



## *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*

### Gobernabilidad, Convivencia política y seguridad

Juany Guzmán León  
Stella Sáenz Breckenridge  
(Editoras)

Colección Gobernabilidad y Convivencia Democrática

FLACSO Secretaría General

Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Coordinadora Colección: Juany Guzmán León

Editoras: Juany Guzmán León

Stella Sáenz Breckenridge

339.5

G574g Gobernabilidad convivencia política y seguridad / Juany Guzmán  
León, coord. ... [et al.]. -- 1ª. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2013.  
126 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-259-4

1. Gobernabilidad. 2. Política económica. 3. Condiciones políticas.  
I. Guzmán León, Juany, coord. 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

## Gobernabilidad, Convivencia Política y Seguridad

### Presentación

*Adrián Bonilla Soria* .....5

### Introducción

*Juany Guzmán León / Stela Sáenz Breckenridge* .....7

### Gobernabilidad y Convivencia Democrática

*Francisco Antonio Pacheco* .....11

### Convivencia Democrática en América Latina: algunas claves para su estudio e interpretación

*Santiago Basabe Serrano* .....29

### Seguridad, Gobernabilidad y Convivencia

#### El dilema de la seguridad ciudadana: ¿enmascarar la ingobernabilidad o potenciar la convivencia democrática?

*Mercedes Muñoz Guillén*.....41

### Seguridad, gobernabilidad y convivencia: una mirada hacia el territorio

*Carmen Rosa De León-Escribano* .....59

### Desafíos de la Convivencia Democrática en América Latina

#### Seguridad ciudadana para las mujeres

*Marcela Piedra Durán* .....69

### Juventud, Participación y Construcción Democrática

*Carlos Ramos* .....93

### Desafíos de la convivencia democrática en América Latina:

#### Pueblos Indígenas

*Otilia Lux de Cotí*.....107

## **Presentación**

Los textos que se presentan en este volumen son elaborados en base al propósito de integrar los principales ejes de debate que posicionan los vínculos transversales en un conjunto de temas como factores a considerar, tanto económicos, políticos y sociales, en la reflexión conceptual y metodológica del trinomio Gobernabilidad – Convivencia y Seguridad.

Estos textos fueron presentados en el Seminario Gobernabilidad, Convivencia Política y Seguridad, realizado en San José, Costa Rica, el día 13 de marzo de 2013 con el propósito de recoger en un debate integrador de los distintos seminarios y talleres temáticos que dieron cuenta en el transcurso del Proyecto, de distintos factores a considerar en la aspiración por generar conocimiento y formas de abordar la relación entre los conceptos de gobernabilidad y convivencia política, transversados por la discusión en torno a las múltiples dimensiones de la seguridad que afectan este binomio.

El Seminario se realiza en cumplimiento de unos de los objetivos del Proyecto titulado Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina, cual es precisamente, avanzar en la generación de conocimiento sobre la relación entre los dos conceptos pilares que dan nombre al Proyecto, que en su Fase II, retoma las preguntas planteadas en la primera etapa del proyecto, y que apunta precisamente, casi de manera obligatoria a introducir activamente en la discusión las relaciones entre convivencia democrática y seguridad. Este Proyecto ha sido desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El libro que presentamos, Gobernabilidad, convivencia política y seguridad, 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, por un lado están las ponencias que podríamos llamar más conceptuales, y por otro, la lectura de la relación entre gobernabilidad, convivencia y seguridad, desde la observación de casos concretos.

En esta perspectiva, hay que destacar las relaciones entre gobernabilidad e institucionalidad en su doble condición de contexto y garante de la convivencia política. Se llama también la atención sobre los vínculos tanto con las estrategias de desarrollo a nivel nacional, como en relación a los procesos de internacionalización de la toma de decisiones. Ello sin dejar

de lado las implicaciones normativas, tanto adjudicadas por la cultura y el “deber ser”, como en relación a las reglas de juego y el debate sobre su cumplimiento. Finalmente, se da cuenta del papel diferenciado de la pluralidad de actores que inciden y confluyen en la relación entre gobernabilidad y convivencia. Al respecto, se llama la atención del desafío a la convivencia política que le imprimen entornos de violencia social, que permea amplios grupos de población sobre todo en Mesoamérica.

El propósito de este volumen es que los capítulos sean de insumo para continuar el debate y el análisis, con miras a la generación de conocimiento sobre el tema, pero también como aporte al quehacer “en la política”, para quienes tienen la responsabilidad de la toma de decisiones públicas.

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

El Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina<sup>1</sup> ha sido desarrollado en un contexto en que América Latina y el Caribe buscan mecanismos diversos para hacerse oír en el concierto internacional; su objetivo se enmarca en analizar las relaciones entre convivencia y gobernabilidad democrática en esta región y las posibilidades de su consolidación y ampliación por medio de políticas públicas que impacten de manera positiva los sectores sociales especialmente vulnerables en la región. Además propone generar visiones integradas por medio de nuevos conocimientos que, desde el binomio gobernabilidad y convivencia democrática, acerquen a los más diversos actores de la región en la búsqueda y consecución de estas aspiraciones.

Así el alcance regional del Proyecto en que se enmarca este libro, ha sido a través de los resultados de su segunda fase un insumo en la construcción no solamente de las aspiraciones por la convivencia política y la gobernabilidad, sino en la capacidad de elaboración de discursos más comunes y con dimensión propositiva, en la medida que se conozca más a sí misma en sus similitudes, pero también en sus diferencias y particularidades. La finalidad es que sus resultados contribuyan en esta dirección y sean de utilidad para quienes tienen responsabilidades públicas en el presente y también las tendrán en el futuro cercano.

El libro que tiene usted en sus manos y que se titula, como el Seminario que le dio origen, *Gobernabilidad, Convivencia Política y Seguridad*, tiene el propósito de recoger en un debate integrador los principales ejes de debate que posicionan los vínculos transversales en un conjunto de temas como factores a considerar, tanto económicos, políticos y sociales, en la reflexión conceptual y metodológica del trinomio Gobernabilidad – Convivencia y Seguridad.

Este esfuerzo se desarrolla también en el marco de una discusión sobre las distintas dimensiones del concepto de seguridad como garante de la convivencia política entre ciudadanos y grupos sociales<sup>2</sup>, un concepto de seguridad colectiva incluyente que se compromete no solamente con el binomio prevención-acción; sino que trasciende a la búsqueda de condiciones para la gobernanza que contribuya al bienestar y convivencia ciudadana en ejercicio pleno de derechos y responsabilidades.

---

1 Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática Fase II, coordinado por la Secretaría General de FLACSO, auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

2 Puede verse también otra publicación resultado del proyecto mencionado: Guzmán Juany y Sáenz Stella (editoras). *Seguridad y Convivencia Democrática. Múltiples dimensiones de la relación*. FLACSO, San José, Costa Rica, Julio 2013.

En esta perspectiva, se analizan los mayores desafíos presentes en la región para la construcción de la gobernabilidad y la convivencia democrática y las reflexiones sobre su determinación, tomando en cuenta de manera particular las voces de tres grupos de población que se considera prioritario sean escuchados (mujeres, jóvenes y pueblos indígenas). Ello resulta de la mayor importancia, porque permite identificar algunas claves teóricas que intervienen en el desarrollo de la institucionalidad democrática y en consecuencia en las características que asume la gobernanza y la convivencia política en los distintos países de América Latina.

En efecto, es posible identificar algunas ideas fuerza que son planteadas por las y los autores reunidos en este volumen, pero que pueden inclusive desagregarse en las variables que dan nombre al libro. Al respecto, en relación con Gobernabilidad y convivencia política, se llama la atención sobre los siguientes factores:

1. El descrédito de la política tiene un impacto en las instituciones democráticas. La crisis de confianza en las instituciones y en los políticos, limita la capacidad de respuesta
2. Es posible observar una ruptura en la cultura de asignación de mandos superiores. Las capacidades en la gestión de lo público afecta la convivencia política.
3. Hay una suerte de divorcio entre las diversas expresiones de canalización de demandas ciudadanas y los mecanismos de interlocución con las autoridades públicas. En ese sentido se hace necesario plantear reformas en las instituciones formales, que suscite una mayor convergencia entre la organización de la sociedad civil y las instituciones políticas.

En relación con la Seguridad, hay cuatro aspectos que se destacan:

1. La importancia de establecer en la agenda pública de manera explícita los derechos ciudadanos frente a los objetivos de seguridad. En sociedades afectadas por la inseguridad, parece haber resultado muy fácil, el sacrificio de las libertades, frente al fantasma de la inseguridad. Es un tema que debe estar presente en las agendas nacionales y locales.
2. Se resalta el papel y las responsabilidades de los medios de comunicación y del uso asertivo de los mismos con referencia al análisis de la seguridad y a las percepciones ciudadanas sobre la misma.

3. Debe considerarse también “la economía política de la violencia”, la violencia es un negocio rentable para algunos. Ello está a la base de las vulnerabilidades de la convivencia democrática mientras este entorno prevalezca en diversas comunidades de la región.
4. Asumir la dimensión territorial de la seguridad y de la convivencia política. Importancia de la recuperación del territorio para el desarrollo de la convivencia y la disminución del miedo.

Finalmente, están las voces de diversos grupos de población, que ponen en la agenda pública sus necesidades diferenciadas y que llaman la atención sobre la importancia de reconocer no solamente la diversidad, sino el entorno de desigualdad, discriminación y exclusión que son los enormes desafíos a la gobernanza y la convivencia. Son múltiples las variables a considerar y que están planteadas en los textos de las y los autores, sin embargo interesa llamar la atención sobre algunas ideas fuerza compartidas:

1. El desafío de la violencia contra las mujeres. Es importante crear mecanismos que incentiven la formulación de políticas públicas que respondan a esta realidad y garanticen protección de los derechos de las mujeres.
2. Se requieren procesos de capacitación efectivos para mujeres que ocupan o aspiran participar en roles políticos de importancia.
3. Hay una deuda de programas educativos que procuren la inclusión de la juventud en fuentes de empleo, así como programas preventivos educativos y en salud, frente al consumo de drogas que en algunos casos se ha convertido en un problema de salud pública, que afecta también negativamente la convivencia.
4. Hacer posible la convivencia desde la perspectiva del “Buen Vivir”. Importante tener en cuenta la dimensión territorial, no solamente como espacio de convivencia, sino como sentido primario de pertenencia e identidad. Es un reclamo explícito de las comunidades indígenas

Estos temas han sido planteados, tanto desde casos nacionales, como regionales y subregionales. En cualquier caso desde la visión más de conjunto como la que muestran los artículos de Francisco Antonio Pacheco y Mercedes Muñoz, o pasando por comentarios y desafíos para las subregiones, como los textos de Santiago Basabe y Carmen Rosa de León; o las lecturas desde las y los jóvenes (Carlos Ramos), las mujeres (Marcela Piedra) y los pueblos indígenas ( Otilia Lux de Coti); todos ellos muestran

que las interacciones entre las variables de gobernabilidad, convivencia política y seguridad parecen determinarse mutuamente y no pueden prácticamente ser analizadas de manera independiente. Debe más bien continuar la reflexión y el análisis en esta dirección.

Consideramos que los aportes que se reúnen en este libro, se constituyen en un insumo valioso para el debate sobre gobernanza y convivencia. Deseamos dejar constancia de nuestro reconocimiento y gratitud a las autoras y autores de este libro, a todas las personas que de manera desinteresada dieron su opinión, para comprender cada vez más el pensar y sentir de las y los latinoamericanos; de igual forma reiteramos nuestro agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), por el apoyo al Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

Juany Guzmán León  
Coordinadora

Stella Sáenz Breckenridge  
Asistente Investigación

Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática  
FLACSO

## Gobernabilidad y Convivencia Democrática

Francisco Antonio Pacheco <sup>3</sup>

**Resumen:** El autor realiza un análisis del fenómeno de la negatividad y la desconfianza con que se mira hoy la política y que tienden a limitar el desarrollo normal de la vida social. La sociedad se pone en contra de la política sin comprender que es imprescindible para desarrollar una convivencia digna entre los seres humanos. La salida obvia ha sido imponer límites, controles crecientes a los políticos y esto tiende a hacer más lentas las decisiones y más difícil su labor creativa. Los problemas se nutren de ellos mismos, en este caso, y nos llevan a círculos viciosos: al no poder la política desplegar sus posibilidades de crear una sociedad mejor, aumenta la reacción en su contra. Se agrava el problema porque afecta las instituciones.

Las reacciones sociales de inconformidad contra el sistema aparecen por todas partes. Parecería lógico atribuir las a la crisis económica y sin embargo, si esta no existiera sobrevivirían aun cuando sus manifestaciones fueran menos claras. El problema no es económico es político. Prueba de ello es que en países de cierta estabilidad, como Costa Rica, se da con fuerza. La tentación de recurrir a soluciones populistas puede desembocar en problemas mayores, como la dictadura. ¿Cabe alguna solución? El autor propone trabajar en dos aspectos. Por un lado, a muy largo plazo, educando mejor. Por otro, a corto y mediano plazo, remozando la estructura político jurídica del país.

**Palabras clave:** Crisis. Anemia cívica. Inconformidad. Antipolítica. Estructura jurídico política de Costa Rica.

Si examinamos la situación actual —básicamente Europa y los países americanos—, vamos a encontrar, por todas partes, un panorama similar. En distintos países, aparecen aspectos críticos, en unos casos con más dramatismo, en otros, con menos. No es de extrañar. Dentro de ámbitos culturales afines, surgen tendencias y problemas similares. Los contactos efectivos entre la gente aumentan y, con ellos, las posibilidades de contagio y de imitación. La corrupción propiamente dicha se internacionaliza y la evasión y ocultamiento de capitales, por ejemplo, traspone fronteras inevitablemente. Pero,

---

<sup>3</sup> Expresidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Período Legislativo 2006-2010.-

igual ocurre con las costumbres, los gustos, las tendencias. El caso de los Estados Unidos tiene particularidades específicas, pero esta salvedad debe tomarse apenas, como una advertencia del peligro de generalizar demasiado.

La situación de Europa se puede ligar, fácilmente a sus problemas económicos. Al fin y al cabo, es en este aspecto donde se hace más visible la globalidad. La influencia de la economía, en los procesos políticos y culturales —descubierta y difundida en siglos XIX y XX, tan inclinados al economicismo— es innegable. ¿Cómo ignorar que el detonante de la crisis actual de Europa y los Estados Unidos fue de orden financiero?<sup>4</sup> Las inversiones inmobiliarias, el papel de los bancos, particularmente de los menos regulados, los beneficios excesivos obtenidos antes, durante y después del estallido de la crisis, por quienes los dirigen,<sup>5</sup> son aspectos consustanciales al fenómeno que se vive ahí. Pero, no por eso, explican de manera suficiente lo que ocurre.

¿Y América Latina? Ya sabemos que, en general, nuestra situación económica resulta positiva. La exportación de materias primas y los recursos energéticos deberían estar consolidando el desarrollo de algunos países sobre bases más firmes. Si lo logran, tendrán grandes oportunidades en el futuro. Los fenómenos más complejos de equilibrio político interno (Venezuela, Argentina, por ejemplo), requieren consolidar una arquitectura institucional más fina. Sin embargo, yo me atrevería a decir que el problema es la sostenibilidad a mediano y largo plazo de su actual orientación y las dificultades de consolidar una convivencia democrática en que las rupturas no se conviertan en abismos y se rehuya la tentación del populismo. Brazil se muestra como una esperanza fundada.

4 El “Atlas Financiero de Le Monde Diplomatique 2012. *La estafa del siglo*”. (<http://www.mondiplo.net/ATFI>) ilustra la tendencia. “*La sumisión de las economías al poder de los banqueros parece clara. Procede de una triple automutilación de los Estados. La primera desde los años 1970 cuando los poderes públicos se prohíben endeudarse con sus bancos centrales y caen en manos de los mercados. La segunda es consecuencia del recorte de los ingresos fiscales a los ricos. La tercera, deriva de la desreglamentación del comercio del dinero que abre paso a la especulación sin freno. Desde entonces las instituciones financieras tienen barra libre. Los bancos, en función de su expansión, han proyectado su lógica...A costa de las clases medias y de los asalariados...*”

5 Los análisis de Galbraith sobre la empresa dan un contexto apropiado para comprender los excesos ocurridos en los bancos. Según lo explica, la tecnoestructura de la gran empresa busca su autonomía. Ver: GALBRAITH, J. K y otros, **La crisis de las sociedades industriales**. Ed. Zero, Madrid, 1972 . Ver también: PACHECO Francisco Antonio, **Introducción a la Teoría del Estado**, Euned, San José, Costa Rica, 1986. Págs. 215-220

¿Cómo sorprendernos de las alteraciones en la convivencia democrática y la gobernabilidad, después de lo ocurrido en Grecia, en Chipre o en España? ¿Y qué decir de Irlanda —otro modelo de prosperidad—, de Italia, de Portugal? Evidentemente, los fenómenos políticos por sí solos no explican del todo lo que ocurre, pero, los económicos tampoco. Lo político posee una especificidad <sup>6</sup> y un peso propios. Ni una ni otra parte de la realidad pueden independizarse, ni entre ellas mismas, ni de otras dimensiones de lo humano. El asunto afecta la sociedad entera y no sólo los negocios o la desocupación, el lado más humano de las recesiones.

Sin embargo, no debemos confundir la manifestación externa de los problemas, con las causas verdaderas. Las crisis económicas son más bien el detonante, la chispa capaz de convertir el tono cansino de los electores en actitud abierta de inconformidad y de protesta. El desenfado de la gente, al atacar el sistema que hace patente la crisis, no es la crisis. Sus causas no son ni la desocupación ni la bajada de los ingresos de la gente. Con una economía en amplio crecimiento en la Unión Europea y en los Estados Unidos y con efectos positivos sobre los otros países, los temas de gobernabilidad y de convivencia democrática hubieran podido soslayarse. Nótese que digo “soslayarse”. Posiblemente, los casos de corrupción, como los surgidos en España, habrían sido vistos con menos indignación. Y sin embargo, la inconformidad con la vida política, seguiría ahí, esperando el momento para saltar sobre el sistema.

La tesis que subyace en estas páginas es que la crisis financiera nos ha puesto de cara a problemas arrastrados por mucho tiempo, cuya naturaleza es específica y por lo tanto diferente de la realidad económica, la más visible, y que esos problemas inciden sobre la estabilidad y el equilibrio de los países. No me atrevería a calificarlos, ad portas, de problemas políticos, aunque lo son, porque su complejidad desborda también esa categoría. La psicología social debería ser capaz de dar cuenta de muchos fenómenos económicos y políticos pero su desarrollo no ha sido suficiente, hasta ahora.

Un examen exhaustivo de estos temas, debería llevarnos, a considerar, además, la visión del mundo dominante en nuestra época, la mentalidad de la gente, sus valores, sus temores y deseos. Para agotar el análisis, se requeriría un enfoque “multifactorial” que demandaría una labor

---

6 Cfr. FREUND, Julien. *L'Essence du Politique*. Éditions Sirey, 1965

ingente. Por, lo pronto, hemos de conformarnos con menos. Nuestro análisis se circunscribirá a los factores de orden político que están afectando nuestra convivencia democrática y nuestra gobernabilidad y, según sospecho, la de muchos otros.

### Aproximación al problema

En estas páginas, tomo como referencia a Costa Rica. Sin embargo, me temo que muchos de los aspectos señalados aquí, resulten aplicables a otros países. Puede ser. Por eso, comienzo transcribiendo un párrafo de un artículo periodístico, publicado por Constantino Urcuyo, en el que nos lanza al rostro una pregunta... lo justo sería decir, una serie de preguntas, sobre la forma en que se siente el costarricense hoy en relación con la vida política. “*¿Qué pasa —se pregunta y nos pregunta— cuando sentimos que estamos en el peor de los mundos? ¿Podremos vivir indefinidamente con este sentimiento sin que se produzcan rupturas significativas en nuestra convivencia; sin que surjan salvadores que ofrezcan todo a la gente para sacarla de la nada y que la gente les crea?*”<sup>7</sup>

Hay un hecho cierto: el desencanto se extiende y afecta la participación electoral. Mucha gente rechaza toda forma de involucramiento en la política activa, sumiendo en grave riesgo, la vida democrática. El populismo, “*una retórica que halaga la soberanía popular y reposa sobre una adhesión efectiva de los ciudadanos*”<sup>8</sup> nos amenaza. Desgraciadamente, ese halago a la soberanía popular al margen de la mal llamada democracia formal, conduce a la demagogia. El paso de aquí a la dictadura franca o encubierta, no es difícil. Por eso, quienes

7 En el texto se lee: “¿Qué sucede cuando la gente piensa que los diputados son vagos y ladrones, que legislan en beneficio propio? ¿Qué ocurre cuando la ciudadanía siente que los miembros del Poder Ejecutivo no son honestos y están dedicados al saqueo de los bienes públicos? ¿Qué pasa cuando grandes sectores de la población están convencidos de que los jueces no cumplen con sus deberes y favorecen a los delincuentes?...¿Qué pasa cuando las personas no creen en la llamada clase política (presidentes, ministros, diputados y magistrados)? ¿Qué pasa con la legitimidad –reconocimiento del derecho a gobernar– de los representantes, cuando se ve a estos como separados irremediablemente del pueblo que los eligió y anteponiendo exclusivamente sus intereses personales? ¿Qué pasa cuando los ciudadanos se quejan incansablemente del Estado? ¿Qué ocurre cuando las visiones de fracaso y apocalipsis se transforman en pasiones generales y dominantes?” URCUYO, Constantino. *¿Qué pasa? ¿Qué pasa cuando las personas no creen en la llamada clase política?* La Nación (digital) 19/04/2012

8 “Le populisme est une rhétorique flattant la souveraineté populaire et reposant sur une adhésion affective des citoyens”. Christophe, PREMAT. «Amnis, revue de civilisation contemporaine de l’Université de Bretagne Occidentale, Europes /halsh-00156719 1 - 22 jun 2007. Pág.4

aspiramos a ver consolidadas formas de convivencia democrática suficientes y sostenibles, debemos conjurar el peligro, a tiempo.

La vida democrática ideal, tal como la concebíamos hace poco, ha dejado de existir. El modo de funcionar las sociedades, los estados, no corresponde a lo esperado. Las decisiones políticas se judicializan, la democracia representativa se debilita progresivamente. El análisis, con mucho de vaticinio, que nos ofrecía Allain Minc años atrás,<sup>9</sup> cuando anunciaba el resurgimiento del populismo, sigue siendo válido, y los peligros que señalaba, parecen agudizarse. Los medios de comunicación y las encuestas van desplazando en las convicciones de la gente a los resultados de las votaciones. Los jueces triunfantes desplazan a los políticos, incluso, sin tener legitimidad suficiente para hacerlo. La falta de fe en las instituciones se extingue.

Las dificultades presupuestarias de muchos gobiernos dejan en desamparo a la clase media y a los sectores más pobres de la población. Muchos ciudadanos tienden a refugiarse en la indiferencia o en el sueño en tiempos idos, ampliamente idealizados. Los oídos se cierran para el discurso político. El Estado benefactor se debilita, con justificación y sin ella, y esto —que lo sepa quien no lo ha visto—, no va a quedar impune. Mientras tanto, el fantasma de la corrupción, organizada o no, lo devora todo.

Como consecuencia del contagio general, las instituciones, al menos en Costa Rica, empiezan a enfrentarse unas a otras. El Tribunal de Elecciones denuncia y se enfrenta a los políticos con razón o sin ella; la Sala Constitucional reduce el campo de acción de la Asamblea Legislativa y esta toma decisiones que enojan a la Corte Suprema de Justicia. A la administración, los márgenes que la Contraloría le impone le parecen estrechos... en fin, el sistema institucional ha comenzado a mostrar, desde hace bastante tiempo, límites y debilidades. La satisfacción de las aspiraciones de la gente se torna débil o se pospone, porque el funcionamiento del Estado parece ocurrir en cámara lenta. Por otra parte, la transparencia creciente —tan positiva en principio— desmitifica el poder y exhibe divergencias y flaquezas que no todo el mundo interpretará adecuadamente. Por todas parte, la inconformidad se acumula. En la mente de la población aparecen, mezclados con la ineludible realidad, los fantasmas de la corrupción, del sentimiento de inseguridad, las huellas del crimen

9 Ver: MINC, Alain, *L'Ivresse démocratique*, edit. Gallimard, 1995

organizado y todo ello le abre paso a la anemia cívica y a la sustitución de la política por la antipolítica. Si los problemas empiezan a hacerse evidentes en medio de un éxito económico relativo, ¿qué cabe esperar cuando las cosas anden mal?

La desmitificación y la pérdida de legitimidad de los gobernantes y, en general de los políticos, les produce satisfacción a algunos. Sin embargo, los efectos de esta tendencia pueden resultar, al final, devastadores. Después de que la antipolítica toma fuerza y la anemia cívica se agudiza, los movimientos anarquizantes parecen encontrarse a la vuelta de la esquina. Queda reservada una posibilidad para el final... la siguiente: la dictadura. La evolución natural parece llevarnos fácilmente a un desequilibrio de gran magnitud. Y, como de lo que se trata es de conjurar los peligros y no simplemente describirlos, el asunto deja de ser teórico. Al fin y al cabo, descubrir los peligros es el primer paso para evitarlos.

### **La corrupción recrudece los problemas políticos, pero no los explica suficientemente**

Nadie parece estar satisfecho con nada. Un sentimiento de injusticia invade a la sociedad, más allá de lo que fue usual en el pasado. Por una parte, la gente se siente injustamente tratada por quienes detentan el poder formal, por otra, los políticos se sienten injustamente tratados por la gente. Muchos piensan que, para terminar con el problema, bastaría con un poco más de bienestar para la población. Tengo mis dudas. Desgraciadamente, las aspiraciones de la gente no son simples de satisfacer y un incremento del bienestar puede aliviar tensiones, pero no acaba con el problema.

Mucha gente ve en la corrupción la causa de estos males y, en efecto, es imprescindible considerar las consecuencias devastadoras sobre la vida social de la corrupción, para entender la crisis de la democracia y otros fenómenos colectivos relevantes. El robo, la defraudación, el tráfico de influencias, son fenómenos decisivos cuando se quiere explicar lo que ocurre en el Estado, en la vida pública y la política. Sin embargo, la corrupción no es un fenómeno nuevo. Es fácil idealizar el pasado, pero no al punto de negar este hecho. Sabido es que se trata de una tendencia espontánea de los seres humanos. En el pasado hubo casos de corrupción en el ámbito público. En el 48 motivaron

una reacción violenta. Detrás de aquellos hechos sangrientos, estaban empujando los factores políticos. La falta de probidad y aún los intereses económicos puede considerarse apenas con causas, aspectos integrados al fenómeno político que culminó con la Revolución. La corrupción del pasado fue más graves que la de hoy porque quedaba relativamente invisibilizada y, según sospecho, con mejores posibilidades de verse beneficiada de una impunidad insolente. Y el sistema siguió funcionando sin graves lesiones, en la mayoría de los casos.

Existe algo nuevo en materia de corrupción: el daño que produce se agrava con el regodeo público con sus formas más asquerosas, en ocasiones, imaginarias. Vivimos tiempos de exhibicionismo y de falta de pudor y eso trae consecuencias trágicas para la vida democrática. La televisión es, a menudo, caldo de cultivo que expande el fenómeno e invita a la gente a formar parte de él, en medio de intentos por combatirlo que suponemos sinceros. La tendencia a convertir la política en espectáculo, planteada inicialmente por Neil Postman<sup>10</sup> y retomada luego por otros autores, está causando estragos. Por aparecer en las pantallas, funcionarios, testigos y hasta jueces, pierden el comedimiento que exige su función, con graves consecuencias para la gente y para la política.

