilidad de la seguridad. Al considerar las altas tasas de crimen y de violencia, se vuelve aún más importante el papel que desempeñan las autoridades en transmitir al ciudadano una imagen de seguridad y de capacidad para mantener el orden público.

Durante décadas recientes, extensas reformas policiales han sido realizadas en gran parte de la región. En muchos casos, estas reformas han sido limitadas a la profesionalización y capacitación policial; han sido procesos en los que el involucramiento y capacitación de los gobiernos locales y otros sectores, como la de justicia, ha

---

210 Entrevista con Claudia Gómez, Bogotá, 27 de abril de 2012.

sido restringido. Producto de ello es la continuidad de la manera tradicional de ejercer tareas policiales, entendido como la prevalencia de las doctrinas tradicionales de seguridad nacional. Esta tendencia enfatiza las medidas policiales de represión y de control en vez de medidas integrales de prevención y una "civilización" del manejo de seguridad. Para distanciarse de esta tradición en las prácticas policiales, el involucramiento de la autoridad civil en el manejo de la seguridad pública se vuelve fundamental; y requiere de iniciativas para democratizar la gobernabilidad de la seguridad y contraponerse a la cultura prevaleciente que existe en las instituciones policiales en Latinoamérica.

En materia de gobernabilidad del sector seguridad pública, la articulación interinstitucional entre las autoridades civiles locales y las fuerzas policiales es necesaria para obtener un buen manejo de la seguridad local y mostrar concordancia y armonía frente a la ciudadanía. Un distanciamiento entre el liderazgo civil y las fuerzas policiales genera inseguridad ciudadana y afecta el manejo de la seguridad, influyendo negativamente en la confianza ciudadana hacia la policía y el liderazgo político. En otras palabras, bajos niveles de gobernabilidad tienen la potencialidad de no solamente provocar una desarticulación en la relación horizontal (interinstitucional), sino que también influyen negativamente en la relación vertical (Estado-ciudadanía), hasta deslegitimarla en circunstancias extraordinarias. En el ámbito local, la responsabilidad del manejo de la seguridad por parte de los gobiernos locales, acompañada por una descentralización operacional policial, resulta necesaria para fortificar el nivel de gobernabilidad democrática del sector seguridad pública. Los gobiernos locales y las policías con jurisdicción al nivel local son los que más conocimiento tanto criminológico como cultural y socioeconómico poseen sobre las dinámicas del territorio urbano. Por ello, el manejo local de asuntos de seguridad se vuelve determinante para alcanzar mejores niveles de seguridad y para mantener el orden público. La articulación entre el gobierno local y la institución policial se vuelve consecuentemente vital para el avance en la temática.

La voluntad política y la figura personal del Alcalde Mayor constituyen factores importantes para que establecer y mantener relaciones de confianza interinstitucionales entre la autoridad civil local y la policía.

El caso de Bogotá muestra que una autoridad civil caracterizada por personajes capaces de gobernar la ciudad, que mantiene además buenas relaciones con la entidad policial, ha sido muy importante para la mejoría de las condiciones de seguridad. La importancia del respeto y entendimiento de la cultura institucional determinantes también gravitante para que se articule una relación interinstitucional sana, para que se produzca confianza y, por ende, se afiance la legitimidad. El grado de personificación expone, además, la vulnerabilidad y riesgo de discontinuidad interagencial, debido también a una alta rotación de personal en el cuerpo policía. Las diferencias del liderazgo político podrían resultar en una discontinuidad de la coordinación interinstitucional.

Resulta evidente que, en situaciones de ineficacia y de poca legitimidad por parte del liderazgo civil, los lazos interburocráticos se enfrían y/o se rompen por múltiples razones. En el caso de Bogotá, el análisis comparativo entre los dos periodos (1995-2003 y 2004-2012) ilustra que esa discontinuidad impactó en la relación interinstitucional entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana de Bogotá. Sin embargo, difícilmente se podría hablar de una relación deslegitimada. A pesar de que se producen roces en el proceso, el único momento en el que se podría hablar de una deslegitimación es durante la gestión del alcalde Samuel Moreno y su administración. Sin embargo, en el momento en que se produjo una crisis de gobernabilidad por el caso Moreno, al nivel interagencial tanto la Policía como la Cámara de Comercio de Bogotá (una entidad con un papel de institución pública en temas de seguridad en Bogotá) siguieron su trabajo obligatorio en temas de seguridad en la ciudad.

La experiencia bogotana en la gobernabilidad y la seguridad pública local representa un caso poco común en la región, a pesar de la importancia que tiene el involucramiento de la autoridad civil en temas de seguridad. Para alcanzar un nivel satisfactorio de gobernabilidad democrática de seguridad, la interacción entre el gobierno local y la policía desempeña un papel fundamental, sobre todo en mejorar la eficacia/eficiencia en el manejo de seguridad. Esta articulación debería ser impulsada por el liderazgo político y facilitado por las cúpulas policiales.

La temática analizada en este capítulo indica la importancia de la generación de espacios permanentes de interacción entre la autoridad civil y la institución policial, para generar una relación interinstitucional articulada, sana y de confianza. Solamente de esta manera se puede generar tanto legitimidad interagencial (o horizontal) como legitimidad policial (o vertical) para mejorar el nivel de gobernabilidad de la seguridad pública local en América Latina.

## Democracia y gobernabilidad en Brasil: Los desafíos de la pobreza, la corrupción y la inseguridad

*Kees Koonings*<sup>211</sup>

### Introducción

En junio de 1994, el entonces Ministro de Hacienda de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, asumió la responsabilidad política de introducir una nueva moneda, el 'real'. Esta medida era un instrumento clave en su política de estabilización monetaria. En la década anterior se había desatado un proceso de hiperinflación que reflejaba los problemas de gobernabilidad que enfrentaba el país. Cardoso acertó con la medida, ya que logró bajar rápidamente la alta tasa de inflación existente. Y hasta el día de hoy, la tasa de inflación se ha mantenido lejos de los niveles de alcanzados en la década del 80 y a inicios de los años 90. A partir de entonces, la mantención de la estabilidad monetaria y fiscal (o en términos más amplios, el moderado y prudente manejo de la política económica) se ha constituido en la espina dorsal de la gobernabilidad en el 'Brasil democrático' (Kingston y Power, 2000). En los años 90, constituyó la base de ambiciosas reformas de las instituciones económicas que estaban dirigidas a insertar al país en el proceso de globalización. A partir del 2000, la estabilidad monetaria y fiscal ayudó a fortalecer la nueva imagen de Brasil como poder económico y hemisférico emergente, que ocupaba un papel cada vez más destacado en las relaciones políticas y diplomáticas mundiales (Armijo y Burges, 2010). En la actualidad, ya no se considera la gobernabilidad como un asunto problemático en Brasil ya que el país poco a poco se ha ido instalando como un nuevo modelo o 'paradigma' para el desarrollo (Koonings, 2012). Efectivamente, Brasil ha adquirido la imagen de ser una suerte de "Estado desarrollista 2.0" que logra combatir la pobreza y la desigualdad con una adecuada intervención estatal en condiciones democráticas y sin negar los imperativos de la globalización. En septiembre de 2011, la presidenta Dilma Rousseff abrió en Nueva York la sesión plenaria anual de la Organización de las

---

211 Catedrático de Estudios Brasileños en el Centro de Estudio y Documentación de América Latina (CEDLA) de Amsterdam y profesor asociado del Departamento de Antropología Cultural de la Universidad de Utrecht.

Naciones Unidas, advirtiendo sobre los problemas de gobernabilidad (económicos y fiscales) que presentan los viejos poderes del Norte y su negativo impacto en los países del Sur.

Todo esto parecía dejar definitivamente atrás el difícil escenario vivido por América Latina en los años 80 durante la llamada ‘década perdida’, caracterizada por la crisis de la deuda externa, la hiperinflación, y las condicionalidades impuestas por el Fondo Monetario Internacional. Recordemos que en esa década también se dio inicio a un incierto proceso de transición democrática. Se ponía fin a regímenes militares que gozaron de bajos índices de legitimidad y se constituían gobiernos democráticamente electos que no lograban obtener un nivel aceptable de gobernanza económica. En el caso brasilero, esto quedaría graficado a inicios de los años 90 con el bochornoso episodio del llamado ‘Collorgate’. En esos momentos, el proceso de transición democrática parecía llegar a su fin tras la adopción de la nueva Constitución de 1988 y la realización de elecciones libres y directas un año después, que llevarían al poder a Fernando Collor. Sin embargo, el flagelo del desgobierno pondría en serios aprietos a la nueva democracia brasilera. El presidente Collor sería forzado a dejar el poder en 1992 como resultado de un escándalo de corrupción y a consecuencia de la falta de resultados y de apoyo político para su política económica y financiera. En aquellos años, la única fuente de inspiración para contrarrestar contra el sentido generalizado de desencanto entre los brasileños eran los triunfos logros del afamado piloto de fórmula 1 Ayrton Senna (Koonings, 2003).

De esta manera, el actual prestigio logrado por Brasil por su ‘buen gobierno’ deja atrás los malos recuerdos de la poca gobernabilidad existente hace tan solo dos décadas. Pero la pregunta que surge es si se justifica realmente la idea de que actualmente la gobernabilidad no debiera ser un tema de preocupación para el Brasil. Solo basta recordar que la misma presidenta Rousseff ha tenido que enfrentar casos de corrupción que involucraban a siete de sus ministros, lo que culminó con la salida de ellos del gobierno. La respuesta de la presidenta ha sido declarar el combate a la corrupción como una de las prioridades de su gobierno. Su accionar claro y decidido ante este flagelo le ha ayudado hasta el momento en mantener un alto índice de aprobación. En todo caso, estos hechos dejan en evidencia de que

el problema de la gobernabilidad está lejos de estar solucionado en Brasil.

En este capítulo exploro los problemas que aquejan actualmente la gobernabilidad en Brasil y su relación con el tema de la democracia. Conuerdo con los editores de este volumen quienes en la introducción indican que la ‘convivencia democrática’ es un aspecto clave en el logro y mantenimiento de la gobernabilidad. De allí que este ensayo comienza con una breve discusión del avance de la consolidación democrática de las últimas dos décadas. La existencia de una democracia legítima y consensuada constituye un requisito para lograr grados de gobernanza satisfactorios y sustentables en el tiempo. Sin embargo, la gobernabilidad también tiene que ver con la efectividad y la equidad de los resultados de la gestión pública. Por esta razón propongo tres dimensiones analíticas para aproximarme al tema de gobernabilidad: (1) la capacidad de actores políticos y estatales en diseñar y ejecutar un programa que incluya su visión de desarrollo y que sea capaz de transformar a mediano y largo plazo la sociedad (llámese ‘*estrategia*’); (2) la *legitimidad* de tal estrategia con base de la estabilidad democrática y el mantenimiento de un consenso relativo; (3) la *efectividad* de las principales políticas públicas en relación a sus resultados e impacto. En este trabajo me limitaré a solo tres áreas estratégicas de importancia para investigar la relación entre convivencia democrática y gobernabilidad en Brasil. Me refiero al combate en contra de la pobreza y la desigualdad, la violencia y en pro de seguridad pública, y el ataque a la corrupción. En teoría, si se generan tendencias negativas en estas áreas de gobernabilidad, esto podría amenazar directamente la estabilidad y legitimidad democrática ya que dejaría al descubierto sus debilidades y dañaría su credibilidad ante el electorado.<sup>212</sup> Sin embargo, antes de entrar en profundidad en la temática central del capítulo, me detendré por un momento para hacer una breve evaluación de lo que ha sido el reciente proceso de consolidación democrática en el país.

---

<sup>212</sup> Es evidente que también existen otras áreas de importancia para entender la gobernabilidad en Brasil, tales como la política económica y industrial, la sostenibilidad y el manejo del medio ambiente, la energía y la infraestructura, la política internacional y diplomática y la política militar. También es necesario hacer mención al complejo y problemático universo de la política subnacional (estados y municipios). Por falta de espacio no me referiré a esos temas, limitando mi análisis a las tres áreas ya mencionadas en la esfera federal de la política y del Estado brasileño.

## 1. La convivencia democrática

Hace veinte años atrás, la sobrevivencia de la democracia brasileña no estaba parada nada asegurada, a la vez que la mayoría de los analistas expresaban serias dudas sobre su cualidad y efectividad. Junto a los problemas en el ámbito económico y de la corrupción ya señalados, los diversos analistas políticos hacían también hincapié en la disfuncionalidad de las instituciones y de la cultura política existentes para el propósito de consolidar el orden democrático. Además indicaban la existencia de una serie de incentivos perversos que afectaban seriamente la conducción política del país y la ejecución de políticas públicas. Se mencionaba por ejemplo la existencia de una conflictiva división de poder entre el poder ejecutivo (presidencia y gobierno) y el poder legislativo (Congreso). Muchos vaticinaban que la lucha entre ambos poderes del Estado resultaría en una parálisis política y en el uso de recursos ilícitos en el proceso legislativo (corrupción, decretos presidenciales, etc.). Esto llevaba a la generación de un cuadro de inestabilidad y volatilidad del sistema partidario, que se expresaba en la existencia de altos índices de fragmentación y una débil consolidación programática. Además, subsistían los flagelos del personalismo y del clientelismo en la actividad política (Power, 2000). Se predecía que estas deficiencias llevarían a la gestación de una democracia débil, inestable, corrupta y de baja legitimidad. Las únicas áreas en que se notaba un cambio positivo eran en la creciente despoltización de la corporación militar y en los novedosos experimentos de democracia participativa al nivel municipal. (Hunter, 1997; Castro, 2002; Koonings, 2004). Se puede constatar en retrospectiva de que desde 1994 el funcionamiento de la democracia brasilera no ha confirmado esos vaticinios tan poco promisorios. Según los estudios de Timothy Power (2008) y de Santos y Vilarouca (2008), el sistema democrático brasileño ha sido capaz de evitar esas deficiencias debido a tres razones principales.

En primer lugar, se observa la generación de un 'bipartidismo de hecho' entre los dos grandes bloques políticos (PSDB/PFL versus PT/PMDB). Esto ha posibilitado la formación de coaliciones relativamente estables durante gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, y (hasta el momento) Dilma Rousseff. En segundo lugar, se ha producido una notable convergencia ideológica y

política en el seno de la clase política hacia posiciones moderadas de centro, especialmente en la esfera federal de la sociedad política. Esta convergencia ha permitido la existencia de un alto grado de continuidad en la política económica y fiscal de los tres últimos gobiernos. Además, ha habido muy poca variación en otras aéreas como lo son la política exterior, la política social, la política agraria y la política ambiental. En términos generales, sí se puede constatar la existencia de una relativa diferencia de enfoques entre la postura más neoliberal de Fernando Enrique Cardoso (desregulación, privatización, etc.) y la orientación más desarrollista de Lula y Rousseff. En tercer lugar, tanto el gobierno (en especial el presidente de la república) como los líderes del bloque oficialista en el congreso, han demostrado poseer una alta capacidad para administrar la agenda política y asegurar el apoyo parlamentario necesario, evitando así la fragmentación partidaria y el personalismo a nivel del poder legislativo. Sin embargo, los fenómenos recién aludidos aun no han podido ser eliminados por completo ya que se siguen dando episodios de corrupción y persisten prácticas clientelistas, especialmente por parte de la vieja oligarquía política del Nordeste del país.

Las tres tendencias estabilizadoras recién nombradas siempre han tenido como plano de fondo la existencia de un proceso electoral competitivo, limpio y razonablemente transparente. A partir de 1988 Brasil nunca ha experimentado situaciones en donde se pongan en duda resultados electorales o de manifestaciones callejeras en demanda de la renuncia del mandatario.<sup>213</sup> Tampoco han existido mecanismos de exclusión de corrientes político-ideológicas importantes de la arena política. Esto ha permitido que Dilma Rousseff, quien el pasado fuera ex-‘guerrillera’ y víctima de torturas bajo el régimen militar (1964-1985), se haya convertido en la primera mujer en asumir el más alto cargo político del país. Lo mismo es válido para su antecesor, Luiz Inácio Lula da Silva, de origen humilde y con una historia de agitación política y sindical en contra de las élites. Él dejaría su mandato presidencial a fines de 2010, tras ocho años de gobierno, con una índice de popularidad del orden del 80 por ciento. Lula tampoco se distanció demasiado de los lineamientos generales de la política económica y social seguida durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso. En otras palabras, Brasil ha gozado de 18 años

---

<sup>213</sup> Exceptuando las protestas, principalmente de jóvenes estudiantes, en contra de la corrupción del presidente Collor en 1992, exigiendo su renuncia.

de relativa normalidad, estabilidad y continuidad política; casi una generación. Esto constituye un hecho inédito en la política brasileña desde el ocaso de la ‘república vieja’ oligárquica en 1930.

En base a lo anterior, nos podríamos preguntar si se puede esperar que se den para Brasil condiciones favorables para la gobernabilidad en base a la existencia de una buena convivencia democrática. A continuación, pasaré brevemente revista a las tres áreas de políticas públicas seleccionadas: la lucha contra la pobreza, la política de seguridad pública y políticas de probidad pública. A primera vista, se podrían considerar como ejemplos de una gobernabilidad buena, mala y regular, respectivamente. Sin embargo, en cada una de estas áreas se encontrarán combinaciones de condiciones y prácticas más y menos favorables. Eso lo veremos en las conclusiones, donde pasaré brevemente revista de los logros en estas áreas en materia de estrategias, legitimidad y efectividad.