### **El malestar en la vida social y el debilitamiento de la política**

Por otra parte, el incremento en el bienestar depende de las posibilidades de actuar de los políticos. Para lograrlo, el político necesita, a diferencia del funcionario burocrático, márgenes para emprender una actividad libre. En los estados modernos existe el *principio de legalidad* que no le permite a ningún funcionario público, ni aún a los políticos encargados de las más altas responsabilidades del Estado, actuar sin disponer de un fundamento suficiente en la ley. Por eso, para que el Estado funcione adecuadamente, los márgenes que le conceda el ordenamiento jurídico al político han de ser suficientemente amplios. Se trata de que el derecho, por necesidad social, les reconozca un ámbito suficiente de acción. Mientras la tendencia se dirija a achicar ese ámbito, la vida social retrocederá en calidad.

---

10 POSTMAN, Neil. **Amusing ourselves to death: public discourse in the age of showbusiness.** Penguin Books, 1986. La tesis central es que el valor de la imagen priva sobre la palabra y el show se posesiona de la cultura.

La desconfianza en la política lleva a la quimera de querer controlarlo todo, normativizarlo, convertirlo en decisión de jueces y contralores que terminan por jugar un papel político encubierto. Mientras el país no entienda que el derecho y la política son órdenes distintos de la realidad social, no corregiremos el rumbo equivocado que llevamos. No digo que derecho y política sean campos necesariamente opuestos; digo que son distintos. El político no es un burócrata, ni el burócrata es político. El primero tiene que emprender una acción creativa, innovadora, oportuna y, sobre todo, rápida, para que sus efectos sociales resulten significativos. Esto no se logra, sin un espacio confortable de acción. El segundo, el burócrata, aplica normas, directrices, instrucciones, tan inteligentemente como sea posible, sin olvidar que su misión es apegarse al ordenamiento jurídico. Cuando el burócrata se toma libertades en esta materia se transforma en político.

Para que el político pueda cumplir su cometido, normalmente caben dos posibilidades: La primera, propia de un Estado social de derecho, como el nuestro, consiste en reservarle al político un campo de acción amplio, en el que prive la discrecionalidad y pueda moverse con soltura. La segunda, consiste en burlar el derecho. Muchos gobernantes creativos e innovadores han escogido esa vía. Algunos detestables dictadores a los que se les debe poco o nada, también.

Cada día hay más derecho y menos política. La gente que aplaude la reducción del campo de acción de los políticos y se solaza con la idea de que no puedan hacer casi nada (aunque se les exija todo). Esto intensifica el vicio del círculo en que estamos encerrados. Se crean controles artificiosos y se fomenta la delación pues eso aumenta la posibilidad de meter en prisión a más políticos por delitos recién inventados. Los verdaderos delincuentes que aprovechan la vida política en su beneficio, se irán mimetizando con los condenados por los delitos artificiosos, hasta hacerse invisibles. Ningún acto verdaderamente significativo de corrupción ha sido detectado en virtud del sistema de controles. El resultado es el opuesto del que se esperaba.

La toma de decisiones se ve rodeada de peligros, pues la ley tiende a mostrarse no solo restrictiva sino amenazante, y este fenómeno afecta la eficiencia de la burocracia misma. Se da así, la delegación

hacia arriba. Es decir, toda decisión peligrosa —cada vez es mayor su número—, se traslada al jefe. La administración pública se debilita y la eficiencia, por la que todo el mundo clama, disminuye rápidamente. El jerarca se torna en burócrata, asumiendo riesgos adicionales, pues termina decidiéndolo todo o casi todo.

Por otra parte, el político se siente acosado —con razón, a menudo— por los medios de comunicación colectiva que despliegan una labor de investigación constante y exhaustiva de sus actos. Y esta actitud, socialmente tan valiosa en los casos de corrupción efectiva, se torna amenazante aun para los mejores políticos que viven en el centro de una profusión de noticias y reportajes que lo afectan negativamente o pueden afectarlo. La tentación de tomar precauciones excesivas, de hacerse lento, de cuidarse las espaldas, afecta la calidad de su trabajo y esto contradice su condición de político.<sup>11</sup>

Las redes —otro fantasma, a veces difamador— han empeorado la situación, en parte porque se ha exagerado su importancia como expresión de la opinión pública.<sup>12</sup> El temor a las redes y su uso, por sí mismo, incide en las decisiones políticas. Los gobernantes y quienes aspiran a serlo, modifican su conducta, a menudo para mal, por la sola representación imaginaria de lo que las redes van decir, podrían llegar a decir o callan y por el temor de que influyan en los formadores de opinión. Algunos políticos pasan horas interactuando en las redes, con ánimo de mitigar sus inevitables reacciones negativas, en lugar de trabajar en lo suyo. El acoso proviene de distintos frentes y la tentación de la huída crece inconteniblemente.

Como si no fuera suficiente, el endurecimiento de la ley se acompaña de un endurecimiento de las sanciones. No sólo se “normativiza” lo que debería ser libre acción política, sino que se sanciona penalmente.

---

11 Ver ORTEGA y GASSET, José. **Mirabeau o el Político**. Obras Completas, T III, Editorial Revista de Occidente, quinta edición, Madrid, 1962. En este ensayo se definen las características del político y los rasgos consignados ahí, aun cuando nunca concurren de manera completa en un político real, ofrecen pistas importantes para ilustrar la contradicción entre las condiciones que le son propias y la situación actual.

12 Según el *Centro de Estudios Pew*, (2013) la opinión en Twitter tiende a los extremos y a la crítica y lo que se expresa en la red social no suele coincidir con el sentir de la mayoría de la opinión pública. “...Twitter users are not representative of the public...” “those who get news on Twitter – and particularly those who tweet news – are very different demographically from the public...” <http://www.pewresearch.org/2013/03/04/twitter-reaction-to-events-often-at-odds-with-overall-public-opinion/>

Se crean delitos artificiosos, para contener la conducta impropia de quienes ejercen el poder.<sup>13</sup> El sistema jurídico desconoce el sentido de la responsabilidad política cuyo juez es el elector y la penaliza. No se trata, ahora, de robo, de estafas, sino de delitos de mera creación legal. Cada vez que un político sea condenado por este tipo de delitos, crecen en el público, en el electorado, la sensación de que la corrupción aumenta y se consolida el desprestigio de la política.

### **Tres paradojas de la vida política que empujan en el mismo sentido**

Todo lo anterior nos lleva a plantear una primera paradoja de la vida política: ***A mayor desilusión y frustraciones más regulaciones, y a más regulaciones mayor desilusión y frustraciones.*** Si bien la gente menos perspicaz induce al sistema a consolidar esa tendencia, los políticos no son ajenos al proceso.

Ya podemos formular una segunda paradoja de la vida política: ***El político, cuando actúa como tal desea reducir el campo de acción del adversario tanto como sea posible y ampliar el propio, también, tanto como sea posible.*** Desea, para sí, amplios márgenes de acción; para su oponente, lo opuesto: que no pueda variar nada de lo que él ha hecho y que no pueda hacer casi nada, salvo lo que él quiere que haga. Por esto, los diputados de oposición son propensos a votar leyes que limiten la acción de quienes tienen el mando y tan reacios a dejarles espacios para que actúen. Aparece así, otra manifestación de la misma tendencia: convertir en derecho lo que debería ser discrecional, sin percibir que la decisión final, a menudo, la arbitrará un juez falible y sin legitimada democrática para hacerlo. Es decir, ocurre exactamente lo contrario de lo que le conviene al país... a un país equilibrado. Recordemos la famosa frase: “Costa Rica es una democracia disfuncional con un sistema jurídico hiperlegalista”.<sup>14</sup> Ya sabemos por qué.

Viene al caso hacer referencia a la tercera de las grandes paradojas de la vida política: ***A mayor aspiraciones de la población***

---

13 Ver la **Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito**, N° 8422, como ejemplo de esta tendencia.

14 Según los cables de “Wikileaks”, los diplomáticos estadounidenses veían a Costa Rica, como una democracia “disfuncional” e “hiperlegalista”, lenta para tomar decisiones, ávida de una reforma y con instituciones “abotagadas e ineficientes, que dan servicios de mala calidad y que son susceptibles a la corrupción”. La Nación (digital) 20/03/2011

***satisfechas, más insatisfacción se genera.***<sup>15</sup> Hay un punto de partida: las necesidades satisfechas dejan de interesar a la gente de manera total y, más bien, cada necesidad satisfecha genera nuevas necesidades, al punto de que mientras más necesidades se satisfacen, más necesidades insatisfechas existen. Se debe resolver las paradojas mencionadas o, al menos, atemperar sus efectos, si queremos avanzar en la dirección correcta.

El paso de la sociedad de consumo a una sociedad de equilibrio con las posibilidades reales del planeta será duro. Lo que hoy mueve a la gente no es lo que nos dice el discurso ecológico, conservacionista (esto mueve a muchos pero no a la mayoría), sino la disparidad por el consumo. La gente, mucha gente, ha dejado de poner los pies en la tierra y se mueve en las nubes del mundo ficticio que ofrecen las pantallas, de todo tipo y tamaño. Se nos han hecho perder de vista la diferencia entre lo virtual y lo real. Un mundo de ilusiones —por no decir de fantasías— irrumpe en medio de la realidad. A veces, ni aún quienes padecen las carencias mayores, los pobres verdaderos, se salen de este esquema. En las geniales paredes de Quito, alguna vez leí: “Basta de realidades, queremos ilusiones”. Confieso que se trata de una propuesta tentadora. Sin embargo, si queremos sacar adelante nuestros países con equidad, se requiere un urgente “rebalanceo” entre las aspiraciones y realidades. Ese desequilibrio aumenta la crisis de la política.

### **La situación se torna crítica.**

La solución a muchos de los problemas planteados parece darse cuando se posiciona un discurso capaz de entusiasmar a grandes sectores de la población. Por desgracia, este tipo de planteamientos propicia la demagogia e induce a formas refinadas de autoritarismo, apoyadas en procesos electorales. Digamos, de paso, que son preferibles las formas refinadas que las directas. Sólo un desbordamiento de autoridad, permite complacer las demandas de grandes sectores de la población, sin atender la solidez de las bases que permiten satisfacerlas.

Después de las recientes elecciones, Italia ha alcanzado, una vez más, la dimensión de país ingobernable. En los últimos tiempos, el país había aumentado su estabilidad política. Esto se debió, en buena

---

15 Cfr. PACHECO, F. A. **Educación y Sociedad en Costa Rica**. Edit. Fundación UNA, Heredia, Costa Rica, 1996. Págs.111 y siguientes.

parte, al “bono” otorgado al partido que obtienen la mayoría —unos diputados o senadores extra—, y a una búsqueda de la estabilidad, más marcada. El problema alcanza ahora, una categoría distinta y en esto coinciden los analistas de temas políticos.

Emerge Beppe Grillo desde los movimientos sociales y la izquierda antisistema y convierte a su Partido de las Cinco Estrellas, en el más grande de Italia. Berlusconi sobreviviente inesperado, para muchos, usa las instituciones, aunque se jacte de estar por encima de la política. Grillo, habituado al espectáculo, llega desde el escenario, apoyado en la vieja tradición italiana del teatro de la calle para atacar la política y lo que ella representa. Berlusconi, propietario de buena parte de los medios, domina también el arte del espectáculo político. Entre ambos, el centro-izquierda de Bersani resiste. Lejos queda Monti, el tecnócrata, convertido en político, que se encargó de sacar adelante las políticas de austeridad.

En el momento en que escribo estas líneas, no hay fórmula a la vista capaz de construir alguna alianza entre dos de las tres fuerzas más votadas. La situación parece ser caótica. Por fortuna, el sistema parlamentario ofrece siempre salidas como la convocatoria a nuevas elecciones. Que el sistema político italiano abandone el centro y haya buscado los extremos, no es lo más importante. Lo significativo es el mensaje de los líderes de los grupos de los extremos. No se trata de que sean de derecha y de izquierda sino de algo mucho más interesantes: ambos se presentan como figuras que reniegan de la política. Las consecuencias de lo que ocurre en Italia nos dan señales de que algo similar podría ocurrir en otras partes.

### **La antipolítica, desde adentro y desde adentro.**

El descrédito de la política ha llegado al punto de que hoy se tiende —cada vez más intensamente— a hacer política renegando de la política. Se está tornando en vicio hacer política contrapolítica. La política es totalizante. Lo político, como decía mi maestro de la Universidad de Estrasburgo, Julien Freund, atrae lo político, lo contagia, lo envuelve<sup>16</sup>. Por esto, quienes se oponen a la política e intentan destruirla, están haciendo política. El antipolítico que actúa desde adentro, busca el poder, es decir, el control del Estado. El que Quienes actúan desde

---

16 Cfr. FREUND, Julien. *L'Essence du Politique*. Op. Cit.

fuera, pretende lesionar el sistema sin matarlo del todo, pues, como los parásitos, si devoraran completamente al ser vivo que los acoge, morirían ellos mismos.

Para el antipolítico de fuera, el “outsider”, nada es posible dentro de este sistema. Hablan de movimientos y no de partidos. Los fines de la antipolítica son los movimientos sociales, la politización de la cultura, las manifestaciones y, finalmente, la revuelta misma, aunque desarmada. Su posición es cómoda, pues elude toda responsabilidad por la falta de realizaciones, de resultados, a diferencia de lo que le ocurre al gobernante. Piden transparencia sin tener que ofrecerla. Además, recogen aplausos con facilidad. Su acción se beneficia de la crítica sistemática que ejercen ciertas élites financieras o mediáticas contra quienes ejerce el poder o aspiran a ejercerlo.

Según se cree de manera simplista, la degradación que viene sufriendo la democracia, es producto exclusivo de quienes han tenido responsabilidades políticas. Y claro que lo es, en gran medida. Sin embargo, muchos que no tienen o no han tenido formalmente responsabilidades políticas y viven sumidos en la antipolítica, son igualmente responsables del eventual fracaso de la democracia. Particularmente, los outsiders viven en medio de una gran contradicción: desacreditan la forma de ejercer el poder y rehuyen conquistarlo para cambiarla. El caso más notorio es el de Grillo. Sin recurrir a los medios de comunicación colectiva (cero televisión) y aprovechando la crisis económica, llegó al poder sin proponérselo. Hoy es político formalmente, sin tener la menor idea de cómo conducirse como tal. El sistema les tendió una trampa y cayeron en ella.

### **Cambios en la mentalidad**

Cabe preguntarse, entonces, ¿qué ha cambiado hoy? Obviamente, la mentalidad, los valores, como se proclama hasta la saciedad. Pero, esto encierra una paradoja. Las variantes más significativas en materia de valores sociales, según pienso, van precisamente en contra de la corrupción y por lo tanto esta debería de disminuir. La cuasi desaparición de valores sociales como el pudor —en vías de extinción—, como la privacidad, como la lealtad contrapuesta a la delación, deberían disminuir las posibilidades de impunidad. Lo que antes se encubría o se dejaba pasar, por un cierto estilo en el comportamiento, considerado refinado, hoy se saca a la luz pública,

con desparpajo. Como ocurre normalmente en la sociedad, lo que en una etapa se considera un comportamiento valioso, deja de serlo y, más bien, la conducta opuesta se erige en norma de conducta colectivamente apoyada. Por ahí he visto, en la página de algún medio de comunicación, una entrada para denunciar cómodamente cualquier acto que, a juicio del informante, parezca corrupto. Conceptos como traición, ligada al honor, amistad incondicional, rechazo social a la delación, se desmoronan.

En efecto, al amparo de una fuerte vigilancia a lo interno de los ámbitos laborales, ejercida por unos en relación con otros, los riesgos de denuncias —con fundamento o sin ella— van aumentando rápidamente. El Ministerio Público se siente presionado a denunciar cualquier forma de corrupción y la mera sospecha, sin mayor fundamento, lo lleva, por temor a convertirse en cómplice, a extender la investigación indefinidamente, cuando no se puede formalizar acusaciones. Las autoridades se sienten compelidas a actuar de la misma manera.

¿Estoy defendiendo, entonces, el ocultamiento y la impunidad? De ninguna manera. Debo aclarar que la exposición de estos hechos, particularmente de la evolución social en relación con ellos, no significa ni crítica ni apoyo. Ahí está la realidad, frente a nosotros. Simplemente, los recojo con el afán de comprender. En lo personal, cuando se ha comprobado la corrupción sin precipitaciones y con objetividad, como ciudadano, me he sentido satisfecho. Me alegra que cuanto deba salir a luz, salga. Aunque siempre me preocuparán la ligereza y los excesos punitivos. Y aquí volvemos a encontrar la paradoja antes enunciada.

### **Apatía y enojo. El Problema**

¿Qué induce a explicar el enojo y la grave apatía en materia de participación política en función de la corrupción? Si repasamos la historia de los últimos 75 años, nos encontramos con número sos movimientos de rebeldía. “Los indignados” no parecen ser del todo originales. Se definen como “un movimiento” apartidista, pacífico, ajeno a las jerarquías y transparente, libre de afiliación a ningún sindicato o partido. Es decir, se trata de un movimiento apartado de

toda forma institucional de carácter político.<sup>17</sup> Es inevitable, para quien conoce la historia reciente que se trata de una tendencia reiterada. Recuerda a los rebeldes de los años sesentas y de un poco antes, como los “*Probos*” de Estrasburgo o ciertos grupos anarquizantes en Berlín. El discurso antipolítica se dio en Costa Rica, sin efectos inmediatos, en los setentas cuando los intelectuales de izquierda denostaban el sistema, seguros de que lo harían caer.

No es sorprendente que los últimos movimientos hayan encontrado inspiración en un hombre de una generación anterior, Stéphane Hessel, y en un opúsculo, generoso y altruista, dotado de inspiración y valentía, pero sin pretensiones de originalidad, que nos remite a los problemas de hoy, evocando la resistencia francesa contra los nazis. Por cierto que su mensaje es menos coyuntural que el de muchos de los grupos que plantean actualmente, reivindicaciones (*Movimiento 15-O, Movimiento 15-M, de España, Syrias en Grecia*) ligadas a la crisis financiera y a los abusos de la banca, a los bajísimos índices de tributación de grupos financieros y otros excesos (*Occupy Wall Street, Ocupad Wall Street*) y a las excesivas medidas de ajuste impuestas en Europa. *Anonymous*, un fenómeno de aires anarquistas generado en la red, caracteriza muy bien estas tendencias. SIRYZA, en Grecia, aceptó plenamente su rol político y se convirtió en partido.

### ¿Problemas sin solución?

Hasta hace poco, las crisis aparecían de tanto en tanto y eran seguidas por un ajuste que permitía llegar a un punto de estabilidad. El desarrollo cíclico, los modelos ajustados y vueltos a ajustar, los nuevos paradigmas, sobre todo económicos, que emergían poco a poco, venían a absorber el malestar acumulado y permitían un grado de desarrollo mayor. Dígase lo que se diga, la gente, en términos porcentuales, dispone hoy a niveles de vida muy superiores a los que haya tenido nunca, en ningún momento de la evolución de la humanidad. Se dirá

---

17 HESSEL, Stéphane. **Indignez-vous !** Indigène éditions, 2010 (Lema del libro: *Ceux qui marchent contre le vent. (Aquellos que caminan contra el viento).*)

¡Indignaos!, Indignez-vous !, en el original en francés, es un opúsculo de enorme éxito en Europa, que combate el consumismo y la distracción mediática mientras se aplican los recortes, y propugna por la indignación sin violencia. Para el autor, el motivo fundamental de la Resistencia fue la indignación. La creciente distancia entre los muy ricos y los muy pobres, el estado del planeta, el tratamiento a los inmigrantes y los gitanos, la competitividad, la dictadura de los mercados financieros y la liquidación de la seguridad social justifican la insurrección pacífica.

que existen, también más pobres en estado de miseria que nunca antes y es cierto, aunque no porcentualmente. Las estadísticas, aún las más favorables, sólo producen satisfacción porcentual. Y hay algo peor. Cabe señalar el hecho de que hoy la miseria se ha hecho visible y número sas personas la consideramos motivo de escándalo. ¿Sirve este dato de algo más que de consuelo? Al menos muestra que es posible progresar.

Para bien o para mal, el desarrollo económico y social, propicia inevitablemente la inconformidad. La inconformidad que produce la subida del nivel de desarrollo humano, por momentos, parece quedar conjurada, pero sólo se trata de un ilusión pasajera, un preámbulo de su recrudescimiento. Detrás de este fenómeno se asoma una de las paradojas de lo político a que nos referimos antes. Hace mucho vengo hablando de la “economía de las aspiraciones”, como un ideal de vida. La ausencia efectiva de este precepto de ética social, en la conducta de la gente, es causa de grandes males.

Nos hemos concentrado en analizar la situación en sus rasgos más descarnados y es lógico que el lector se pregunte si no hay aspectos positivos que mostrar y, algo más importante aún, si no existe una salida previsible. Obviamente, en muchos países existen instituciones sólidas, poblaciones razonables, una historia capaz de fortalecer la institucionalidad democrática y mejorarla. Costa Rica presenta estos rasgos. ¿Podemos inferir entonces que existe una salida a los problemas actuales? Lo primero que debemos advertir es que nunca en la vida social se regresa al punto de partida, aunque no pueda prescindirse de él. Algunas ventajas se han perdido para siempre. Dicho lo anterior, debemos señalar que la evolución hacia formas más perfectas de organización social en democracia no a ocurrir como si cayera del cielo. Se requiere construirla. ¿Sobre qué bases, con qué recursos morales e intelectuales?

En Costa Rica nunca hemos tenido más gente preparada. Se necesita, sin embargo, hacer consciencia de la situación actual, de la necesidad de no conformarse con los puntos de vista dominantes, de tratar de entender perspectivas como la expuesta aquí. Debemos trabajar mucho los temas ligados a la mentalidad dominante, remozando la educación nacional. No sólo hay analfabetismo por desuso, lo hay por mal uso. Este trabajo, sin embargo, es lento, toma décadas.

Mientras tanto, se puede avanzar en la solución de otros aspectos fundamentales que podrían ayudar a mejorar la situación general del país. Por ejemplo, se requiere urgentemente cambiar la organización política, remozarla con planteamientos como los formulados por el impropriamente llamado grupo de notables.

### **El grupo de expertos que analizó el diseño institucional del país.**

Como saben bien muchos de los participantes en el análisis de estos temas, Costa Rica acaba de recibir el aporte de un grupo de personas —un informe— que presentó 97 recomendaciones sobre cómo mejorar la vida democrática y la gobernabilidad. Para quienes se interesen, los resultados están disponibles<sup>18</sup>. Fue producido a solicitud de la Sra. Presidenta de la República, <sup>19</sup> doña Laura Chinchilla Miranda y orientado por algunas ideas como las siguientes: Le exigimos mucho a los gobiernos y no les damos los instrumentos necesarios para realizar las obras que el país necesita. A veces, las minorías secuestran a las mayorías y les impiden actuar, aprovechando las imperfecciones del sistema. Por eso, con las reformas propuestas, se buscó no premiar ni incentivar el deseo de nadie de obstruir la democracia. Se le debe poner remedio a ambas cosas. El buen funcionamiento del Estado mejora notablemente la calidad de la democracia, pues facilita la respuesta adecuada y oportuna a las necesidades de la gente. El precio de no emprender cambios a tiempo, resulta mucho mayor que el de no hacer nada al respecto.

Los efectos de la propuesta, de llegar a adoptarse —en los mismos términos o en otros parecidos— traería un influjo positivo sobre el funcionamiento del Estado y sobre la democracia. Y es lógico que así sea. La solución de los problemas sociales y materiales tiene como requisito resolver los problemas de diseño institucional, por eso, las sugerencias siempre respondieron a problemas reales definidos de previo. El grupo se atuvo, desde el punto de vista ideológico, a los principios que establece la Constitución Política. La propuesta da margen para que los actores políticos, una vez puestas en marcha las

18 Ver, también, la sistematización producida por el Consejo de la Promoción de la Competitividad, serie aportes para la acción N°3. [www.cpc.cr](http://www.cpc.cr)

19 PACHECO, de la CRUZ, JIMÉNEZ, PIZA, VOLIO Y URCUYO. **Propuesta para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe final de la Comisión Presidencial sobre gobernabilidad democrática.** Edit. MIDEPLAN. Enero 2013.

recomendaciones, si así ocurriera, le impriman al país las orientaciones ideológicas que consideren oportunas, con base en las reglas de juego democrático, es decir, de la Constitución Política del país.

# **Convivencia Democrática en América Latina: algunas claves para su estudio e interpretación.**

Santiago Basabe Serrano<sup>20</sup>

## **Resumen**

Este artículo hace un recuento básico de las principales ideas que han circulado alrededor de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza democrática. Posteriormente, el artículo desemboca en la idea de la convivencia democrática, apuntando que desde esa perspectiva es posible vincular de forma analítica dos elementos que de alguna manera habían sido tratados como compartimentos estancos: el estudio de las instituciones formales y la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas. Además, el artículo plantea que la posibilidad de mejorar las formas de relacionamiento democrático, sea frente a reglas de juego formales, sea frente a instituciones informales que articulan a los actores, está dada por el afianzamiento de la confianza inter pares dentro de la sociedad.

Entendida la confianza como la esperanza medianamente creíble en la realización de una acción específica por parte del otro, lo que se propone desde la idea de convivencia democrática es que el fortalecimiento de la confianza constituye el punto de partida para la consolidación de las instituciones democráticas y no la variable que se explica en función de los desempeños de las reglas de juego. Adicionalmente, el artículo señala algunas ideas teóricas y metodológicas que podrían ser tomadas en cuenta de cara a la formulación de futuras agendas de investigación. En ese aspecto se plantea la construcción de conceptos empíricamente observables y, a la par, de mediciones precisas, fiables, replicables y que por tanto disminuyan los sesgos propios de la investigación interpretativa. La consolidación de las estrategias metodológicas cualitativas y cuantitativas es otra de las recomendaciones que se plantea con el objetivo no sólo de mejorar la calidad de la investigación existente sino también con miras a ofrecer insumos de política pública que sean fácilmente trasladados a las agendas políticas de los países de la región.

---

<sup>20</sup> Profesor Investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador. Correspondencia dirigirla a: [sbasabe@flacso.edu.ec](mailto:sbasabe@flacso.edu.ec)

## **Gobernabilidad y gobernanza democráticas: trayectorias y puntos de desencuentro.**

Hablamos del concepto de convivencia democrática como el punto de llegada que resulta de una serie de intentos previos por comprender las realidades políticas, económicas y sociales de América Latina. Al respecto, las primeras teorizaciones se anclaron al concepto de “gobernabilidad”, entendido como el conjunto de acuerdos entre actores políticos que, sobre la base de instituciones políticas consolidadas, permitían la consecución de políticas públicas estables en el tiempo y eficaces en cuanto a sus resultados sociales (Camou, 2000). Este concepto inundó los estudios de diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales y arrojó elementos de juicio interesantes para mejorar la calidad de las nacientes democracias latinoamericanas. La idea de que las instituciones importan y que es necesario llegar a acuerdos entre tomadores de decisiones que vayan del mediano al largo plazo están implícitas en muchas de las conclusiones halladas tanto en los trabajos que estudian presidencialismo (Carey, 2003) y legislaturas (Cheibub, 2002) como en aquellos que analizan las interacciones entre dichos Poderes del Estado y las cortes de justicia (Basabe-Serrano, 2012; Dargent, 2009; Helmke, 2002).

El enfoque propuesto en el concepto de gobernabilidad radicaba, esencialmente, en una visión “desde arriba” de la política y en la creencia de que las instituciones formales *per se*, en cuanto a su diseño y mecanismos de incentivos selectivos, eran capaces de alcanzar equilibrios sociales estables -lo que en términos micro económicos se denominan puntos de equilibrio paretianos-. A la par, el concepto de gobernabilidad apuntaba hacia la generación de un conjunto de tomadores de decisiones que por sus aptitudes y desarrollo profesional en la administración de lo público deberían ser los llamados a profesionalizar la política. En definitiva, la propuesta se orientaba a señalar que la modificación de las preferencias de los actores junto a la variación en el diseño institucional puede generar cambios en los resultados de la política. El argumento aquí planteado en términos intuitivos corresponde al que desde los estudios de política analítica esbozó Charles Plott (1967) cuando generalizó la idea de la “ecuación básica de la política”.

Ante la dificultad de conseguir resultados sociales eficientes en el campo de la estabilidad de los presidencialismos, en el marco de los acuerdos inter pares o en el plano de la disminución de las desigualdades sociales y económicas, surge el concepto de “gobernanza”. A diferencia de su antecesor -governabilidad-, que ponía énfasis en instituciones formales y actores políticos, lo que se pretendió con este nuevo constructo era incorporar de forma directa a la discusión política a diferentes actores ciudadanos organizados alrededor de diversas demandas sociales (Peters et al, 2002). Aunque en la idea de la gobernabilidad no estaba ausente la dimensión del procesamiento y resolución de las demandas ciudadanas, se planteaba la existencia de un sistema político legitimado en función de la representación alcanzada en las elecciones, y por ello con capacidad exclusiva de diseñar políticas públicas y dar solución a los problemas de la ciudadanía. En alguna medida, lo que el concepto de gobernanza desafía es el esquema político planteado en las visiones sistémicas (Easton, 1996).

La propuesta inclusiva del concepto de gobernanza apuntaba entonces a un involucramiento en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, sea a través de mecanismos institucionales de democracia directa -como la consulta popular o la revocatoria del mandato- generados por iniciativa de la población, sea a través de diferentes formas de acción colectiva que constituyeron a las calles como los nuevos escenarios de toma de decisión política. Desafortunadamente, dentro de la investigación científica e inclusive en el campo de las políticas públicas, estas dos vertientes fueron asumidas como propuestas autónomas y sin espacios de intercambio. Aunque dicha decisión propició aportes teóricos valiosos tanto en los estudios sobre democracia directa como en los relacionados con la movilización social, la ausencia de puntos de intersección propició que desde diferentes sectores se asumiera que la participación política de la ciudadanía tensionaba con la institucionalidad formal.

Como consecuencia de este divorcio entre la comprensión de la política en la que las instituciones formales tienen un espacio específico y definido, cuál es el de reducir la diversidad de preferencias de los actores alrededor de una decisión política, y aquella en la que la

asociación espontánea de ciudadanos se la asume como el eje de la agenda de políticas públicas aún por encima de acuerdos normativos previamente aceptados, el Estado de Derecho tendió a debilitarse aún más en la región (Méndez et al, 1997). En efecto, la incapacidad de las reglas de juego para procesar las demandas ciudadanas sumada a la equivocada percepción de que los partidos políticos, los políticos y las instituciones por ellos generadas no tenían ningún papel que jugar en el régimen democrático propiciaron casos de inestabilidad presidencial en diversos países de la región. Aunque en ninguno de estos eventos crisis se dio paso a gobiernos autoritarios, la democracia sufrió sobresaltos (Hochstetler, 2006)

### **La convivencia democrática como una propuesta aglutinadora de la gobernabilidad y la gobernanza democráticas.**

Frente a estas aparentes tensiones, el concepto de convivencia democrática propone en primer lugar la idea de que el estudio de la institucionalidad formal es perfectamente compatible con la posibilidad de que el juego de la política se desarrolle asumiendo a la ciudadanía como un actor decisivo. En otras palabras, se plantea un marco analítico en el que sea posible considerar tanto estructuras orientadas a la reducción de conflictividad -instituciones formales- como actores ciudadanos que sin ser parte de aquellos considerados como “jugadores de veto formal” -cortes constitucionales, ejecutivos y legislativos- (Tsebelis, 2002) están en capacidad de generar discusión pública e incidir en la toma de decisiones políticas. Así, una de las fortalezas de la perspectiva descrita es que viabiliza el estudio no sólo de las interacciones entre reglas de juego formales y actores sino también los diferentes resultados que surgen de dicho intercambio.

De los diferentes resultados que surgen de la interacción de instituciones formales y actores quizás el más “natural” constituye el acoplamiento de los individuos a los incentivos selectivos organizados alrededor de las reglas de juego. No obstante, hay otras opciones, posiblemente las más frecuentes en escenarios conflictivos como los de América Latina, que la propuesta de la convivencia democrática permite capturar. Me refiero específicamente a aquellos casos en los que los actores son capaces de modificar las reglas de juego de forma tal que los resultados que la moral institucional pretendía alcanzar

son diametralmente diferentes a los que se observa en la realidad. Aquí está presente, por tanto, la distancia cada vez más amplia que se observa en la región entre el “deber ser” normativo y el “ser” de lo cotidiano. El resultado social descrito, que puede considerarse como un sub producto en términos de la teoría de juegos, da la pauta para argumentar que la idea de convivencia democrática permite también analizar este comportamiento como una de las dimensiones del concepto de instituciones informales.

Aunque el concepto mencionado es aún elusivo, existen intentos de connotación que vale la pena destacar. De ellos, quizás el más completo y que aglutina a diferentes autores señala que las instituciones informales constituyen un conjunto de reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y obligadas a su cumplimiento a través de canales no establecidos oficialmente (North, 1990; O’Donnell, 1996; Carey, 2000; Lauth, 2000; Brinks, 2005; Helmke y Levitsky, 2006). Asumiendo entonces que las instituciones informales pueden orientarse en la misma dirección de las de carácter formal, lo que la convivencia democrática señala es que en América Latina el escenario más frecuente es el de reglas de juego formales que se orientan en dirección opuesta a las asumidas por los actores. Nuevamente, esta distancia entre lo prescriptivo y la praxis de la vida social de la región es lo que desde la convivencia democrática se plantea como un reto para entender los diferentes problemas que afrontan nuestros países.

En esta discusión, uno de los elementos clave que permiten entender no sólo la emergencia cada vez más vigorosa de instituciones informales sino también los factores que explican por qué las de naturaleza formal interpelan de forma tangencial a la ciudadanía es el concepto de confianza. Por ello, la discusión desde la convivencia democrática asume que la confianza, esbozada como la esperanza medianamente creíble respecto a la realización de un acto por parte de otra persona, es la base esencial de cualquier forma de organización social, independientemente de valores relacionados con la ubicación económica o política de los individuos. Aunque esta no es una idea ausente en la discusión académica pues subyace a la reflexión esencial de la teoría de juegos -sobre todo en la lógica del juego del dilema del prisionero o en el desarrollo de equilibrios a partir de juegos repetidos

(Axelrod, 2006)- parecería ser un elemento de juicio que de a poco ha ido perdiendo relevancia dentro de la investigación científica. Desde perspectivas teóricas más comprensivas, las ideas esenciales de los trabajos de Tocqueville (2005) o de Putnam (1993) se orientan precisamente a señalar la influencia decisiva de la confianza entre las personas tanto para la generación de institucionalidad como para la construcción de sociedades más igualitarias, cual es el ideal del régimen democrático. Sobre dicha base, la noción de convivencia democrática enfatiza adicionalmente en la idea de que la pérdida de confianza entre las personas tiene efectos sobre otras dimensiones como la seguridad ciudadana, las relaciones de género o el tipo de dinámicas que se dan al interior de las familias. Los resultados empíricos que arroja el proyecto “Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe” dan cuenta precisamente de lo dicho<sup>21</sup>. La ciudadanía se siente distante tanto de instituciones formales como de los actores y organizaciones sociales y políticas esencialmente porque no confían en los resultados de su accionar.

De otro lado, el estudio citado provee información empírica que da cuenta que en el caso de la seguridad ciudadana, uno de cuyos componentes consiste en el involucramiento de las personas en las estrategias de prevención del delito, los resultados no terminan de ser satisfactorios. Una de las razones expuestas tanto en la valoración cualitativa como cuantitativa es la baja confianza que tienen entre sí las personas de cara a plantear un proyecto asociativo orientado a generar beneficios comunes. Dado que el incremento de la cooperación depende en gran medida de la esperanza que se tienen en las acciones del otro, la ausencia de confianza dificulta alcanzar resultados sociales estables en el tiempo. Aunque desde el trabajo seminal de Mancur Olson (1992) conocemos que la cercanía en cuanto a preferencias individuales de las personas no asegura que el resultado de la acción colectiva genere decisiones eficientes para el grupo, y que este problema se lo resuelve a través de incentivos institucionales, la realidad de América Latina lleva a considerar que adicionalmente es necesario propiciar cambios en cuanto al comportamiento de los actores.

---

21 Este proyecto de investigación fue dirigido por la Secretaría General del Sistema FLACSO y apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Los primeros resultados del trabajo realizado se encuentran disponibles de forma gratuita en: [http://www.flacso.org/uploads/media/Voces\\_Latinoamericanas\\_sobre\\_Gobernabilidad.pdf](http://www.flacso.org/uploads/media/Voces_Latinoamericanas_sobre_Gobernabilidad.pdf)

En este plano, la centralidad de la confianza inter pares vuelve a ocupar un espacio decisivo pues la idea de la convivencia democrática plantea que el cemento de la sociedad se halla en la construcción de valores cívicos. Esta afirmación no es menor pues dentro de la investigación científica se plantea, en general, que la confianza de la ciudadanía se incentiva a partir de la construcción de instituciones democráticas que generen equilibrios estables (Cook y Gronke, 2005; Mishler y Rose, 1997). Frente a dicha perspectiva, una de las ideas que se propone es que una institucionalidad democrática se solidifica en el tiempo si se encuentra anclada en una sociedad en la que los actores establecen acuerdos inter temporales que se cumplen de forma medianamente creíble. En otros términos, la posibilidad de que las instituciones se tornen estables está definida por la reducción de lo que en teoría de juegos se conoce como riesgo moral (Ostrom, 1998). Metodológicamente, lo que se propone es que para presentar alternativas claras es necesario colocar a la confianza como variable explicativa y no como dependiente, como es lo común dentro de los trabajos científicos.

### **Algunas ideas básicas para una futura agenda de investigación.**

Una de los elementos clave para generar una agenda de investigación sostenible en el tiempo tiene que ver con la fortaleza de la evidencia empírica. Para ello se requiere sistematicidad, trabajos comparados y perspectivas temporales amplias. En dicho esfuerzo, las ideas teóricas ya referidas en este artículo requieren de un diseño metodológico en el que estén presentes instrumentos metodológicos cuantitativos y cualitativos. Una de las falencias de los trabajos sobre confianza y democracia se da no sólo por la ubicación de este concepto como variable dependiente, tal cual se ha citado, sino además por la fragmentación existente entre aquellos trabajos interesados esencialmente en mediciones con  $n$  grande (Seligson, 2002; Inglehart, 1998; Jackman y Miller) y aquellos en los que se exploran pocas unidades de análisis (Stolle et al, 2005). Vincular la profundidad en detalles del trabajo cualitativo con la generalidad de los rasgos esenciales de un fenómeno que provee la estadística es una vía para una mejor comprensión de la confianza dentro del régimen democrático (Levi y Stoker, 2000).

De otro lado, un ejercicio comprensivo de la realidad democrática de la región tiene que ver con la comparación entre países esencialmente

diferentes en términos de rendimientos democráticos y, sobre todo, de confianza inter personal. Una debilidad frecuente de la investigación científica suele ser considerar para el análisis casos en los que la variable dependiente tiene el mismo valor. Aunque dichos modelos no se desprecian *per se*, la ausencia de varianza en los valores del fenómeno que se pretende estudiar -en este caso la confianza- genera sesgos que son difícilmente resolubles. En función de la evidencia empírica que se tiene en América Latina, entre los países que se podrían usar como casos de control -por tener mayores niveles de confianza ciudadana- estarían Uruguay y Costa Rica e inclusive países que están fuera de la región.

Un ejercicio adicional que se plantea para generar una agenda más productiva y con resultados que puedan constituir insumos de políticas públicas consiste en verificar hipótesis que surjan de concepto agregados a diferentes niveles de abstracción. En ese aspecto, si bien el estudio de los vínculos entre democracia y confianza inter pares es esencial, resulta imprescindible también conocer las posibles relaciones causales entre confianza y formas de relacionamiento en micro espacios de interacción, como es la familia, la educación formal o los espacios públicos. En ese plano, incentivar la realización de experimentos es un ejercicio en el que la investigación en América Latina debe concentrarse. El control de variables y la consiguiente reducción de sesgos que ofrece la investigación experimental aportarían con evidencia más precisa sobre las preferencias de la ciudadanía y sus formas de relacionamiento y convivencia democrática (Ostrom y Walker, 2005).

Finalmente, e independientemente de lo ya señalado, una idea básica para futuras agendas de investigación es la necesidad de propiciar mediciones empíricas precisas y con el menor nivel de sesgo posible. Aunque hay conceptos que suelen traer problemas de medición, como el de la confianza precisamente, uno de los retos está dado por identificación de vínculos fiables entre nociones teóricas y referentes empíricos. Al respecto, uno de los puntos que pueden marcar la diferencia entre las propuestas generadas alrededor de la idea de la convivencia democrática y otras ya esbozadas en las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales estaría dado por el énfasis otorgado a diseños de investigación más rigurosos en términos teóricos y

metodológicos. Al final, investigaciones con resultados claramente observables empíricamente no sólo aportarán al desarrollo de la ciencia como tal sino que además constituirán herramientas e insumos valiosos para los tomadores de decisiones políticas.

## **Bibliografía**

Axelrod, Robert. 2006. *The Evolution of Cooperation: Revised Edition*. New York: Basic Books.

Basabe-Serrano, Santiago. 2012. "Judges without Robes: Exploring Judicial Voting in Contexts of Institutional Instability. The Case of Ecuador's Constitutional Tribunal (1999-2007)". *Journal of Latin American Studies* 44(1): 127-163.

Brinks, Daniel. 2005. "Judicial reform and independence in Brazil and Argentina: The beginning of a new millennium?" *Texas International Law Journal* 40 (2): 595-622.

Camou, Antonio. 1996. "La múltiple (in) gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual." *Revista Mexicana de Sociología* 62 (4): 159-188.

Carey, John M. 2000. "Parchment, equilibria and institutions" *Comparative Political Studies* 33 (6): 735-761.

Carey, John M. 2003. "Presidentialism and Representative Institutions." En, Domínguez, Jorge I. y Shifter, Michael (eds.). *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Cheibub, José Antonio. 2002. "Minority Governments, Deadlock situations, and the Survival of Presidential Democracies" *Comparative Political Studies* 35: 284-312

Cook, Timothy E, y Paul Gronke. 2005. "The Skeptical American: Revisiting the Meanings of Trust in Government and Confidence in Institutions" *Journal of Politics* 67 (3): 784-803.

- Dargent, Eduardo. 2009. "Determinants of Judicial Independence: Lessons from Three Cases of Constitutional Courts in Peru (1982-2007)". *Journal of Latin American Studies* 41 (2): 251-278.
- Easton, David. 1996. *Esquema para el análisis político*. 1996. Buenos Aires: Amorrortu.
- Helmke, Gretchen. 2002. "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy." *American Political Science Review* 46 (2), 291-302.
- Helmke, Gretchen, y Levitsky, Steven. 2006. *Informal Institutions and Democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Hochstetler, Kathryn. 2006. "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America." *Comparative Politics* 38 (4):401-18.
- Inglehart, Ronald. 1998. "The Renaissance of Political Culture." *American Political Science Review* 82 (4): 1203-1230.
- Jackman, Robert W. y Ross A. Miller. 1996. "A Renaissance of Political Culture?" *American Journal of Political Science* 40 (3): 632-659.
- Lauth, Hans-Joachim. 2000. "Informal institutions and democracy" *Democratization* 7 (4): 21-50.
- Levi, Margaret y Laura Stoker. 2000. "Political Trust and Trustworthiness" *Annual Review of Political Science* 3: 475-507.
- Méndez, Juan E., Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comp.) 1997. *The (Un) Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Mishler, William y Richard Rose. 1997. "Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluation of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies." *Journal of Politics* 59 (2): 418-451.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about consolidation". *Journal of Democracy* 7 (2): 45-57.

Olson, Mancur. 1992. *La Lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa.

Ostrom, Elinor. 1998. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action Presidential Address, American Political Science Association, 1997" *American Political Science Review* 92 (1): 1-22.

Ostrom, Elinor y James Walker (eds.). 2005. *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons for Experimental Research*. New York: Russell Sage Foundation.

Peters, Guy, Jon Pierre y Lorena Murillo S. 2002. "La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?" *Foro Internacional* 42 (3): 429-453.

Plott, Charles. 1967. "A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule." *American Economic Review* 57: 787-806.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, USA: Princeton University Press.

Seligson, Mitchell A. 2002. "The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of the Ecological Fallacy?" *Comparative Politics* 34 (3): 273-292.

Stolle, Dietlind, Marc Hooghe, Michele Micheletti. 2005. "Politics in the Supermarket: Political Consumerism as a Form of Political Participation" *International Political Science Review* 26 (3): 245-269.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México, 2005

# **El dilema de la seguridad ciudadana: ¿enmascarar la ingobernabilidad o potenciar la convivencia democrática?**

M.Sc. Mercedes Muñoz Guillén<sup>22</sup>

**Resumen:** En este trabajo se analiza la asimilación por parte de la prensa y los actores políticos costarricenses del discurso penal de guerra (mano dura) que desde los años ochenta se emite desde los Estados Unidos. El primer apartado se dedica a explicar el contexto histórico que permite que el tema de la seguridad pase a primer plano. El segundo, se ocupa de caracterizar las estrategias discursivas utilizadas por los “garantistas” y partidarios de la “mano dura”. El tercero, atribuye el uso político que hacen los medios y los políticos de la percepción de inseguridad hacia estrategias de ocultamiento y a situaciones concretas de ingobernabilidad. En el cuarto y último, se señala la conveniencia de sustituir el actual Modelo de Derecho a la Seguridad por otro orientado a potenciar la convivencia democrática, al que se denomina Modelo de Seguridad de los Derechos.

**Palabras clave:** seguridad ciudadana, percepción de inseguridad, discurso penal de guerra, garantismo, modelo de derecho a la seguridad, modelo de seguridad de los derechos.

## **Abreviaciones:**

**PNUD.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

**INEC.** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

**Presentación:** Llama la atención que Costa Rica un país imaginado internacionalmente como un Estado de paz y democracia sea observado como un país inseguro por sus pobladores; así se desprende del último informe del Estado de la Nación, cuando en este documento se sostiene que la inseguridad percibida por las personas es de las más intensas de América Latina. (Programa, 2012: 23). La situación no es nueva y se mantiene pese a que los niveles objetivos de violencia delictiva son de los más bajos del Istmo y a que se encuentra una disminución de los actos delictivos desde hace ya varios años.

---

<sup>22</sup> Historiadora. Catedrática de la Universidad de Costa Rica. Investigadora de temas relacionados con la problemática de seguridad del Estado Costarricense en el marco de la Región Centroamericana.

Al analizar la inseguridad ciudadana debe tenerse en cuenta que ésta, en tiempos de la globalización, no es patrimonio particular de ningún país ni región del mundo, ya que está presente en mayor o menor medida en todo el orbe. Lo particular y paradójico del caso costarricense es que desde el exterior se le atribuye a Costa Rica – de acuerdo con una reciente encuesta internacional- la condición del “país más feliz del mundo”..

Explicar cuándo, dónde, por qué y cómo se construye esa alta percepción de inseguridad es una de las razones por las que en este artículo se pone atención al impacto del discurso penal de la guerra. Pero a diferencia de otros enfoques que atribuyen esta exacerbación del miedo a la violencia delictual, aquí se le interpreta como resultado de una estrategia discursiva de las élites; orientada a disimular una situación incómoda que se presenta cuando los gobiernos de turno ven erosionada su capacidad de gobernar y se convierten en simples administradores de las políticas aprobadas por las agencias financieras internacionales.

Así, mientras más reducida es su capacidad para responder a las demandas de los ciudadanos con políticas sociales, más insisten los gobernantes en reducir el problema de la (in)seguridad a una simple y desnuda cuestión de política criminal. Este “modelo de derecho a la seguridad” -y el discurso penal de guerra en que se fundamenta-, lejos de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad ha fomentado la exclusión social y deteriorado significativamente la convivencia democrática

El discurso penal de guerra (o de “mano dura”, en su versión local) ha demostrado poseer una extraordinaria vitalidad. No sólo ha resultado ser impermeable al hecho de que en Costa Rica la percepción de inseguridad no guarda relación con los indicadores de victimización real, sino que ha enfrentado con éxito y hasta acallado los cuestionamientos “garantistas” surgidos del campo de la criminología liberal. La tasa nacional de encarcelamiento ilustra bien el estado actual de la correlación de fuerzas entre garantista y partidarios de la mano dura (Programa, 2012: 23).

Pero lo que verdaderamente pone de relieve el peso alcanzado por las tesis de mano dura en la sociedad costarricense, es el uso y abuso

que en las campañas políticas se hace del tema de (in)seguridad ciudadana. A juzgar por las agendas políticas que se manejan en el periodo, la inseguridad más que ser un problema a erradicar es vista por las élites como la materia prima para construir éxitos electorales. Todo parece indicar que la agitación del tema de la inseguridad tiene la intención de evitar cuestionamientos de la ciudadanía por la desatención de problemas objetivos de mayor relevancia social.

Hoy, sin embargo, es posible apreciar que a raíz de los pobres e insatisfactorios resultados obtenidos de la aplicación del Modelo del Derecho a la Seguridad, se abre paso la idea de que toda política de seguridad es parte de la política social. Por esta razón no puede trazarse ninguna política criminológica fuera del marco de la política social del país. Esto implica el paso de una seguridad concebida unilateralmente como persecución y guerra contra el crimen a una seguridad, percibida como parte de una política dirigida al desarrollo humano de la Región Centroamericana.

A este modelo por construir, se le denomina Modelo de Seguridad de los Derechos. Su propósito es contribuir a elevar la convivencia democrática en la región, en el país y en cada uno de los niveles de la escala espacial subnacional; con un marcado énfasis en el espacio local. Pretende introducir un discurso alternativo que pueda ser implementado tomando en cuenta las fortalezas existentes, tanto en el Estado como en la sociedad civil y con la asidua participación de los organismos internacionales cooperantes.

La visión regional de cualquier iniciativa tendiente a contrarrestar la inseguridad ciudadana no puede quedar de lado. Máxime el impacto del crimen organizado y de la violencia que se vive en los llamados países del triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), la cual se proyecta sobre la alta percepción de inseguridad dominante entre los costarricenses.

### **Crisis del Estado de Bienestar, Discurso Penal e irrupción del tema de la Inseguridad.**

Desde nuestra perspectiva de historiadora, la irrupción y vigencia de lo que se denomina “discurso penal de guerra” no se puede retrotraer hasta el Medioevo, como sugiere Zaffaroni, porque este discurso no

abarca siglos, sino apenas unas cuantas décadas. Y esto es así porque este fenómeno está asociado con un fenómeno mundial muy reciente: el desmantelamiento del Estado de Bienestar y la avasallante promoción del credo neoliberal. En América Latina esto dio como resultado una brutal erosión de la convivencia democrática, toda vez que condena a la exclusión social a segmentos importantes de la población arrojados a la extrema pobreza.

La quiebra del Estado de Bienestar, señala un autor, crea inevitablemente una sensación de inseguridad. ¿Cómo se compensa esto? Mostrando que la principal amenaza es el delito común y ésta es una tarea que el sistema le encomienda a los medios de comunicación. Éstos trasladan la ansiedad de las clases subalternas, que no logran satisfacer necesidades básicas, a formas de temor que no inculpan tan directamente a la estructura gubernamental del deterioro de sus condiciones de vida (Zaffaroni, 2011).

Con todo, fue en los Estados Unidos bajo el gobierno de Reagan y luego en el de George Bush, cuando este discurso de guerra alcanza el mayor refinamiento de sus técnicas de legitimación para justificar tanto las guerras genocidas, como las escaladas represivas de singular violencia contra grupos identificados como enemigos: comunistas, terroristas, narcotraficantes, crimen organizado, maras o delincuentes comunes.

En las últimas décadas este discurso penal antiliberal se ha convertido en el principal producto de exportación de los Estados Unidos. Aprovechando que la comunicación masiva es la que mayor grado de globalización ha alcanzado, este discurso que legitima el abuso de poder (tanto en el plano nacional como internacional) alcanzó rápidamente todos los rincones del planeta.

La introducción del mismo en América Latina se vio favorecida por el avance arrollador de las políticas neoliberales, proceso que terminó convirtiendo a los gobiernos de países pequeños, como Costa Rica, en simples administradores de las políticas aprobadas por las agencias financieras internacionales o por la potencia hegemónica, en el caso de las políticas de seguridad.

Así, esa ausencia de poder real de los gobiernos va a ser compensada con intensas campañas propagandísticas que junto con crear

enemigos creíbles proyecta la falsa imagen de que están en capacidad de controlar el peligro que ellos representan. ¿Cómo? Mediante la aprobación de leyes penales y la suscripción de una densa red de convenios internacionales.

En el caso de Costa Rica, una buena ilustración de esto la constituye los logros que los mandatarios se atribuyen en los mensajes presidenciales en materia de seguridad. Aunque venden la idea de que están resolviendo todo, la verdad es que ni siquiera lo pretenden. Y esto es así, porque si desapareciera el sentimiento de inseguridad se incrementaría la conflictividad social. En otras palabras, el tema de la (in)seguridad se incorpora a la agenda política no para garantizar la gobernabilidad, sino para mitigar y hacer manejables situaciones de (in)gobernabilidad.

La potencia hegemónica y la prensa han construido un discurso legitimante en torno a dos conceptos clave: seguridad y emergencia. Este último asociado generalmente con la represión del narcotráfico y la lucha contra el “crimen organizado”, concepto vago introducido –según Zaffaroni- por las cúpulas policiales para justificar la adopción de medidas que colisionan abiertamente con los derechos humanos. Esta criminología mediática autoritaria, producto de la difusión del sistema penal de los Estados Unidos, permite dar cuenta en el plano costarricense, tanto de las estrategias discursivas utilizadas en las páginas editoriales del Periódico La Nación, como en la Sección de “Sucesos” del Diario Extra o bien, en los espacios que con este mismo fin ofrecen los telenoticieros.

Tan evidentes y efectivas han resultado las estrategias discursivas utilizadas por los medios para imponer las tesis de mano dura que algunos autores creen que los políticos terminan siendo simples marionetas en sus manos. En este trabajo aunque se admite que actualmente sólo es posible hacer política a través de los medios, no se acepta el poder omnímodo que se les atribuye.

La relación mass media-gobierno es histórica: depende del nivel de consenso que existe entre las élites. Si hay consenso, se imponen los políticos y los medios manufacturan el consenso de acuerdo con las políticas oficiales. Si hay disenso, los medios reflejan en sus artículos de opinión el disenso en las élites. Pero, si además de disenso hay

incertidumbre política e ingobernabilidad, los medios pueden influir el rumbo de las políticas gubernamentales en esta materia y dar más de una sorpresa a los candidatos presidenciales o al ministro de seguridad de turno (Robinson, 2001).

### **La confrontación de las estrategias discursivas: mano dura versus garantismo.**

El discurso penal de guerra o de mano dura, esto es, el discurso vindicativo que prevalece en los medios está deliberadamente orientado a desacreditar la escala de valores del actual sistema penal que privilegia el respeto de los derechos y garantías constitucionales del imputado por encima de la verdad material. A esos derechos opone el derecho y el dolor de las víctimas y el repudio a la impunidad.