## **2. Combate a la pobreza y la desigualdad: Bolsa Familia**

El relativo éxito social, político y económico alcanzado por Brasil en la última década ha tenido quizás como su principal exponente al programa ‘Bolsa Familia’ y su supuesta efectividad al haberse reducido los índices de pobreza e indigencia a la mitad. Bolsa Familia es el sucesor del efímero programa ‘Fome Zero’ con el cual Lula inició su mandato en enero de 2003. Bolsa Familia representa la consolidación y ampliación de las políticas sociales aplicadas por el gobierno de Cardoso, específicamente de sus programas de transferencias condicionadas tales como ‘Bolsa Escola’ y ‘Bolsa Alimentação’. En general, los programas de transferencias condicionadas que se aplican en muchos países latinoamericanos, ofrecen modestos subsidios monetarios a familias indigentes bajo ciertas condiciones (como comprobar la escolaridad de los niños y de su monitoreo alimenticio y de salud básica).

El diseño y ejecución del programa Bolsa Família es relativamente eficiente. Hace básicamente uso de recursos federales pero tiene una implementación a nivel municipal de carácter técnico que reduce visiblemente los riesgos de clientelismo político y corrupción. Entre 2004 y 2011, los recursos disponibles para la ejecución de este

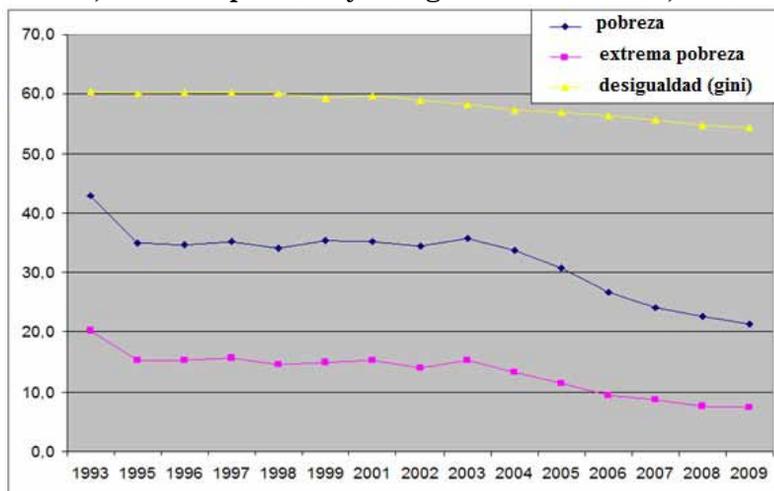
programa han aumentado de R\$ 4 mil millones a R\$ 16 mil millones y el número de familias beneficiadas ha crecido de 6 a 13 millones. Se estima que el programa beneficia a unos 50 millones de brasileños, incluyendo niños de los sectores más desposeídos, representando casi una cuarta parte de la población nacional. En el mismo período el monto relativo de los gastos en Bolsa Familia, como porcentaje del Producto Interno Bruto, se ha duplicado.

Se trataría de resultados bastante significativos. Entre 2004 y 2011 la tasa de pobreza ha caído de un 35 al 20 por ciento, y la tasa de indigencia del 16 al 8 por ciento de la población. Por primera vez en su historia, Brasil es internacionalmente visto como un caso ejemplar en el combate a la pobreza. El programa Bolsa Familia también ha tenido un claro impacto político, ya que se le señala como un factor clave en la reelección de Lula en 2006 (Hunter y Power, 2007).

¿En qué medida ha sido exitoso el programa? En primero lugar, cabe subrayar que tanto su diseño como su implementación han sido relativamente efectivos (Hall, 2006, 2008; Melo, 2008). Operando básicamente con recursos federales, la ejecución involucra al nivel municipal de la administración pública, especialmente a lo que concierne a la fiscalización de las condicionalidades. Así se ha logrado evitar la captura del programa por actores clientelistas e intereses particularistas.

En segundo lugar, se estima que Bolsa Família es responsable en un tercio de la reducción de la tasa de indigencia entre 2003 y 2003 y en una quinta parte de la (modesta) reducción del coeficiente gini en el mismo periodo (OIT, 2011: 92). Sin embargo, por su naturaleza, no ha tenido mucho impacto en la reducción de la pobreza 'cotidiana'. Al final de cuentas, se trata de pagos mensuales bastante modestos que no alcanzan a jalar a un grupo familiar por encima de la línea de pobreza. La reducción de esta pobreza, igualmente significativa para el mismo período, ha sido más bien el resultado de la expansión del empleo y aumento de los salarios (ver gráfico 1). También ha disminuido la desigualdad en la distribución de ingresos, pero a un ritmo muy lento. En ese aspecto, la incidencia de Bolsa Família ha sido casi nula, ya que su tamaño corresponde apenas al 0.4 por ciento del producto interno bruto brasileño.

**Grafico 1:**  
**Pobreza, extrema pobreza y desigualdad en Brasil, 1993-2009**



Fuente: elaborado por el autor en base de datos de IPEA.

Quizás el valor inmediato más importante del programa ha sido su significado político: en el corto plazo, especialmente durante el primer mandato de Lula, ha otorgado legitimidad y credibilidad al gobierno federal en un período en donde la recuperación económica aún era incierta, tras la crisis ‘samba’ que complicó los últimos años del gobierno de Cardoso. Más importante aún, el programa ayudó a la reelección de Lula en 2006, un año después de la erupción del escándalo de corrupción denominado ‘mensalão’ (ver además punto 4 de este capítulo). En el mediano y largo plazo, Bolsa Família representa la consolidación de la lucha contra la pobreza y la desigualdad como tema central en la política brasileña.

Estos logros no significan que no se pueda esperar más de Bolsa Família. Menciono tres aspectos que indican que la política pública de combate a la pobreza en Brasil podría ser mucho más ambiciosa. Para comenzar, es necesario un mayor compromiso respecto al monto de los recursos otorgados a este programa. El presupuesto de Bolsa Família alcanza, como máximo, a solo el 0.4 por ciento del PIB y al 0.8 por

ciento de los gastos públicos federales.<sup>214</sup> Otros rubros del presupuesto federal dirigidos a las políticas sociales, han recibido mucho más recursos a pesar de tener efectos mucho más regresivos y hasta elitistas. Este es el caso, por ejemplo, de los gastos en ‘previdencia social’ (seguridad social), las jubilaciones en el sector público, el seguro desempleo, y la educación superior. Estos gastos benefician sobre todo los estratos con más altos ingresos del país. Así se podría decir que Bolsa Família ha representado la ‘etapa fácil’ del combate a la pobreza, ya que no ha demandado un fuerte esfuerzo fiscal ni tampoco ha dañado la estructura de privilegios en la sociedad.

En segundo lugar, se hace necesario mejorar la articulación de este programa con otras inversiones en los campos de la educación pública, la salud y el empleo. Como ya hemos visto, Bolsa Família ha logrado aliviar las consecuencias de la miseria. En teoría, su carácter condicional facilita al largo plazo el mejoramiento del capital humano de los sectores más pobres, al fomentar la escolaridad y la salud de niños y jóvenes. Sin embargo, una buena parte de este efecto se evapora dada la baja calidad de la educación y de la salud pública en Brasil. También en estos terrenos el país se debería planear objetivos más ambiciosos. Así por ejemplo, en 2010 solo el 1.2 por ciento del presupuesto federal se destinó a educación. Buena parte de estos recursos fueron a parar a las universidades federales, que siendo virtualmente gratis y de buena calidad, representan un verdadero subsidio a los sectores sociales privilegiados.

En tercer lugar, Bolsa Família debería complementarse con estrategias más ambiciosas para reducir la desigualdad. Como ya se ha indicado, el coeficiente Gini ha mostrado un descenso en los últimos siete años, pero a un ritmo muy lento. Con un Gini de más de 0.5 Brasil sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo.

El gobierno de Rousseff ha lanzado el programa *Brasil Sem Miséria*, que busca ir al rescate de 16 millones de brasileños que sobreviven en la ‘indigencia extrema’. Junto con incluir a otras 800,000 familias al esquema de Bolsa Família a través de la realización de catastro minucioso en terreno, este nuevo programa provee de acceso a

---

<sup>214</sup> Todos los datos presupuestales mencionados se refieren al año 2010. Ministério de Planejamento, Projeto de Lei do Orçamento Anual 2010.

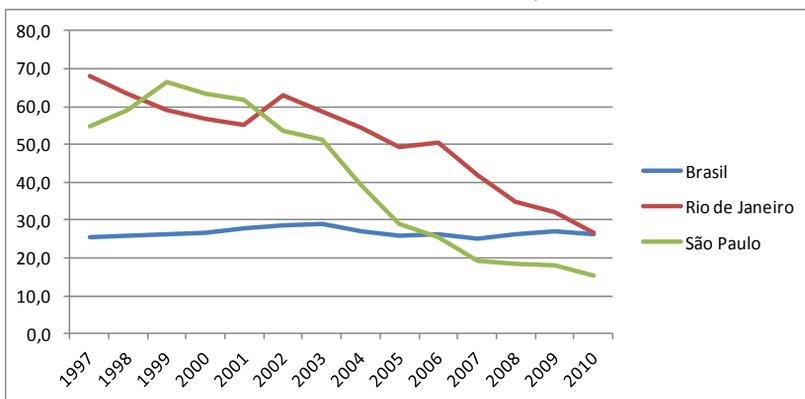
servicios públicos básicos y a programas de capacitación vocacional e inserción productiva.

### **3. Violencia y seguridad pública**

En los últimos 20 años Brasil ha sido uno de los ejemplos típicos de la llamada ‘nueva violencia’ post-autoritaria (Pereira y Davis, 2000; Koonings y Kruijt, 2004; Koonings, 2012a). Esta violencia se genera a raíz de la fragmentación del monopolio de la coerción legal estatal y la proliferación de actores armados extra-estatales que disputan soberanías bajo condiciones formalmente democráticas. Arias y Goldstein (2010) acertadamente han denominado esta condición como ‘democracias violentas’. En el contexto de las transiciones de regímenes autoritarios caracterizados por el terrorismo del Estado, se presenta la paradoja de que se han producido más muertes violentas y más violaciones de derechos humanos en países como El Salvador, Honduras y Brasil bajo el régimen democrático que durante las dictaduras militares.

No necesitamos entrar en los detalles sobre los flagelos del narcotráfico organizado, las pandillas urbanas, las policías represivas y violentas, el poder judicial poco efectivo, las cárceles infernales, las ciudades fragmentadas y una clase urbana de pobres, informales, considerados marginales, ciudadanos de segunda clase con sus derechos convertidos en favor o en una ilusión. Se trata de una democracia que ha sido llamada ‘fea’ (Pereira, 2000) y rotulada como de ‘baja intensidad’ (O’Donnell, 1993). En el caso brasileño, esta violencia tenía su auge en los fines de los años 90, con altas tasas de homicidio en los grandes centros urbanos, violencia social en el campo, y una endémica debilidad del Estado de Derecho. Después del 2000 se reduce la tasa de homicidio en el país y en las dos principales ciudades, São Paulo y Río de Janeiro. Sin embargo, estas urbes mantienen su mala fama de amparar mucha violencia, con una interminable guerra urbana en el caso de Río de Janeiro y la irrupción episódica de violencia en São Paulo, como fue el caso en la semana del Día de la Madre en mayo de 2006. En el Grafico 2 se ve el desarrollo de la violencia letal en los últimos años.

**Grafico 2:**  
**Tasas de homicidio en Brasil, 1997-2010**



Fuente: Waiselfisz, 2010: 21, 29; 2011: 24 (gráfico elaborado por el autor).

Allí se observan las altísimas tasas de homicidios que se daban en Rio de Janeiro y São Paulo hace una década, las cuales eran comparables a las tasas de homicidios que aún subsisten en las capitales del triángulo norte de América Central y en ciudades como Caracas (Koonings, 2012b).

Son varias las causas que explican los niveles de violencia que se observan en Brasil. Entre ellas se encuentra la inclusión de Brasil en la globalización del narcotráfico y en especial de la cocaína. En las grandes ciudades brasileñas, que constituyen los principales mercados locales de consumo de drogas, se han generado motivos y recursos para actores criminales cada vez más poderosos. Esto no solo ha llevado a la proliferación de la posesión y uso de armas livianas, sino que también ofrece una opción perversa de integración social y de estatus para una juventud sin muchas opciones de movilidad social en el terreno legal y formal. Lo anterior ha contribuido a la fragmentación social de los espacios urbanos con ‘vacíos de gobernanza’ y micro-monopolios de violencia y confrontaciones entre pandillas y carteles y entre estas y las fuerzas policiales. Por su parte, esto ha producido la fragmentación y militarización de la fuerza policial y, en casos extremos, a la criminalización de la policía y al vigilantismo estructural por actores legales y extralegales. Además se observa

la debilidad del sistema judicial y penitenciario. Al nivel de los estados brasileños, la politización del tema de la inseguridad produce un populismo punitivo (apoyo a represión estilo ‘mano dura’) y la estigmatización del pobre, en la medida que predomina la negación de derechos humanos a ‘marginales’ dentro de la opinión pública. En consecuencia, hay una falta de apoyo público a estrategias alternativas de seguridad (ciudadana, humana) que respeten el estado de derecho. Por estas razones, planteo que la seguridad pública ha sido un área típica de débil gobernabilidad en términos de efectividad y legitimidad. Sin embargo, recientemente se han aplicado nuevas estrategias que potencialmente significan una mejora a nivel federal y de estados (Pereira, 2008). En este sentido, me referiré puntualmente el programa PRONASCI del gobierno federal y la política de pacificación del estado y del municipio de Rio de Janeiro.

En 2007, el gobierno federal inició un programa integral de seguridad ciudadana: PRONASCI (Programa Nacional de Segurança com Cidadania).<sup>215</sup> Entre los principales objetivos perseguidos por PRONASCI se encuentran: el fortalecimiento de la capacidad policial y de coordinación del sector de seguridad; el logro de acuerdos con gobiernos no centrales (los estados tienen la autoridad sobre las dos policías: militar y civil); la introducción del principio de ‘territorios de paz’ con participación ciudadana (así se reconoce implícitamente el carácter bélico de la violencia); la ejecución de programas sociales de prevención; y mejoras en sistema penitenciario.

El objetivo era dedicar R\$ 6,7 mil millones entre 2007 y 2011 en un gran variedad de programas y proyectos (FGV, 2009), a través de decenas de convenios con autoridades locales. Se buscaba atender a 3.5 millones beneficiarios directos, como a agentes policiales, jóvenes en situaciones de vulnerabilidad y riesgo social, funcionarios de cárceles, población detenida, etc. Se esperaba una caída de la tasa de homicidio de 29 a 12 por 100,000 entre 2007 y 2011.

Si esta última meta fuera decisiva, el programa sería sin más un fracaso. Como se observa en el gráfico 2, la tasa de homicidios a nivel nacional ha sido persistente, manteniéndose en torno

---

<sup>215</sup> Este programa se basa en el programa ‘Sistema Único de Segurança Pública’ (SUSP) que fue aplicado durante el primer gobierno de del presidente Lula.

al 29 por ciento. Esto, a pesar de que la violencia letal en las dos grandes mega-ciudades São Paulo y Rio de Janeiro (que representan aproximadamente el 15 por ciento de la población total nacional) ha disminuido significativamente. Podría decirse que la violencia ha sido 'flexible' o 'volátil', ya que al mismo tiempo ha aumentado en otras ciudades capitales de estados y en ciudades menores al interior del país (Waiselfisz, 2011). ¿Qué pasó entonces con PRONASCI?

Las análisis disponibles sobre el programa destacan los aspectos positivos del enfoque multicausal de la violencia, del enfoque de derechos ciudadanos, la importancia del fortalecimiento institucional y de la capacitación, las políticas sociales preventivas con descentralización y participación ciudadana (Carvalho y Fatima e Silva, 2011). Particularmente se nota la proliferación de nuevas prácticas de vigilancia policial ('comunitario', 'de proximidad', 'pacificadora' para las cuales PRONASCI ofreció un entorno institucional y dinero semilla). Así mismo, la cantidad de recursos aplicados parece significativa, ya que se invierten más de R\$ mil millones al año (equivalente a unos US\$ 700 millones anuales). El análisis presentado por la Fundação Getúlio Vargas sobre la ejecución del presupuesto en 2008 (el primer año de funcionamiento) revela que los gastos se concentraron en bolsas de capacitación ('a distancia') para miembros de las fuerzas públicas, fortalecimiento de las policías (incluyendo compra de material) y programas sociales (FGV, 2009). Aunque todavía no hay una evaluación en profundidad del programa, ya se señalan el problema de la gran diversidad y dispersión de actividades. Comentaristas con experiencia en el tema destacan como uno de los problemas la burocratización, la baja capacidad de ejecución por parte de los gobiernos municipales y el horizonte de largo plazo que presuponen muchos de los proyectos y programas.

En el ámbito local, la novedad más visible ha sido la estrategia de pacificación de las favelas de Rio de Janeiro. Fue puesta en marcha a fines de 2008 en la comunidad Santa Marta (Botafogo, en la próspera Zona Sul) con el objeto poner fin al interminable problema de la violencia en las comunidades pobres de la ciudad (Arias, 2006; Perlman, 2010). En la actualidad, esta estrategia de pacificación se extiende a 25 favelas, entre las cuales se encuentran comunidades importantes tales como Cidade de Deus, Babilonia, Cantagalo, Rocinha, Batan y

Complejo do Alemão, entre otras. El programa consiste en expulsar a la fuerza al narcotráfico de dichas comunidades (con la ayuda de militares y armas pesadas), la consolidación de la presencia de las fuerzas del orden en el territorio, y el reclutamiento, entrenamiento e implantación de nuevas unidades policiales (Unidade de Policia Pacificadora, UPP) con un enfoque de vigilancia policial comunitaria. El programa UPP se ha beneficiado de los recursos del PRONASCI, y a lo largo de casi cuatro años ha logrado resultados inmediatos y visibles como la baja de la incidencia de enfrentamientos armados y de la violencia visible en las comunidades pacificadas, la revitalización económica de las comunidades con UPP, y el mejoramiento de la reputación de la ciudad (Machado, 2010; Koenders y Koonings, 2012). No cabe duda de que parte de la baja reciente observada en la tasa de homicidios en Rio de Janeiro (gráfico 2) se debe al resultado del programa de pacificación. Así al menos es percibido por la opinión pública.