Este discurso vindicativo de la prensa reúne todas las características que se atribuye al discurso político:

- a) Es un discurso que no se dirige tanto a convencer al adversario, esto es, a los partidarios del garantismo, sino a reconocer, distinguir y confirmar a sus partidarios y atraer a los indecisos.
- b) Es un discurso estratégico, en la medida en que define propósitos (mantenimiento del orden), medios (cárcel y reclusión) y antagonistas (legisladores “abolicionistas”, jueces corruptos, o bien, fiscales incompetentes)
- c) Manifiesta propiedades preformativas: no se limita a informar, sino que también produce un acto, expresa públicamente un compromiso y asume una posición crítica frente al actual sistema penal.
- d) Tiene una base esencialmente polémica: la enunciación política inseparable de la construcción del adversario (burócratas “abolicionistas”, atrincherados en sus privilegios e insensibles al dolor de las víctimas).
- e) Es, además, un discurso argumentado que se presenta como un tejido de tesis, argumentos y pruebas destinados a esquematizar y teatralizar (tal y como lo hiciera un ex ministro en la última campaña electoral presidencial) de

un modo determinado, el ser y el deber ser políticos ante un público determinado y en vista de una intervención sobre este público (Gutiérrez Vidrio, 2005).

Así en el caso costarricense, el debilitamiento de los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en las últimas décadas, ha dado como resultado el robustecimiento del discurso penal de guerra y, paralelamente, ha reducido a su mínima expresión el derecho penal de corte liberal. Todo esto determina que actualmente el garantismo desarrolle una estrategia puramente defensiva.

Una primera línea de trincheras está representada por las garantías consagradas en el derecho penal. Su aplicación, sin embargo, suele exponer a los jueces al fuego graneado de los medios por su incompatibilidad con el “juicio mediático”.

Una segunda línea de trincheras la constituye el derecho constitucional que en razón del peso y jerarquía de su normativa y jurisprudencia, y del protagonismo que ha logrado adquirir la Sala Constitucional, ofrece mejores condiciones para la contención de las pretensiones anti-garantistas, lo que a juicio de los detractores de este tribunal lo convierte en uno de los más fuertes escollos que debe enfrentar la gobernabilidad del país.

La tercera línea de trincheras consiste en la invocación de los derechos humanos y de los principios democráticos, como también de los instrumentos e instituciones internacionales que los garantizan. En teoría este es uno de los recursos más relevantes para construir un discurso legitimador que sirva de contrapeso al discurso de guerra o mano dura, de manera que el énfasis se desplace de la represión a la prevención, permitiendo que las comunidades jueguen un activo papel en esta última.

Sólo que en la práctica, este meta-discurso se ve socavado por las prioridades establecidas por organismos internacionales –y sus contrapartes locales-, orientados a contener supuestos enemigos a escala planetaria y, por lo mismo, reacios a involucrarse en esfuerzos locales participativos.

No obstante ello, en algunas ocasiones surgen coyunturas favorables para analizar el tema de la (in)seguridad desde la perspectiva de

los derechos humanos. En el caso de Costa Rica, esta posibilidad se presentó hacia 1994, cuando el PNUD publicó un informe orientado a explorar los fundamentos y validez del discurso oficial sobre seguridad, y se concretó exitosamente –a juicio de muchos- en la década siguiente con la publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 (PNUD, 2006).

Probablemente lo más sorprendente es que esta publicación fue calurosamente acogida por el Periódico La Nación, medio que en un editorial pronosticó: “De ahora en adelante, toda política de Estado sobre la seguridad ciudadana debe tomar en cuenta el dominio de los conceptos expuestos en este informe en forma integral. Contribuye a este propósito tener claros los conceptos diferenciadores de seguridad ciudadana, con sus respectivos componentes, y seguridad humana, en relación con el desarrollo humano y los derechos humanos...” (La Nación, 2005: 33 A).

Pero ni el pronóstico de La Nación se cumplió, ni este periódico mantuvo su adhesión al nuevo paradigma garantista de seguridad. Prueba de ello es la publicación que aparece cinco años después en el Diario Extra, titulada: “Seguridad y Garantías se complementan”, suscrita por un grupo número so de académicos, juristas y magistrados, encabezados por el propio Presidente de la Corte Suprema, protestando vehemente por la demagogia que surge alrededor del problema de la seguridad y alertando sobre la necesidad de confrontar a las “soluciones simplistas que se centran exclusivamente en mano dura e intolerancias” (Mora, 2010 : 1).

### **El uso político de la construcción mediática del miedo.**

La campaña electoral que culminó con el triunfo de la Presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, el 7 de febrero de 2010, estuvo dominada por el tema de la inseguridad ciudadana. Desde el momento mismo en que se empiezan a barajar nombres de posibles precandidatos al interior de cada agrupación política, la experiencia en materia de seguridad es uno de los elementos que otorga viabilidad a los nombres propuestos.

Así, en la Unidad Social Cristiana, se impone el nombre de Luis Fishman, ex ministro de seguridad durante el gobierno de Rafael Calderón Fournier. En el Partido Liberación Nacional, la lucha

interna se libra entre Laura Chinchilla, ex ministra de seguridad en el gobierno de José María Figueres Olsen y consultora internacional en materia de seguridad ciudadana, narcotráfico y reforma judicial, y dos correligionarios varones: Fernando Berrocal y Johnny Araya.

En vista de que las aspiraciones de Berrocal aparecen avaladas, al igual que en el caso de Chinchilla, por su condición de ex ministro de seguridad, Araya Monge que sólo puede exhibir en esta materia su condición de impulsor de la policía municipal de San José, hace uso en su propaganda electoral de la imagen y estrategia discursiva de uno de los más controversiales ministro de seguridad que ha tenido el país: el abogado penalista Juan Diego Castro, partidario furibundo de las políticas de mano dura y tolerancia cero y, por ésta y otras razones, enemigo declarado de las ideas garantistas de Laura Chinchillas y su esposo, el consultor José María Rico.

El hecho de que finalmente Laura Chinchilla fuera candidata oficial del Partido Liberación Nacional no hizo desaparecer de la arena política a Juan Diego Castro, toda vez que Otto Guevara –el candidato del Movimiento Libertario- hizo suyos los mensajes de este paladín de la mano dura, lo que le permitió remontar tan velozmente en las encuestas que hizo temer a los liberacionistas y al Presidente Arias –principal impulsor de la figura de Chinchilla- la derrota de su candidata presidencial,

En lo que respecta al Partido Acción Ciudadana, si bien no contaba con ninguna figura con experiencia previa en el accionar del Ministerio de Seguridad, debe abonarse en su favor el ser la agrupación política que de manera más perseverante y orgánica se había dedicado a estudiar el problema de la inseguridad ciudadana con miras a promover una política integral en esta materia. Su enfoque sobre este problema era claramente garantista, pero se diferenciaba del que se esperaba expusiera Chinchilla, por su distanciamiento y oposición a todo intento de Estados Unidos por hacer de la erradicación de la droga una guerra a muerte en que todo vale.

En la coyuntura electoral 2009-2010, el protagonismo de estos actores en el debate sobre inseguridad no admite dudas. De manera que el cargo en disputa parecía ser el de Ministro de Seguridad y no el de Presidente de la República. Valga destacar que la influencia de

algunos de los miembros de esta red de actores se hace sentir desde el momento mismo en que los medios instalan el temor y sentimiento de inseguridad entre los costarricenses y lo trasladan a la agenda política.

Así, desde mediados de la década de los ochenta y hasta la fecha, todo intento de dar cuenta de las políticas de seguridad ensayadas obliga a prestar atención al discurso mediático y a tener presente los modos de interacción que dentro de él se dan entre los actores de esta red de políticos.

Ya en 1986, al asumir por primera vez el poder el Presidente Arias, el clima de temor estaba instalado en Costa Rica. Sus gestores y principales actores eran dos periódicos y un canal televisivo: La Nación, publicación anti-estadista y pronorteamericana, que mezclaba en su agenda diaria apologías del neoliberalismo con diatribas anticomunistas más noticias y reportajes alarmantes sobre el narcotráfico; el Diario Extra, periódico sensacionalista, volcado hacia la crónica roja y los noticieros de Canal 7, con una orientación semejante a La Nación, pero con la ventaja de poder llegar a un público muchísimo más amplio y vulnerable a dejarse seducir por la” verdad de la imagen.”

El torrente de noticias sobre actos violentos, generados por éstos y otros medios, consiguió producir en Costa Rica una situación ya descrita en otras latitudes: acrecentó “los fantasmas y miedos adheridos como una fina capa de polvo al imaginario colectivo. Y ello produce una honda preocupación porque los temores reales o contruidos nunca fueron aliados de las libertades”( Barata, 1996).

El Presidente Arias no sólo no desmiente el panorama alarmista presentado por los medios, sino que en su mensaje de 1987 lo refuerza cuando - después de detallar los esfuerzos hechos por su gobierno para abatir la delincuencia-admite “con toda sinceridad que la seguridad de las personas y de sus bienes se ha deteriorado” y cuando metafóricamente advierte que sobre el país se cierne la amenaza de “una oleada creciente de delincuencia” (Arias, 1987: 160). En otras palabras, debe entenderse que hacia esa fecha la percepción de inseguridad es altísima y la segurabilidad (capacidad para contender con amenazas de violencia y despojo) mínima, toda vez que este

máximo vocero del Estado admite que la lucha contra la delincuencia se está perdiendo.

Paradójicamente, sin embargo, esta visión alarmista no encuentra sustento en los datos objetivos. Y esto es así porque la discordancia entre percepción de inseguridad y victimización es particularmente clara durante la primera Administración Arias (1986-1990). En efecto, si se consulta la publicación “La victimización en Costa Rica” se puede apreciar que el incremento de la delictividad y el crimen dentro de este periodo es bastante modesto.

Esta afirmación es válida tanto para los delitos contra las personas como contra la propiedad, e incluso contra la Ley de Psicotrópicos. Es más, ni siquiera la tasa de homicidios dolosos se aparta de esta tendencia, ya que pasa de 4,2 por 100 mil habitantes a 4,8 por 100 mil al terminar el periodo (INEC, 2011: 11).

Ahora bien, si se acepta la afirmación del PNUD de que “la seguridad ciudadana es una función de las complejas interacciones de estos tres conceptos (victimización, percepción de inseguridad y segurabilidad), que se determinan mutuamente para producir una particular configuración de amenazas objetivas y subjetivas, para cada persona”, no resulta ocioso preguntarse a qué se debe este desencuentro entre percepción de seguridad y segurabilidad, de una parte, y victimización real de otra.

Esta inconsistencia hace presumir la existencia de una agenda oculta por parte del Presidente Arias. Él no cuestiona la nueva realidad social construida por los medios: adhiere firmemente al ideario neoliberal, hace suya la guerra contra el narcotráfico proclamada por los Estados Unidos, debatida en la Asamblea Legislativa y publicitada por La Nación, pero se opone a la guerra de baja intensidad promovida por las agencias de seguridad nacional norteamericanas en Centroamérica; y en cuanto ve la posibilidad de jugar un papel protagónico en su erradicación, convierte ese propósito en el eje central de su política exterior.

De esa manera su política de seguridad ciudadana termina siendo puramente retórica y residual, más interesada en emitir símbolos de civilismo y disolver cualquier sospecha de militarización, que

en abordar y esclarecer realmente los temores y sentimientos de inseguridad de la población. Todo esto hace recordar una afirmación de Chomsky, referida a gobiernos y medios de comunicación: “Si la gente está espantada y no hace demasiado preguntas, uno puede promover su propia agenda” (Chomsky, 2002).

Así las cosas, para dar cuenta de las políticas de seguridad ensayadas en los últimos veinticinco años es conveniente prestar atención a las estrategias discursivas de los medios. Pero también a las estrategias discursivas de ocultación que suelen utilizar- para bien o para mal- los actores políticos que impulsan esas políticas de seguridad.

Por otra parte, en cualquier intento por evaluar las políticas de seguridad ciudadana de este periodo para verificar su conformidad –o no- con los principios y valores implícitos en el concepto de convivencia democrática, debe prestarse atención no sólo a su aspecto discursivo, sino a su implementación práctica para descartar la idea que se trata simplemente de estrategias discursivas que buscan esconder conductas tradicionales de control de la criminalidad o, peor aún, que ocultan su orientación hacia el logro de objetivos ajenos al interés común.

Por eso las propuestas para resolver la inseguridad seleccionadas por los actores políticos, dentro del abanico de opciones que ofrece el nuevo marco institucional, deben someterse a cuestionamientos como los siguientes:

- ¿Las reformas impulsadas por el gobierno (o la oposición) y publicitadas o denostadas por la prensa, no tendrán por objeto desviar la atención pública de acontecimientos nacionales más importantes?
- ¿No estarán orientadas a movilizar la actividad pública, so pretexto de garantizar la seguridad ciudadana, para formalizar la reacción en leyes y decretos que limitan la libertad de muchos y favorecen los intereses de muy pocos?
- ¿Su propósito no será que la opinión pública acepte medidas autoritarias para el aseguramiento del orden político, creándose así una imagen de fuerza en medio de una crisis económica o de liderazgo?

Por último, la frecuencia con que en los periodos electorales se exagera el clima de inseguridad, ¿no será sólo un mecanismo de la oposición para desplazar del poder al gobierno de turno? O también: ¿no será un simple señuelo para combatir la abstención y atraer a un electorado desencantado con la gestión de los actores políticos?

### **Implicaciones del Modelo de la Seguridad de los Derechos.**

La propuesta que aquí se presenta consiste en una invitación a construir un modelo alternativo, más acorde con la dinámica y promoción de los derechos humanos y con la profundización de la democracia, el cual se denomina: “Modelo de la Seguridad de los Derechos” (Ávila, 2006).

Según los proponentes de este nuevo modelo, la seguridad es una necesidad y un derecho de carácter secundario, respecto a todas las otras necesidades básicas o reales que pueden definirse como primarias (alimento, vestimenta y abrigo). Por tal razón esta política abarca un campo extremadamente más amplio que la restringida prospectiva de la “guerra contra la criminalidad”

Entre los muchos aportes a la construcción de este modelo alternativo, deben destacarse los de los criminólogos: Francesco Barata, filósofo y jurista italiano, autor de un cuadro comparativo de los dos modelos de seguridad, y el de Lolita Aniyar, jurista y política venezolana, que tiene el mérito de haber implementado en el Estado de Zulia un sistema de seguridad participativa y comunitaria, inspirado en el Modelo de Seguridad de los Derechos, en que se advierte la intención de hacer gestión territorial del desarrollo humano.

Para Barata este cambio de modelo supone –entre otras cosas- que de la seguridad de los fuertes contra el riesgo proveniente de los débiles y excluidos se pasa a una seguridad de todos los derechos de todas las personas, lo que implica que de una política tecnocrática, dirigida a la conservación del status quo social se pasa a una política democrática dirigida al empoderamiento de los débiles y excluidos. Significa también que de una política centralista y autoritaria se pasa a una política local participativa.

Pero la adopción de este modelo alternativo implica- según este mismo autor, que se pasa de una seguridad orientada a la reducción de los derechos fundamentales, el eficientismo penal y del “derecho

a la seguridad” a una seguridad en el marco de la constitución y de los derechos fundamentales, siempre atenta a la protección de la convivencia democrática.

Porsu parte, Lolita Aniyar, con base en su experiencia como gobernadora del Estado de Zulia, le atribuye las siguientes características y objetivo, respectivamente, a este modelo de participación comunitaria:

- Busca la desburocratización del control. La comunidad recupera el control de sus propios conflictos.
- Las acciones se orientan al mejoramiento de los espacios públicos.
- La disminución del miedo al delito.
- Facilita el conocimiento de los modos de producción delictiva de cada zona.
- Se basa más en las nociones de seguridad y vigilancia que en la acción policial.
- Los ciudadanos son los que colaboran con la policía pero no son ellos mismo policías (ni lo parecen).
- Facilitar y fortalecer la organización y solidaridad comunitaria, para el mejoramiento de la calidad de vida, el cuidado del vecindario y la defensa de los derechos humanos. En estos espacios la gente asume un sentimiento de pertenencia y arraigo con su comunidad, existiendo mayores vínculos e identificación entre sus integrantes (Ávila.2006.)

Ahora bien, enfrentados a la necesidad de decidir cómo combatir la inseguridad ciudadana en Costa Rica, cabe preguntarse: ¿si las aportaciones de Barata y Aniyar marcan alguna diferencia sustantiva respecto a la forma en que tradicionalmente se ha actuado en esta materia? La respuesta es afirmativa. Prueba de ello es, por ejemplo, que si se intentase responder las cinco preguntas contenidas en el Informe del Estado de la Nación 2011 sobre cómo reducir la inseguridad ciudadana, desde la óptica de este nuevo enfoque, se constatarían diferencias notorias con las respuestas esperadas de acuerdo con el modelo de seguridad tradicional- (Programa.2012 : 23).

Y esto es cierto respecto de todos y cada uno de los ítems considerados en ese cuestionario: cooperación regional, fortalecimiento policial, prevención del delito, tasa de encarcelamiento y violencia intrafamiliar. Las nuevas respuestas aparte de compartir la idea de que hay que reducir el temor, lo que implícitamente supone la abolición del modelo anterior, tendrían como denominador común, su adhesión a la tesis de que se deben crear condiciones de logro para ampliar la convivencia democrática en todos los niveles de la escala espacial, principalmente en los más bajos.

### **Conclusiones.**

La construcción social del miedo a partir del momento en que se inicia el desmantelamiento del Estado de Bienestar forma parte de una estrategia de distracción en la que juegan un papel protagónico los medios de comunicación. Valiéndose de su capacidad para poner en circulación discursos de manera masiva y el poder alcanzado en el establecimiento de la agenda política, en el marco de la llamada mediatización de la política, los medios se convierten en activos propagandistas del modelo neoliberal, incidiendo en los procesos de toma de decisiones y de negociación del campo político, estatal e incluso económico.

Pero la mayor contribución de los medios a la imposición del nuevo orden económico neoliberal, consiste en desviar la atención de la ciudadanía sobre el dramático impacto causado en las condiciones de vida del grueso de la población por los cambios decididos por las élites políticas y económicas, obedeciendo al mandato de los organismos financieros internacionales.

¿Cómo se consigue esto? Mostrando que la principal amenaza es la inseguridad y la violencia delincuencia, lo que obliga a renegar de la criminología garantista liberal y adherir sin más trámite al discurso penal de guerra elaborado en Estados Unidos. Además los medios hacen, suyo el sistema de propaganda norteamericano, cuyo poder está en su habilidad para movilizar un consenso entre las élites, para dar la apariencia de consentimiento democrático y crear un nivel suficiente de confusión, malentendido y apatía en la población general; así como para permitir que prosperen los programas de las élites. (Herman, 1998).

En otras palabras, ante la incapacidad de las élites para atender los intereses y demandas de la ciudadanía y su urgencia en acomodarse al avance arrollador del neoliberalismo, los medios y gobiernos de turno hacen énfasis en la necesidad de garantizar la gobernabilidad pero, en verdad, sólo aspiran a alcanzar cierta estabilidad política promoviendo el consenso entre las élites, definiendo los márgenes de controversias y disenso entre éstas, pero – sobretodo- inhibiendo reacciones adversas de la ciudadanía mediante el socorrido expediente de volcar su interés hacia el problema de la inseguridad.

En este contexto la seguridad ciudadana se organiza de acuerdo con el Modelo del Derecho a la Seguridad. De esa manera la política de seguridad se reduce a simple política criminal. Una de las consecuencias de concebir la seguridad ciudadana como guerra contra el crimen, al margen de la política social, es la marcada erosión que sufre la convivencia democrática en la región.

Esto es así porque los enemigos en esta guerra no son otros que los sectores sociales más vulnerables, los excluidos, a los que por una parte se les obstaculizan los accesos al sistema y la satisfacción de sus derechos básicos y que, por otra, tienen el raro privilegio de atraer sobre sí el interés vindicativo del sistema penal.

Como reacción a este estado de cosas, se hace sentir la necesidad de abolir el actual modelo de seguridad para pasar de una seguridad concebida unilateralmente como persecución y guerra contra el crimen a una seguridad como política dirigida al desarrollo humano en Centroamérica. Un primer esfuerzo por concretar esta aspiración se ha hecho desde el campo de la criminología crítica y ha dado como resultado lo que sus autores denominan Modelo de Seguridad de los Derechos.

Este modelo considera que la política criminal es sólo un elemento subsidiario al interior de una política integral de seguridad de los derechos y de él se espera que contribuya significativamente al enriquecimiento de la convivencia democrática en Centroamérica, toda vez que explícitamente se orienta al empoderamiento de los débiles y excluidos y también a la promoción de una política de seguridad local y participativa. Esta política está animada por los mismos principios

y valores que guían la gestión territorial del desarrollo humano y, por lo mismo, no confunde el territorio con el mapa.

## **Bibliografía**

Ávila, Keymer. Estudio de la participación comunitaria o ciudadana como modalidad de una política criminal preventiva. En: Revista de derecho penal, procesal y criminología. 2006. En: [www.derechopenalonline.com/derecho.php?27,348](http://www.derechopenalonline.com/derecho.php?27,348) Fecha de acceso. 20 de marzo 2013.

Barata, Francesco. “El drama del delito en los mass media”.1996. En: [www.ub.edu/penal/barata1.htm](http://www.ub.edu/penal/barata1.htm) (fecha de acceso 4 de agosto de 2011).

Chomsky, Noam. En Jornada. La página de Chomsky.11 de setiembre de 2011. En: [www.jornada.unam.mx/2002/09/11](http://www.jornada.unam.mx/2002/09/11) (Fecha de acceso 24 de marzo 2013).

Costa Rica. Mensajes Presidenciales. 1982-2002. Academia de Geografía e Historia. T.X. San José. Editorial Costa Rica. 2002.

Guzmán, Juany, editora. Actores y desafíos a la convivencia política en América Latina. San José, C.R.: FLACSO.2011.

Gutiérrez Vidrio, Silvia. “Discurso político y argumentación” 2005. En: <http://es.escrib.com/dc/27939840/Discurso-político-y-argumentación> (Fecha de acceso 4 de agosto 2011).

Herman, E. “El modelo de propaganda revisitado”. En Voces y Culturas. N° 14. II Semestre. En: [www.comunicacion y desarrollo.org](http://www.comunicacion y desarrollo.org)

Instituto Nacional de Estadística y Censos. La Victimización en Costa Rica: Según resultados de los módulos de la Encuesta Nacional de Hogares (1989, 1992, 1994, 1997, 2008 y 2010) /INEC; PNUD. San Jose, C.R. : INEC. 2011.

Espín, Johana. La Seguridad Ciudadana y los Procesos de gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina. San José, C.R.: FLACSO, 2009

Miranda, Hulda “Cada 48 minutos, un peatón sufre un asalto en nuestro país”. En Sucesos Judiciales. La Nación 4 de marzo. 2013: 6 A.

Mora, Luis Paulino y otros. “Seguridad y Garantías se complementan”. En: Suplemento Página Abierta: 1. Diario Extra. 2 de Febrero de 2010.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). Decimoctavo Informe de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 18 ed. San José, C.R.: El Programa.2012.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano sostenible/Programa Estado de la Nación 17 ed. – San José, C.R. : El Programa. 2010.

PNUD. Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe Nacional de Desarrollo Humano. 2005, San José, Costa Rica, 2006.

Robinson, Piers. “Theorizing the Influence of Media on World Politic”, 2001. En: <http://ecs.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/1848/robinson2.pdf> (Fecha de acceso 4 de agosto de 2011).

Zaffaroni, Eugenio R. Entrevista a Eugenio Zaffaroni por Leonardo San 17 de Febrero de 2011. En: [www.bibliotecasabiertas.wordpress.com/2011](http://www.bibliotecasabiertas.wordpress.com/2011). Fecha de acceso 10 de agosto de 2012.

## Seguridad, gobernabilidad y convivencia: una mirada hacia el territorio

Carmen Rosa De León-Escribano<sup>23</sup>

**Resumen:** El desarrollo del estado de derecho y la democracia se asienta indudablemente en esta trilogía: seguridad, gobernabilidad y convivencia. A partir de la definición de seguridad humana aportada por Naciones Unidas en la década de los noventa, a través de la cual se concibe la seguridad como estar libre de necesidades y libre del miedo, se concreta la vinculación entre los tres conceptos.

Cuando se busca como explicar el balance entre los conceptos de seguridad, gobernabilidad y convivencia, la forma mejor de hacerlo es a través del enfoque territorial. Al final, tanto los acuerdos entre actores como los mecanismos para establecer la gobernabilidad y convivencias, tienen que darse en el marco de un territorio o de un espacio. El objetivo de la seguridad al fin y al cabo se explicita sucintamente como construir, establecer y mantener espacios seguros para todos los integrantes de un grupo social. Las políticas públicas terminan siendo evidentes y palpables en cuanto a su eficacia y efectividad a través del reflejo de sus efectos en los entornos locales y territoriales dónde además de la acción del estado nacional, también se concreta la gestión del poder local. Al final, en el territorio se encuentran no solo los actores que conforman el grupo social que lo habitan, sino también el cómo estos grupos se relacionan entre sí, las formas culturales predominantes, y al final, los niveles de desarrollo y producción y la posibilidad de acceder a ellos por los diferentes integrantes de la comunidad. Una visión cooperativa regional puede ser la alternativa para la construcción de espacios seguros, gobernables y democráticos.

**Palabras clave:** Seguridad ciudadana, Convivencia, Seguridad, gobernabilidad y convivencia

El desarrollo del estado de derecho y la democracia se asienta indudablemente en esta trilogía: seguridad, gobernabilidad y convivencia. A partir de la definición de seguridad humana aportada por Naciones Unidas en la década de los noventa, a través de la cual

---

<sup>23</sup> Socióloga guatemalteca, Maestra en Sociología del Desarrollo de Iberoamérica, Directora Ejecutiva del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible IEPADES

se concibe la seguridad como estar libre de necesidades y libre del miedo, es más clara la vinculación entre los tres conceptos.

Si seguridad es estar libre de necesidades, implica necesariamente la acción del Estado y la sociedad para garantizar a los habitantes de un territorio, sin distinguir, la satisfacción plena de las condiciones básicas para el desarrollo. A partir de ahí se enlaza tanto con el concepto de convivencia, como con el de gobernabilidad. Por una parte entendemos la convivencia democrática como la posibilidad de establecer acuerdos no sólo entre gobernantes y gobernados, sino entre los mismos grupos sociales que coexisten en una sociedad, con la finalidad de lograr en conjunto sociedades justas y equitativas, en las cuáles se logre alcanzar niveles de desarrollo incluyentes para todos sus integrantes (De León-Escribano 2010). Por otra parte, la gobernabilidad democrática es la capacidad articuladora del aparato político para alcanzar los compromisos consensuados transformados en un proyecto de nación, a partir del cual se diseñe, formule e implemente el mismo a través de políticas públicas pertinentes y un presupuesto priorizado en función de favorecer la inclusión de los más vulnerables (De León-Escribano 2010).

Para alcanzar acuerdos y transformar éstos en procesos de desarrollo incluyente en el marco de la gobernabilidad, es necesario poseer, por una parte, legitimidad sustentada en la existencia de un marco regulatorio y por otra, debe existir la confianza en los miembros de la sociedad o del grupo, en que serán tratados en igualdad de condiciones y sin distinción. Sin este factor de confianza es muy difícil que se logre alcanzar acuerdos entre los diferentes sectores de un conglomerado social. Esta confianza igualmente, es la base de la seguridad: si tengo certeza de que mis necesidades serán atendidas por parte de la sociedad y del estado, entonces me sentiré seguro. Sin embargo la certeza se hace posible solamente cuando los diferentes sectores se ven en capacidad de participar en el proceso de constitución de acuerdos, o dicho de otra forma, cuando sienten que sus demandas han sido tomadas en cuenta y que las mismas serán igualmente resueltas en igualdad de condiciones. Por ello la participación y la inclusión son parte esencial no solo para alcanzar la gobernabilidad democrática, sino también la legitimidad y la percepción de seguridad. Es en este sentido que en ocasiones se plantea el cruce entre la agenda de

desarrollo y la de seguridad, no entendiendo que la satisfacción de necesidades fundamentales y el respeto de los derechos inherentes de la persona en todos sus aspectos, son parte integral de la seguridad humana.

Estar libre del miedo, en el contexto de la seguridad humana, se piensa como el ámbito más cercano al marco jurídico del estado de derecho, basado en las normas y políticas estatales. Tal y como lo define Foucault es no sólo sancionar una ley y fijar un castigo a quien la infrinja, se trata además de los mecanismos de vigilancia y corrección (mecanismo disciplinario o sistema de justicia) y lo que llama mecanismos de seguridad, que se concretizan en la sistematización y análisis de la información para saber cuando los fenómenos se repiten, encontrar sus causas y anticipar sus efectos (Foucault 2006). En ese sentido tiene que ver no solo con la obligación del estado de proteger y asegurar la vida de las personas y sus bienes, a través de la procuración de protección y justicia; sino además, con la creación de un ambiente seguro para el desarrollo de las capacidades y potencialidades de quienes lo habitan, en el respeto de la diversidad y el reconocimiento de sus vulnerabilidades. Es en este entorno donde se expresa el modelo de seguridad pública del estado.

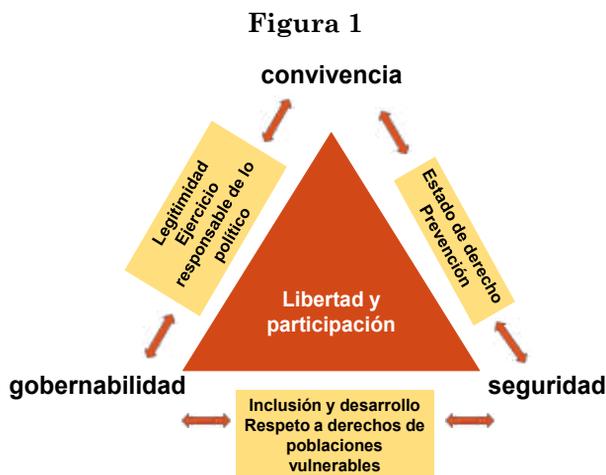
En el pasado, el modelo de seguridad era estatocéntrico, bajo la directriz de la Doctrina de Seguridad Nacional, donde el bien a proteger eran las instituciones y el discurso ideológico que representaban y defendían. Por ello el ciudadano se convertía en el enemigo interno del aparato estatal cuando pedía su transformación. Este modelo llevaba a acciones orientadas al control y a la represión, por parte de los cuerpos de seguridad del Estado. El nuevo modelo de seguridad (seguridad integral, seguridad democrática o seguridad humana) que toma como centro de la misma a la persona y por ende ésta se constituye en el bien a proteger, se basa en el protagonismo de los ciudadanos y su participación como medio para incluir todas las necesidades y demandas. En este modelo la seguridad ciudadana es la expresión de la incorporación como mecanismos primarios para la búsqueda del ambiente seguro para todos y todas, el diálogo, la participación y la prevención. Esta última encarna las posibilidades de anticiparse a la protección a través del conocimiento de las necesidades, demandas y problemas determinados en espacios concretos. Es así que la dimensión

espacial adquiere sentido, ya que las características poblacionales y situacionales se desenvuelven en espacios territoriales con realidades propias y diferentes.

Igualmente el nuevo modelo descansa en instituciones de seguridad y justicia orientadas a proteger y defender a la sociedad y en especial a los grupos más vulnerables. Desde esa perspectiva se convierte en paradójica la forma en que algunos estados enfrentan la conflictividad social en la región centroamericana. Por una parte, los jóvenes se han convertido no en un bien a proteger para garantizar futuros preferibles para la región, sino en poblaciones que son perseguidas, aisladas y estigmatizadas, constituyéndose en las grandes amenazas para la gobernabilidad nacional. Nada se dice del abandono de la política pública al que han sido sometidas estas mayorías centroamericanas. No sólo no se invierte por parte del estado en mejorar la oferta educativa y de empleo a los jóvenes, sino que se plantea como acciones inmediatas, la ampliación de cárceles y los cambios de leyes que se orienten hacia la imputabilidad de los menores para que sean juzgados como adultos. La represión como reacción y no la prevención a través de la inversión social. En esta misma línea puede inscribirse la exclusión de las agendas prioritarias de las necesidades específicas de las mujeres, de la niñez y de las poblaciones indígenas.

Es aquí donde se hace evidente la pérdida de la capacidad de intermediación de gran parte de los partidos políticos de la región, cada vez más alejados de la tarea de proteger, y más orientados a la de gestionar al estado y las políticas en función de intereses de grupo.

En la figura que se muestra a continuación (Figura 1), se establece la necesaria correlación entre seguridad, gobernabilidad y convivencia que son parte de una trilogía necesaria para garantizar la libertad y la participación de todos los miembros de una sociedad, sin distinciones de ninguna naturaleza. Igualmente se representan los principales ejes sobre los que se basa la relación entre cada uno de ellos.



## El territorio

Cuando se busca como explicar el balance entre los conceptos de seguridad, gobernabilidad y convivencia, la forma mejor de hacerlo es a través del enfoque territorial. Porque al final, tanto los acuerdos entre actores como los mecanismos para establecer la gobernabilidad y convivencias, tienen que darse en el marco de un territorio o de un espacio. El objetivo de la seguridad al fin y al cabo se explicita sucintamente como construir, establecer y mantener espacios seguros para todos los integrantes de un grupo social. Si algo resalta de la figura presentada anteriormente, es la multiplicidad y multidimensionalidad en que es necesario construir las relaciones entre el estado y la sociedad y entre los grupos sociales a su vez, para lograr la armonía necesaria que permita espacios seguros, incluyentes y equitativos donde todos los grupos y sectores de un entorno social puedan desarrollar sus capacidades y tener acceso a los recursos en forma justa. Y las políticas públicas terminan siendo evidentes y palpables en cuanto a su eficacia y efectividad a través del reflejo de sus efectos en los entornos locales y territoriales de diversa naturaleza, sean estos a nivel de los diferentes barrios de una ciudad, o su expresión en los ámbitos municipales, dónde además de la acción del estado nacional, también se concreta la gestión del poder local.

Al final, en el territorio se encuentran no solo los actores que conforman el grupo social que lo habitan, sino también el cómo estos grupos se relacionan entre sí, las formas culturales predominantes, y al final, los niveles de desarrollo y producción y la posibilidad de acceder a ellos por los diferentes integrantes de la comunidad.

Siguiendo la perspectiva de Foucault (2006), en el territorio se expresan los mecanismos de poder. Se trata de analizar cómo estos mecanismos suceden, entre quiénes, cómo ocurren, con qué procedimientos y cuáles son los efectos. Al final estos mecanismos lo que intentan asegurar es el poder, y por ello será determinante, quiénes logran imponer sus decisiones y bajo que procedimientos, o si como se busca en la convivencia democrática, los fines del uso del poder serán para reducir la inequidad y garantizar el acceso de todos y todas a los recursos culturales, económicos y políticos en igualdad de condiciones. Las relaciones entre los grupos deberían, en el marco democrático, tender a modificar y balancear los mecanismos que aseguran el poder. En definitiva, el territorio es la expresión de las luchas y acuerdos que una sociedad ejerce a lo largo de la historia.

Si analizamos la Centroamérica de hoy día, la paradoja es la dificultad para armonizar procesos de gobernabilidad y convivencia en las sociedades posconflicto. Los procesos de paz y los acuerdos alcanzados en varios países de la región, a pesar de haber establecido mecanismos y metas para establecer sociedades incluyentes y justas, no han logrado avanzar con la misma rapidez que los grupos negociadores lo hicieron. La desconfianza entre los sectores siguen privando; la participación efectiva de los grupos tampoco ha sido posible, sobre todo porque varios de ellos no se encuentran en igualdad de condiciones para establecer las negociaciones. Los acuerdos alcanzados no se han traducido en políticas públicas y siguen sin representar un cambio real en la vida de los centroamericanos, especialmente en el caso de las mujeres, de los jóvenes y de los pueblos indígenas.

En las últimas décadas se han desarrollado diversos esfuerzos para consolidar la gobernabilidad democrática y el estado de derecho en la región, sin embargo la gran mayoría de los grupos y poblaciones que deben participar en la adopción de acuerdos que lleven a niveles de una convivencia social basada en el bien común, se encuentran excluidos, marginados e invisibilizados, no solo para otros sectores

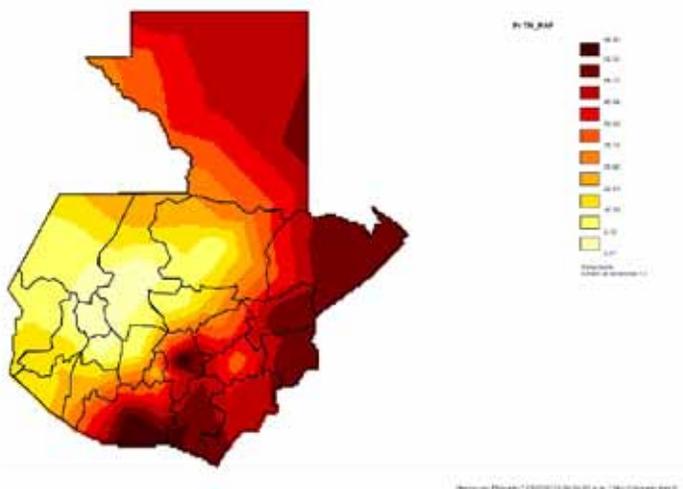
sociales, sino también, frente al mismo estado. Los niveles de pobreza en que se encuentra la gran mayoría de la población centroamericana no permite la consolidación de ambientes seguros para el desarrollo, y la falta de una visión integral en las agendas económicas y de desarrollo, así como de las necesidades ingentes para superar los desequilibrios, resulta en acciones coyunturales y sin posibilidad de sostenibilidad por parte de los gobiernos.

En este escenario y desde el enfoque del territorio, es indispensable apuntar a otros dos fenómenos, además de la inequidad y la pobreza, que indudablemente están afectando la gobernabilidad, la seguridad y la convivencia en los escenarios locales. El primero de ellos se refiere a los procesos de lucha que se está librando entre los capitales transnacionales con apoyo nacional, y el reclamo del uso compartido de sus recursos naturales por parte de las comunidades. El tradicional mal uso de la tierra aunado a la inadecuada repartición de la misma, la expulsión de comunidades para la implantación de cultivos de exportación y la explotación que se quiere hacer de los recursos naturales tales como minerales y agua por empresas privadas, genera una conflictividad en lo local que está poniendo en situación de precariedad la gobernabilidad en determinadas zonas de la región. Dado que las instituciones no terminan de transformarse en el marco del nuevo modelo de seguridad, la respuesta de los estados a este fenómeno, tiende a ser represiva, privilegiando la reacción a la prevención y sobre todo, olvidando los mecanismos de diálogo y participación indispensables para generar salidas adecuadas y respetuosas de los diferentes enfoques de los grupos en conflicto.

El otro fenómeno es el del crimen organizado y su expansión en la región, principalmente de aquel que tiene que ver con las diferentes actividades relacionadas al tráfico de droga. Nuevamente el enfoque territorial permite visualizar el efecto de estos grupos a nivel de la violencia armada. Ésta se concentra en las áreas donde sucede la lucha por el control de las rutas y del territorio para el trasiego. Hoy por hoy los territorios más violentos son los de la frontera entre Guatemala, El Salvador y Honduras. El siguiente mapa (Mapa 1) presenta lo que sucede en Guatemala. Por una parte la evolución de la violencia armada se expande hacia las zonas en que existe disputa de los diferentes grupos de crimen organizado, tanto entre ellos como

con los grupos locales por el control de rutas de trasiego, y por otro, en la ciudad de Guatemala. Esta última refleja además la acción de las pandillas, ahora en su nueva expresión que ha derivado a grupos de control territorial en determinadas zonas, tanto para el narcomenudeo como para las actividades de extorsión y sicariato. Estos grupos han variado su composición, incorporando a niños, mujeres y ancianos, constituyéndose en muchos casos en familias que controlan un barrio o un sector de él. Recientemente en Guatemala, fueron capturados 33 miembros de una misma familia que se dedicaba a los delitos mencionados<sup>24</sup>.

**Mapa 1**  
**Tendencia de homicidios por arma de fuego 2008-2012**



Fuente: IEPADES: Violencia Armada en Guatemala. Presentación.

Las lógicas que dominan el territorio no son iguales a las que marcan el relacionamiento entre los grupos y las autoridades a nivel nacional. Sobre todo en el ámbito de la frontera, la línea entre lo legal e ilegal se convierte en una zona difusa. Son muchos los habitantes de estas zonas que viven de actividades de contrabando históricamente, lo

<sup>24</sup> Policía captura en Guatemala a 40 supuestos extorsionistas y sicarios. La Prensa Latina, 8 de julio 2012. <http://laprensa-latina.com/policia-captura-en-guatemala-a-40-supuestos-extorsionistas-y-sicarios/> consultado 22 marzo 2013.

cual resulta complicado en la intervención en materia de seguridad y migración. Los grupos que detentan el control no necesariamente se enmarcan en el ámbito legal y el poder local electo, en ocasiones representa a estos grupos de poder económico ilícito. Por ello, al hablar de convivencia y acuerdos y su impacto en la gobernabilidad, la realidad nos adentra en complejidades que confrontan a veces con el marco jurídico democrático y que no pueden enfrentarse desde la práctica tradicional.

En el ámbito territorial se encuentra la oportunidad de acercar la práctica del poder político con los diálogos necesarios para llegar a soluciones concertadas de los problemas. Sin embargo esos territorios, sobre todo los de frontera, muchas veces se encuentran inmersos en una debilidad institucional sobre todo del gobierno central, alejados del alcance de la política pública y con la presencia de poderes paralelos que tienen más poder de decisión sobre el espacio, que la sociedad local en su conjunto. Si a esto se aúna una visión reactiva del estado, queriendo resolver las conflictividades locales desde una perspectiva coyuntural y cortoplacista, nos enfrentamos a dos tipos de posibles resultados. Por una parte, a la tentación de enfrentar la conflictividad local desde el uso de la fuerza como mecanismo; por otra al acuerdo con los poderes paralelos locales para lograr resultados inmediatos pero no por ello sostenibles: la negociación con grupos del crimen que ponen a la autoridad legítima en un entredicho en cuanto a confianza y legalidad.

Finalmente, el enfoque territorial también lleva a una lectura diferente de los límites geográficos, dónde las situaciones comunes de los territorios fronterizos apuntan cada vez más a la necesidad de intervenciones consensuadas ente los estados. La visión regional parece convertirse en la salida preferible para enfrentar las inseguridades en una forma cooperativa y preventiva, apoyándose en el fortalecimiento del legítimo poder local y en la consolidación de mecanismos incluyentes de diálogo y concertación que den cabida a todas las poblaciones y sectores involucrados. Mucho de la gobernabilidad nacional y regional descansa, hoy por hoy, en la posibilidad de construir espacios seguros y protegidos desde lo local.

## **Bibliografía**

De León-Escribano, Carmen Rosa (2010). *La seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica*. San José C.R. FLACSO.

Foucault, Michel (2006) *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France: 1977-1978*. 1ª ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

## Seguridad ciudadana para las mujeres

Marcela Piedra Durán<sup>25</sup>

**Resumen:** La invisibilización de la violencia contra la mujer se evidencia en la ausencia de estadísticas desagregadas por sexo y de estudios sobre los tipos de violencias que afectan particularmente a las mujeres, por esto, analizar el tema de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de género significa mucho más que reconocer la existencia de las mujeres, es una forma distinta de mirar y pensar los procesos sociales, las necesidades y demandas, los objetivos de la planificación del desarrollo urbano, incluyendo las diferencias de género y la heterogeneidad de las necesidades, intereses y demandas de las mujeres y los hombres.

La seguridad debe abordarse desde una visión integral, ya que trasciende las estadísticas policiales o judiciales sobre violencia y delito en el país. El verdadero estado de la seguridad tiene relación directa con las circunstancias del ambiente o del espacio que hombres y mujeres transitan, además, está estrechamente ligado con un asunto de derechos humanos, el vivir con tranquilidad, poder disfrutar sanamente de espacios de recreación, el contar con lugares debidamente iluminados, el poder estar sin miedo en nuestras casas, lugares de trabajo, escuelas, etc.

**Palabras clave:** violencia contra las mujeres, seguridad ciudadana, ciudadanía.

**Introducción:** La seguridad ciudadana se ha convertido en un tema central para las sociedades latinoamericanas, esto porque la violencia ha comenzado a marcar las relaciones entre habitantes (inseguridad, desamparo, agresividad, autodefensa, entre otros) y disminuir la calidad del espacio público de las ciudades. (Carrion, 2002: 16).

La convivencia social es uno de los asuntos que más preocupan a la ciudadanía. El tema de la inseguridad quizá sea el imaginario más fuerte que se manifiesta en las ciudades de América Latina. Específicamente, la violencia contra las mujeres persiste en todos los países del mundo y sigue siendo un grave problema de derechos humanos, que trasciende

---

25 Especialista en Políticas Públicas de Género y Seguridad

las esferas cultural, étnica, económica y generacional. La violencia<sup>26</sup> afecta a mujeres de todas las edades y se presenta de diferentes maneras, sexual, económica y emocional o psicológica y es uno de los mayores obstáculos en la construcción de la igualdad de género, el desarrollo y la paz. (UNICRI, 2008)

Particularmente, en Costa Rica existe la tendencia al aumento de la percepción de inseguridad y la consideración de que la delincuencia es cada día mayor. El Módulo de Victimización de la Encuesta de Hogares (EHPM) del 2008, arrojó datos que indican que el 27,9% de los hogares costarricenses reportaron haber sufrido, cuando menos, un delito en los últimos 12 meses (PNUD, 2010:19) pero para 2010 esa estadística disminuyó casi 8 puntos porcentuales, hasta descender al 20,2% (INEC). Aunado a esto, en agosto de 2008, el 16,0% de la población costarricense consideraba a la delincuencia como uno de los problemas principales (PNUD, 2010:19).

De acuerdo con datos estadísticos a nivel mundial, las mujeres son vulnerables y están en riesgo de agresiones físicas y sexuales, no sólo en el ámbito familiar, sino también en otros contextos como la escuela, el lugar de trabajo, los conflictos armados; todo esto legitimado por patrones culturales patriarcales. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, uno de los factores de riesgo más importante para las mujeres, en relación con su vulnerabilidad a las agresiones físicas, es estar casada o cohabitar con una pareja. (Organización Mundial de la Salud, 2002)

El abordaje de la seguridad ciudadana desde una perspectiva de género busca fortalecer el ejercicio de los derechos de las mujeres y su ciudadanía activa, al reducir la violencia pública y privada. Diferentes iniciativas han demostrado que la inclusión de la perspectiva de las mujeres en la planificación de la seguridad en las ciudades es vital para el uso y disfrute de sus servicios y los espacios públicos. (Falú y Segovia, 2007: 10)

---

26 Entre un 35% y un 60% de las mujeres ha sido objeto de violencia psicológica (emocional) o sexual por algún hombre antes de los 16 años. Entre un 22% y un 40% ha sido psicológica o sexualmente atacada por sus parejas masculinas. Y entre un 10% y un 31% ha sido atacada sexualmente por hombres desconocidos. (UNICRI, 2008) Según datos de la OMS alrededor de 5000 mujeres en el mundo son asesinadas por miembros de sus familias en defensa de su honor, 1 de cada 5 mujeres y 1 de cada 10 hombres indica haber sido víctima de abuso sexual en su infancia (OMS, 2009).

## Seguridad ciudadana y violencia de género

La perspectiva de género para analizar el tema de la seguridad ciudadana significa mucho más que tomar en cuenta a las mujeres y reconocer su existencia, es una forma distinta de mirar y pensar los procesos sociales, las necesidades y demandas, los objetivos de la planificación del desarrollo urbano, incluyendo las diferencias de género y la heterogeneidad de las necesidades, intereses y demandas de las mujeres y los hombres.

Para el tratamiento de las violencias “es indispensable no entrar en el juego de presentar a sus ‘protagonistas’ como individuos patológicos, insanos, con comportamientos enfermos, en una suerte de explicación en la cual la violencia respondería a reacciones irracionales e individuales y no a conductas aprendidas y reproducidas en el ejercicio del poder de un sexo sobre otro, de una clase sobre otra, de una raza sobre otras (...) La tendencia a ver estas violencias como faltas individuales y no como construcciones sociales sobre las cuales los Estados tienen responsabilidad, debilita la posibilidad de confrontar los problemas y buscar soluciones colectivas, ‘invisibilizando’ violencias que están instaladas en las sociedades (Falú, 2009: 32). Las sociedades patriarcales han invisibilizado las violencias contra las mujeres mediante diferentes mecanismos, los principales (Rainero et al, 2006: 16-20):

1. La culpabilidad y responsabilidad adjudicada a las mujeres por las conductas agresivas de las que son objeto (“*usted se lo buscó*”): la responsabilidad de la violencia de la que son objeto recae en las mujeres, en lo que hicieron o dejaron de hacer, y no en el victimario. Esta adjudicación se produce no sólo en relación a los actos delictivos comunes del que son víctimas (como los asaltos), sino también en referencia a la violencia sexual que las afecta en los espacios públicos.
2. El desconocimiento de las experiencias de violencia cotidiana vividas por las mujeres en las ciudades: refiere fundamentalmente, a una concepción de la violencia centrada en las agresiones físicas con consecuencias en el cuerpo de las víctimas, lo cual ignora el irrespeto de derechos e intimidación como una violencia que afecta la vida cotidiana y el desconociendo o “normalización” de

la violencia sexual hacia las mujeres.

3. La relativización del daño y las consecuencias en la vida de las mujeres: este mecanismo se vincula con el anterior, ya que el desconocimiento de algunas formas de violencia implica, a su vez, la invisibilización o subestimación de sus consecuencias en la cotidianeidad y proyectos de vida de las mujeres. Una forma en que se manifiesta es la ridiculización de la situación que se expresa en chistes y bromas. Un ejemplo claro es la relativización, cuando a la hora de comentar o evaluar una situación de violencia que ha vivido una mujer, se escuchan frases como “*no fue grave... no la violó*” o “*no le hicieron nada, no pasó nada... no perdió la vida*”; o cuando se caracterizan a los varones que ejercen estas acciones intimidatorias contra las mujeres, como “chistosos” y no como violentos.
4. La patologización de la violencia: Una forma de invisibilizar es adjudicar problemas de orden psicopatológico a aquellos varones que violan o realizan algún acto de agresión sexual, inclusive el exhibicionismo. La consideración de la violencia como un fenómeno individual y psicopatológico califica al agresor como un enfermo, ocultando la visión de la violencia hacia las mujeres como un fenómeno cultural.

Es importante señalar que la Organización Mundial de la Salud define la violencia como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (Krug et al, 2002). Dicho enfoque está centrado en el tipo de violencia que Galtung denomina directa, a la que el además agrega otros tipos de violencia como la estructural y la cultural que tienen un fuerte impacto en la vida de las mujeres (Galtung 1969; 1990).

Dichas definiciones pueden ser aplicadas a la violencia ejercida contra las mujeres, ya que las mujeres pueden ser víctimas de robos, golpes u homicidios dentro de una dinámica general de violencia, pero cuando específicamente se habla de violencia de género se tiene en particular cuenta la ejercida contra las mujeres por su condición de tales. El término **violencia de género** proviene de la traducción del inglés

*gender violence*, difundido a partir del Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en la ciudad de Pekín, China, en 1995. Se define como todo acto de violencia basado en el género cuyo resultado posible o real es un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada. La violencia de género es, ante todo, una imposición arbitraria que tiene como efecto práctico la subordinación, así como imposición de conductas, discursos, valores, normas, comportamientos, roles y sobre todo, de las representaciones simbólicas culturales<sup>27</sup> masculinas/masculinizantes (Aguilar, 2002: 157).

Massollo (2007: 134) plantea que la violencia de género se ejerce y manifiesta de diversas maneras:

- ✓ Como coacción: cuando se intenta obligar o impedir a la mujer, mediante alguna forma de chantaje, una actuación determinada (privarla de determinadas relaciones o vínculos con amistades o familiares, obligarla a mantener relaciones sexuales ejerciendo la fuerza física o cualquier otro tipo de coacción, obligarla a ejercer la prostitución o a guardar silencio para encubrir los malos tratos de que es objeto).
- ✓ Como violencia psicológica: para tratar de perturbar y denigrar la imagen y la autoestima de la mujer ante el entorno social empleando insultos y comportamientos que la humillan en público o en privado (cuando el agresor le impide hablar u opinar, cuando subestima o ridiculiza sus opiniones, aspecto o comportamiento, le impide disponer de un patrimonio común o le exige detalles de sus actos u omisiones).

La Convención Belem do Pará señala que “la violencia contra las mujeres es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que trasciende todos los sectores de la sociedad, independientemente de su clase, edad, religión y que su eliminación es condición indispensable para el desarrollo integral de las mujeres

---

<sup>27</sup> Los “poderes simbólicos” se basan en la eficacia y los efectos de las “inclinaciones modeladas por las estructuras de dominación que las producen” (Bourdieu, 2000: 58). Estos poderes simbólicos producen disposiciones jerárquicas que favorecen la inclusión o exclusión de las personas de los diferentes ámbitos (sociales, culturales, etc.) y de todo tipo de relaciones (Aguilar, 2002: 157)

en todas las esferas de la vida (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994)

Dentro de este escenario se producen los femicidios como la forma más extrema de este tipo de violencia. Refiere a la violencia que produce la muerte y el factor de riesgo es ser mujer; es el asesinato de mujeres como resultado extremo de la violencia basada en su género, que ocurre tanto en el ámbito privado como en el espacio público. Es el asesinato de la mujer por el sólo hecho de serlo. Se basa en las relaciones desiguales de poder entre los hombres y las mujeres y puede darse: (a) dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer; (b) en la comunidad y sea perpetrada por cualquier otra persona; y (c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994: artículo 2)

No debemos perder de vista que las diferentes manifestaciones de la violencia contra las mujeres se dan tanto en la esfera privada e íntima como en la pública y política. Sus manifestaciones son importantes en el espacio privado, y en la actualidad constituye un tema concreto y directo: tortura corporal, acoso, violencia psicológica, limitación de la libertad de movimiento, entre otros. (Laud, 2007: 70) Es fundamental no perder de vista esta relación: temor en lo público, repliegue y encierro en el espacio privado, lugar donde las mujeres también viven diversas experiencias de violencia.

Camacho (1992) reconoce como el ámbito público aquellas modalidades de violencia que involucran a actores que, por su gestión, defienden o retan ciertos principios del orden social y se convierten en víctimas precisamente por esa calidad. Por su parte, las violencias del ámbito privado son aquellas en las que solo está en juego la subjetividad de las partes, la violencia en la casa genera miedos que se trasladan al espacio de lo público. La forma de distinguir una de otra es conocer en nombre de qué se actúa o se padece. No es necesario que la violencia sea física para reconocerla y nombrarla.

Diferentes esfuerzos por comprender la violencia han incurrido en errores al suponer que es solo un problema psicológico e individual o, por el contrario, presuponer que hasta que no cambie la sociedad en su conjunto, nada es posible, naturalizándolo como inevitable. (Morey,

2007: 24) El reducir su comprensión a un solo factor determinante contribuye al reduccionismo que resulta a menudo en un ocultamiento ideológico y disminuye el importante impacto que la violencia tiene en la sociedad como un todo y particularmente en las mujeres de distintas edades y condiciones.