Sin embargo, hay ciertas dudas y críticas con respecto al éxito y la sustentabilidad de esta estrategia (Koenders y Koonings, 2012). En primer lugar, la aplicación de la estrategia alcanza a tan solo un número reducido de comunidades. Se da prioridad a las favelas más estratégicas, más visibles, en la zona afluente y turística y cerca de la zona en donde se desarrollarán los Juegos Olímpicos. Además, existe un límite financiero y de recursos humanos que pueden ser dedicados a la implementación de las UPP en las más de mil favelas que tiene Rio de Janeiro. Esta constatación genera desconfianza sobre el impacto a largo plazo que puede tener esta estrategia. Por ejemplo, ¿qué pasará después de los juegos olímpicos de 2016? En segundo lugar, se ve una débil articulación de la pacificación con otras políticas públicas, sociales y de gobernabilidad democrática local. Tercero, se mantienen los bajos niveles de confianza de los residentes en la fuerza policial, que muchas veces es vista como un nuevo actor autoritario en las relaciones locales. En cuarto lugar, se observa la persistencia del narcotráfico. Si bien ahora ha adoptado un bajo perfil, el narcotráfico continúa ejerciendo actividades de vigilancia y amenazando a los moradores de barrios populares. Finalmente, no existe claridad respecto a si la pacificación también incluye a favelas controladas por milicias. Las milicias surgieron en los últimos diez años con el objetivo de acabar con el narcotráfico, expulsar a las pandillas y carteles, y

mantener orden y seguridad en las comunidades. En la práctica, estos actores armados, compuestos de (ex) policías y militares y con muchos vínculos con la fuerza pública y con políticos locales y regionales, actúan como vigilantes extralegales. Han establecido estructuras mafiosas que se benefician con el monopolio de ciertos negocios y con la extorción de micro-empresarios y residentes (Machado, 2008). El Estado piensa que será más fácil eliminar a las milicias en el marco de la pacificación que a las pandillas, pero no hay mucho fundamento objetivo para este propósito.

La seguridad pública ha sido durante décadas un motivo de preocupación en relación a la gobernabilidad. Sin embargo, en años recientes, ha subido en la lista de prioridades a nivel de gobierno no central como del gobierno federal. Los logros y avances alcanzados en este terreno constituyen una mezcla de éxitos y de obstáculos.

#### **4. Corrupción**

El último tema que quiero discutir aquí brevemente es el de la corrupción. Aquí se presenta un cuadro bastante ambivalente. Brasil tiene una larga historia de corrupción (en que incluyo el fenómeno del neo-patrimonialismo) definida como el abuso, desvío y robo de recursos (públicos) en la política, el gobierno o el aparato estatal.

Tras la transición democrática se han producido a lo menos cuatro episodios de alto perfil en la política y administración federal, sin mencionar los muchos casos de corrupción ‘al menudeo’. Tenemos el caso del llamado ‘Collorgate’ en 1992, cuando Fernando Collor de Mello, el primer presidente democráticamente elegido después de la dictadura militar, fue forzado a abandonar su cargo debido a acasos de corrupción personal a gran escala. Al año siguiente, se produjo el escándalo de los llamados ‘duendes del presupuesto’ en el Congreso Federal. Se trató de grupo de diputados que estaban involucrados en el recibo de pagos ilícitos tras el otorgamiento de contratos públicos a empresas constructoras. El tercer caso es el escándalo del *mensalão* (la mesada) en 2005, a un año de terminar el primer mandato de Lula. En este caso, se constató que el partido de gobierno (PT) realizaba pagos a parlamentarios de partidos de la oposición para comprar su voto para que apoyaran proyectos legislativos oficialistas. Parte

del dinero provenía de la ‘caja secreta’ del PT destinada a campañas electorales. Tanto el PT como el presidente Lula mostraron habilidad política en lograr distanciarse del escándalo, pasándoles la cuenta, entre otros, al presidente del partido y al jefe del gabinete de Lula, quienes fueron forzados a renunciar. Finalmente, en 2011 la nueva presidenta Rousseff se vio enfrentada a casos de corrupción que implicaban a varios de sus ministros, que habían tenido lugar antes de asumir sus responsabilidades ministeriales. Dicho escándalo terminó con la dimisión de siete de sus ministros durante el primer año de gobierno.

Los casos a los cuales he hecho referencia, más un sinnúmero de casos menores que se dan a todos los niveles del Estado brasileño, reafirman la imagen de Brasil como un país afectado por una corrupción endémica. Brasil ocupa el lugar 69 en el ranking de Transparency Internacional en 2012. No dispongo de datos respecto al impacto real de la corrupción en la ejecución de políticas públicas o en el desempeño de la economía, factores que generalmente son considerados clave por el daño que produce la corrupción en términos de gobernabilidad. Quiero sí destacar tres aspectos relacionados a la corrupción que en mi opinión son relevantes desde el punto de vista de la democracia y la gobernabilidad.

En primero lugar, la preocupación pública por el flagelo de la corrupción ha aumentado fuertemente desde 1990. El Collorgate fue revelado por los medios de comunicación y la renuncia de Collor fue forzada por la presión ejercida por los movimientos de protesta (especialmente el movimiento estudiantil). Además, en los últimos años, organizaciones no gubernamentales y instancias de la sociedad civil han resueltamente denunciado casos de corrupción.

En segundo lugar, y a pesar que aún presenta debilidades, la institucionalidad para la supervisión, rendición de cuentas y transparencia del gobierno y de las instituciones estatales ha adquirido una creciente importancia. Power y Taylor (2011) demuestran que sobre todo los mecanismos de penalidad son aun débiles, y que las políticas dirigidas a impedir la corrupción al interior de organismos públicos y entre entidades estatales no han sido efectivas. El gobierno de Rousseff, presionado por la demisión de sus ministros acusados

de actos de corrupción antes de asumir a sus cargos, ha levantado el combate a la corrupción como una de sus prioridades.

En tercer lugar, los cálculos políticos siguen siendo aun más determinantes que la voluntad política de aplicar una política consistente en contra de la corrupción. Esto se denota en la persistente conducta política de elementos corrompidos como el amparo político que ellos gozan por intereses de poder en el seno de la clase política o en las estructuras estatales. Igualmente, se debe señalar el reducido impacto que ha tenido el factor corrupción en las decisiones electorales de la ciudadanía. El caso más claro ha sido la reelección de Lula en 2006. Lula logró distanciarse de los corruptos en su partido, y los votantes dieron prioridad a los logros de Lula en términos de políticas públicas (Hunter y Power, 2007). De esto se podría concluir que ‘todos los políticos son corruptos, pero por lo menos Lula hace algo por nosotros’, para parafrasear el clásico dictum popular sobre dirigentes corruptos en la política brasileña: “rouba, mas faz” (roba pero al menos hace cosas). Algo similar podría ser la explicación de la mantención por parte de Rouseff de altos niveles de aprobación pública, a pesar de los casos de corrupción entre sus ministros.

Mi conclusión es que la corrupción sigue siendo un serio problema de gobernabilidad, a pesar de que hasta el momento no ha afectado visiblemente la estabilidad democrática. Ha sido la misma democracia la que ha ampliado los espacios públicos para denunciar la corrupción y estimula a la red de instituciones de transparencia y contabilidad, tanto públicas como ciudadanas, a ser más activas y efectivas. Como indican Power y Taylor (2011: 272-273), el régimen democrático brasileño es lento para asimilar políticas correctivas dirigidas a combatir la corrupción, pero probablemente al final logrará alcanzar mejores resultados en este frente.

## **Conclusión**

En este ensayo intenté establecer la relación existente entre la consolidación democrática y la gobernabilidad en el caso brasilero. Como hemos visto, la gobernabilidad sigue siendo un asunto complicado en este país. Esto, a pesar del nuevo estatus de Brasil como poder emergente, el ser parte de los países BRICS, el poseer

una economía que crece a buenos ritmos y un sistema democrático legítimo y funcional.

Escogí tres áreas de gobernabilidad (pobreza, inseguridad, corrupción) bajo la hipótesis de que representaban casos de gobernabilidad buena, mala y regular, respectivamente. Brasil ha adquirido un buen nombre por sus programas de combate a la pobreza, especialmente Bolsa Família. Al mismo tiempo, la violencia y la inseguridad continúa generando amplias preocupaciones, especialmente en las zonas urbanas, dándole al país una mala imagen. Finalmente, la democracia no ha acabado con el fenómeno de la corrupción, aunque las condiciones democráticas han facilitado una mayor exposición del fenómeno.

En grandes líneas, mantengo estas cualificaciones generales de buena, mala y regular. Sin embargo, un examen más detallado de estas tres áreas revela que el panorama no es tan claro, siendo bastante complejo y ambiguo. En cada una de las temáticas tratadas encontramos dinámicas fuertes y débiles en términos de gobernabilidad en Brasil. Por lo tanto, regreso a las tres dimensiones de la gobernabilidad para intentar sistematizar esta complejidad: la capacidad (estratégica), la legitimidad, y la efectividad. Lo resumo, de forma cualitativa e interpretativa, en el siguiente esquema.

dominio	dimensión	Capacidad estratégica	Legitimidad	Efectividad
Pobreza		+	+	+/-
Inseguridad		+/-	+/-	+/-
Corrupción		-	+/-	+/-

Legenda: + buena, +/- regular, - mala

El combate a la pobreza demuestra poseer un buen nivel de capacidad estratégica. El programa Bolsa Família está bien organizado, es altamente visible y es capaz de transmitir el mensaje de que el poner fin a la pobreza, la exclusión y la injusticia social es una importante prioridad del Estado. Además, la opinión pública percibe que sus objetivos son reales y que realmente se busca atender a segmentos sociales que lo necesitan y lo merecen. Por este motivo considero que las políticas de combate a la pobreza poseen un buen grado de legitimidad. Una prueba clara de esto ha sido el aporte de Bolsa

Familia a la reelección de Lula en 2006 y la determinación del actual gobierno de la presidenta Rousseff de dar un nuevo salto adelante en el terreno social. Sin embargo, también se puede constatar que ha faltado ambición en la política social brasileña, incluso bajo los gobiernos del PT. Digo esto, ya que si bien Bolsa Familia cumple con sus objetivos básicos, estos objetivos podrían ser mucho más ambiciosos en términos de nivel de recursos y de coordinación efectiva con otras áreas de la política social. Como se dijo anteriormente, las políticas públicas dirigidas al área de la educación, la salud, y la previsión social siguen siendo bastante elitistas y no van en beneficio de los sectores más necesitados. Por eso califico la efectividad como regular.

La política de seguridad presenta un cuadro general ambivalente. En general, la violencia y la inseguridad continúan siendo problemas que producen mucha preocupación, cuyos efectos se han amplificado a través de mecanismos subjetivos tales como la percepción de inseguridad y la sensación de miedo generalizado. Como un todo, la tasa de homicidios en Brasil no se inclina a la baja. Por otro lado, hemos visto que sí se ha producido una reducción de esta tasa en las dos grandes mega-ciudades del país (São Paulo y Rio de Janeiro). Lo anterior estaría indicando que un aspecto de la ambivalencia son las diferencias existentes entre distintos niveles de la sociedad y de la administración pública (federal, estados, municipal) y entre diferentes espacios geográficos. Desde 2007 el gobierno federal maneja un ambicioso programa de seguridad ciudadana, PRONASCI, que a pesar de manejar considerables recursos su impacto ha sido relativamente bajo. Los gobiernos de los estados poseen la responsabilidad política y administrativa sobre la gestión de la seguridad pública, especialmente en el manejo de la fuerza policial. Allí se observan grandes diferencias entre las 26 unidades federales. Los municipios, especialmente en las grandes ciudades, son el centro de los mayores problemas de violencia sin que estos dispongan de suficiente recursos y capacidades técnicas para manejar es flagelo. Sin embargo, la política de pacificación en Rio de Janeiro deja en claro que una acción concertada (en que colaboran los tres niveles del Estado) puede lograr resultados visibles a corto plazo, a pesar de las críticas y los muchos obstáculos que debe enfrentar dicha política. Por estas razones cualifico la gobernabilidad de la inseguridad como regular en sus tres dimensiones.

Finalmente, tenemos el flagelo de la corrupción. Las políticas públicas dirigidas a combatir la falta de probidad pública se caracterizan por poseer una baja capacidad estratégica, ya que muestran una aproximación concertada y consistente del problema de la corrupción. Prácticas de corrupción dentro del Estado y de la sociedad política son endémicas. Lo que sí se puede decir es que el clamor por transparencia y rendición de cuentas desde la ciudadanía (por la sociedad civil y los medios de comunicación) está gradualmente reduciendo los espacios de tolerancia y de impunidad. Uno de mis motivos de calificar la dimensión de la legitimidad como regular (y no como deficiente) es que hay un creciente apoyo ciudadano a las acciones en contra de la corrupción. De allí que la presidenta Rousseff, tras la renuncia de sus ministros por corrupción, adoptara al combate a la corrupción como una de sus prioridades, lo que le ha traído altas tasas de aprobación. Las instituciones y prácticas para combatir a la corrupción están en un proceso gradual de fortalecimiento pero aun con importantes limitaciones en cuanto a fragmentación, falta de mecanismos punitivos eficaces, y el amparo político que aun se sigue otorgando a prácticas corruptas. Por eso, le doy una calificación regular.

Es difícil constatar fehacientemente si existe una tendencia hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad en el Brasil democrático y que el país está, por así decir, a mitad de camino. Lo que sí se puede decir es que, sí hay áreas y dimensiones en que la gobernabilidad ha mejorado sus niveles. Esto ha sido posible, en gran medida, por la consolidación democrática que impone requisitos cada vez más fuertes de capacidad, legitimidad y efectividad a la gestión pública. No cabe duda que cualquier ambición que Brasil tenga de aumentar su poder global, su estatus y su reputación, pasa por el logro y mantención de un 'buen gobierno' en todas las áreas de gobierno y de la administración pública.

## Gobernabilidad y la representación democrática en el Chile post-Concertacionista

*Patricio Silva*<sup>216</sup>

### Introducción

Tras la restauración democrática en 1990 Chile fue escenario de un exitoso proceso de consolidación democrática que hasta hace muy poco lo ponía en una posición envidiable dentro del concierto de naciones latinoamericanas. En los últimos veinte años se lograron una serie de acuerdos fundamentales en los terrenos políticos, económicos y sociales por medio de una política consensuada entre diversas fuerzas con representación parlamentaria. Estos acuerdos hicieron a la larga posible el logro de un alto grado de estabilidad política, de un vigoroso desarrollo económico y de crecientes niveles bienestar social en el país. La gran mayoría de los chilenos estaban orgullosos por los logros obtenidos en su país y las instituciones políticas gozaban en general de un alto grado de confianza y apoyo por parte de los ciudadanos. De esta manera, Chile se fue convirtiendo en una suerte de paradigma en gobernabilidad democrática para la región.<sup>217</sup> Efectivamente, los líderes de los gobiernos de la Concertación (1990-2010) fueron capaces de establecer una efectiva ‘política de acuerdos’ con la derecha política representada en el parlamento para avanzar decididamente en temas institucionales, de desarrollo social y en el terreno económico.<sup>218</sup>

A medida que se acercaba el año 2010, año de conmemoración del bicentenario de la independencia, Chile se sentía más cerca que nunca del objetivo de abandonar definitivamente el subdesarrollo y pasar a ser el primer país latinoamericano que pasaba a ser parte del selecto elenco de las naciones prósperas del planeta. Sin embargo, el año 2010 trajo dos grandes e inesperadas sorpresas.

<sup>216</sup> Catedrático de historia contemporánea de América Latina de la Universidad de Leiden y director del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la misma universidad.

<sup>217</sup> Para los propósitos de este trabajo, entiendo junto a Boeninger por gobernabilidad “la capacidad de una sociedad de gobernarse a sí misma, de lograr condiciones de estabilidad política, progreso económico y paz social” (1998: 33).

<sup>218</sup> Me refiero a cambios trascendentales como lo fueron la reforma de la Constitución de 1980, la formulación de amplios programas sociales en favor de los más pobres y la profunda modernización y expansión que experimentó la economía chilena durante ese período.

En primer lugar, la derrota electoral de la Concertación en las elecciones presidenciales de enero de ese año produjo un verdadero terremoto político. Tras veinte años en el poder, esta exitosa coalición de centroizquierda cedía la dirección del país a Sebastián Piñera, representante de la derecha. Era la primera vez desde 1958 que la derecha chilena lograba ganar una elección presidencial. Al mes siguiente, Chile se convirtió en el epicentro de un destructivo terremoto (8.8 en la escala de Richter) el cual fue acompañado de un tsunami; ambos fenómenos naturales produjeron la muerte de más de 500 personas y dejaron grandes y costosos destrozos en la infraestructura del país. Además, en algunas ciudades del sur de Chile afectadas por el terremoto, se produjo por varios días situaciones de abierta anarquía: los chilenos miraban con estupor las imágenes televisivas con turbas saqueando locales comerciales y casas destruidas, sin que el aparato policial mostrara la capacidad de poder controlar la situación y restablecer el orden público. El gobierno de Michelle Bachelet fue fuertemente criticado por el mal manejo de la información y por la supuesta falta de eficiencia y coordinación en las acciones de rescate y por su incapacidad en garantizar la seguridad pública tras el terremoto y maremoto.

Siguiendo su instalación en marzo de 2010, el gobierno de Sebastián Piñera también ha sido foco de fuertes críticas de la oposición y de sectores de la ciudadanía por el lento ritmo que ha tenido la reconstrucción del país (reparación y construcción de viviendas, reparación de infraestructura, etc.). Sin embargo, tanto el cambio de la dirección política del país como los coletazos sociales y políticos producidos por el terremoto no se tradujeron inmediatamente en una abierta amenaza a la gobernabilidad del país. Lo que sí se hacía visible eran las primeras fisuras en la capacidad del Estado chileno en afrontar adecuadamente los problemas del país y en dar respuesta a las demandas ciudadanas.

A partir de mayo de 2011 surge repentinamente una fuerte ola de protestas estudiantiles que demandan una serie de reformas en la educación superior. Sin embargo, al pasar de los meses, los estudiantes fueron ampliando el radio de sus exigencias, poniendo en jaque a las autoridades de gobierno y a todas las instituciones del país, incluyendo al parlamento, los partidos políticos y al sistema

judicial. El surgimiento de este movimiento estudiantil gatilló además la movilización de otros movimientos sociales y produjo un fortalecimiento de la izquierda extraparlamentaria (partido comunista, MIR, etc.) y del movimiento anarquista en el país.<sup>219</sup> A lo anterior se ha unido el inédito surgimiento de fuertes movimientos regionales que exigen de las autoridades en Santiago la solución de sus grandes problemas económicos y sociales.<sup>220</sup>

Los enfrentamientos entre estudiantes y la policía y la radicalización de los sectores en contra del gobierno de Piñera ha afectado notoriamente la convivencia democrática en el país. Desde entonces han bajado marcadamente los grados de tolerancia hacia el que piensa distinto y el debate público y político ha adquirido niveles cada vez más confrontacionales, haciéndose cada vez más difícil encontrar puntos que susciten consenso entre los chilenos.<sup>221</sup>

Todo lo anterior deja dramáticamente en manifiesto que los altos índices de gobernabilidad alcanzados en Chile durante el período concertacionista (1990-2010) se han ido literalmente desplomando a partir de mayo del 2011. Esto ha dado paso a una complicada situación política e institucional en donde la autoridad y legitimidad del gobierno, del parlamento y de los partidos políticos han pasado a ser fuertemente cuestionados por importantes sectores de la ciudadanía. La voz de alarma la puso el ex presidente Eduardo Frei quien en una entrevista de agosto de 2011 en donde afirmó que “Chile está al borde de la ingobernabilidad”.<sup>222</sup>

Esta ponencia intenta identificar los principales factores políticos, económicos, sociales e ideológicos que ayudan a explicar el brusco

219 Queda aún para explorar en detalle cual fue y sigue siendo el rol jugado por el Partido Comunista y sus aliados, el movimiento anarquista universitario y por la izquierda extraparlamentaria en general en el surgimiento y en el posterior fortalecimiento del movimiento estudiantil.

220 Tales son los casos de los movimientos regionales surgidos en la ciudad de Punta Arenas y en las regiones de Aysén y Calama.

221 Esto se refleja, entre otras cosas, en el extremo grado de agresividad verbal y belicosidad que han ido adquiriendo los comentarios que hacen personas que defienden posiciones de la izquierda radical ante artículos y columnas en periódicos online de respetadas figuras políticas y culturales que defienden posiciones moderadas en pro del entendimiento social y que ven con preocupación el debilitamiento de los niveles de convivencia nacional.

222 “Eduardo Frei: ‘Chile está al borde de la ingobernabilidad’”, *La Nación* (Buenos Aires), 6 de agosto de 2011. Esta entrevista produjo gran revuelo en Chile. Voceros del gobierno de Piñera criticarían posteriormente dichas expresiones del ex mandatario por considerarlas ‘irresponsables’.

cambio de escenario que ha experimentado la gobernabilidad en Chile desde 2010 hasta la fecha.

En la primera sección me referiré a diversas características del gobierno de Sebastián Piñera y de su accionar político que a mi juicio han ayudado a debilitar la gobernabilidad en el país en los últimos dos años. En la segunda sección me referiré al movimiento estudiantil y a la manera en que el gobierno de Piñera ha enfrentado los desafíos a la gobernabilidad producidos por el movimiento estudiantil y por la gestación de los movimientos sociales en las regiones extremas del país. Finalmente, analizaré la posición adoptada por los políticos de la Concertación ante el gobierno de Piñera y el movimiento estudiantil tras el inicio de las movilizaciones sociales a partir de mayo del 2011 y su impacto en la esfera de la gobernabilidad democrática en el país.

### **1. Piñera: ¿una nueva forma de gobernar?**

En la búsqueda de los factores que han hecho posible el visible debilitamiento de los niveles de gobernabilidad y de convivencia democrática en Chile desde marzo del 2010 y sobre todo tras el inicio de las protestas estudiantiles en mayo del 2011, se pueden identificar algunos elementos que incluso precedieron al triunfo electoral de la derecha.

Durante la campaña electoral Piñera y sus colaboradores fueron relativamente exitosos en desprestigiar a los gobiernos de la Concertación en los ojos de la opinión pública, subrayando la supuesta mediocridad de sus líderes y la creciente corrupción política que estaría afectando al país. Esta campaña de desprestigio no solo le ayudó a ganar las elecciones, sino que a la vez contribuyó a minar el prestigio y la legitimidad de la clase política chilena en su conjunto. Como propuesta gubernativa, Piñera ofrecía a los chilenos, ‘una nueva forma de gobernar’. La principal idea-fuerza de la campaña de Piñera era el logro de la eficiencia en la gestión gubernamental. Para esto hizo uso de su éxito como empresario y su espíritu de emprendedor para contagiar a un sector importante del electorado. Bajo el lema de propiciar ‘una nueva forma de gobernar’ prometió que llevaría a la administración del Estado toda la eficiencia y espíritu de renovación que ha caracterizado su accionar en el mundo empresarial. Su

eficiencia ejecutiva también se demostraría en su habilidad de hacer realidad la promesa de que nuevamente Chile logre altos índices de crecimiento económico y alcance el estatus de país desarrollado para el 2018. Para esto prometió ‘restaurar la cultura de hacer bien las cosas’ en donde solo se reclutaría a los altos funcionarios de gobierno por su competencia y excelencia profesional, dejando incluso abierta la posibilidad de mantener a funcionarios de la Concertación en puestos claves si ellos cumplían con los niveles de competencia profesional deseados. En su programa de gobierno anunciaba:

El Estado no será más un botín de guerra ni será capturado por los operadores políticos. Los cargos serán asignados por capacidad y experiencia y no por favores o gracias a la protección de un cacique o padrino político. Respetaremos, valoraremos y promoveremos a los cientos de miles de eficientes, abnegados y verdaderos servidores públicos. A nadie se le pedirá su carné de militante, pero a todos se le exigirá un currículum de excelencia, honestidad y vocación de servicio público. Gobernaremos con los mejores. Con una verdadera selección nacional.<sup>223</sup>

Si bien su promesa de reclutar solo a los mejores y de aumentar la eficacia en la gestión gubernamental le ayudó a ganar las elecciones, esto también le creó automáticamente un flanco de futuras críticas en la medida de que estos objetivos no fueran finalmente alcanzados durante su gobierno.<sup>224</sup> Al ser tan explícito en difundir la imagen de que su administración sería mucho más eficiente y eficaz que las de la Concertación, lo que vemos es que cada error y desatino que ha mostrado su gobierno durante los últimos dos años han sido aplaudido y celebrado por la oposición concertacionista, para así enfatizar las muchas flaquezas que caracterizan al gobierno de Piñera.

A mi juicio, un primer gran desacierto incurrido por Piñera fue conformar un gabinete constituido exclusivamente por tecnócratas que prácticamente no poseían ninguna experiencia política. La mayoría de sus ministros y otros altos funcionarios se han caracterizado por poseer estudios en economía e ingeniería y posgrados en Estados Unidos y una exitosa carrera en el mundo de los negocios, de la

---

<sup>223</sup> “Programa de Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza, Chile 2010-2014”, p. 6.

<sup>224</sup> Ver Robert Funk, “Los eficientes”, *El Mostrador*, 21 de marzo de 2010.

academia o en ambos. El alto carácter tecnocrático de su gobierno y la ausencia de líderes políticos en su administración no solo fue criticado inmediatamente por la oposición concertacionista sino que también por sus propios aliados políticos de RN y UDI. En mi opinión, la falta de habilidades políticas del presidente y de sus más cercanos colaboradores, ha sido un factor clave en la mala gestión del conflicto con los estudiantes y con otros sectores sociales que han surgido durante su gobierno.

Un segundo factor que a mi juicio debilitó tanto la legitimidad como la representatividad simbólica del nuevo gobierno fue el hecho que prácticamente la totalidad de las personas elegidas por Piñera para puestos ministeriales proceden de los más altos sectores sociales del país.<sup>225</sup> El fuerte elitismo social que caracteriza al gabinete se expresa también en los apellidos de los ministros, mucho de los cuales no son de origen hispánico. Con esto se rompe con el carácter mesocrático que caracterizó a la mayoría de las personas que cubrieron altos cargos de gobierno durante la era de la Concertación. Esta decisión, produjo en mi opinión una enajenación casi instantánea en muchos ciudadanos de origen de clase media que votaron por Piñera pero que posteriormente no se vieron representados de ninguna manera en un gabinete que no incluyó a nadie de ese inmenso e importante sector social.

Un efecto colateral extremadamente dañino del elitismo social que caracteriza al presidente y a sus ministros ha sido el surgimiento de constantes conflictos de intereses, debido a que la mayoría de ellos proviene de ricas e influyentes familias y del exclusivo mundo de los negocios.<sup>226</sup> Efectivamente, la actual elite gobernante posee fuertes vínculos con el mundo empresarial y posee intereses directos en muchos rubros (ya sea por la posesión de propiedades, acciones o por lazos familiares y de amistades directas con miembros del gran capital). Esto ha generado un fuerte cuestionamiento y crecientes dudas por parte de los partidos de la oposición, los medios de

---

225 Ver "Las redes, colegios y amigos en común de los 22 ministros de Sebastián Piñera", *La Tercera*, 11 de febrero de 2010. Ver además, Fernando Villegas, "gente linda al poder", *La Tercera*, 13 de enero de 2010 y Patricio Navia, "El gabinete de los gerentes amigos", *La Tercera*, 10 de febrero de 2010.

226 Ver Santiago Escobar, "Piñera y los conflictos de interés: de lo legal a lo político", *El Mostrador*, 20 de julio de 2010.

comunicación y de la ciudadanía de la honestidad y la independencia del presidente y de sus ministros de mantener separados sus propios intereses económicos con los intereses de la nación. El surgimiento de una serie de escándalos relacionados a la creación de carteles para acordar precios en el rubro de las farmacias, la industria del pollo y en una conocida casa comercial (La Polar), y la tardía reacción del gobierno, tan solo ha ayudado a desplomar aún más la imagen que tienen los ciudadanos de este 'gobierno de gerentes'. Este fenómeno de conflicto de intereses no solo se ha dado a nivel de ministros, sino que también en el nombramiento de otros puestos de confianza como subsecretarios, intendentes regionales, gobernadores provinciales y gerentes de empresas públicas. Si bien la mayoría de ellos renunció a sus actividades empresariales tras su nombramiento en el gabinete, sus estrechos vínculos con el sector privado obviamente no se han evaporado de la noche a la mañana. También el Presidente Piñera enfrenta este problema al ser propietario y tener intereses en un gran número de empresas. La tardanza en desligarse de muchos de sus negocios le ha traído muchísima crítica no solo desde el mundo concertacionista sino que también de importantes figuras de la derecha política chilena. Este estrecho nexo con el mundo de los negocios que caracteriza al gobierno de Piñera pone fin también al alto grado de autonomía relativa que generalmente poseían los altos dirigentes de los gobiernos de la Concertación con respecto a los intereses del sector privado. Todo lo anterior ha dejado en claro para muchos chilenos, que ahora la elite de derecha no solo controla la economía del país sino que también el poder político, con el consiguiente deterioro del prestigio y legitimidad del gobierno y del sistema político en general.<sup>227</sup>

Finalmente, Piñera subestimó la importancia y la necesidad de tratar de recomponer desde un primer momento las relaciones con los partidos de la oposición, las cuales quedaron fuertemente dañadas tras la dura campaña presidencial y las ásperas acusaciones en contra de la Concertación y su performance durante los últimos veinte

---

227 A pesar de estos casos de conflictos de intereses, es necesario subrayar que Chile sigue siendo el país de América Latina que según diversas instancias internacionales posee, por lejos, los niveles más bajos de corrupción en la región. En el informe de Transparencia Internacional de 2011, Chile ocupaba la posición 22 del mundo, mientras que países como Estados Unidos y Francia ocupaban posiciones menos ventajosas en términos de corrupción. La mayoría de los países latinoamericanos se encuentran entre las posiciones 80 y 120, mientras que Venezuela ocupaba la posición 172 entre las 182 naciones analizadas.

años.<sup>228</sup> La búsqueda de acercamientos no solo podría haber facilitado la efectividad legislativa del gobierno (ya que no posee mayoría parlamentaria), sino que ahora le hubiese sido de gran utilidad para pedir apoyo en la contención de la eferescencia social. Piñera partía de la base de que su gobierno no invertiría muchas energías en nuevas leyes (como manera de evitar las necesarias negociaciones con la oposición en el parlamento), sino que se concentraría en el mejoramiento de la gestión de gobierno con la esperanza de lograr así visibles resultados de eficiencia y eficacia que irían en pro de su popularidad. Además, sobre todo durante su primer año de gobierno, Piñera demostró demasiada soberbia ante la derrotada oposición concertacionista, intentando demostrar a cada paso que su gobierno era mucho más eficiente que las pasadas administraciones de la Concertación. De esta manera, y tras haber transcurrido tan solo 20 días desde su instalación como presidente, Piñera señalaba que “en 20 días yo siento que hemos avanzado más que otros, tal vez, en 20 años”.<sup>229</sup> Esa tan desafortunada frase dañó marcadamente la relación que se empezaba a establecer con la ahora oposición concertacionista, la cual se sintió profundamente ofendida y ‘ninguneada’ por estas palabras del nuevo mandatario. De hecho, hasta el día de hoy, esa frase sigue siendo repetida por sectores de la Concertación como muestra de la actitud soberbia del gobierno de Piñera y su mala disposición a reconocer el rol pasado y actual de la Concertación y la necesidad de que su gobierno logre consensuar las políticas de Estado junto a las fuerzas de la oposición.

## **2. La protesta estudiantil y la gobernabilidad sobrepasada**

La victoria de la derecha en las elecciones de enero de 2010 produjo un desorden manifiesto en las filas concertacionistas, seguido de fuertes recriminaciones y acusaciones entre diversos sectores al interior de ese bloque político. Estos se achacaban mutuamente la responsabilidad de la derrota política. Los sectores más de izquierda dentro de la Concertación argumentaban que la derrota se había

---

228 Recordemos la aparición el 2007 del libro *El Desalojo: Por qué la Concertación debe irse el 2010* del líder de derecha y actual ministro de defensa, Andrés Allamand. En ese libro Allamand prácticamente criminalizaba a la elite concertacionista y pedía a la ciudadanía ---en un lenguaje irrespetuoso y agresivo--- a ‘desalojar’ a la Concertación del palacio presidencial de la Moneda, votando por el candidato de derecha en las elecciones de 2010.

229 “Piñera: ‘Hemos avanzado más que en 20 años’”, *La Nación*, 2 de abril de 2010.

debido principalmente al hecho que el bloque de gobierno nunca cuestionó seriamente el modelo neoliberal y que se dejó usar por la derecha para que le administrara el país. En otras palabras, el llamado sector 'autoflagelante' de la Concertación (anti-neoliberal) descargaría toda su furia en contra del sector 'autocomplaciente' (liberal) de dicha coalición, ahora sin las limitaciones que le imponía en el pasado el hecho de ser parte del conglomerado de gobierno.<sup>230</sup>

Por otra parte, durante los veinte años de gobiernos concertacionistas, la izquierda extraparlamentaria<sup>231</sup> nunca logró tener una presencia significativa en el plano nacional. El éxito concertacionista de los primeros años de gobierno fue simplemente avasallador, logrando crear una imagen de la izquierda radical como sectores tradicionales que se quedaron pegados en el pasado y que no lograban entender el Chile moderno y democrático que se había gestado en el entretanto. Junto a lo anterior, la izquierda radical no podía sin más atacar frontalmente a la Concertación. Recordemos que por muchos años la figura de Pinochet (el enemigo común) seguía amenazando la consolidación democrática en el país. Junto a esto, muchos de los líderes concertacionistas tenían un incuestionable perfil de izquierda y una impecable trayectoria de lucha en contra de la dictadura (Ricardo Lagos, Michelle Bachelet, etc.) que no era fácil de dañar y todo intento en esa dirección constituía una maniobra política extremada riesgosa. De allí que el triunfo de la derecha seguramente produjo una sensación de gran alivio para la izquierda extraparlamentaria, ya que quedaba de una vez y para siempre liberada de todo tipo de consideraciones debido a vínculos partidarios y personales que históricamente la mantenía de una u otra manera ligada a ciertos sectores concertacionistas. De esta manera, la izquierda radical se aprontaba a no darle tregua al futuro gobierno de Piñera, apuntando todos sus proyectiles en contra de la hegemonía del neoliberalismo en Chile. También el movimiento estudiantil, que ya había puesto a la presidenta Bachelet en serios aprietos al inicio de su mandato, se aprontaba a volver al ataque en contra del gobierno que personificaba a los empresarios, al lucro y al régimen neoliberal.

---

230 Para un análisis detallado sobre la lucha entre autocomplacientes y autoflagelantes al interior de la Concertación, ver Navia (2004: 235-245).

231 La que incluye al Partido Comunista de Chile y las organizaciones sindicales y estudiantiles bajo su control, antiguos miembros del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), organizaciones juveniles anarquistas, grupos ecologistas radicales, etc.