La noción de seguridad centrada en las personas no puede ignorar las desigualdades de poder que justifican e incluso alientan el ejercicio de la fuerza como fuente de prestigio o recurso legítimo. En este punto, la socialización masculina y femenina influye sobre la percepción de los resultados de la agresión. Massolo plantea que en los hombres opera una suerte, de lo que ha denominado “economía de la violencia”, basada en la autoafirmación y evaluación costo-beneficio, con una limitada percepción sobre las consecuencias de sus actos violentos sobre la otra persona. En contra posición en las mujeres se fomenta una percepción de interdependencia, de asumir responsabilidad por la otra persona, con predominio de la culpa y el temor a los resultados del ejercicio de la fuerza (2007: 137). Esto además, les dificulta poner límites, pues la socialización de género las ha condicionado para pensar y proteger primero a las demás personas, anteponiendo su propia seguridad, ser y estar para otros.

La violencia de género es una violación a los derechos humanos de las mujeres y debe ser incluida necesariamente en las políticas de seguridad ciudadana, ya que atenta directamente contra la ciudadanía de las mujeres y la igualdad de oportunidades de ejercer sus derechos, participar en la vida pública, gozar de las libertades democráticas y contribuir al desarrollo. (Massolo, 2005: 6)

### **Violencia contra las mujeres (VCM) y seguridad ciudadana en Costa Rica**

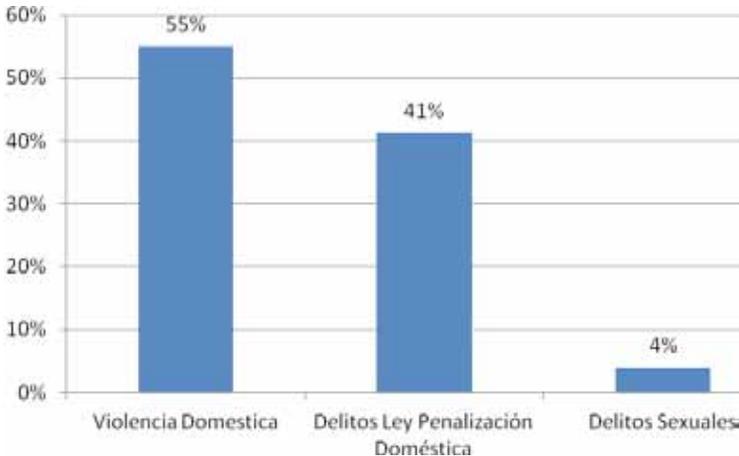
Las características de la violencia no son fáciles de delimitar, muchos factores se encuentran entremezclados: los actores involucrados, el lugar en que se desarrollan, el ámbito al que se refiera, las motivaciones, entre otros. Esto se dificulta aún más si se pretende realizar esta caracterización con enfoque de género, ya que las cifras oficiales, aún las que se encuentren desagregados por sexo plantean la variable género como una más entre otras y no como un indicador de los particulares problemas de seguridad a que se enfrentan las mujeres.

La violencia intrafamiliar y doméstica, ocupan los primeros lugares de delitos de los que son víctimas las mujeres. Los datos más recientes indican que al primer semestre del año 2012 se registraron 1370 aprehensiones, que, como puede verse en el gráfico N° 1, 753 corresponden a violencia doméstica, 565 delitos según la Ley de Penalización de VcM y 52 a delitos sexuales.

Asimismo, el Ministerio Público reportó, para el mismo período, un total de 20.475 llamadas por medio del servicio 911, de las cuales 20.330, es decir el 98% correspondieron a situaciones de violencia doméstica y 415 (el 2%) a delitos sexuales, lo cual resulta ser una cifra realmente alarmante si consideramos que en ambos tipos de delitos las mujeres son las víctimas principales y los hombres quienes cometen los crímenes (Poder Judicial, 2012b).

**Gráfico N° 1**  
**Porcentaje de aprehensiones durante el I semestre del Año 2012**

Además, cabe resaltar que en Costa Rica las denuncias en materia



Fuente: Elaboración propia con base en datos facilitados por el Ministerio de Seguridad Pública, para la Ficha técnica: Violencia contra las Mujeres (VcM) y Seguridad Ciudadana en Costa Rica. Instituto Nacional de las Mujeres.

de violencia doméstica mantienen un comportamiento promedio de 45.000 solicitudes de medidas de protección al año (Poder Judicial, 2012b), estadística que por sí sola dice mucho sobre la vulnerabilidad de las mujeres y el estado de temor en el que se encuentran muchas de ellas.

Esta situación se comprueba con un aspecto tan concreto como el grado de ocupación de las instancias especializadas que brindan atención a las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia. Así, en los Centros Especializados de Atención y de Albergue Temporal para Mujeres afectadas por Violencia Intrafamiliar y sus Hijos e Hijas (CEAAM)<sup>28</sup> se atendieron en el año 2011 a 257 mujeres y 475 hijos e hijas que se encuentran en situación de riesgo (INAMU, 2012a).

La cantidad de mujeres que se atienden cada año en los CEAAM se ha mantenido casi estable en los últimos años, lo cual es grave ya que para ser usuaria de este servicio se debe encontrar la mujer en peligro inmediato de muerte, lo que indica que si bien no se ha dado un aumento en el número de casos tampoco ha sido efectiva la resolución del problema, por tanto, las mujeres siguen acudiendo a los Centros Especializados, como puede verse en el cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1**  
**Cantidad de mujeres y sus hijos e hijas atendidos en algún CEAAM**  
**Periodo 2008-2011**

<b>Año</b>	<b>Cantidad de Mujeres</b>	<b>Cantidad de Hijas e Hijos</b>	<b>Total personas atendidas</b>
2008	259	432	691
2009	295	505	800
2010	302	501	803
2011	257	475	732

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, 2012a.

<sup>28</sup> El INAMU cuenta con albergues ubicados en varios lugares del territorio nacional; en los cuales las mujeres agredidas con sus hijas e hijos, pueden encontrar apoyo por determinado tiempo, que les posibilite la construcción de una nueva forma de vida, una convivencia sin violencia. Así, se establecen “recursos de emergencia” para mujeres cuya integridad física se encuentra amenazada y no cuentan con otro espacio seguro. Si alguna mujer requiere los servicios de este Centro, puede llamar al 911 (INAMU, 2012b).

Si se valora la cantidad de delitos contra las mujeres, contemplados en la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, es relevante indicar que en el año 2011 se presentaron al Ministerio Público 17.535 denuncias, de éstas, 6259 corresponden a amenazas<sup>29</sup> (mecanismo de control y dominación sobre las mujeres), 5081 incumplimiento de medidas de protección, 3809 correspondieron a maltrato, 937 situaciones de violencia emocional, 86 denuncias por violaciones, 8 casos de conductas sexuales abusivas, 12 denuncias por explotación sexual de una mujer, etc. (Poder Judicial, 2012b).

Lo más grave de estos delitos es su materialización última mediante la muerte de las mujeres, es decir el femicidio.<sup>30</sup> Así, en el año 2011 en Costa Rica fueron asesinadas 62 mujeres, de las cuales 12 corresponden a femicidios y 28 a femicidio ampliado. El método más utilizado por el perpetrador para dar muerte a una mujer corresponde a las armas de fuego con un 64,1% y se comprobó la falta de permisos legales para la portación de las mismas (Poder Judicial, 2012b).

Esto último da cuenta de los deficientes mecanismos de supervisión para la portación de armas de fuego en Costa Rica, que finalmente se convierte en un factor que potencia o facilita la muerte de las mujeres.

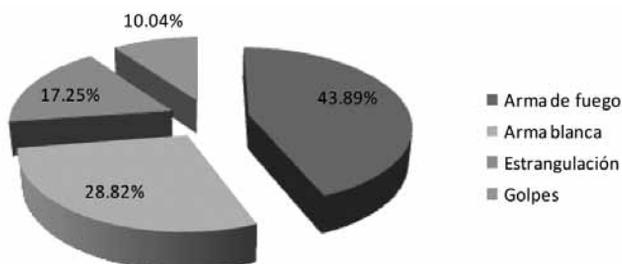
En el año 2011, 32 mujeres fueron asesinadas con arma de fuego, 11 con arma blanca, 13 por estrangulación y 4 por golpes (Poder Judicial, 2012b). Estas cifras en términos porcentuales permiten con mayor facilidad observar cómo los homicidios de mujeres en los cuales se utiliza un arma de fuego representan casi la mitad del total de los cometidos en el año 2011, tal como se ilustra en el gráfico N° 2.

---

29 A pesar de no contar con datos de Costa Rica, es bien sabido que cuando existe un arma de fuego en un hogar donde se presenta violencia de género, esta se utiliza como una herramienta para amenazar y amedrentar a las mujeres.

30 Según el Poder Judicial, un femicidio es un evento perpetrado contra mujeres por parte de sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos, excluyéndose así a los ex esposos y ex concubinos; aspecto que diferencia a este delito de los homicidios por condición de género que la misma instancia judicial los cataloga como actos dolosos “contra mujeres, perpetrados por hombres, cuyo móvil o causa del evento es de naturaleza pasional o sentimental, además incluye las relaciones de ex concubinato y ex esposo, así como atacantes sexuales o acosadores. Se incluyen dentro de esta categoría, aquellas mujeres que fallecen en un ataque llevado a cabo contra otra mujer y en el cual ella se encuentra defendiendo a ésta o colateralmente es herida de muerte. No se incluyen eventos en los cuales una mujer asesina a otra por rivalidad amorosa” (Poder judicial, 2010: 59).

**Gráfico N° 2**  
**Homicidios cometidos contra mujeres,**  
**según método empleado Año 2011**

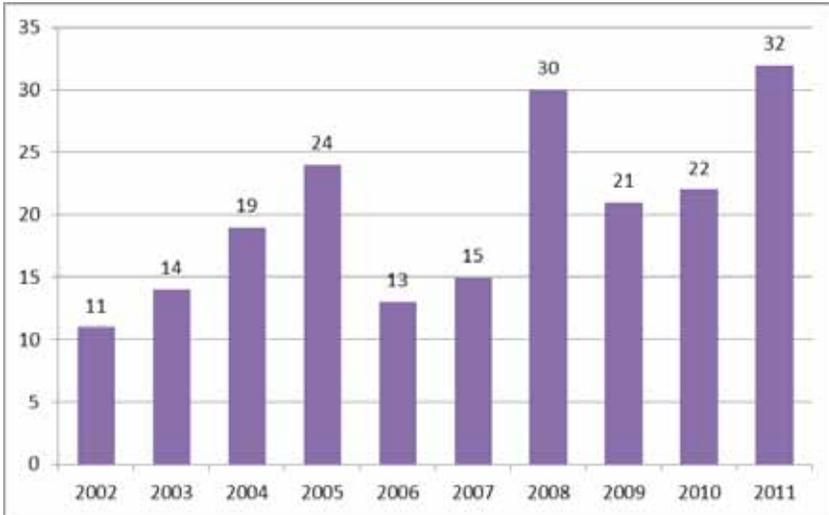


Fuente: Elaboración propia con base en Departamento de Planificación, Poder Judicial, 2012b.

Mientras que los homicidios de mujeres con arma blanca vienen en descenso en los últimos años (en el año 2008 fueron 17, en el 2009 se cometieron 19 y los años 2010 y 2011 la cifra se mantiene en 11), los cometidos con arma de fuego mantienen una tendencia al aumento, presentándose 32 casos en el año 2011 (Poder Judicial, 2012b), tal como se aprecia en el gráfico N° 3.

Esta situación es aún más crítica si se considera que solamente el 55% de las armas que se decomisan por estos delitos son legales y están debidamente inscritas. Además, en el año 2011 el 10.6% de los homicidas involucrados en casos de homicidios dolosos fueron menores de edad (Poder Judicial, 2012a).

**Gráfico N° 3**  
**Homicidios cometidos contra mujeres, con arma de fuego**  
**Periodo 2002-2011**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Sección de Estadística, Poder Judicial, 2012b.

### **Apuntes finales**

Las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana tradicionalmente no han tomado en cuenta las necesidades específicas de las mujeres. Además, la violencia intrafamiliar y doméstica que afecta particularmente a las mujeres, en muchos casos, tampoco es tomada en cuenta como un problema de seguridad ciudadana.

La invisibilización de la violencia contra la mujer se evidencia en la ausencia de estadísticas desagregadas por sexo, de estudios sobre violencia intrafamiliar o doméstica u otros tipos de violencias que afecta a las mujeres, así como la poca información que existe sobre la prevalencia de delitos sexuales que afectan principalmente a las mujeres (CIDH, 2009: 35)

La seguridad debe abordarse desde una visión integral, ya que trasciende las estadísticas policiales o judiciales sobre violencia y delito en el país. El verdadero estado de la seguridad tiene relación directa con las circunstancias del ambiente o del espacio que recorren

hombres y mujeres y está estrechamente ligado con un asunto de derechos humanos, el vivir con tranquilidad, contar con aceras en buen estado, poder disfrutar sanamente de espacios de recreación, el contar con lugares debidamente iluminados, el poder estar sin miedo en nuestras casas, lugares de trabajo, escuelas, etc.

Si bien la inseguridad en las ciudades y la violencia son particularmente relevantes en la vida de las mujeres, la ciudad, como ámbito privilegiado de la interacción social y cultural, se constituye en un factor coadyuvante tanto para el desarrollo de la ciudadanía activa de las mujeres como para la construcción de su autonomía personal. En este sentido, existe acuerdo entre las especialistas en el tema de seguridad ciudadana y género, en que la apuesta es por ciudades más democráticas que permitan la convivencia pacífica, lo que lleva implícito, como condición fundamental, la erradicación de la violencia contra las mujeres, su empoderamiento y la promoción de sus derechos como ciudadanas.

Para lograr esto, no debemos perder de vista la violencia cotidiana de la que son sujetas las mujeres y que tiene consecuencias que pueden ser graves en la salud física y psíquica de las personas, y en las estructuras familiares. Como bien nos dice Morey, las secuelas de la violencia cotidiana inciden en la forma de vida y actividades que las mujeres pueden desarrollar y las que dejan de hacer por temor (abandonan el trabajo, se recluyen en sus casas, no participan en cultura, en política, en organizaciones sociales o de recreo, y reducen sus oportunidades educativas). La combinación entre la violencia real, su percepción y la respuesta psicológica del miedo, lleva a la autocensura y a la reducción de la autonomía, lo que necesariamente significa una disminución en la condición de ciudadanía, el bienestar y en la calidad de vida de las mujeres. (2007: 23)

Y es que cuando se trata de la inseguridad que afecta específicamente a las mujeres, las políticas públicas se orientan, generalmente, bajo los siguientes parámetros (Rainero, Rodigou y Pérez, 2005: 24–25)

- *Concepción asistencialista:* las instituciones y servicios públicos se crean para atender la situación pos-violencia, es decir, cuando las mujeres se han convertido en víctimas. Sin embargo, no se construyen y elaboran, en general, estrategias

y recursos para la prevención de la violencia, ni para promover los derechos de las mujeres a vivir en una ciudad sin violencia. Es necesario incluir el enfoque de derechos humanos en la construcción de la política de seguridad ciudadana para todas las personas.

- *Concepción victimista:* Las mujeres son tratadas solamente como víctimas y destinatarias de recomendaciones, consejos o sugerencias, las que en realidad inhiben y limitan sus movimientos en la ciudad e inciden en las elecciones y decisiones respecto a las actividades, los horarios y/o lugares por donde transitar. Se trata, por el contrario, de considerar a las mujeres como ciudadanas libres para decidir respecto a su seguridad y garantizar desde el Estado condiciones que remuevan las causas del temor e inseguridad en la ciudad.
  
- *Concepción delegativa:* si bien se crean organismos específicos y con personal capacitado para atender a las mujeres víctimas de violencia, casi siempre referida a la violencia doméstica, con el objetivo de una atención adecuada que impida la doble victimización a la que se ven expuestas cuando denuncian, no se aborda la estructura institucional en su conjunto (judicial, policial, servicios sociales, etc.), la cual sigue manteniendo concepciones erróneas acerca de la violencia que viven las mujeres. Esto es, atribuyendo como causal de violencia el propio comportamiento de las mujeres y, por lo tanto, culpabilizando a las mismas o aislando la violencia contra las mujeres del contexto cultural en el que tiene origen, propio de una sociedad patriarcal que condiciona las formas de relación entre varones y mujeres y donde la violencia es una de sus expresiones.

Para poder avanzar es fundamental el compromiso político de las autoridades encargadas de la política de seguridad ciudadana, para que se busque garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres. En este sentido, una política de seguridad ciudadana con enfoque de género debe incluir como mínimo **acciones** tendientes a:

1. *Institucionalizar:* la perspectiva de género y la violencia contra las mujeres deben ser parte de las políticas de seguridad ciudadana y

de criminalidad de forma transversal y ser incorporada de manera visible en los presupuestos de las instituciones encargadas.

2. *Generar conocimiento, información y medición:* es necesario usar herramientas y marcos específicos para desarrollar un análisis de género, para esto es vital la recolección de información, con el objeto de tener una representación diferenciada del contexto donde se desarrollan mujeres y hombres. Se deben fomentar y apoyar investigaciones, diagnósticos, encuestas y, en general, estudios que ayuden a comprender la violencia contra las mujeres en el espacio público y que mejoren el diseño y ejecución de políticas públicas, que permitan una comprensión adecuada de la magnitud de la violencia contra las mujeres en el espacio público y privado, un reconocimiento de sus niveles de vulnerabilidad y victimización apropiados y un análisis a profundidad de los elementos que conforman su percepción de inseguridad.
3. *Educar y sensibilizar:* la sensibilización y la educación sobre la especificidad de género que subyace en la violencia contra las mujeres debe ser una cuestión fundamental para toda la ciudadanía. Es necesario fomentar y generar procesos de diálogo, sensibilización y capacitación orientados a toda la población (hombres y mujeres), con especial énfasis en la población joven.
4. *Planificar:* es necesario una planificación interinstitucional con objetivos estratégicos a largo plazo en materia de seguridad ciudadana, con evaluaciones periódicas que incluyan indicadores de género a fin de asegurar su puesta en práctica efectiva. Las autoridades políticas hablan de las carencias presupuestarias para hacer posible la asignación de nuevos recursos para trabajar en el tema de la equidad e igualdad de género. Esta es una realidad que se debe reconocer, pero si los recursos económicos son reducidos se debe, cuando menos, garantizar que el presupuesto estatal sea asignado con visión de género. No hablamos de más presupuesto, sino de mejorar lo que se dispone: personal capacitado en la temática de género y seguridad ciudadana, instituciones, marco legal sólido (se deben subsanar debilidades), disposición de algunas funcionarias y funcionarios públicos, apoyo de grupos organizados de mujeres, organizaciones no gubernamentales

que podrían prestar apoyo, grupos de jóvenes interesados en la temática, académicas y académicos comprometidos con la idea, entre otros.

Para formular una política de seguridad ciudadana con enfoque de género y darle posterior efectividad, es vital tomar en cuenta las siguientes **áreas prioritarias de intervención**:<sup>31</sup>

1. *Cambio Cultural*: el cambio cultural se debe orientar hacia la lucha contra la cultura patriarcal, el uso de la violencia y debe contemplar una socialización de género adecuada, es decir, que se aleje de las construcciones tradicionales de masculinidad y feminidad. Esta cultura debe modificarse, proceso que implica cambios educativos (campanas de sensibilización en escuelas, en las comunidades, a los funcionarios y funcionarias públicas, a los y las académicas, etc.) que ciertamente son de largo plazo pero que deben iniciarse inmediatamente.
2. *Se necesitan mayores y mejores relaciones institucionales*: el estado de inseguridad en Costa Rica exige la creación de una política de Estado, es decir, este tema debe verse como un tema país. Unida a la necesidad de esta política, es importante la coordinación interinstitucional, ya que el tema es integral e involucra a varias instituciones estatales (Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Seguridad Pública, Municipalidades, Poder Judicial, etc). Es vital que esta coordinación interinstitucional cuente con los aportes de los expertos y expertas de estas instituciones para que a la hora de implementarse la política ésta cuente con la legitimidad institucional requerida. Todas las instituciones competentes en la materia deben participar en hacer efectiva su aplicación. A esta coordinación entre instituciones públicas se ha de sumar el trabajo con la empresa privada, grupos sociales organizados, redes de mujeres y organizaciones no gubernamentales, en procura de generar alianzas para ejercer más presión a las autoridades políticas y darle mayor sentido de integridad al tema de la seguridad pública.

---

31 Las áreas de intervención son el resultado de la reflexión y el intercambio en los talleres de consulta realizados para la investigación “Seguridad ciudadana para las mujeres: una nueva forma de pensar la seguridad de manera inclusiva” del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica y la Fundación Friedrich Ebert (FES)

3. *Los instrumentos legales existentes en el país son recursos a utilizar:* el marco legal de protección de los derechos humanos de las mujeres deben ser mejor promocionados en los medios de comunicación, son necesarias las campañas de información para que las mujeres exijan con conocimiento los derechos que les corresponden. Adicionalmente, se debe crear un sistema de seguimiento y evaluación de la normativa existente, con el fin de determinar el porqué existen aún vacíos en la aplicación de las leyes y cómo subsanarlos.
4. *La seguridad ciudadana de las mujeres es un asunto de oportunidades:* el Estado debe garantizar tanto la autonomía física (se es dueña de su propio cuerpo) como la autonomía económica (empoderamiento económico) de las mujeres, como uno de los medios para que se rompan los vínculos de dependencia con los hombres (elemento que en algunas ocasiones es justificante para resistir una situación de violencia en el hogar).
5. *Fortalecer el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres:* ser ciudadana es más que ser poseedora de derechos, significa hacerlos efectivos. El Estado es el responsable de garantizar la verdadera ciudadanía de las mujeres, ya que los derechos humanos del género femenino no deben quedar solamente en el papel, en detrimento de su pleno y libre ejercicio (no se puede tener ciudadanía mientras se es agredida, se sufre violencia de cualquier tipo, se está en un estado de discriminación, se sufre de una serie de prejuicios sociales, no se tiene tranquilidad en las calles o en casa, no se puede estar tranquilamente en un parque, etc). Además, en el caso de las mujeres, que han sido históricamente excluidas de la toma de decisiones sobre estos aspectos, se hace más importante generar los mecanismos para su participación directa y activa en la elaboración de políticas públicas como parte del ejercicio de su propia ciudadanía.
6. *Recuperar los espacios públicos en zonas urbanas y rurales:* es necesario recuperar los espacios públicos como espacios de convivencia y ejercicio de la ciudadanía, que permitan un mayor disfrute tanto del tiempo libre como de los momentos de traslado de un sitio a otro, sin temor a ser víctima de asaltos, violaciones o cualquier otro delito. En este punto, es vital contar con lugares

públicos más iluminados, la limpieza de los lotes baldíos, la construcción de aceras y la presencia de dispositivos de vigilancia en lugares estratégicos (muy transitados, con historial de asaltos considerable, etc).

7. *El papel de los medios de comunicación:* uno de los mayores obstáculos en este proceso lo constituyen los medios de comunicación, que como parte de la estructura social patriarcal presentan información de una manera que, más que contribuir, agrava la situación de muchas mujeres que han sufrido violencia. Asimismo, los medios de comunicación se han constituido en un importante espacio para presentar una imagen denigrante de las mujeres, presentándoseles como figuras sexuales y, en algunos espacios publicitarios, en un estado de inferioridad en relación con los hombres. Hay que concienciar a los medios de comunicación para que se modifique la manera de presentar la información, aspecto que requiere de compromiso y de consciencia de género.
8. *Generación de conocimiento:* es fundamental el trabajo académico en la materia de equidad e igualdad de género y, de manera práctica e investigativa, de institutos y redes de mujeres. Sin embargo, como una acción relevante de tomar en consideración se sugiere mayor proyección del tema y de la situación difícil de muchas mujeres; razón por la cual se debe trascender y proyectarse hacia la ciudadanía que no es consciente de la necesidad de ver de manera diferenciada la seguridad ciudadana y que acogen aún las prácticas culturales eminentemente patriarcales, es básicamente un proceso de enseñar, generar consciencia de género en quienes no la tienen, con el fin de recibir mayor apoyo.

Una verdadera política de seguridad ciudadana con enfoque de género, tiene que orientarse hacia la búsqueda del ejercicio de la ciudadanía en general, de hombres y mujeres en igualdad de condiciones, y en particular, visibilizar las necesidades específicas de las mujeres en el tema. Con esto lo que se pretende es una convivencia pacífica, construir paz social, donde las mujeres se sientan seguras en cualquier lugar, empoderadas, en una sociedad más tranquila y sensible

Una ciudadanía efectiva de las mujeres se traduce en una nueva forma de vivir los derechos (sin limitaciones, sin prejuicios, sin

coacción, etc), la construcción de una sociedad donde la justicia sea pronta y cumplida y en la que no se vea a las mujeres como víctimas-vulnerables solamente por su condición de género.

Soñamos con una sociedad en la que exista una nueva relación entre hombres y mujeres, en la que se respete el derecho de las mujeres a sentirse seguras, en todos los niveles, colegios, escuelas, casa, calle, entre otros, que se entienda y se viva la seguridad como un bien público, lo que va a tener un impacto positivo en la calidad de vida de las mujeres y los hombres.

## Bibliografía

Aguilar, Vera (2002). *La violencia simbólica entretrejida en la enseñanza del Derecho Penal*. Tesis sometida a consideración de la Comisión de Posgrado en Estudios de la Mujer para optar al grado del Magister Scientiae. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica.

Briceño, Roberto (2007). “Violencia Urbana en América Latina: Un modelo sociológico de explicación”. En: *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*. Vol 16. No 3. Pp 541-574.

Buvinic et al. (2002). “La violencia en América Latina y el Caribe”. En: Carrión, Eduardo (ed). *Seguridad Ciudadana ¿Espejismo o Realidad?*. Quito, Ecuador.

CAFSU (2002), *La Seguridad de las Mujeres. De la Dependencia a la Autonomía*. El Juego de Herramientas del CAFSU. Montreal, Canadá.

Cáliz Rodríguez, Álvaro (2006). *Base conceptual política y progresista en la seguridad ciudadana*. Fundación Friedrich Ebert.

Camacho, Alvaro (1992). “Public and Private Dimensions of Urban Violence in Cali”. En Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda y González Sánchez, eds. *Violence in Colombia. The Contemporary Crisis in Historical Perspective*. Wilmington: Del.SR Books.

Carrion, Fernando (2002). “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”. En: Carrión, Eduardo (ed). *Seguridad Ciudadana ¿Espejismo o Realidad?*. Quito, Ecuador.

Carrión, Fernando (2007): “El espacio público, punto de partida para la alteridad”. En: Segovia, Olga. *Espacios públicos y construcción social*, Editorial SUR, Santiago, Chile.

Cordi Galat, Angela (2006). *Informe Final de la consultoría para la evaluación de programas de prevención y diseño de un proyecto integral para jóvenes en riesgo en Costa Rica*, Banco Interamericano de Desarrollo. San José, Costa Rica.

Corporación Latinobarómetro (2008). *Informe 2008*. Santiago, Chile.

Dador, María Jennie (2007). “Contexto político de la región: desafíos y oportunidades para las políticas de género”. En: Falú y Segovia.

*Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas.* Ediciones Sur, Chile.

Dammert, Lucía (2005). “Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades”. En: *Desafíos*. N° 13, 124-156. Bogotá, Colombia.

Dammert, Lucía (2007). “Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina” En: Falú y Segovia. *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas.* Ediciones Sur, Chile

Echeverri, Oscar (1994). “La violencia: Ubicua, elusiva, prevenible” En: *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito, Ecuador.

Fajnzylber, Pablo et al. (2001). “Crimen y Victimización: una perspectiva económica”, En Fajnzylber, Pablo y otros; *Crimen y violencia en América Latina*, 1ª ed, Banco Mundial en coedición con Alfomega, México.