Sin embargo, el fuerte terremoto y posterior tsunami que sacudió a Chile el 27 de febrero de 2010 echó a tierra todos estos planes de asedio permanente al gobierno de Piñera tras el traspaso de poder que tendría lugar a comienzos de marzo. Como es tradicional en Chile tras un fuerte desastre natural, la política fue dejada temporalmente de lado y la mayoría de la población se unió al gobierno de turno para hacer frente ante esta fuerte prueba de la naturaleza. Se fortaleció el patriotismo, la solidaridad y la conciencia de que el país tenía que permanecer unido ante tal adversidad. Esto produjo una inesperada tregua para el nuevo gobierno que concentraría su accionar a las labores de reconstrucción. A lo anterior, se uniría el desastre de la mina San José en agosto de 2010, que dejó atrapados a 33 mineros a 700 metros de profundidad. Este drama nacional también unió al país y el gobierno de Piñera mostró al país y al mundo su gran eficacia tras las exitosas labores de salvataje. Este feliz desenlace en octubre de 2010 llevó a que la popularidad de Piñera, tanto en Chile como en el exterior, subiera a altos niveles. Pero este clima de popularidad no duraría por mucho tiempo. Los miles de chilenos afectados por el terremoto habían callado sus críticas durante el drama de los mineros. Pero tras su rescate, comenzaron nuevamente a crecer las demandas al gobierno para agilizar las labores de reconstrucción de viviendas, infraestructura y el restablecimiento de los servicios básicos en las regiones afectadas por el sismo y el maremoto.

En su cuenta presidencial del 21 de mayo de 2011, Piñera presentó una imagen de normalización en el país y subrayó la creciente bonanza de la economía chilena, lo cual sería interpretado por la izquierda radical como el signo de partida para echar a rodar su postergada estrategia de protestas y de movilizaciones callejeras en contra del gobierno de derecha. De esta manera, el movimiento estudiantil denunciaba que las medidas anunciadas por Piñera durante su cuenta presidencial eran insuficientes y notificaba al gobierno de la realización de una serie de protestas en contra de su política educacional. Esto sería el comienzo de un largo y desgastador conflicto entre los estudiantes y el gobierno.

Las exigencias del movimiento estudiantil eran extensas y bastante radicales. Para comenzar exigían el mejoramiento de la calidad de la educación en todos sus niveles, primaria, secundaria y superior. Además, exigían eliminar la desigualdad en términos de calidad entre

instituciones educacionales públicas y privadas, ya sean estos colegios o universidades. Si bien el movimiento comenzó con la exigencia de reducción de los aranceles universitarios, rápidamente esta demanda desembocó en la exigencia de una educación superior completamente gratuita. Fue sobre todo esta última exigencia la que suscitó un fuerte y trasversal apoyo por parte de la ciudadanía. Los aranceles universitarios en Chile son efectivamente extremadamente altos y son principalmente costeados por los padres de los estudiantes. Estos han hecho grandes esfuerzos para poder financiar los estudios de sus hijos, incurriendo para esto a deudas bancarias y sufriendo constantes angustias económicas. De allí que casi sin excepción la posibilidad de librarse para siempre de esa enorme carga monetaria de financiar la educación de sus hijos haya recibido tan alto apoyo ciudadano.

Tanto el gobierno, como la oposición concertacionista y el país en general fueron tomados por sorpresa por la fuerza y el arrastre que caracterizaron desde un primer momento las protestas estudiantiles. Existe unanimidad de que el gobierno no ha sabido llevar adecuadamente el conflicto con los estudiantes. En primer lugar, subestimó la fuerza de este movimiento, al pensar que sería un fenómeno relativamente temporal y que Chile prontamente regresaría a su calma habitual. Tampoco supo sopesar desde un primer momento el fuerte potencial desestabilizador que tenían esas protestas para la gobernabilidad y la convivencia democrática en el país, ya que cada vez se fueron poniendo más violentas.

Peor aún fue el hecho de que el propio presidente dio señales ambiguas respecto a su valoración de las protestas. En varias oportunidades, incluyendo un discurso ante las Naciones Unidas en Nueva York, dijo valorar dichas protestas,<sup>232</sup> provocando con esto el desconcierto entre muchos chilenos y la furia de los dirigentes de derecha que le exigieron mano dura ante los actos de vandalismo que acompañaban a la mayoría de las protestas.<sup>233</sup>

---

232 En dicha ocasión calificó las movilizaciones estudiantiles como “una causa noble, grande, hermosa”. Ver la editorial de *El Mostrador*, “El discurso de Piñera en la ONU y el movimiento estudiantil”, 23 de septiembre de 2011.

233 Muchos analistas de derecha se referían, como ejemplo a seguir, a la manera decidida con que el gobierno de David Cameron hizo frente en agosto de 2011 a los desordenes que tuvieron lugar en Londres y otras ciudades británicas, y que mostraban muchas similitudes, al menos visuales, con lo que acontecía en Chile. En aquella ocasión, el gobierno británico pasó inmediatamente a detener y pasar a juicio penal a miles de personas por los destrozos a la propiedad pública y privada y por la violencia ejercida por los protestantes en contra de las fuerzas policiales.

Por otra parte, Piñera se mostraba dispuesto a acceder rápidamente a varias de las exigencias de los estudiantes, lo cual en lugar de apaciguar la furia estudiantil, llevó a que los estudiantes dieran rienda suelta a sus deseos y siguieran alargando la lista de demandas.

Junto a lo anterior, Piñera no empoderó a su ministro de educación, Joaquín Lavín en las negociaciones con los estudiantes en cual finalmente se vio forzado a renunciar. La misma suerte tuvo el sucesor de Lavín, Felipe Bulnes. El presidente Piñera pasaría incluso a menudo a contradecir al ministro Bulnes en público o a inmiscuirse personalmente en dichas negociaciones, socavando así la autoridad de sus más directos colaboradores, y con esto, la autoridad del gobierno y de la figura del propio presidente de la república.<sup>234</sup>

Más difícil aun para el gobierno ha sido el tener que enfrentar un movimiento estudiantil dirigido por una carismática líder, Camila Vallejos, quien ha ido adquiriendo el estatus de un ícono juvenil no solo en Chile y el resto de América Latina, sino que también en varios países europeos. Ella ha llamado la atención no solo por su belleza física sino que también por su alto grado de articulación verbal y su desplome al enfrentar de igual a igual tanto a autoridades de Estado como a parlamentarios en debates televisivos. Todo esto ha tenido visibles consecuencias internacionales, ya que Camila Vallejos ha pasado a ser conocida en el mundo entero recibiendo señales de solidaridad y de admiración de la juventud del mundo, al igual que de gobiernos extranjeros y de instituciones internacionales, que van de la Unesco a la OECD.<sup>235</sup> Por su parte, el mal manejo del conflicto por parte del gobierno ha destruido la buena imagen que alguna vez gozó Piñera en la prensa internacional, sobre todo entre sectores conservadores y en círculos empresariales. Son cada vez más

234 A lo anterior se agrega los innumerables errores idiomáticos que comete con regularidad, similares a los que caracterizaron al presidente George Bush. En youtube hay una larga colección de los muchos exabruptos de Piñera que la prensa y la opinión pública han pasado a llamar 'piñericosas'. Entre esas desafortunadas intervenciones se dan también muchas en donde queda al descubierto su relativa ignorancia de la historia política, social y cultural del país, al equivocarse al momento de dar fechas y nombres de acontecimientos de conocimiento común. Todo lo anterior ha desembocado en constantes mofas en la prensa, y los medios sociales, lo cual a la larga ha ayudado a debilitar la otrora respetada figura del Presidente de la República en los ojos de los chilenos.

235 Camila Vallejos logró movilizar el apoyo del movimiento estudiantil latinoamericano, recibiendo también el apoyo explícito de influyentes figuras de la izquierda latinoamericana como Hugo Chávez, Fidel Castro, Rafael Correa y Evo Morales. También acaparó la simpatía de varias figuras del mundo artístico e intelectual europeo, al igual que la atención de diversos medios de comunicación del viejo continente. Todo este apoyo internacional fortaleció aun más al movimiento estudiantil y dejó más solo que nunca al gobierno de Piñera.

recurrentes la aparición de críticos artículos en influyentes medios escritos, desde *The Washington Post* hasta *The Economist*, en donde ponen en duda la capacidad política de Piñera.<sup>236</sup>

En el entretanto, nuevos frentes de descontento ciudadano han surgido a lo largo del país, dando inicio a iniciativas regionales en contra del poder central, que rara vez se habían dado anteriormente en Chile que se caracteriza por la casi inexistencia de expresiones políticas regionales y por su fuerte centralismo. Este es el caso de las fuertes y radicales protestas surgidas en febrero de 2012 en la región de Aysén, en la Patagonia chilena. Los protestantes exigen del gobierno el fin al abandono de la región, la baja de los precios de combustibles y de productos básicos y una mayor inversión en educación, salud, vivienda e infraestructura carretera apoyo.

La mayoría de los analistas políticos y académicos en general que han intentado explicar los motivos de la rebelión de los estudiantes y de la efervescencia social en Chile que se genera a partir de 2011 a través de un listado de los muchos problemas políticos y sociales que han sido arrastrados por años y que la ciudadanía, así se argumenta, ahora pide una pronta y definitiva solución. De esta manera se acusa como detonantes de estas manifestaciones y del creciente descontento que se observa entre los chilenos, factores como la fuerte desigualdades sociales y de oportunidades existentes en el país (Mayol, 2012; Rojas, 2012). A lo anterior se menciona el sistema político binominal, que favorece a las grandes coaliciones de centro derecha y de centroizquierda y que margina de la política parlamentaria a otros sectores minoritarios, como la izquierda radical. Estos y muchos otros factores y problemas son ciertamente reales e importantes pero en mi opinión no logran explicar el por qué no se dio esta explosión política y social con anterioridad, ya que son problemas que han estado presentes en el país por muchísimas décadas. Además, no logran explicar el alto grado de descontento existente en la población, precisamente en el país latinoamericano que más progreso social y económico ha experimentado en los últimos treinta años.

---

<sup>236</sup> De esta manera, en el artículo del influyente *The Economist* del 14 de abril de 2012, titulado 'Chile: Progress and its Discontent' se decía que "Part of the problem is that Mr Piñera has proved to be an inept politician—a view not confined to the opposition. The government was slow to respond to the student protests. The president zigzagged between talking tough and giving in, undercutting his ministers in the process." Este artículo creó gran revuelo en Chile ya que dejaba en claro que la figura de Piñera pasaba a ser duramente criticada por medios internacionales que hasta ese momento siempre le habían prestado un total apoyo.

Cuando se señala el rol jugado por sectores políticos organizados en la coordinación de las manifestaciones y en especial de la fuerte presencia del partido comunista de Chile en el liderazgo del movimiento estudiantil, se pasa a rechazar inmediatamente este tipo de línea de indagación. Esto representaría una ‘teoría del complot’, una suerte de ‘macartismo encubierto’ y por intentar negar los orígenes sociales que estarían generando estas expresiones ciudadanas.

Sin embargo es un hecho que tanto en la dirigencia del movimiento estudiantil (incluyendo a Camila Vallejos) como en el gremio de profesores, el partido comunista ejerce una fuerte influencia a través de sus cuadros apostados en estas y otras organizaciones sociales. Esto sería una explicación de la constante negativa de Camila Vallejos y de otros dirigentes estudiantiles a llegar a acuerdos parciales con el gobierno y de pasar de una fase de protestas a una de negociaciones directas con el gobierno. Si en la agenda estudiantil no solo se encuentran demandas relacionadas a la educación sino que además esta incluye una serie de radicales objetivos que afectan los cimientos mismos de la institucionalidad del Estado chileno,<sup>237</sup> se puede entender la actitud de completa intransigencia que ha demostrado el movimiento estudiantil desde mayo de 2011 hasta el día de hoy. El punto es que la llegada a un eventual acuerdo con el gobierno que ponga fin a las movilizaciones (mismo si esto implica que el gobierno ceda a casi la totalidad de las demandas estudiantiles), será experimentada por el movimiento estudiantil y por la izquierda radical como una derrota y por el gobierno de Piñera dicho desenlace seguramente tendría sabor a triunfo.

## **7. La Concertación y su inmovilismo táctico**

Un factor clave en entender la incapacidad demostrada por el gobierno en poner fin al conflicto estudiantil o al menos bajarle el grado de radicalidad, es el fuerte oportunismo demostrado por un

<sup>237</sup> Tales como el objetivo de llamar a una asamblea constituyente que formule una nueva constitución, poner fin a la democracia representativa y reemplazarla por una democracia participativa de ciudadanos, eliminar el rol central que juega la libre empresa y el mercado en la economía chilena, pasando a la nacionalización de la industria del cobre y de otras materias primas y el objetivo último de lograr el fracaso total del gobierno de Piñera. Además, la estrategia de la izquierda radical se ha dirigido con igual fuerza a desprestigiar y a criticar ácidamente a los gobiernos de la Concertación, para así tratar de anular completamente la posibilidad de que esta coalición de centro-izquierda pueda volver al poder tras el esperado fracaso de Piñera.

amplio sector de la oposición concertacionista. Lo que se ha visto desde mayo de 2011 hasta ahora es que -al momento de explotar la protesta social en contra del gobierno de Piñera- la gran mayoría de los dirigentes políticos, senadores y diputados de la Concertación han optado por distanciarse por completo en términos discursivos del status quo del cual también han formado y siguen formando parte. De esta manera, a medida de que los dirigentes de los movimientos sociales y la izquierda extraparlamentaria radicalizaban su discurso anti sistema (no a la democracia representativa; no a la economía neoliberal), prácticamente nadie en la Concertación salió en defensa del sistema democrático chileno, del rol de los partidos en gestar acuerdos nacionales y de los logros en el terreno económico y social por los cuatro gobiernos de la Concertación. En medio de un clima de creciente disrupción del orden público,<sup>238</sup> prácticamente nadie en la Concertación ha defendido públicamente la necesidad de establecer el diálogo entre gobierno y los movimientos sociales y criticado abiertamente la violencia callejera y los destrozos, ni mucho menos llamado al respeto de las reglas formales del orden democrático. En otras palabras, el gobierno de Piñera se ha encontrado completamente solo en los llamados a respetar el orden político, económico y social vigente en el país. Junto a lo anterior, los sectores autoflagelantes de la Concertación han tratado, sin mucho éxito por lo demás, de aprovecharse del auge de los movimientos sociales a través de declaraciones abiertas de apoyo y de (auto) críticas a los logros de los gobiernos de la Concertación. Sin embargo, para la izquierda radical el enemigo no solo es Piñera sino que el reformismo moderado que representa la Concertación.

Como se indicó anteriormente, tras la derrota electoral de enero de 2010, el sector más 'autoflagelante' de la Concertación responsabilizó a los sectores más liberales y tecnocráticos de la coalición, que ejercieron la hegemonía durante los gobiernos de Lagos y de Bachelet, como los principales culpables del triunfo de la derecha. Su lectura de los hechos los llevaba a la conclusión de que la Concertación necesitaba abrirse hacia la izquierda radical y hacia los movimientos sociales para nuevamente lograr ser mayoría en el país. Los sectores 'autocomplacientes', por su parte, indicaban que, al contrario, el solo

---

<sup>238</sup> Expresado en protestas casi permanentes, tomas de establecimientos educacionales, saqueos de negocios y destrucción de autobuses, paraderos, automóviles y otros bienes públicos y privados durante las manifestaciones.

hecho de que la ciudadanía le había otorgado el poder a la derecha estaba indicando que un eventual vuelco hacia la izquierda de la coalición ciertamente no era el camino a seguir, al menos, si el objetivo era poder ganar nuevamente una elección presidencial.

Sin embargo, el surgimiento del movimiento estudiantil y sobre todo los serios desajustes que las manifestaciones produjeron al interior del gobierno de Piñera, fue visto y sentido por muchos concertacionistas como una expresión de ‘justicia divina’, que demostraría a todos los chilenos la incapacidad de la derecha de dar gobernabilidad al país.

De esta manera, muchos líderes de la Concertación se apresuraron en manifestar su solidaridad y apoyo a la lucha de los estudiantes, incluyendo la presencia de diputados y senadores concertacionistas que participaron activamente en varias de dichas protestas. Por otra parte, aquellos dirigentes concertacionistas que mostraban dudas o estaban llanamente en contra de las protestas no se atrevieron a hacer pública su posición. Esto, por miedo a provocar una ola de acusaciones y amenazas a través de las redes sociales y sobre todo por temor de que la adopción de una posición de no apoyo les constara su puesto parlamentario en las próximas elecciones.

Lo curioso de las protestas estudiantiles y el consiguiente debilitamiento del gobierno de Piñera es que esto no ha favorecido en lo más mínimo a la Concertación, que también ha visto perder el apoyo ciudadano, llegando a bajísimos niveles que aprobación.<sup>239</sup>

Durante la primera mitad del 2012 siguieron agudizándose las diferencias entre el sector izquierdista y el sector moderado de la Concertación. Esto quedó reflejado en la confección de dos listas separadas para las elecciones municipales de octubre de 2012. A lo anterior se une las constantes declaraciones de líderes de la ala autoflagelante de que la Concertación como tal está muerta y que hay que organizar un nuevo ‘referente político’ que incluya a sectores de la

---

<sup>239</sup> Según una encuesta ADIMARK de fines de julio de 2012, solo el 21 por ciento de los chilenos aprobaban la gestión del Senado, mientras que la labor de la Cámara de Diputados obtenía la aprobación de tan solo un 17 por ciento de los entrevistados. Con respecto a la aprobación ciudadana de las dos grandes coaliciones políticas en el país, la encuesta muestra que la Coalición por el Cambio que apoya al gobierno de Piñera solo obtiene un 26 por ciento mientras que la Concertación solo obtiene la aprobación del 19 por ciento de los encuestados. *La Nación*, 3 de julio de 2012.

actual izquierda extraparlamentaria. Lo curioso es que estos sectores dan por muerta la Concertación pero no toman la decisión lógica de abandonar ese conglomerado político, dejándoselo a los sectores moderados quienes sí confían en la vigencia de esta fórmula política. Esta actitud está posiblemente motivada por el hecho que el sector autoflagelante sabe que la única carta presidencial de los sectores concertacionistas con posibilidades reales de ganar las elecciones de 2013 es Michelle Bachelet. Saben que si se enajenan oficialmente de la Concertación -y si Michelle Bachelet decide ir de abanderada por la Concertación- ellos simplemente se quedarán fuera de su eventual segundo gobierno.