Falú, Ana y Segovia, Olga (2007). *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas.* Ediciones Sur, Chile

Fukuyama, Francis (1999). *Social Capital and Civil Society*. The Institute of Public Policy. George Mason University. Estados Unidos.

Gabaldon, Luis (2007). “Territorialidad, legitimidad y empoderamiento en la seguridad ciudadana y el control del delito en América Latina”. En: *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*. Vol 16, No 1, pp 119-134.

Guerrero, Rodrigo. (2008) “Control de la violencia a través de los factores de riesgo.” *Ponencia presentada al Foro Convivencia y seguridad ciudadana en el istmo Centroamericano*. San Salvador.

Initiative for Peacebuilding (2001). *Women and gun violence: Key Findings from Rio de Janeiro (Brazil), San Salvador (El Salvador) and Maputo (Mozambique)*, 2011

Kelling, George y Coles, Catherine (2001). *No más ventanas rotas*, Ed. Instituto Cultural Ludwig Von Mises. México.

Laub, Claudia (2007), “Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana” En: Falú y Segovia. *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*. Ediciones Sur, Chile

Leggett, Theodore (2007). *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Sección de Investigación y Análisis de la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen en el marco del proyecto “Estudio de Mercado Ilícitos”.

Londoño, Juan Luis et al. (2000). *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Londoño, José y Guerrero, Rodrigo (1999). *Violencia en América Latina: Epidemiología y costos*. BID. New Cork.

Madrigal, Johnny (2006). *Resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana*. Ministerio de Justicia, Ministerio de Seguridad Pública y PNUD. San José, Costa Rica.

Massolo, Alejandara (2005). “Género y Seguridad Ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales”. En: Programa Hacia la construcción de una sociedad sin violencia, Seminario Permanente sobre Violencia, PNUD – El Salvador.

Massolo, Alejandra (2007). “Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades” En: Falú y Segovia. *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*. Ediciones Sur, Chile.

Morey, Patricia (2007a). “Violencia de género: hacia una comprensión global”. En: Falú y Segovia. *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*. Ediciones Sur, Chile.

Morey, Patricia (2007b). “Violencia de género: temas centrales” En: Falú y Segovia. *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*. Ediciones Sur, Chile.

Naredo, María, “Autonomía de las mujeres y seguridad urbana”. En:

Colectivo de Mujeres Urbanistas. Dossier Mujer y Ciudad. [www.nodo50.org/mujeresurbanistas](http://www.nodo50.org/mujeresurbanistas)

Organización de las Naciones Unidas (1996). *Medidas para el control de las armas de fuego*. Informe del Secretario General. Viena.

PNUD (2006). *Venciendo el temor, Inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Región (2008). *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

Rolim, Marcos (2007). “La seguridad como desafío moderno a los derechos humanos”, En: Escobar, Santiago y Insignia, Jaima (ed); *Seguridad Pública en los países del Cono Sur. Los desafíos institucionales*. Fundación Friedrich Ebert. Chile.

Rainero, Liliana, Maite Rodigou y Soledad Pérez (2005). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (Ciscsa)/ Unifem.

Sapoznikow, Jorge et al. (2000). *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. Banco Interamericano de Desarrollo. Universidad de Alcalá. España.

Sauma, Pablo y Chacón, Isidoro (2006). *Aspectos económicos relacionados con la (in) seguridad ciudadana*. 1ª ed. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. San José, Costa Rica.

Smith, Berenice y Álvarez, Marjorie. *Revictimización un fenómeno invisibilizado en las instituciones*. Med. leg., vol.24, no.1, p.65-100. San José, Costa Rica

UN-HABITAT. *Un enfoque democrático en materia de seguridad ciudadana. Documento Conceptual*. Programa Ciudades Seguras.: En [www.unhabitat-rolac.org](http://www.unhabitat-rolac.org)

UNICRI (2008). *Eliminating Violence Against Women: Forms, Strategies and Tools*. On the occasion of the Seventeenth Session of the United Nations Commission On Crime Prevention and Criminal Justice.

Villa, Juan David (2007). Si no fuera por Dios, nosotros ya nos hubiéramos muerto. Víctimas, reconciliación y religión. En: *Theologica Xaveriana*. vol. 57, No. 164 (565-590). Bogotá, Colombia.

## Juventud, Participación y Construcción Democrática

Carlos Ramos<sup>32</sup>

Los jóvenes, se ha señalado muchas veces por los especialistas, no son un grupo de características o reivindicaciones homogéneas. En el unívoco concepto de juventud regularmente utilizado como parte del discurso político o académico conviven permanentemente múltiples juventudes. Con más fuerza que en la población Indígena, las mujeres, u otros grupos mayoritarios o minoritarios, los jóvenes constituyen un actor social en su composición diverso -hombres, mujeres, indígenas, afrodescendientes, ricos, pobres, excluidos, no excluidos-, y en su discurso muy dinámico pues corresponde más que con la de un sector, con una etapa vital y su interacción en un entorno social cambiante. Adicional a ello, se trata de una etapa de la vida que, al menos en su comprensión institucional, ha venido siendo redefinida ampliando los límites de su comprensión y, por tanto, dando aún más complejidad a la realidad juvenil.

En este marco, si bien los jóvenes son un grupo poblacional demográficamente importante, lo más relevante radica en su significado económico como actor productivo al ser la etapa de la vida con mayor potencialidad, y en su aporte político a una región donde el desarrollo democrático observa fuertes desafíos de nuevas o viejas expresiones autoritarias. Pero, que los jóvenes participen con un rol central en estas dos frecuencias del desarrollo de los países, es sin duda necesaria la aplicación de políticas explícitas y mecanismos expeditos de inclusión social, económica e institucional de los jóvenes. Esta visión de hacer de los jóvenes sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo, habría orientado hace casi 20 años el denominado Programa Regional de Acciones para el desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL)<sup>33</sup>.

Entrados ya en la segunda década del siglo XXI, y en el marco de profundas transformaciones en curso que están modificando el mundo de los jóvenes y, de forma especial sus imaginarios y prácticas sociales y políticas, no deja de ser complejo tratar de discernir cuales son los

---

<sup>32</sup> Director Programa FLACSO El Salvador.

<sup>33</sup> Organización Iberoamericana de Juventud, 1994.

retos que los jóvenes plantean a la convivencia democrática, al menos desde el mundo adulto. Desde elementos aparentemente simples como los espectros de las nuevas preferencias musicales que no hacen sentido estético para los adultos, el uso de nuevos códigos del lenguaje hablado, e incluso una nueva nomenclatura en la escritura de las palabras, hasta la comprensión de la tecnología como el espacio de relaciones sociales, religiosas o políticas fundamentales, son factores que distancias a los jóvenes de nuestros códigos de interpretación propios del siglo pasado.

En tal orden las presentes páginas solo pretenden llamar la atención sobre condiciones, elementos y prácticas de la vivencia juvenil que contribuyen a comprender las redefiniciones en el mundo de los jóvenes, sus nuevas prácticas y los retos que plantean. Para ello, en esta intervención, estaré aludiendo profusamente a ideas que académicos estudiosos de los jóvenes han planteado en diversos momentos.

En su núcleo, retomando las tesis y constataciones de especialistas en temas juveniles, esta ponencia se orientará con la idea de que en las ultimas décadas hemos vivido un marco de época crucial pero paradójico para los jóvenes, y que revisaremos sintéticamente en dos de sus ejes: el primero es aquel que perfila a los jóvenes en una posición teóricamente privilegiada para asumir el rol de actor estratégico del desarrollo sin que ello encuentre correlato en la realidad y, el segundo eje es el que perfila un espacio de acciones difusas de los jóvenes como sujeto político.

### **Un marco de época paradójico para los jóvenes.**

En un documento del año 2000<sup>34</sup>, la CEPAL y otras instituciones habrían señalado que en las condiciones y procesos globales que el mundo entero ha estado experimentando, donde el cambio permanente y acelerado se ha instalado como elemento de época, y donde el conocimiento aparece como el motor del progreso, los jóvenes parecen estar en una posición privilegiada, como activos estratégicos del y

---

34 CEPAL-CELADE-OIJ. Adolescencia y juventud en América latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo. CEPAL. Serie Población y Desarrollo. Santiago, Chile, noviembre 2000.

para el desarrollo. Sin duda alguna, los espacios y las dinámicas de los jóvenes y adolescentes se acompañan naturalmente al ritmo de los cambios, y a las nuevas tecnologías, innovaciones y conocimientos que están a la base.

A su vez, como lo indica el documento referido, el acelerado ritmo de las transformaciones “en el mundo de la producción reduce el valor de mercado de la experiencia acumulada de la población adulta, y coloca sus destrezas en permanente riesgo de obsolescencia”<sup>35</sup>, y con ello el eje de la dinámica económica de la llamada sociedad de la información se desplaza a las generaciones más jóvenes, premiando teóricamente aquellas destrezas que le son propias.

Este hecho coloca a jóvenes y adolescentes en un lugar de privilegio frente a los requerimientos de los nuevos mercados económicos y laborales, sustenta en buena forma lo que Dina Krauskopf señala con insistencia en sus trabajos: se ha caído el paradigma de la adolescencia y la juventud como un período de preparación para la vida, donde el adulto debía trasladar al joven y adolescente sus conocimientos y destrezas. Este modelo tradicional de transmisión de destrezas y conocimientos que para Margaret Mead era eficiente cuando el pasado de los abuelos era el futuro de los niños, dice Krauskopf ha dejado de serlo pues ni el pasado de los padres puede ser el futuro de los hijos<sup>36</sup>.

En definitiva, la preparación para la vida dejó de ser el elemento distintivo entre jóvenes y adultos. En la actualidad, y cada vez más acentuado, tanto adultos como jóvenes nos encontramos en condiciones de permanente preparación para la vida. Aún más, todo parece indicar que son los padres o los abuelos quienes más requieren de la asistencia de los adolescentes y jóvenes para afrontar nuevos requerimientos de la vida cotidiana.

Siendo así, si el eje de la dinámica económica se ha desplazado a las nuevas generaciones, de manera particular en América Latina movilizar las potencialidades de la adolescencia y la juventud debiera

---

35 Ibid. P. 10.

36 Krauskopf, Dina. Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. En Participación y Desarrollo Social en la Adolescencia. San José, Fondo de Población de Naciones Unidas. Pp. 121. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/cyg/juventud/krauskopf.pdf>

ser la clave para responder con éxito a los desafíos impuestos por la expansión de las fronteras de la competitividad<sup>37</sup>. Bajo esta lógica, entonces, los jóvenes estarían frente un momento clave de las sociedades, sosteniendo el protagonismo generacional cómo motor de las economías.

Un segundo factor que teóricamente coloca a las juventudes de América Latina en el eje dinamizador de las economías es su trascendencia demográfica, pues desde fines del siglo pasado ha asumido un perfil de primer nivel. En el último decenio de ese siglo América Latina había entrado ya en una franca transición demográfica consistente en una reducción paulatina de la natalidad y la existencia de una proporción de adultos mayores relativamente pequeña que en un período importante no se modificaría de forma estructural, de forma que nos encontramos, indica CEPAL citando al Fondo de Población de Naciones Unidas en su informe de 1998 sobre la población mundial, frente a la “mayor generación de jóvenes que jamás ha existido”<sup>38</sup>.

Por tanto, el ingreso de esta población joven al mercado de la producción y la economía, se plantea no sólo desde el punto de vista de su mayor sintonía con los nuevos requerimientos de competencias y destrezas que demanda el mercado laboral, sino también desde la perspectiva de que su incorporación es una oportunidad para el desarrollo de las naciones latinoamericanas, tanto en la posibilidad de atraer inversiones, de fortalecer políticas sociales y de generar el ahorro necesario en nuestros sistemas previsionales de fondos de pensiones. En este mismo tono lo planteaba también un documento del BID, citado por CEPAL, cuando acotaba que “la actual generación se encuentra realmente en una posición favorable para convertirse en el motor del crecimiento económico y en un agente social de cambio.... antes que el aumento de la proporción de jubilados con respecto al número de trabajadores activos comience a representar una carga financiera mucho más pesada”<sup>39</sup>.

De todo esto podría desprenderse que en América Latina los jóvenes se encuentran en una posición privilegiada para asumir el

37 CEPAL. *Ibidem*. P.10.

38 CEPAL. *Ibid*, p.14.

39 BID. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999. Citado por CEPAL. *Ibid*. P. 14.

rol de actor estratégico del desarrollo. Sin embargo, lejos de lo que podría esperarse, lo que la realidad muestra es una acentuada y en algunos casos profundizada situación de exclusión social juvenil. Paradójicamente, una de ellas es la marcada exclusión de los mercados laborales formales, como las estadísticas de empleo juvenil en los países pueden mostrar. Este nivel de exclusión es sumamente complejo en sus consecuencias, pues siendo un factor de exclusión primaria tiene importantes efectos sobre la “conciencia” de inclusión o no inclusión a la sociedad y sobre la desafección con las leyes, las instituciones y los marcos y procesos de participación social y cívica, que aluden a realidades distantes que les son extrañas y, a veces, incomprensibles para su vida.

A ello hay que sumar que, como indica la CEPAL, en muchas de nuestras sociedades en las últimas décadas se ha operado una profundización de los sistemas de segregación o estratificación social, especialmente en el ámbito urbano, que acentúan la heterogeneidad de los activos a que pueden acceder los sectores sociales y esto conlleva a importantes implicaciones sobre el mundo juvenil al diferenciarlos aun más. El fenómeno de la creciente segregación socio-residencial que conduce al diseño de asentamientos de composición homogénea, la estratificación de los espacios públicos y de sociabilidad, la segmentación de los servicios públicos y fundamentalmente de la educación, llevan a un aislamiento juvenil con su consecuente diferenciación social que profundizan las exclusiones en los jóvenes de estratos populares urbanos y rurales<sup>40</sup>.

En definitiva, los jóvenes no solo enfrentan mayor nivel de exclusión laboral que los adultos en una dinámica de transformaciones económicas que teóricamente requiere de sus destrezas, sino también se enfrentan a procesos de mayor diferenciación intrageneracional por sistemas de segregación y estratificación social que privan a fuertes contingentes juveniles de los activos sociales e institucionales necesarios para su desarrollo. Así, en muchos países los jóvenes de sectores medios urbanos son hoy más desiguales con los jóvenes de sectores urbanos pobres que hace 30 años en materia de acceso real a oportunidades de desarrollo. A las antiguas brechas de la desigualdad se han sumado nuevas, como la brecha tecnológica que alude al acceso a la información e innovación tecnológica.

---

40 CEPAL. Op. Cit.

En la región, entonces, nos enfrentamos a múltiples juventudes con identidades acentuadas por procesos de segregación y estratificación que imponen el sistema social y el mercado. Cada una de estas juventudes plantean retos y desafíos distintos a la convivencia, la seguridad y la democracia y sus instituciones. En el peor de los casos, sin duda, se encuentran aquellas juventudes con identidades barriales o gregarias con patrones de conducta violentos y extralegales, donde incluso se ha llegado a desarrollar resistencia a los procesos de integración social positiva. El fenómeno de las maras que desde la década de los 90 creció de manera acelerada en el triángulo norte de la región centroamericana, es uno de los ejemplos de esto.

Todas estas condiciones de época en que se desenvuelve la vida juvenil se agudizan en sus consecuencias cuando el mundo del mercado y la publicidad hace de un estilo muy particular de condiciones y cultura juvenil, el núcleo de las imágenes de consumo. Al referirse a este nivel inédito de exposición a propuestas masivas de consumo juvenil, la CEPAL acota que los jóvenes se enfrentan en lo cotidiano a una alta participación simbólica en la sociedad, que moldea sus apetencias y aspiraciones, y a una participación material que les impide la satisfacción de tales aspiraciones<sup>41</sup>.

En esta línea, lo cierto es que una parte de la violencia juvenil de algunos de nuestros países no deja de encontrar uno de sus detonantes en esta marcada ruptura entre el imaginario de consumo y éxito modelado por el mercado y la exclusión real de las condiciones y medios materiales para lograrlos. De tal suerte que en muchos casos, la participación de núcleos de jóvenes en grupos como las pandillas o en expresiones de economías subterráneas o criminales, son mecanismos que les permite acceder a aquello que ni las políticas sociales ni el mercado laboral les puede ofrecer.

Lo señalado hasta aquí adquiere relevancia central en tanto en esos escenarios socioeconómicos se han operado múltiples procesos de diferenciación juvenil, se han construido cada vez más diversas identidades colectivas y han emergido fenómenos de violencia juvenil que están colocando presión sobre procesos de construcción democrática

---

41 CEPAL, *Ibid.* P.12.

- como los centroamericanos- o, al menos, pueden observarse extendidas tendencias de desafección con la institucionalidad tradicional de las democracias.

En este marco, entonces, ¿cuál o cuáles son los desafíos que los jóvenes plantean a los procesos de construcción democrática? Si partimos que un Estado Democrático de Derecho encuentra su base de sustentación en procesos de integración social que permiten una convivencia pacífica, garantizan la equidad y la apropiación ciudadana de la ley como su norma de acción, pueden plantearse aquí al menos tres desafíos que podríamos colegir plantea el mundo y prácticas juveniles a la institucionalidad y políticas de inclusión y cohesión social. De manera sintética:

1. En primer lugar incorporar en el diseño, presupuesto y ejecución de políticas públicas con una perspectiva generacional que, diferenciando el ciclo de vida de las personas, permita una mejor y mayor oportunidad de los jóvenes y adolescentes para incorporarse al ejercicio de sus derechos ciudadanos. Este es un reconocimiento fundamental de la diferencia entre adultos y jóvenes, y de los derechos y deberes que de su condición se desprenden.
2. En segundo, los programas de atención a los jóvenes deben asumir la heterogeneidad del mundo juvenil, diferenciando por tanto las intervenciones. No hay una juventud, sino varias juventudes conviviendo en medio de múltiples desigualdades. Este es un hecho generacional que también debe reconocerse en el diseño de los programas estatales, pues no se puede tener políticas homogéneas efectivas para un actor que es sumamente heterogéneo.
3. Finalmente, es de especial relevancia dar atención a las políticas educativas, de empleo y de prevención de la violencia. Las marcadas dificultades de inserción a los mercados de trabajo, el no sentirse partícipes de los dividendos que la democracia promete hace a los jóvenes lejanos y desafectos de los códigos tradicionales de inclusión y participación, que en las frecuencias juveniles son apenas discursos escasamente comprensibles.

## **La redefinición juvenil de lo político y la participación**

Si en la dimensión social y económica parecen haberse acentuado factores de exclusión que afectan negativamente a los jóvenes, reflexiones académicas y discursos políticos sugieren que en la esfera de la política práctica son más bien los jóvenes quienes: 1) han venido definiendo concientemente un distanciamiento de la participación política convencional e institucionalizada, 2) están mostrando un escaso nivel de asociacionismo en formas organizativas de tradición – salvo las religiosas y deportivas- y, finalmente 3) explícitamente expresan su descreimiento del sistema político, sus instituciones y particularmente de los partidos. Diversos estudios y encuestas que sobre esta materia se han elaborado en toda America Latina, permiten observar la presencia de este fenómeno en grados diversos.

Desde el punto de vista de las generaciones adultas, es usual que la lectura de este fenómeno suela ser negativa, especialmente en aquellos círculos o grupos que en su juventud estuvieron ligados a la política militante de izquierda o, al menos, a activismos sociales de diverso tipo propios de la segunda mitad del siglo XX. En estos círculos, el escepticismo juvenil frente a la agenda política vigente en las esferas mediáticas, y en los debates de las dirigencias partidarias o gubernamentales se interpreta con frecuencia como un clima de época, que muestra un profundo déficit político de los jóvenes de hoy, frente a lo que serían generaciones previas con espíritu político transformador que procuraron transformar no un país, sino el mundo. En esta tónica, descrita aquí en una versión extrema, iría más o menos el discurso y la interpretación regular de múltiples círculos de generaciones ahora adultas, en los que se suele se presa de la nostalgia y la desilusión por lo que pretendimos y no logramos.

Frente a este escenario, Sergio Balardini señala –como también concluyen otros estudiosos del fenómeno juvenil- que los cambios políticos verificados en las últimas décadas y, especialmente los cambios culturales y tecnológicos han transformado las identidades, las formas y mecanismos de la participación juvenil. En tal sentido, sostienen Balardini, la cuestión no estriba en que los jóvenes no participen, sino más bien en que no participen en el esquema tradicional predominante en décadas pasadas y, probablemente,

tampoco con el mismo sentido que en el pasado lo hicieron aquellas generaciones comprometidas con el cambio social y la transformación mundial<sup>42</sup>.

Para los jóvenes de hoy, dice Balardini, la participación en lo político constituye un espacio en que requieren del diálogo cara a cara sin mediaciones dirigenciales, un espacio para obtener resultados concretos, a veces puntuales, e inmediatos, un espacio donde lo lúdico, la comedia y la diversión tienen lugar. En definitiva, concluye este autor, la participación en lo político dejó de ser un lugar de sacrificios, disciplina y utopías<sup>43</sup>, como lo habría sido en otras épocas.

Efectivamente, si se pasara revista rápidamente a diversos movimientos juveniles, incluso aquellos con acciones de peso político más evidente, podría constatar que ellos no responden a organizaciones estructuradas, con dirigencias establecidas y agendas ideológicas o programáticas claras en torno a un modelo de sociedad. Son más bien movimientos y acciones con cierto nivel de espontaneidad, en torno a cambios que pueden tener concreción en cortos plazos y que, además, se vinculan a su vida cotidiana o les afectan directamente. Para el núcleo de la acción social juvenil de la actualidad, el mundo se cambia hoy en problemas tangibles en su inmediatez, muchas veces comunitaria. A su vez, importa mucho la modalidad de participación individual en la acción grupal, y pierde peso el seguimiento de una línea o consigna que le establezca un rol predeterminado e indiferenciado.

De manera particular, en este nuevo escenario la participación electoral de los jóvenes ha sufrido importantes cambios, pues como acota Alejandra Reyes Lizama se ha operado un decreciente grado de participación electoral de la juventud en muchos países de América Latina en el marco de modelos democráticos que conciben, o al menos difunden usualmente, la participación en elecciones como el paradigma de la acción ciudadana. Y de lo que no puede haber duda es que si bien es difícil descifrar cuál es el suyo, la participación electoral

---

42 Balardini, Sergio ¿Qué hay de nuevo, viejo? Una mirada sobre los cambios en la participación política juvenil. Revista Nueva Sociedad, Noviembre-Diciembre 2005.

43 Ibidem.

no es el paradigma de los jóvenes<sup>44</sup>. De forma que el distanciamiento y desafección juvenil por la política tradicional, puede encontrar también uno de sus factores explicativos en el modelo de ciudadanía electoral que promovemos, a veces como el único posible.

El voto en particular, como bien acota Reyes Lizama, es una preocupación del poder político o de los potenciales depositarios de ese poder, pero no necesariamente la preocupación política más importante de los jóvenes<sup>45</sup>. En algunos casos inclusive, como en la mayoría de países de América Central, para jóvenes de estratos populares urbanos y rurales, los procesos electorales se perfilan apenas como un espacio de oportunidad de empleo temporal en tiempos difíciles.

Finalmente, en términos de los vehículos o instrumentos de participación juvenil se observa una fuerte preferencia por el “colectivo” o la red informal que por un lado les permite actuar colectivamente, pero a la vez mantener una importante autonomía e individualidad, como lo enfatizan Balardini y Kraufkopf.

No menos importante en la configuración de las nuevas formas de acción social juvenil, es el señalamiento de los diversos expertos en juventud que coinciden en que se ha operado una irrupción de nuevas banderas entre las que el medio ambiente, apoyo a la causa indígena, los derechos sexuales y reproductivos, los derechos humanos, la educación y la transparencia y anticorrupción ocupan un lugar importante.

Lo cierto es que las causas o detonantes que los movilizan son múltiples y, en su núcleo, con un carácter autónomo de marcos políticos e ideológicos predefinidos. Como lo señala Kraufkopf<sup>46</sup>, las nuevas identidades juveniles y sus causas movilizadoras parecen asociarse más a un marco ético que su imaginario político moldea las relaciones deseadas con la naturaleza, entre géneros, con el propio cuerpo y con otras culturas. De tal forma que los jóvenes se orientan

---

44 Reyes Lizama, Alejandra. Juventud y Democracia. Hacia un concepto ampliado de ciudadanía. Revista Perspectivas Éticas. Centro de Estudios de Ética Aplicada. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile. No.11, 2005.

45 Ibidem.

46 Op. Cit.

y actúan colectivamente en torno a factores simbólicos asociados a su vida cotidiana.

En definitiva, existe un acuerdo bastante extendido entre los estudiosos del fenómeno juvenil en el sentido de que no es tan cierto que los jóvenes se hayan desligado de los procesos sociopolíticos y sus conflictos. Más bien, se estaría reivindicando la tesis de que los instrumentos, canales y modalidades tradicionales de participación dejaron de ser funcionales y atractivos para las nuevas subjetividades juveniles. En síntesis, estaríamos frente a un problema de oferta de la política tradicional, y no ante un problema de demanda de participación por parte de los jóvenes. En realidad, coinciden los expertos, los jóvenes no están distanciados, somos nosotros los que estamos desconectados de ellos. De hecho, si bien la institucionalidad y los liderazgos de la democracia parecen merecer escaso crédito por parte de los jóvenes, también puede encontrarse una valoración de la democracia como sistema político.

Sin duda las identidades, los motivos de la acción social juvenil y sus mecanismos de movilización se han transformado. Parafraseando a Krauskopf, los jóvenes ya no disputan el poder adulto, las coordinadas de este conflicto político generacional han sido trastocadas por todos los cambios sociales, tecnológicos y culturales de las últimas décadas<sup>47</sup>. Pero nada de esto les aleja de la preocupación por la realidad política global y por los problemas concretos en lo local. Aún más, bajo ciertas condiciones de movilización para la acción social juvenil, los jóvenes pueden ser factor de fortalecimiento democrático y, a la vez, un desafío para la gobernabilidad cuando esta se entiende bajo la forma simple de estabilidad política coyuntural.

En definitiva, en el aspecto propiamente político el desafío que se plantea no es la apatía juvenil. El verdadero desafío es encontrar una forma de aproximarnos a las nuevas claves que mueven al mundo juvenil. El primer paso en ese camino es construir un clima de mayor tolerancia social y política a las expresiones de movilización, cultura y protestas juveniles.

---

47 Ibid.

El segundo desafío es construir o redefinir siempre que ello sea preciso la institucionalidad juvenil para que ella pueda dedicarse a 1) explorar, visibilizar, legitimar y estimular las nuevas formas de acción juvenil en los ámbitos públicos no convencionales donde se expresa y 2) Servir de canal de interlocución entre las diversas expresiones de organización juvenil y la institucionalidad responsable del diseño y ejecución de las políticas que afectan su cotidianeidad.

A inicios de la primera década del nuevo siglo, la CEPAL decía que “así como la palabra clave para el desarrollo de las políticas publicas relacionadas con la infancia es protección, y la palabra clave para las políticas públicas vinculadas a la mujer es igualdad, en el caso de las políticas públicas relativas a la adolescencia y la juventud , la palabra clave es participación”<sup>48</sup>. De tal forma que en su concepción fundamental, el planteamiento del PRADJAL de hacer de los jóvenes sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo, sigue siendo el desafío que las nuevas generaciones le implican a los procesos de construcción de gobernabilidad y convivencia democrática.