Independientemente de si Bachelet decide o no ser candidata presidencial, las fuerzas tradicionales de la Concertación tendrán que adoptar una serie de definiciones respecto a temas fundamentales como lo son su apoyo o no a la economía de mercado, a la democracia representativa y a la política de acuerdos con la derecha, entre otros. Pueda que en el intento se desplome definitivamente esta coalición política, elevando así enormemente las posibilidades de que en las próximas elecciones presidenciales sea nuevamente el representante de la derecha el que salga victorioso.

## **Conclusiones**

El fin de la era de la Concertación vino acompañada de un creciente debilitamiento de los grados de gobernabilidad en Chile. Tras dos décadas de gran estabilidad política y de sendos consensos nacionales, a partir de 2011 se ha instalado en el país un profundo descontento social y una marcada repolitización de amplios sectores de la sociedad civil. Esto último se refleja en el fortalecimiento de posiciones radicales de izquierda en organizaciones laborales y estudiantiles y en el creciente cuestionamiento de las bases fundamentales en que se ha basado 'el modelo chileno' durante los últimos veinte años, como lo son la economía de mercado y la democracia representativa. Ante esta ola de repolitización y radicalización que han experimentado los sectores de izquierda, las fuerzas políticas tradicionales - tanto de la Derecha como de la Concertación, no han podido o no hay querido salir en resuelta defensa de los pilares de sustentación de la actual democracia chilena, la cual se basa principalmente de le

representación parlamentaria a través de partidos políticos y en un sistema de economía de libre mercado.

El gobierno de Piñera ha enfrentado en forma ascendente una férrea oposición por parte de los movimientos sociales y de los sectores de izquierda. A lo anterior se ha unido la actitud extremadamente ambigua adoptada por la mayor parte de las fuerzas políticas que reúne la Concertación ante el gobierno aliancista. Si bien la Concertación ha declarado reiteradas veces de estar dispuesta a establecer grandes acuerdos nacionales con el gobierno de Piñera, en la práctica no ha tenido la suficiente voluntad política para hacerlo. Esto se ha visto imposibilitado, en parte, por la actitud de cerrada oposición adoptada por los sectores autoflagelantes de la Concertación, que ven cualquier acuerdo con Piñera como un signo de debilidad o como el camino equivocado para crear una gran alianza con la izquierda no concertacionista.

Por otra parte, el debilitamiento de los niveles de gobernabilidad en el país ha sido el producto de la serie de errores cometidos por el gobierno de Piñera desde su instalación. Tras veinte años consecutivos de administraciones concertacionistas, quedó inmediatamente en evidencia de la que la derecha no tenía la suficiente experiencia y capacidad para hacer realidad la promesa de eficiencia y de buen gobierno que Piñera había prometido durante su campaña. Los constantes errores de coordinación al interior del gobierno no solo provocaron descontento en las fuerzas políticas derrotadas, sino que también al interior de la derecha comenzó a generarse fuertes críticas ante la errática conducción de los asuntos nacionales por parte del gobierno de la Alianza por el Cambio. La gente comenzó a mofarse del nuevo gobierno y de la figura del Presidente, representando un fenómeno desconocido hasta el momento en la práctica política nacional.

Un error que podría haber sido evitado por las nuevas autoridades y que no se evitó fue el marginar conscientemente a la oposición concertacionista de las grandes decisiones nacionales y la escasa búsqueda por parte del ejecutivo de posibles puntos de convergencia con sus adversarios políticos. Esta falta de habilidad política y de disposición a llegar a soluciones negociadas, le pasaría la cuenta al

gobierno de Piñera, al momento que surgen las protestas estudiantiles. En ese momento crítico, las tensas relaciones entre el ejecutivo y los dirigentes concertacionistas no permitieron la gestación de una operación de salvataje por parte de toda la clase política, incluyendo a la Concertación, del modelo económico y político vigente en el país. Lo anterior, junto a los clivajes internos entre autoflagelantes y autocomplacientes dentro de la Concertación, hizo que sectores de la izquierda concertacionista se identificaran casi por completo con la agenda de los movimientos sociales y con sus demandas, muchas de las cuales poseen un claro contenido anti-sistémico.

Las perspectivas inmediatas en relación a la gobernabilidad en los ámbitos políticos y sociales en Chile no son a mi juicio muy alentadoras. Los movimientos sociales radicalizados han conquistado nuevos espacios políticos y de influencia social que defenderán con fuerza en los próximos años. A pesar de no tener un peso político suficiente para convertirse en una alternativa de poder, sí serán capaces de dificultar visiblemente la gestión de los futuros gobiernos que surjan de las urnas. Si bien el descontento social se desató definitivamente bajo un gobierno de derecha, eso no significa de ninguna manera que el eventual retorno de un gobierno concertacionista al poder será capaz de llevar al país a aguas más serenas en el terreno de la efervescencia social y de la gobernabilidad. Al contrario, un posible gobierno de Michelle Bachelet u otro candidato concertacionista se verá enfrentado a fuertes reacciones sociales liderado por sectores de izquierda. Estos presionarán al máximo a las nuevas autoridades para la adopción de una agenda ‘progresista’, que lleve a un quiebre con el modelo neoliberal conocido hasta ahora.

El eventual empeoramiento del clima político en el país podría producir un fenómeno que hasta el momento no se ha dado en Chile; la radicalización de la derecha y la aparición de grupos de choque organizados (al estilo Patria y Libertad y comando Rolando Matus) que adopten una actitud más confrontacional ante los movimientos sociales, los estudiantes y la izquierda en general. Esta podría adoptar métodos de lucha (presencia callejera, enfrentamiento con adversarios) que hasta el momento han sido exclusivos de grupos violentistas de izquierda y de grupos anarquistas que se expresan en las manifestaciones. Si se llegase a este escenario de polarización y de

enfrentamiento callejero entre izquierdas y derechas (hasta ahora ha sido tan solo entre izquierdas y fuerzas policiales), no sería exagerado decir que se estaría llegando a una seria crisis de gobernabilidad con ribetes bastante semejantes al escenario experimentado al comienzo de los años 70 en Chile.

En el caso que la Concertación se quiebre definitivamente y el sector autoflagelante se una finalmente a los sectores de izquierda, esto también fortalecerá el proceso de radicalización y polarización en el país, en desmedro de la gobernabilidad. Más aún si este fortalecimiento del polo de izquierda va acompañado de un nuevo triunfo electoral de la derecha en las elecciones presidenciales de 2013. Bajo ese escenario se va a ser más difícil aun el logro de acuerdos mínimos entre gobierno y oposición para adoptar políticas consensuadas en el campo de las políticas públicas, poniendo seriamente en juego la estabilidad política y los niveles de gobernabilidad democrática.

## Bibliografía

- Acero Velásquez, H. (2005) “Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana” en P. Casas Dupuy (2005) *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Acevedo, Carlos (2008) *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador.
- Achard, D. y M. Flores (comps.) (1997) *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. Ciudad de México: PNUD/ Fondo de Cultura Económica.
- Ackerman, John M. (2010) “The 2006 Elections: Democratization and Social Protest” en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (comps.) *Mexico’s Democratic Challenges. Politics, Government, and Society*, pp. 92-114. Washington, D.C. y Stanford: Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press.
- Aguayo, Sergio (2010) *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. Ciudad de México: Taurus.
- Aguiar, José Carlos G. (2010) “Stretching the Border: Smuggling Practices and the Control of Illegality in South America”, *New Voices Series*, no. 6, October, Global Consortium on Security Transformation (GCST).
- Aguiar, José Carlos G. (2011) “The Ambivalent Relation between State and Illegal Actors: Piracy Retail in Mexico”, *Etnografica* 14(1):109-28.
- Alba Vega, Carlos, and Dirk Kruijt (1995) *La Utilidad de lo Minúsculo*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1997) *Seguridad y Convivencia. Dos años y tres meses de desarrollo de una política integral*. Bogotá.
- Alcántara Sáez, M. (1994) *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudio Constitucionales.
- Allamand, Andrés (2007) *El desalojo: Por qué la Concertación debe irse el 2010*. Santiago: Aguilar.
- Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (comps.) (2008) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 años. Quito: FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador y Fundación Carolina.
- Altmann, Josette (comp.) (2009) *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Quito: FLACSO/Fundación Carolina.
- Altmann, Josette (1998) *Costa Rica en América Latina. Historia Inmediata*. San José: FLACSO.

--(2007) "Democratizar la democracia en América Latina. De la democracia electoral a la participativa", *Nombres Propios*, Fundación Carolina, pp. 145-151.

--(2009) "América Latina: ¿una región dividida o integrada" en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (comps.) (2009) *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia?* Quito: FLACSO Ecuador/Ministerio de Cultura/Fundación Carolina.

Álvarez Béjar, Alejandro (2007) "Mexico After the Elections: The Crisis of Legitimacy and the Exhaustion of Predatory Neoliberalism", *Monthly Review* 59(3): 12-25.

Arbós, X. y S. Giner (1993) *La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Arias, Desmond y Daniel Goldstein (2010) *Violent Democracies in Latin America*. Durham: Duke University Press.

Arias, Enrique Desmond (2006) *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks and Public Security*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Arias, P. y L. Zúñiga (2008) *Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Santiago: FLACSO.

Armijo, Leslie Elliot y Sean W. Burges (2010) "Brazil, the Entrepreneurial and Democratic BRIC", *Polity* 42(1): 14-37.

Arteaga Botello, Nelson (2006) *En busca de la legitimidad: violencia y populismo punitivo en México 1990-2000*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Artz, Sigrid "The Militarization of the Procuraduría General de la República: Risks for Mexican Democracy" en Wayne A. Cornelius and David A. Shirk (comps.) *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, pp. 153-74. Notre Dame/La Jolla: University of Notre Dame Press/Center of U.S.-Mexican Studies.

ATC (2010) *Revista El Machete. A levantar la esperanza. Publicación oficial de la Asociación de trabajadores del Campo*, Año 31, segundo semestre.

Avendaño, Néstor (2011) *Nicaragua. Situación de la economía en el año 2010 y pronóstico económico para el año 2011*. Managua: COPADES, abril de 2011.

Aziz Nassif, Alberto (2003) "La construcción de la democracia electoral" en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.) *Una historia contemporánea de México, tomo 1*, pp. 367-428. Ciudad de México: Océano.

- Aziz Nassif, Alberto (2009) "El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición" en Octavio Rodríguez Araujo (comp.) *México. ¿Un nuevo régimen político?*, pp. 9-62. Ciudad de México: Siglo XXI Editores,
- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez (2009) "Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF e IFAT" en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.) *Una historia contemporánea de México, tomo 3*, pp. 237-290. Ciudad de México: Océano - El Colegio de México.
- Bailey, J. y L. Dammert (comps.) (2006) *Public security and police reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bailey, John (2010) "Combating Organized Crime and Drug Trafficking in Mexico: What are Mexican and US Strategies? Are They Working?" in Eric L. Olson, David A. Shirk y Andrew Selee (comps.), *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center for International Scholars and the University of San Diego, 2010), 322
- Baranyi, Stephen y Abelardo Morales (2005) "State-building, national leadership and relative Success in Costa Rica" en Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Armes Thakur *Making States Work. State Failure and the Crisis of Governance*, pp. 234-250. Tokio: United Nations Press University.
- Bayart, Jean-François (2007) *Global Subjects. A Political Critique of Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- BCH (2009) *Memoria 2008*. Tegucigalpa: Banco Central de Honduras.
- Beckett, Katherine y Steve Herbert (2008) "Dealing with disorder Social control in the post-industrial city", *Theoretical Criminology* 12(1): 5-30.
- Beiner, Ronald (comp.) (1995) *Theorizing Citizenship*. Nueva York: State University of New York.
- Benítez Manaut, Raúl *et al.* (comps.) (2009) *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. Ciudad de México: CASEDE.
- Berganza, Gustavo (comp.) (2007) *Compendio de historia de Guatemala 1944-2000*. Ciudad de Guatemala: ASIES.
- Bergman, M. y L. Whitehead (comps.) (2009) *Criminality, public security, and the Challenge to democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Blair, Tony, Jaques Delors, Gerhard Schoder, Felipe González *et al.* (2011) 'Europa es la solución no el problema' en *El País*. 8 de septiembre de 2011.
- Blanco, C. (2006) "Reform of the State: An alternative for Change in Latin America", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 606: 231-243.

- Bodemer, K. y Carrillo Flórez (comps.) (2007) *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz: Plural Editores.
- Booth, J. y M. Seligson (2009) *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borzutzky, S. y L. Hecht Oppenheim (comps.) (2006) *After Pinochet: Chile's Road to Capitalism and Democracy*. Gainesville: University Press of Florida.
- Bovens, Mark (1998) *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge University Press.
- Brenner, Neil (2004) *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Nueva York: Oxford University Press.
- Brenner, Neil, and Nik Theodore (2002) "Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'", *Antipode* 34(3): 349-79.
- Brett, Roddy (2011) *Learning to Walk without Crutch: An Assessment of the International Commission against Impunity in Guatemala*. Bruselas: International Crisis Group (Latin America Report N° 36), 13 de mayo de 2011.
- Briceño-León, R. (comp.) (2002) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Briscoe, Iván and Martin Rodríguez Pellecer (2010) *A state under siege: Elites, criminal networks and institutional reform in Guatemala*. The Hague: Clingendael Institute of International Relations.
- Briscoe, Ivan (2008) *Trouble at the Border. Latin America's New Conflict Zones*. Madrid: FRIDE.
- (2009) *A Criminal Bargain: The State and Security in Guatemala*. Madrid: FRIDE (Working Paper no. 88).
- Brocket, Charles D. (2005) *Political Movements and Violence in Central America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Brunner, José Joaquín (1998) "Malestar en la sociedad chilena: ¿de qué, exactamente, estamos hablando?", *Estudios Públicos* 72: 173-198.
- Bunster, Ximena, and Elsa M. Chaney (1985) *Sellers and servants. Working women in Lima, Peru*. Nueva York: Praeger.
- Buzan, B. (1997) "Rethinking Security after the Cold War", *Cooperation and Conflict* 32: 5-28.
- Camacho, A (1995) "Seguridad: ¿Para la gente o para el Estado?", *Análisis Político* 21: 70-81.
- Camou, A. (2000) "La múltiple (in) gobernabilidad: elementos para un análisis de conceptual", *Revista Mexicana de Sociología* 62: 159-188.

--(2001) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores.

Cardenal, Ana Sofía y Salvador Martí y Puig (1998) *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona & Madrid: Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions & Editorial Tecnos.

Cardin, Eric Gustavo (2009) "O Novo Mundo do Trabalho eo Perfil dos Trabalhadores Informais de Foz do Iguaçu (2002-2007)" en Eric Gustavo Cardin *et al. Região & Desenvolvimento: Estudos Temáticos Sobre o Extremo Oeste do Paraná. Foz do Iguaçu: UNIAMÉRICA*.

--(2011) "O circuito sacoleiro e as suas configurações: Conflictos e resistências nas três fronteiras" en *XI Congresso Brasileiro de Ciências Sociais 'Diversidades de (Des)igualdades'*. Salvador.

Cardozo, Efraím, and Rafael Eladio Velázquez (1965) *Breve historia del Paraguay*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Carrasco Araizaga, Jorge (2008) "El poder de los generales", *Proceso* no. 1675, pp. 6-10.

Carrillo Flórez, F. (2000) "Estado, gobernabilidad y lucha contra la violencia en América Latina" en Jorge Sapoznikow, J. F. Carrillo Flórez y J. Salazar (comps.) (2000) *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad. Trabajos presentados en el foro "Convivencia y seguridad ciudadana"*, San Salvador, El Salvador. Alcalá de Henares: Banco Interamericano de Desarrollo.

Carrión, Fernando (2003) "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana" en Lilian Bobea (comp.), *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, pp. 51-84. Caracas: Nueva Sociedad.

--(2007) "El desafío político de gobernar la ciudad", *Nueva Sociedad* 212: 36-52.

Carvalho, Vilobaldo Adelídio y Maria do Rosário de Fatima e Silva (2011) "Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios", *Revista Katál* 14(1): 59-67.

Casas Dupuy, P. (2005) *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

Castañeda, Jorge G. y Marco A. Morales (2007) "The Mexican Standoff: Looking to the Future", *Journal of Democracy* 18(1): 103-12.

Castro, C.A. (2006) *Continuidades, rupturas e interpretaciones de la idea de seguridad ciudadana en Bogotá 1992-2003*. Bogotá: Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO), Universidad de los Andes.

Castro, Celso (2002) "The Military and Politics in Brazil, 1964-2000" en Kees Koonings y Dirk Kruijt (comps.) *Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, pp. 90-110. Londres: Zed Books.

CCSS (2008) *Informe anual del régimen no contributivo de pensiones por monto básico y parálisis cerebral profunda 2008*. San José: Caja Costarricense de Seguro Social.

--(2010a) *Régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social al 31 de diciembre 2009*. San José: Caja Costarricense de Seguro Social.

--(2010b) *Informe de gestión del régimen de invalidez, vejez y muerte a diciembre 2009*. San José: Caja Costarricense de Seguro Social.

CELS (2004) *Temas para pensar la crisis: Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

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

--(2010) *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

--(2011) *Panorama Social 2011*. Santiago, Chile, CEPAL.

Comaroff, Jean y John Comaroff (comps.) (2006) *Law and Disorder in the Postcolony*. Chicago: University of Chicago Press.

Committee to Protect Journalists (2010) *Silence or Death in Mexico's Press. Crime, Violence, and Corruption Are Destroying the Country's Journalism*. Nueva York: United Book Press.

Córdoba, Marycela (2006) "Democracia, gobernabilidad y malestar social en América Latina", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 48(196): 93-111.

Corporación Latinobarómetro (2011) *Informe Latinobarómetro 2011*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.

Correa, Ricardo Antonio y Amália Maria Goldberg Godoy (2011) "Políticas públicas e turismo sustentável em Foz do Iguaçu", *Revista Paranaense de Desenvolvimento* 115:149-72.

Cross, John (1998) *Informal politics. Street vendors and the state in Mexico City*. Stanford: Stanford University Press.

Cunill, Nuria (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

Curbet, J. (2006) *La glocalización de la (in)seguridad*. La Paz: Plural Editores.

Dammert, L. (comp.) (2009) *Crimen e Inseguridad: Políticas, temas y problemas en las Américas*. Santiago: FLACSO-Chile.

Dammert, L. (2006) "From Public Security to Citizen Security in Chile" en J. Bailey y L. Dammert (comps.) (2006) *Public security and police reform in the Americas*, pp. 58-74. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

--(2007) "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?", *Nueva Sociedad* 212: 67-81.

--(2010) *La encrucijada del temor: Redefiniendo la relación entre Estado y ciudadanía en Chile*. Tesis de doctorado, Universidad de Leiden.

--(2012) *Fear and Crime in Latin America: redefining state-society relations*. Nueva York: Routledge.

Davi, Elen Patricia de Jesus Silva (2008) "Trabalhadores na 'Fronteira': Experiências dos Sacoleiros e Laranjas em Foz do Iguaçu-Ciudad del Este (1990/2006)". Foz do Iguaçu: Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

De Oliveira, Márcio Gimene (2012) *As cidades-gêmeas Ponta Porã-Pedro Juan Caballero e Foz do Iguaçu-Ciudad del Este diante das des-articulações regionais sul-americanas*. Tesis doctoral, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Defensoría (2010) *Gestión y políticas públicas: Hacia un Estado solidario. Informe anual de labores 2009-2010*. San José: Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica.

Del Olmo, R. (2000) "Ciudades Duras y Violencia Urbana", *Nueva Sociedad* 167: 74-86.

Dent, Alexander S. (2012) "Piracy, circulatory legitimacy, and neoliberal subjectivity in Brazil", *Cultural Anthropology* 27(1): 28-49.

Diamint, R. (2004) "Security Challenges in Latin America", *Bulletin of Latin American Research* 23: 43-62.

Domínguez, Jorge I., Chappell Lawson y Alejandro Moreno (comps.) (2009) *Consolidating Mexico's Democracy: The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Doyle, Kate (1993) "The Militarization of the Drug War in Mexico", *Current History* 92: 83-88.

EHPM (2007) *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007*. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.

EHPM (2008) *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007. Principales resultados*. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.

Elkin, Stephen L. y Karol Edward Soltan (comps.) (1999) *Citizen Competence and Democratic Institutions*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Elster, Jon (1988) “The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory” en John Elster y A. Hylland (comps.) *Foundations of Social Choice Theory*, pp. 103-127. Nueva York: Cambridge University Press.

Enciso, Froylán (2011) “La matanza que nunca fue” en Diego Enrique Osorno (comp.) *País de Muertos. Crónicas contra la impunidad*, pp. 279-306. Ciudad de México: Debate.

Espín, J. (2010) *Seguridad ciudadana y procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países andinos*. San José: FLACSO-Secretaría General/AECID.

Estrada, Luis y Alejandro Poiré (2007) “The Mexican Standoff: Taught to Protest, Learning to Lose”, *Journal of Democracy* 18(1): 73-87.

Fajnzylber, Pablo y J. Humberto López (2007) *Close to Home: The Impact of Remittances in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Ferejohn, John y Frances McCall Rosenblut (2008) “Warlike democracies”, *Journal of Conflict Resolution* 52(1):3-38.

Fernández-Kelly, María Patricia y Jon Shefner (comps.) (2006) *Out of the shadows: political action and the informal economy in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Ferradás, Carmen (1998) “How a green wilderness became a trade wilderness; the story of a Southern cone frontier”, *Political and Legal Anthropology Review* 21(2):11-25.

--(2004) “Environment, Security, and Terrorism in the Trinational Frontier of the Southern Cone”, *Identities: Global Studies in Culture and Power* 11: 417-442.

FGV (Fundação Getúlio Vargas) (2009) *PRONASCI em números*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Fiszbein, Ariel, Norbert Schady *et al.* (2009) *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

FLACSO (2004) *Gobernabilidad en América Latina. Informe regional 2004*. Santiago: FLACSO.

FLACSO y PNUD (2010a) *Mapa de pobreza urbana y exclusión social en El Salvador. Volumen I: Conceptos y metodología*. San Salvador: FLACSO y PNUD.

--(2010b) *Mapa de pobreza urbana y exclusión social en El Salvador. Volumen*

II: *Atlas. Localización de asentamientos urbanos precarios*. San Salvador: FLACSO y PNUD.

FLACSO/IPSOS. Estudio de Opinión Pública 2009 y 2011.

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

Flamand, Laura (2010) “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales. Avances y retrocesos” en José Luis Méndez (comp.) *Estado, gobierno y políticas pública en el México del siglo XXI, Los grandes problemas de México, t. XIII*, pp. 495-522. Ciudad de México: El Colegio de México.

Fogel, Ramón (2008) “La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración”, *Sociologías* (20): 270-290.

FRIDE (2007) *Organized Crime, the State and Democracy. The Cases of Central America and the Caribbean*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

Frühling, H. (2009a) *Violencia y policía en América Latina*. Quito: FLACSO.

--(2009b) “Public Opinion and the Police in Chile” en M. Bergman y L. Whitehead (comps.) (2009) *Criminality, public security, and the Challenge to democracy in Latin America*, pp. 119-147. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Fuentes, Claudio (2004) “La inevitable “mano dura”: sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile”, *Revista de Ciencia Política* 2: 3-28.

Fuentes, Claudio (2000) “After Pinochet: Civilian Policies towards the Military in the 1990s Chilean Democracy”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 43(3): 111-142.

FUNIDES (2011) *Informe de Coyuntura Económica 2011*. Managua: Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social.

Gavilanes, R. V. (2003) *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: Centro Editorial Javeriana, CEJA.

Gerard, M. y M. Ceballos (2004) *Bogotá: anatomía de una transformación: políticas de seguridad ciudadana, 1995-2003*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Gilley, B. (2009) *The right to rule: how states win and lose legitimacy*. Nueva York: Columbia University Press.

Gobierno (2010a) *Plan quinquenal de desarrollo, 2010-2014*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Gobierno (2010b) *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”*. San José: Gobierno de Costa Rica.

- Goizueta Vertiz, Juana (2001) *El derecho comunitario y la libertad de circulación y residencia de las personas en España: implicaciones del estatus de ciudadanía de la Unión*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Gómez Gálvez, Ricardo, Gustavo Porras Castellón y Ricardo Stein Heinemann (2006) *La consciencia ciudadana de los guatemaltecos*. Guatemala: Fundación Soros.
- González, Luis Armando (2007) "Estado, sociedad y economía en El Salvador (1880-1999)" en Cardenal, Rodolfo y Luis Armando González (comps.) *El Salvador: La transición y sus problemas*. San Salvador: UCA Editores, pp. 29-55.
- Grant, Richard (2008) *God's Middle Finger. Into the Lawless Heart of the Sierra Madre*. Nueva York: Free Press.
- Grez, Sergio (2012) "Chile 2012: el movimiento estudiantil en la encrucijada", *Le Monde Diplomatique* en español, Santiago (enero-febrero).
- Grimson, Alejandro (2003) *La Nación en sus Límites. Contrabandistas y Exiliados en la Frontera Argentina-Brasil*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Grinbaum, R. (1996) "In Paraguay, Smugglers' Paradise", *World Press Review* 43(1):25-26.
- Guillén López, Tonatiuh (2010) "Federalism and the Reform of Political Power" en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (comps.) *Mexico's Democratic Challenges. Politics, Government, and Society*. Washington, D.C./Stanford: Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press, pp. 187-202.
- Gullerian, Adriana R, Norma I. Guezikaraian y Martín S. Olivo (2006) "Situación nutricional de niños en contextos de pobreza de Puerto Iguazú, Misiones, Argentina", *Archivos argentinos de pediatría*, 104(5): 416-22.
- Gutiérrez Rivera, Lirio del Carmen (2009) *Enclaves y territorios: Estrategias territoriales del estado y de las pandillas en Honduras*. Berlin: Tesis de doctorado, Freie Universität-Lateinamerika Institut.
- Guzmán Pardo, T. E. (2000) *El tratamiento de los delitos de alto impacto en Santafé de Bogotá: un intento de análisis económico del derecho*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Guzmán, Juany (comp.) (2011) *Actores y desafíos a la convivencia política en América Latina*. San José. FLACSO.
- Hall, Anthony (2006) "From Fome Zero to Bolsa Família. Social Policies and Poverty Alleviation under Lula", *Journal of Latin American Studies* 38(4): 689-709.
- (2008) "Brazil's Bolsa Família: A Double-Edged Sword?", *Development and Change* 39(5): 799-822.

- Hamann, Trent H. (2009) "Neoliberalism, governmentality, and ethics", *Foucault Studies* 6: 37-59.
- Harvey, David (2007) "Neoliberalism as Creative Destruction", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 610: 21-44.
- Herbert, Steve y Elizabeth Brown (2006) "Conceptions of space and crime in the punitive neoliberal city", *Antipode* 38(4): 755-77.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2008) *El centro dividido: La nueva autonomía de los gobernadores*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- (2011) "¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010", *Foro Internacional* 203: 68-103.
- Hernández Rodríguez, Rogelio y Wil G. Pansters (2012) "La democracia en México y el retorno del PRI", *Foro Internacional* 210: 755-795.
- Hiernaux, D., A. Lindon y J. Loyola (comps.) (2000) *La Construcción Social de un Territorio Emergente. El Valle de Chalco*. Ciudad de México: El Colegio Mexiquense Ayuntamiento del Valle de Chalco Solidaridad.
- Hudson, Rex (2003) *Terrorist and organized crime groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America*. Washington, D.C.: Defense Technical Information Center.
- Human Rights Watch (2009) *Uniform Impunity. Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations*. Nueva York: HRW.
- (2011) *Neither Rights Nor Security. Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's War on Drugs*. Nueva York: HRW.
- Hume, M. (2009) *The Politics of Violence: Gender, Conflict and Community in El Salvador*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- (2007) "Mano Dura: El Salvador responds to gang", *Development in Practice* 17(6):739-51.
- Hunter, Wendy (1997) *Eroding Military Influence in Brazil. Politicians against Soldiers*. Chapel Hill y Londres: The University of North Carolina Press.
- Hunter, Wendy y Timothy J. Power (2007) "Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006", *Latin American Politics and Society* 49(10): 1-30.
- ICG (2010) *Guatemala: Squeezed Between Crime and Impunity*, Bruselas: International Crisis Group (Latin America Report N° 33).
- IGSS (2004) *Informe anual de labores 2003*. Ciudad de Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

--(2006) *Informe anual de labores. Ejercicio 2006*. Ciudad de Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

--(2009) *Boletín de afiliación 2008 histórica*. Ciudad de Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

IHSS (2010) *Reportes de Facturación, Informática y Gerencia de Afiliación*. Tegucigalpa: Instituto Hondureño de Seguridad Social.

INE (2007) *Las encuestas ENCOVI 2007*. Ciudad de Guatemala: Instituto Nacional de Estadísticas.

INE (2008) *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2008*. Tegucigalpa: Instituto Nacional de Estadística.

INEC (2010) *Cifras básicas sobre fuerza de trabajo, pobreza e ingresos*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos-Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

Jaramillo, S. (2010) *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHD).

Jelin, Elizabeth (comp.) (1987) *Ciudadanía e identidad: Las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos*. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

Joignant, Alfredo (2003) "La democracia de la indiferencia: Despolitización, desencanto y malestar en el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle" en Oscar Muñoz y Carolina Stefoni (comps.) *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, pp. 83-106. Santiago: FLACSO-Editorial Universitaria.

--(2011) "The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990-2010", *Journal of Latin American Studies* 43(3): 517-546.

Jones, Gareth A. y Dennis Rodgers (comps.) (2009) *Youth Gangs in Latin America. Gangs and Juvenile Justice in Perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Jütersonke, Oliver, Robert Muggah y Dennis Rodgers (2009) "Gangs and Violence Reduction in Central America", *Security Dialogue* 40(4-5): 1-24.

Katz, Richard S. y Peter Mair (1995) "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1(1): 5-28.

Katz, Richard S. y Peter Mair (2009) "The cartel party thesis: A restatement", *Perspectives on Politics* 7(4): 753-766.

Kevenhörster, Anne (2010) *Migración de Retorno Nicaragua-Costa Rica-Nicaragua: Estudio empírico*. San José: Servicio Cristiano Internacional por la Paz de Alemania.

Kingstone, Peter R. y Timothy J. Power (comps.) (2000) *Democratic Brazil. Actors, Institutions, and Processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Klesner, Joseph L. (2007) "The July 2006 Presidential and Congressional Elections in Mexico", *Electoral Studies* 26(4): 803-808.

Koenders, Sara y Kees Koonings (2012) *Winning the urban war in Rio de Janeiro? Citizen Security and the Favela Pacification Strategy*. Paper presented at the XXX LASA International Congress, San Francisco, 23-26 May 2012.

Koonings, Kees (2003) "Social Exclusion and the Structural Symbology of Sports: Soccer and Formula 1 in Brazil" en Walter E.A. van Beek *et al.* (comps.), *Meeting Culture. Essays in Honour of Arie de Ruijter*, pp. 207-216. Maastricht: Shaker.

--(2004) "Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre", *Bulletin of Latin American Research* 23(1): 79-99.

--(2012a) "New Violence, Insecurity, and the State. Comparative Reflections on Latin America and Mexico" en Wil Pansters (comp.) *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico. The Other Half of the Centaur*, pp. 255-278. Stanford: Stanford University Press.

--(2012b) "Definition and trends of urban violence" en Pierre Apraxine *et al.* (comps.) *Urban Violence and Humanitarian Challenges*, pp. 13-19. París: EUISS-ICRC Colloquium Joint Report.

Koonings, Kees y Dirk Kruijt, (comps.) (2004) *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. Londres: Zed Books.

Kruijt, Dirk (2009) *Guerrilla: Guerra y paz en Centroamérica*. Guatemala: F & G Editores.

--(2011) *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*. La Haya: Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD).

--(2012) "New Patterns of Violence in Latin America" en Manuela Nilsson y Jan Gustavsson (comps.) *Latin American Responses to Globalization in the 21st Century*, pp. 171-189. Nueva York: Palgrave MacMillan.

--(2008) "Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados", *Pensamiento Iberoamericano. (In)Seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia 2*: 55-70.

Labazée, Pascal y Sylvie Bredeloup (1991) "Négociants au long cours. Rôle moteur du commerce dans une région de Côte d'Ivoire en déclin", *Cahiers d'études africaines* 31(124): 533-52.

Leal Buitrago, F. (2006) *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.

Levitt, Matthew (2005) "Hezbollah: Financing Terror Through Criminal Enterprise". Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy.

Linares López, L. F. (2006) *Los derechos laborales y el TLC*. Ciudad de Guatemala: ASIES.

--(2007) 'Prevalece la informalidad', *Siglo Veintiuno*, 10 de enero de 2007.

Lins Ribeiro, Gustavo (2006) "Economic globalization from below", *Etnografica* 10(2):233-49.

Llorente, M. V. (1997) *Perfil de la Policía Colombiana*. Bogotá: Programa de Estudios de Seguridad, justicia y violencia. Documento de trabajo no. 9. Universidad de los Andes.

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

Luján Muñoz, J. (2004) *Breve historia contemporánea de Guatemala*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Machado da Silva, L.A. (comp.) (2008) *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Magaloni, Beatriz y Guillermo Zepeda (2004) "Democratization, Judicial and Law Enforcement Institutions, and the Rule of Law in Mexico" en Kevin J. Middlebrook (comp.), *Dilemmas of Political Change*, pp. 168-198. Londres: Institute of Latin American Studies.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (comps.) (1977) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Martínez Assad, Carlos (2009) "Los gobernadores y el sistema político" en Octavio Rodríguez Araujo (comp.) *México: ¿Un nuevo régimen político?*, pp. 197-225. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Mathews, Gordon, Gustavo Lins Ribeiro y Carlos Alba Vega (comps.) (2012) *Globalization from Below: The World's Other Economy*. Londres: Routledge.

Mayol, Alberto (2012) *No Al Lucro: De la crisis del Modelo a la Nueva Era Política*. Santiago: Random House.

--(2012) *El derrumbe del modelo: La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM.

Mélé, Patrice (1997) "Quelques places centrales pour les grandes métropoles mexicaines: Guadalajara et Monterey", *Revue de Géographie de Lyon* 72(2):103-10.

Melo, Marcus André (2008) "Unexpected Successes, Unanticipated Failures: Social Policy from Cardoso to Lula" en Peter R. Kingstone y Timothy J. Power (comps.) *Democratic Brazil Revisited*, pp. 161-184. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Merino, Mauricio (2009) "La reforma electoral y el nuevo régimen político mexicano, ¿irreversible?" en Octavio Rodríguez Araujo (comp.) *México. ¿Un nuevo régimen político?*, pp. 227-252. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Miller, B. (2001) "The Concept of Security: Should it be Redefined?", *Journal of Strategic Studies* 24: 13-42.