---

48 CEPAL. Op. Cit. P.23.

## Bibliografía

- Balardini, Sergio ¿Qué hay de nuevo, viejo? Una mirada sobre los cambios en la participación política juvenil. Revista Nueva Sociedad, Noviembre-Diciembre 2005.
- CEPAL-CELADE-OIJ. Adolescencia y juventud en América latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo. CEPAL. Serie Población y Desarrollo. Santiago, Chile, noviembre 2000.
- Kraufkopf, Dina. Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. En Participación y Desarrollo Social en la Adolescencia. San José, Fondo de Población de Naciones Unidas. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar//ar/libros/cyg/juventud/krauskopf.pdf>.
- Programa Regional de Acciones para el desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL). Organización Iberoamericana de Juventud, 1994.
- Reyes Lizama, Alejandra. Juventud y Democracia. Hacia un concepto ampliado de ciudadanía. Revista Perspectivas Éticas. Centro de Estudios de Ética Aplicada. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile. No.11, 2005.

## **Desafíos de la convivencia democrática en América Latina: Pueblos Indígenas**

Otilia Lux de Cotí<sup>49</sup>

Los Pueblos Indígenas de América Latina y del mundo, los une la historia milenaria y la espiritualidad, las culturas y formas de vida, el conocimiento y los saberes. Son hijos e hijas de la Madre Tierra y sujetos de derechos, con una visión del mundo diferente a las culturas que las han subordinado. La historia como madre y maestra ha enseñado a todas las generaciones de cómo se formaron las Repúblicas en América Latina.

Estas Repúblicas se han instaurado con un Estado que nació de las elites criollas, cimentada en pilares racistas, patriarcales, discriminatorios, excluyentes y feudales. Acompañado de un militarismo ideológico que creó violencia y se sigue reproduciendo, en las sociedades actuales. Son Estados mono culturales, corporativos y se fundamentan de la explotación y mutilación de los Pueblos Indígenas u Originarios.

Estados que nacieron confederadamente débiles, Estados divididos, enfermizos, secuestrados, fallidos, y en crisis crónica. Son Estados que niegan su rica diversidad e insisten obstinadamente en homogenizar a su población. Han mostrado su incapacidad de diseñar políticas sociales que resuelvan grandes problemas y que respondan a las necesidades de su población en diversidad.

El Pueblo Maya guatemalteco y los mesoamericanos han iniciado un nuevo B'aqtun, al fin y al principio del tiempo desde la concepción y el pensamiento de los mayas. Significa cambios o transformaciones del comportamiento humano para conducirse a una vida digna, y a un alto respeto a la Madre Tierra. Pero, no serán posible los cambios si no existen las condiciones para crear nuevos estados y nuevos modelos económicos que puedan sustentar las transformaciones que requieren las sociedades.

Los nuevos Estados deben romper con esos paradigmas ignominiosos de exclusión y discriminación, de desigualdad y de pobreza, que son un atentado a los altos valores de la democracia, la libertad, la paz, el orden, la justicia, el derecho, la equidad, el desarrollo y el progreso.

---

49 Directora del Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), Guatemala.

En las últimas décadas ha avanzado la preocupación sobre la calidad y baja intensidad de nuestras democracias, sobre la debilidad de sus instituciones y autoridades, las consecuencias de la persistencia en la pobreza y miseria de millones de seres humanos, y el distanciamiento de los ciudadanos y ciudadanas respecto a los partidos y a los políticos. Son esos los indicadores que configuran el marco histórico en el que debe interpelarse en la coyuntura actual la problemática de la gobernabilidad y convivencia democrática en América latina.

Al hablar y poner en práctica la gobernabilidad y convivencia democrática se debe contar con conciencia profunda y compromiso para resolver los grandes problemas que aquejan las sociedades de nuestros países. Sólo será posible si se tiene visión de Estado plural y estado de derecho por parte de los gobiernos, partidos y líderes políticos y sociedades. Además la gobernabilidad y convivencia democrática es posible si se transita en procesos y caminos con soluciones cooperativas y viables.

Cuándo los gobernantes gozan del reconocimiento de la ciudadanía, de ello se nutren y se robustecen, además cumplir con las promesas, poner en marcha políticas públicas con programas prioritarios, estrategias contundentes y apostarle al buen manejo del gasto público, también los fortalece. Las instituciones democráticas, fuertes, limpias y consolidadas, sin impunidades, y apegadas a Derecho, así se recupera la confianza en las y los ciudadanos. Esta eficacia genera legitimidad, gobernabilidad y convivencia democrática.

Antes de abordar los desafíos hay que dar una mirada del cómo los Pueblos Indígenas han mantenido históricamente sus propias formas de organización política, jurídica y social; formas que les han permitido una convivencia adecuada para asegurar su sobrevivencia y bienestar. En dichas formas de organización sobresalen una serie de instituciones y actores claves dentro de los que resaltan, un sistema jurídico propio (normas, autoridades, tradición, territorio de aplicación y legitimidad o aceptación por parte de la población), un sistema de autoridades colectivo, un proceso bien marcado para optar al cargo de autoridad, que implica: servicio social, trabajo, honorabilidad y conocimiento; otro factor importante es el proceso de consulta y consenso para la toma de decisiones.

Estos factores entre otros, han venido permitiendo el ejercicio de la autoridad indígena, con algunas variantes, debido al proceso colonialista de los últimos cinco siglos, impuesto por los sistemas dominantes y reflejadas en los últimos tiempos en la figura de los actuales Estados, que han afectado muy seriamente los sistemas de gobierno indígena.

Sin embargo, a pesar del racismo, la marginación y discriminación que existe sobre los sistemas de gobierno indígena, los Pueblos Indígenas han luchado para mantenerlos y lograr su reconocimiento e importancia para favorecer la gobernabilidad de los Estados. Hasta ahora no se tiene claro cómo los dos sistemas de gobierno, oficial e indígena, puedan complementarse, sin embargo el momento histórico determina que los caminos hacia la gobernabilidad, la paz y la democracia, deben ser por la vía de la complementariedad y no por la vía de la exclusión y el predominio.

Para recobrar la confianza, la convivencia social y la democracia intercultural, es necesario plantear cuáles serían los grandes desafíos para recobrar confianza política, cultural, étnico racial, social, ambiental, es decir la confianza en general que tiene que ver con el respeto a los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas y de cualquier grupo humano que vive en la faz de la Madre Tierra. También tiene que ver con la cohesión social, y ciudadanía, con el sistema de los partidos políticos, con la identidad desde las propias culturas, la ética. Asimismo tiene que ver con las reformas fiscales, con las políticas económicas y financieras, con las políticas sociales, con la justicia social y, con la administración de justicia.

### **El respeto a los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas**

¿Por qué son fundamentales los derechos individuales y colectivos? y ¿por qué se constituyen un desafío para la gobernabilidad y convivencia democrática? son derechos que se reconocen a los seres humanos en su calidad de individuos; por ejemplo, el derecho a la vida o a la libertad de expresión. Las personas indígenas además de ser portadoras de estos derechos poseen derechos colectivos por ser parte de un pueblo con una identidad, cultura, espiritualidad, jurisdicción

particular. El reconocimiento de los derechos colectivos es justamente el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Los derechos colectivos conllevan la protección y preservación del grupo como colectivo, lo cual implica que dicho grupo tiene una esencia por sí mismo y no puede ser reducido a la suma de sus partes, es decir a sus miembros. Los derechos colectivos incluyen la protección de la cultura, el idioma o la medicina ancestral, la normativa y corresponden con la cosmovisión indígena en el sentido de que reflejan y promueven la indivisibilidad de los pueblos.

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas como por ejemplo, proteger, desarrollar y disfrutar de su cultura en el sentido amplio de la palabra, han sido reconocidos en gran cantidad de documentos internacionales, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacionales de Derechos Económicos, Culturales y Sociales, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio 169 de la OIT, y por supuesto la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En cuanto ambos son derechos humanos, los derechos individuales y los derechos colectivos no sólo son compatibles, sino que se complementan reforzándose recíprocamente. El ejercicio de los derechos y bienestar de cualquier grupo sienta las bases para la realización de los derechos de sus miembros individuales. A su vez, la realización de los derechos de cada persona indígena es de importancia vital para la continuidad histórica de los pueblos indígenas y sus culturas.

Por ejemplo, asegurar los derechos humanos de las mujeres indígenas es integral para garantizar los derechos de los pueblos indígenas como grupo y al mismo tiempo la sistemática violación a los derechos colectivos como pueblos indígenas es el factor de mayor riesgo para la violencia de género, incluyendo la violencia perpetrada dentro de las comunidades. Por ejemplo, grandes accidentes con desechos tóxicos acontecidos en los territorios de los pueblos indígenas han causado un aumento en el número de abortos espontáneos, cáncer y otras enfermedades entre las mujeres indígenas. En estos casos, los derechos humanos individuales de estas mujeres están siendo violados, pero también están siendo violentados sus derechos colectivos porque los desechos tóxicos deterioran los territorios de los pueblos indígenas.

Lo mismo ocurre en el caso de los niños y niñas. No son aceptables las reivindicaciones de grupo que pretenden conservar prácticas que son perjudiciales para la dignidad, la salud o el desarrollo del niño o la niña (tal sería el caso, por ejemplo, de la mutilación genital femenina, del matrimonio no consensuado, de los castigos inhumanos o degradantes infligidos so pretexto de comportamientos antisociales). Estas prácticas contravienen a los derechos del individuo y, por ende, la comunidad no puede legitimarlos como si se tratara de uno de sus derechos. La protección de los derechos individuales es esencial para disfrutar de todos los derechos humanos incluyendo los derechos colectivos.

En conclusión, es necesario superar la dicotomía entre los derechos individuales y colectivos a favor del reconocimiento de los derechos colectivos como un complemento necesario a los derechos individuales.

Los derechos colectivos a la tierra, territorio y recursos naturales son un claro ejemplo de complementariedad entre los derechos individuales y colectivos. Como es sabido los pueblos indígenas son parte intrínseca de territorio, es donde está inscripta su historia y su identidad como pueblos. Es la base de la vida y es por esto que el derecho a la tierra, los territorios y los recursos naturales constituye una demanda clave del movimiento internacional de los pueblos indígenas y mujeres indígenas.

Es sumamente difícil para una persona indígena usar y disfrutar de las tierras y los recursos naturales, si previamente no hay el reconocimiento de la propiedad colectiva de dichas tierras y territorios a favor de la comunidad o pueblo indígena de que se trate.

Los vínculos con la tierra son indisolubles (incluso habiéndolas perdido físicamente) y los lazos tienen un sentido físico, social, simbólico, político y económico. A partir de esta particularidad, se ha comenzado a diferenciar los términos tierra y territorio, entendiéndose por la primera un medio de producción y, por el segundo, el ámbito de la vida como construcción cultural.

Asimismo, los derechos a la tierra, territorio y recursos naturales se vinculan al derecho a la libre determinación, implicando el derecho a su posesión, utilización, desarrollo y control. Por lo tanto los derechos

a la tierra, territorios y recursos naturales son vitales, no sólo para la producción de alimentos, la vivienda y el desarrollo económico sino también por el valor espiritual y simbólico que posee en cada una de las culturas indígenas. La tierra es parte inorgánica del sujeto y parte constituyente de la comunidad y, por lo tanto, “entra” dentro de las relaciones sociales, la tierra es vínculo con los antepasados, la tierra simboliza fecundidad y bienestar.

Las sociedades y los Estados deben tener mucha claridad que los Pueblos Indígenas son sujetos de derecho, de igual manera las mujeres tienen derechos específicos que son y corresponden a los Derechos Humanos. Por eso mismo se afirma que “los Pueblos Indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse asimismo diferentes, y a ser respetados como tales. También que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riquezas de las civilizaciones y culturas que contribuyen el patrimonio común de la humanidad”

Está muy claro que los Estados que son parte de las Naciones Unidas y han signado instrumentos internacionales donde se pone en relieve los Derechos Humanos y todos los derechos emergentes de pueblos y grupos humanos, tienen una gran responsabilidad en cumplirlos e implementarlos y manifestar el máximo respeto por estos derechos. Entre los derechos colectivos e individuales de los pueblos Indígenas que se pueden subrayar para cumplirlos y respetarlos y reforzarlos también desde la academia con base a estudios, testimonios, y realidades, entre estas: los Indígenas son libres e iguales, tienen el derecho a la libre determinación, a la autonomía y al autogobierno, a la conservación de sus propias instituciones sociales y políticas. Asimismo a los derechos a la vida, a la libertad, a la justicia y a la paz. Además los instrumentos internacionales sobre Derechos de los Pueblos Indígenas indican que los sistemas de tenencia de la tierra de los indígenas debe ser respetada. Por otra parte, se hace énfasis sobre la consulta a los indígenas cuando los proyectos de desarrollo afecten sus territorios o se impone a nombre del desarrollo.

Los Pueblos Indígenas o pueblos originarios de los territorios, han planteado agendas políticas y propuestas donde se plantean políticas

diferenciadas para revertir la marginación histórica, no solo se buscan espacios de autogobierno fundamentados en el derecho a la libre determinación para sí poder mantener su espiritualidad, su sistema de tenencia de la tierra, sus idiomas y manejar sus asuntos internos como la justicia, el reconocimiento de sus artes, sus conocimientos y saberes como propios.

Hay que hacer notar, que por promover y defender los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas, y el movimiento social, no se puede ni debe admitir por parte de sociedades y personas civilizadas, los cuerpos clandestinos e ilegales que operan a sus anchas en varios de nuestros países latinoamericanos, que quitan del medio a quienes consideran enemigos, colocándoles el sello de terroristas o delincuentes.

Una ciudadanía que ha ido avanzando en los distintos marcos nacionales e internacionales representa un antes y después de la promoción y defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas. La hoja de ruta se orienta en ejes temáticos que deben ser las mejores de las prácticas gubernamentales y de Estados, entre ellos: la gobernabilidad, la democracia, la ciudadanía, el enfoque de los derechos, la consulta, la participación y el diálogo transparente y con ética, entre Estados y Pueblos Indígenas. Para esto es menester hacer proyectos de vida con estrategias, organizando, Consejos Nacionales para el Diálogo con los Pueblos, Consensos Nacionales con los Pueblos, Acuerdos Nacionales con los Pueblos, La Minga con los Pueblos.

De esta manera se devuelve la confianza, el respeto y la convivencia democrática con los Pueblos excluidos. Se incluyen algunos desafíos para los Estados, entre ellos:

### **Fortalecer y consolidar la democracia**

En América Latina se ha cuestionado el sistema político de nuestros países por múltiples razones, se desconfía de los partidos y los políticos. Democracia con elecciones libres, entiéndase elecciones libres el voto consciente de la ciudadanía, sin intervenciones de poderes fácticos, ni financiamiento ilícito o privado que corroe la democracia. La legitimidad de la democracia, obviamente radica

en la soberanía popular expresada mediante procesos electorales periódicos, libres y transparentes, esto implica que las elecciones deben ser eminentemente libres y transparentes. Una democracia representativa con la participación de mujeres y Pueblos indígenas en los espacios de poder en forma paritaria, especialmente en los países con mayoría indígena con respaldo legal, esto legitima el sistema democrático. Una democracia con instituciones de poder fortalecidas, y transparentes, con independencia de poderes. Con justicia para todos conforme a un Estado de derecho y políticas públicas diferenciadas y programas sociales para erradicar lacras sociales y colonialistas.

Un desafío central de nuestras democracias es mejorar la distribución del ingreso en una región que posee el nivel de concentración más alto del mundo. A su vez, la concentración de riqueza deriva en concentración de poder. Ese poder es, a menudo, competitivo con el poder público encargado de ejecutar la voluntad expresada en las elecciones. En ese sentido, la inequitativa distribución del ingreso existente hace necesaria una redistribución de poder y un aumento de la economía estatal respecto a los poderes fácticos.

La insuficiente capacidad estatal para formular políticas públicas diferenciadas y la falta de poder político para la aplicación de políticas redistributivas representan algunos de los mayores obstáculos para la expansión de la ciudadanía social y la reducción de brechas de bienestar.

No existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus intervenciones. Si el objetivo central de la democracia es mejorar el bienestar de la ciudadanía, articulando niveles crecientes de libertad e igualdad, el Estado es una pieza clave de la acción colectiva para lograrlo, por eso mismo hay que fortalecer a los Estados.

El Estado requiere mecanismos concretos, recursos y capacidad institucional para diseñar y poner en marcha políticas públicas diferenciadas, de desarrollo humano, redistribución de la riqueza, erradicar la pobreza y el racismo, así como la exclusión y la discriminación y garantice seguridad pública y alimentaria. Para

ello, no es posible sin una amplia base de apoyo político y social. De ahí lo recomendable es la renovación de la burocracia estatal y la necesidad de un servicio civil profesional para garantizar una alta gestión intercultural y con enfoque de género. Una ley de servicio civil nos ayudaría a romper algunos de los elementos que han prostituido el sistema funcional del Estado.

## **La Interculturalidad**

A lo largo de América Latina desde las décadas de los años '70 del siglo pasado, el movimiento indígena ha hecho propuestas, incidencia y ha logrado a nivel nacional reformas en las Constituciones, en las legislaciones nacionales con base a los logros internacionales e incidencias en conferencias internacionales, en la Comisión de Derechos humanos de las Naciones Unidas hoy Consejo de Derechos Humanos.

Una de las incidencias de trascendencia en todos los Estados además de los derechos individuales y colectivos, es la interculturalidad como una forma de convivencia y filosofía de vida entre los seres humanos, cuyo concepto se refiere a una propuesta de actuación en defensa al derecho a la diferencia, a la diversidad cultural y lingüística. Y a la libre expresión en el marco del respeto mutuo. Y se expresa la crítica de aquellos modelos de asimilación, fusión, integración social, etc. que implique la pérdida de la cultura propia. La interculturalidad asume la existencia de culturas nacionales y que busca la unidad social de la nación en el marco del respeto, el diálogo, la armonía, y la paz entre hombres y mujeres, entre pueblos, entre comunidades y entre culturas.

La diversidad es riqueza y es patrimonio de la humanidad, razón por la cual, vivir en una patria en diversidad y en el mismo ladrillo es verse, respetarse y sentirse hijos e hijas de una misma patria, de un territorio en defensa del desarrollo humano y de la madre tierra. Interculturalidad implica incluir en las políticas públicas y de Estado enfoques desde el conocimiento y saberes indígenas, enfoques de derechos, enfoques de género e intergeneracionales.

Desde la perspectiva política, se enfatiza la interculturalidad en el ámbito de los espacios de decisión o espacios de poder con la

participación paritaria entre hombres y mujeres, entre indígenas y mestizos. Así se privilegia la diversidad, el género, la alternancia. En el ámbito de la salud, la interculturalidad se nota con el involucramiento de indígenas con sabiduría sobre la salud, en las instituciones de Estado encargadas de la salud nacional, el uso de la medicina y conocimiento indígena.

Sobre la educación intercultural, está basado sobre los derechos en la educación indígena como un reflejo de la educación hacia los derechos humanos, en igualdad en derechos, oportunidades y responsabilidades. Enlazar el conocimiento con el sentir y la convivencia social. La educación debe ir más allá de de las cuestiones pedagógicas. Mientras que, en la contrapartida del aprendizaje de los derechos humanos, refiere que la educación crea prejuicios que no considera a los demás en sus diferencias. Al parecer, los prejuicios son fundados en el racismo colonialista, excluyente, depredador e inhumano. El patriarcado, que más que un simple machismo, es considerado un sistema de creencias sociales que atraviesa la vida en común y que conduce el sufrimiento y a la discriminación.

El proceso educativo puede y debe ser liberador de formas de discriminación, como el patriarcado y el racismo. La educación para la liberación. Los procesos educativos no se dan por competencia social, que promovería el egoísmo, y el aislamiento, sino por la cooperación de las sociedades. En la contrapartida del patriarcado y del racismo se encuentra los derechos humanos como alternativa a relaciones sociales de dignidad, igualdad, libertad y de bien común.

La cultura finquera, feudalista, civilizar a los indígenas al mismo tiempo fortalecer la dominación, esta fue la reproducción del racismo y tutelaje. Los indígenas son buenos para el trabajo por lo que hay que relacionar su formación a la productividad y la disposición para trabajar la mano de obra de las fincas. Si, fue una educación deshumanizante porque se sometió a los pueblos indígenas a un nuevo régimen de instrucción, de disciplina y militarismo. La educación no estaba orientada sólo a tecnificar la mano de obra sino también a deshumanizar el cuerpo y la personalidad.

Los efectos de racismo en la persona principalmente por su carácter deshumanizante (piel negra, mascarar blancas) Fanon 1958 describe y evalúa la baja autoestima, la invisibilidad, la exclusión. La

devaluación constante del ser humano, el habito servil, el miedo a levantar la mirada y la imposibilidad de ser una persona plena.

Para poder comprender la discriminación y racismo contra los pueblos indígenas es necesario realizar un análisis contextual profundo. La discriminación y el racismo deben ser entendidos como una violación a los derechos humanos de alcance universal, mediada por varios aspectos de la identidad como por ejemplo la etnia, el género, la raza, la clase, la casta, la religión, la orientación sexual y la situación geográfica. Todos estos aspectos son interactivos y mutuamente influyentes y para comprender la complejidad de la problemática deben ser abordados en forma conjunta e integral.

La discriminación y racismo sufrido por los pueblos indígenas en el mundo se manifiesta de diferentes formas y -aunque existen patrones en común- hay diferencias entre países y regiones. La violencia política, la impunidad, la invisibilización estadística, los discursos y estereotipos reproducidos por la sociedad en su conjunto, las desigualdades existentes entre la población indígena y no indígena en los indicadores sociales: educación, salud y empleo; el deficiente acceso a servicios públicos tanto en cantidad como en calidad; el trato discriminatorio por parte de los funcionarios públicos; la negación de la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que les conciernen, son algunas de las manifestaciones más relevantes.

La violencia es una de las manifestaciones más evidentes y palpables de la discriminación. El genocidio en contra de los mayas guatemaltecos, cometidos durante la guerra, ha sido la máxima expresión del racismo. Los pueblos indígenas han sido y son particularmente afectados por la violencia, incluyendo conflictos armados, militarización de sus territorios, los procesos de desterritorialización, desarraigo, la pérdida de la cultura, los traumas psicosociales, la violencia estatal, la criminalización, la baja autoestima, el desplazamiento forzoso, las pocas posibilidades de reparación espiritual necesaria, destrucción de redes y cambios en los roles tradicionales.

Los efectos del conflicto armado sobre los pueblos indígenas son devastadores. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en los

informes elaborados tras sus visitas, plasma múltiples testimonios en torno a la situación de conflicto que diversos países y sus devastadores efectos en los pueblos indígenas, que han sufrido asesinatos y torturas, desplazamientos masivos, desapariciones forzadas, reclutamiento involuntario de jóvenes a unidades combatientes, violaciones de mujeres y ocupación de sus territorios por parte de grupos guerrilleros, paramilitares y otros actores armados ilícitos. El Relator Especial expresa particular preocupación por la situación de algunas comunidades muy pequeñas que se encuentran al borde de la extinción, por los asesinatos de sus dirigentes, masacres, amenazas y dispersión forzada de sus pobladores.

Si bien es cierto que en algunas regiones se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas número sos ejemplos muestran que en la realidad poco ha cambiado. “La brecha de la implementación constituye uno de los principales obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de las personas y los pueblos indígenas. A esto debe agregarse la impunidad de la que gozan con frecuencia los responsables por el no cumplimiento de los derechos humanos, la corrupción en ciertos aparatos de administración de justicia y la falta de voluntad política. Cómo cerrar esta brecha de implementación constituye uno de los grandes desafíos para el futuro.

La expresión de hombres y mujeres, indígenas y mestizos, comprometidos con la construcción de una nueva democracia en igualdad de derechos, sin exclusión y marginación alguna, persigue nuevas relaciones entre hombres y mujeres y entre indígenas y mestizos, basadas en ‘*el nosotros*’ como eje de la vida económica, social, política y cultural, en el respeto, el equilibrio, la complementariedad y el reconocimiento los indígenas y de la mujer como sujetos de derechos y de una vida digna, lo cual constituye la afirmación de ciudadanía plena a toda persona excluida, especialmente los indígenas.

La interculturalidad implica la participación ciudadana intercultural, el respeto a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas u originarios, es fomentar la igualdad, el respeto mutuo, y políticas públicas interculturales para promover la convivencia democrática en nuestros pueblos y en nuestros Estados, esto, dará paso a erradicar el racismo una de las mayores lacras de la colonialidad

y que sirvió para legitimar la dominación europea, y persiste como un problema social e ideológico. El racismo ha sido la más arraigada y eficaz forma de dominación social, cultural, material, psicológica y política y persiste como una práctica estructural y es cotidiana.

### **Un nuevo Estado para una nueva democracia**

La historia milenaria de los Pueblos Indígenas, se enlaza con la continuidad histórica y el respeto de los derechos de los Pueblos. En varios países se han hecho reformas constitucionales donde se reconocen los derechos de los indígenas y de las mujeres, pero los avances son pocos, más bien están expresados en una afirmación positiva; sin embargo, es urgente e imperativo avanzar hacia el reconocimiento y el ejercicio del SER sujeto social, político e histórico de los Pueblos para edificar y vivir en un Estado plural. Por eso es necesario trabajar por la transformación de los Estados monoculturales, patriarcales y corporativos hacia un Estado plural, incluyente en donde logre su equilibrio con la sociedad, en acceso, en equidad e igualdad de oportunidades.

Con base a las fallas de los Estados, las transformaciones son necesarias e imperantes. La reconstrucción de la estatalidad, es decir, de la capacidad y el poder del Estado para ejercer sus facultades, es condición necesaria para el funcionamiento de una democracia de ciudadanía intercultural. Un Estado sin poder hacer que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades.

El desafío actual para la transformación del Estado no pasa por la disyuntiva de “más o menos Estado”. El objetivo es el desarrollo de un sector público con capacidad de planificación estratégica y de diseñar e implementar políticas interculturales, efectivas: de educación, salud, seguridad y de apoyo al crecimiento económico sostenible y al empleo. Los ejes de renovación estatal son la profesionalización del servicio civil, la modernización de las organizaciones burocráticas y el fortalecimiento del poder político del Estado, para que los objetivos definidos en su mayoría por las sociedades puedan alcanzarse.

La plurinacionalidad debe verse como un camino emancipador de quienes han estado excluidos, no es solo un reconocimiento pasivo a la diversidad de pueblos y nacionalidades. Es fundamentalmente una

declaración pública del deseo de incorporar perspectivas diferentes con relación a la sociedad. El Estado plurinacional coloca sobre la agenda el tema de la soberanía en plural que tiene que ver con la legitimidad del poder. Es un proceso político que reclama derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas y otros grupos discriminados.

La plurinacionalidad rescata la pluralidad de visiones étnicas y culturales y por otra parte visión de género para repensar en el Estado, sus instituciones y su representatividad. La plurinacionalidad e interculturalidad nos remiten a una noción de Estado conformado por pueblos y naciones unidas por identidades vigorosas, desarrolladas respetuosas y en convivencia plena.

El punto de partida para la construcción de la unidad nacional lo constituye el reconocimiento y la acción política e institucional del Estado que garantiza la continuidad de la existencia y la participación plena y activa de los diversos pueblos y culturas, que reconoce y valora a los pueblos indígenas con toda su historia y grandeza y condena el doloroso despojo al que han sido sometidos; que respeta las instituciones, prácticas de convivencia y ejercicio de autoridad de los pueblos indígenas, y garantiza que los pueblos sean sujetos de su propio desarrollo y destino, así como el ejercicio de ciudadanía plena.

Aspecto fundamental lo constituye la participación ciudadana intercultural y la preocupación creciente de la población en los asuntos públicos como medio para enfrentar y derrotar la exclusión política y fortalecer los lazos de solidaridad y de unidad. Esfuerzo enorme que todo ciudadano o ciudadana debe hacer y participar en la reforma del Estado. Para establecer a un nuevo Estado incluyente.

### **El Buen Vivir o plenitud de la vida como base del Estado:**

Es una filosofía de vida con enfoque de derechos, es una demostración de que sí se puede abrir la puerta a la construcción democrática de una sociedad democrática. Una