Mockus, A. y J. Corzo (2003) *Cumplir para convivir. Factores de convivencia y su relación con normas y acuerdos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y relaciones Internacionales.

Moloeznik, Marcos Pablo (2006) "Public Security and Police Reform in Mexico" en John Bailey y Lucía Dammert (comps.) *Public Security and Police Reform in the Americas*, pp. 169-86. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Morales Gamboa, Abelardo (2007) *La diáspora de la Posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO.

Morales, Abelardo (2011a) "Replacement Migration: New Poles of Exclusion in Transborder Migrations in Central America" en Carlos Sandoval-García (comp.), *Shattering Myths on Immigration and Emigration in Costa Rica*, pp. 75-83. Londres: Lexington Books.

--(2011b) *La frontera Nicaragua-Costa Rica: flujos de trabajadores y redes de servicios institucionales*. San José: FLACSO (manuscrito).

Morris, Stephen D. (2009) *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Mouffe, Chantal (1999) *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*. Buenos Aires: Paidós.

MTSS (2009) *Anuario estadístico 2008*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-Dirección General de Planificación.

--(2010) *Mercado de trabajo en Costa Rica, 2008*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Observatorio del Mercado Laboral.

Müller, Markus-Michael (2012) "Addressing an Ambivalent Relationship: Policing and the Urban Poor in Mexico City", *Journal of Latin American Studies* 44(319-345).

Navia, Patricio (2004) *Las grandes alamedas: El Chile post Pinochet*. Santiago: La Tercera-Mondatori.

- Nickson, Andrew and Peter Lambert (2002) "State Reform and the 'Privatized State' en Paraguay", *Public Administration & Development* 22(22):163-174.
- Nicolau i Coll, Agustí (2004) "Ciudadanía, un concepto occidental peligroso", Boletín ICCI-ARY Rimay, Año 6, No. 61, Abril del 2004.
- Nugent, Paul y A. I. Asiwaju (comps.) (1996) *African Boundaries: Barriers, Conduits, Opportunities*. Londres: Pinter.
- Nussbaum, Martha y Amartya Sen (comps.) (1993) *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- O'Donnell, Guillermo y Phillippe Schmitter (1994) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1993) "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development* 21(8): 1355-1369.
- OIT (2011) *Brazil: An Innovative Income-Led Strategy*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Paredes Gámez, Maritza *et al.* (2007) *Obstáculos a la justicia laboral en Centroamérica y el Caribe: Estudio de caso Honduras*. Tegucigalpa: IRSD y EMIH.
- Peetz, P. y S. Huhn (2008) "Violencia, seguridad y estado" en Rivera Vélez, F. (comp.) (2008) *Seguridad multidimensional en América*. Quito: FLACSO-Quito y Ministerio de Cultura.
- Pegoraro, J. (2000) "Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana", *Nueva Sociedad* 167: 114-131.
- (2002) "Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social" en Roberto Briceño-León (comp.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, pp. 26-55. Buenos Aires: CLACSO.
- Pereira, Anthony W. (2000) "An Ugly Democracy? State Violence and the Rule of Law in Postauthoritarian Brazil" en Kingstone, Peter R. y Timothy J. Power (comps.) (2000) *Democratic Brazil. Actors, Institutions, and Processes*, pp. 217-235. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- (2008) "Public Security, Private Interests, and Police Reform in Brazil" en Peter R. Kingstone y Timothy J. Power (comps.) *Democratic Brazil Revisited*, pp. 185-208. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Pereira, Anthony y Diane Davis (2000) "Introduction: New Patterns of Militarized Violence and Coercion in the Americas", *Latin American Perspectives* 27(2): 3-17.

- Pérez Sainz, Juan Pablo y Minor Mora Salas (2007) *La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social*. San José: FLACSO y Fundación Carolina.
- Perlman, Janice (2010) *Favela. Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. Oxford: Oxford University Press.
- Pinheiro-Machado, R (2008) “China-Paraguai-Brasil: Uma Rota para Pensar a Economia Informal”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 23(67):117-33.
- Piñeyro, José Luis (2004) “Fuerzas Armadas y combate a las drogas”, *Sociológica* 19(54): 157-181.
- PNUD (1994) *Human Development Report 1994*. Oxford: Oxford University Press.
- (2002) *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Informe sobre desarrollo humano 2002*. Nueva York: PNUD/Oxford University Press.
- (2008) *Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- (2009) *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2008/2009: De la exclusión social a la ciudadanía juvenil*. Tegucigalpa y San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Honduras.
- (2010a) *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2010b) *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Policía Nacional de Colombia (2006) *Poder, Función y Actividad de Policía*. Bogotá: Serie de Cartillas del Programa DMS.
- Ponce, N.L. (2000) “Construyendo confianza: gobernabilidad y democracia en una transición incierta” en J. Labastida Martín del Campo *et al.* (comps.) (2000) *Transición Democrática y gobernabilidad: México y América Latina*. Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores.
- Powell, Kathy (2012) “Political Practice, Everyday Political Violence, and Electoral Processes during the Neoliberal Period in Mexico” en Wil G. Pansters (comp.) *Violence, Coercion and State-Making in 20th Century Mexico. The Other Half of the Centaur*, pp. 212-232. Stanford: Stanford University Press.

Power, Timothy J. (2000) "Political Institutions in Democratic Brazil: Politics as a Permanent Constitutional Convention" en Kingstone, Peter R. y Timothy J. Power (comps.) *Democratic Brazil. Actors, Institutions, and Processes*, pp. 17-35. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

--(2008) "Centering Democracy? Ideological Cleavages and Convergence in the Brazilian Political Class" en Peter R. Kingstone y Timothy J. Power (comps.) *Democratic Brazil Revisited*, pp. 81-106. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Power, Timothy J. y Matthew M. Taylor (comps.) (2011) *Corruption and Democracy in Brazil. The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Prud'homme, Jean-François "The Restructuring of the Party System in the Wake of the 2006 Elections" en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (comps.) *Mexico's Democratic Challenges. Politics, Government, and Society*, pp. 50-67. Washington, D.C./Stanford: Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press.

Rabossi, Fernando (2004) "Nas Ruas de Ciudad del Este: Vidas e Vendas num Mercado de Fronteira". Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

--(2011) "Negociações, associações e monopólios: a política da rua em Ciudad del Este (Paraguai)", *Etnografica* 15(1): 83-107.

Reames, Benjamin Nelson (2007) "A Profile of Police Forces in Mexico" en Wayne A. Cornelius y David A. Shirk (comps.) *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, pp. 117-132. Notre Dame/La Jolla: University of Notre Dame Press/Center of U.S.-Mexican Studies.

Ree, Gerard van der (2007) *Contesting Modernities: Projects of Modernisation in Chile, 1964-2006*. Amsterdam: Dutch University Press.

Rico, J. (2003) "La seguridad ciudadana en América Latina: marco teórico y conceptual" en L. Bobea (comp.) (2003) *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad.

Rico, J. M. y L. Chinchilla (2006) *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal, IDL.

Rivelois, Jean (2003) "De la regionalización liberal a la formación de regiones mafiosas" en Jaime Preciado *et al.* (comps.) *Territorios, actores y poder: Regionalismos emergentes en México*, pp. 249-275. Guadalajara y Mérida: Universidad de Guadalajara/ Universidad Autónoma de Yucatán.

Roberts, B. and A. Portes (2006) "Coping with the Free Market City. Collective Action in Six Latin American Cities at the End of the Twentieth Century", *Latin American Research Review* 41(2):57-83.

Robinson, William I. (2003) *Transnational Conflicts: Central America, Social Change and Globalization*. Londres: Verso.

Rodgers, Dennis (2012) "Haussmannization in the tropics: Abject urbanism and infrastructural violence in Nicaragua", *Ethnography* 13(3): 413-438.

Rodríguez Araujo, Octavio (comp.) (2009) *México: ¿Un nuevo régimen político?* Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Rojas Aravena, Francisco y Claudio Fuentes (comps.) (2004) *Gobernabilidad en América Latina. Informe regional: 2004*. Santiago: FLACSO.

Rojas Aravena, Francisco y Fander Falconí (2011) "América Latina y el Caribe: Miradas actuales sobre el desarrollo y la transformación del Estado" en Josette Altmann *et al.* (comps.) *América Latina y el Caribe: perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*, pp. 9-14. San José: FLACSO - Secretaría General.

Rojas Aravena, Francisco y Josette Altmann (comps.) (2009) "Efectos sociales de la crisis financiera en América Latina y el Caribe", *Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática*. San José: FLACSO/AECID.

Rojas Aravena, Francisco, Josette Altmann y Tatiana Beirute (2011) "Integración Política: un nuevo camino hacia la integración latinoamericana". Documento de trabajo presentado en el 12 Foro de Biarritz, Santo Domingo, República Dominicana, 6 y 7 de octubre de 2011.

Rojas, Francisco y Juany Guzmán (comps.) (2011) *Apuntes para una teoría sobre gobernabilidad y convivencia democrática*. San José: FLACSO - Secretaría General.

Rojas Aravena, F. (2005) "Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes", *Nueva Sociedad* 198: 56-73.

--(2004) 'Democracia y gobernabilidad en América Latina', *Papeles* No. 86.

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

--(2008) "Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano", *Pensamiento Iberoamericano. (In)seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia*. No. 2.

Rojas Jorge (2012) *Sociedad Bloqueada: Movimiento estudiantil, desigualdad y despertar de la sociedad chilena*. Santiago: RIL Editores.

- Rojas, C. y E. Baracaldo (2007) “La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de Colombia”, *Urvio* 2: 99-111.
- Sabet, Daniel M. (2012) *Police Reform in Mexico. Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*. Stanford: Stanford University Press.
- Sabia, Debra y Vincent Kohler (2008) “The 2006 Mexican Presidential Election: Democratic Development or Democratic Debacle?”, *Journal of Third World Studies* 25(1): 161-181.
- Sáin, M. (2010) *La Reforma Policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Salazar, F. (2007) “La Prevención Situacional del Delito en Espacios Públicos Urbanos: rol del gobierno local” en L. Dammert y L. Zúñiga (comps.), *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*, pp. 189-212. Santiago: FLACSO.
- Salomón, Leticia (1997) *Poder civil y Fuerzas Armadas en Honduras*. Tegucigalpa: CEDOH y CRIES.
- (2008) *Democracia y partidos políticos en Honduras*. Tegucigalpa: CEDOH.
- Santos, Fabiano y Márcio Grijó Vilarouca (2008) “Political Institutions and Governability from FHC to Lula” en Peter R. Kingstone y Timothy J. Power (comps.) *Democratic Brazil Revisited*, pp. 57-80. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Sassen, Saskia. (2010) “Global inter-city networks and commodity chains: any intersections?”, *Global Networks* 10(1):150-63.
- Sauma, Pablo (2009) *Precarización laboral en Centroamérica: Perspectivas y desafíos para los actores sindicales y sociales. Informe final*. San José: Friedrich Ebert Stiftung (FES).
- Savenije, Wim (2009) *Maras and Barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales en Centroamérica*. San Salvador: FLACSO.
- Savenije, Wim y Chris van der Borgh (2009) “Gang Violence in Central America. Comparing Anti-Gang Approaches and Policies”, *The Brooker* (online), 2 de abril de 2009.
- Schedler, Andreas (2007) “The Mexican Standoff: The Mobilization of Distrust”, *Journal of Democracy* 18(1): 97-98.
- Secretaría de Gobierno de Bogotá (2003) *Elementos para una criminología local: políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- SEGEPLAN (2007a) *Políticas Públicas Vigentes*. Ciudad de Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

--(2007b) *Resultados Encovi 2006. Un logro de todos: La disminución sistemática de la pobreza*. Ciudad de Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

--(2008) *Avances y desafíos de las políticas públicas en la administración Berger: Ejercicio de transición*. Ciudad de Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Sen, Amartya (2009) *The Idea of Justice*. Londres: Penguin Books.

Sepúlveda Malbrán, Juan Manuel y Patricio Frías Fernández (2007) *El Sindicalismo en América Central: Desafíos del futuro a la luz de su memoria histórica*. San José: Organización Internacional del Trabajo.

Serra Vázquez, Luis Héctor (2007) *La sociedad civil nicaragüense, sus organizaciones y sus relaciones con el Estado*. Managua: Universidad Centroamericana (UCA), Centro de Análisis Socio-Cultural y la Friedrich Ebert Stiftung (FES).

Shaw, Victor N. (2007) *Crime and social control in Asia and the Pacific: a cross-border study*. Lanham, Md.: University Press of America.

Shirk, David A. (2011) "The drug war in Mexico confronting a shared threat", *Council special report no 60*. Nueva York: Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action.

Sierra Guzmán, Jorge Luis (2003) *El enemigo interno: Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. Ciudad de México: Plaza y Valdés.

Silva, A. (2009) *Bogotá, de la construcción al deterioro 1995-2007*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Silva, Patricio, and Herwig Cleuren (comps.) (2009) *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile*. Leiden: Brill Academic Publishers.

Silva, Patricio (2003) "Democratisation and State-Civil Society Relations in Chile, 1983-2000: From Effervescence to Deactivation", *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 32(2): 73-96.

--(2010) *Tecnocracia y gobernabilidad Democrática en América Latina*. San José: FLACSO-Secretaría General, AECID.

--(2004) "Doing Politics in a Depoliticised Society: Social Change and Political Deactivation in Chile", *Bulletin of Latin American Research* 23(1): 63-78.

--(2010) *En el nombre de la razón: tecnócratas y política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

--(2012) 'Partidos políticos versus think tanks: Explorando el conflicto entre políticos y tecnócratas bajo los gobiernos de Bachelet y Piñera en Chile'. Paper presentado en el Congreso de LASA (24-26 de Mayo), San Francisco.

- Sojo, Carlos (1999). *Democracias con fracturas. Gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*. San José: FLACSO.
- Sojo, Carlos (2010) *La construcción social de la desigualdad en Costa Rica*. San José: FLACSO y PNUD.
- STSS (2008) *Informe del mercado de trabajo*. Tegucigalpa: Secretaría de Trabajo y Seguridad Social - Dirección General de Empleo - Observatorio del Mercado Laboral.
- Swanson, Kate (2007) "Revanchist Urbanis Heads South: The Regulation of Indigenous Beggars and Street Vendors in Ecuador", *Antipode* 39(4): 708-28.
- Torres-Rivas, Edelberto (2007) *La piel de Centroamérica (una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia)*. San José: FLACSO.
- (1993) "América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis", *Nueva Sociedad* 128: 88-101.
- Trejos Solórzano y Juan Diego (comps.) (2011) *La pobreza en Costa Rica, Tomo I*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica - Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.
- Tulchin, J. y A. Selee (comps.) (2004) *Decentralization and democratic governance in Latin America*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Uldriks, Niels (con Nelia Tello) (2010) *Mexico's Unrule of Law: Human Rights and Police Reform under Democratization*. Washington, D.C.: Lexington Books.
- Ungar, M. (2009) "La Mano Dura. Current Dilemmas in Latin American Police Reform" en M. Bergman y L. Whitehead (comps.) (2009) *Criminality, public security, and the challenge to democracy in Latin America*, pp. 93-118. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Ungar, M. (2011) *Policing democracy: overcoming obstacles to citizen security in Latin America*. Baltimore/Washington D.C.: The John Hopkins University Press/ Woodrow Wilson Center Press.
- Valencia, Astrid and Silvia Rubio (2010) *Regulación del mercado de trabajo, políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en El Salvador*. San Salvador: FUNDE.
- Vargas Solís, Luis P. (2007) *TLC, Empleo e Inversión Extranjera*. San José: Universidad Estatal a Distancia - Centro de Investigación y Evaluación Institucional.
- Wacquant, Loïc (2009) *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durkham y Londres: Duke University Press.

Waiselfisz, J.J. (2007) *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação a Ciência e a Cultura.

--(2010) *Mapa da Violência 2010: Anatomia dos homicídios no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari.

--(2011) *Mapa da Violência 2012: Os Novos Padrões da Violência Homicidano Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari.

WOLA (2010) *Abused and Afraid in Ciudad Juárez: An Analysis of Human Rights Violations by the Military in Mexico*. Washington, D.C.: WOLA.

World Bank (2007) *Democratic Governance in Mexico: Beyond State Capture and Social Polarization*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Wuhs, Steven T. (2008) *Savage Democracy. Institutional Change and Party Development in Mexico*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Zamberlam, J., G. Corso, R.C. Machado Silva *et al.* (2006) *Tendências da Mobilidade Humana nas Três Fronteiras. Realidade Migratória na Diocese de Foz do Iguaçu*. Porto Alegre: Renascença.

Zavaleta Betancourt, José Alfredo (2006) *La militarización de la seguridad pública en México, 1994-1998*. Puebla: BUAP.

Zúñiga, Guillermo (2009) "Políticas públicas y cohesión social. La política fiscal en Costa Rica" en Josette Altmann (comp.), *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Quito: Fundación Carolina.

En el presente libro se presenta al lector los resultados de las investigaciones desarrolladas en el marco del Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática Fase II, coordinado por la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La finalidad de este proyecto se centró en analizar las relaciones entre la convivencia y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe y las posibilidades de su consolidación y ampliación por medio de políticas públicas que impacten de manera positiva las condiciones de tres sectores sociales especialmente vulnerables en la región: jóvenes, mujeres y pueblos indígenas. Asimismo generar visiones integradas por medio de nuevos conocimientos que desde el binomio gobernabilidad-convivencia democrática, acerquen a los más diversos actores de la región en la búsqueda y consecución de estas aspiraciones.



**FLACSO**  
Secretaría General



Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina

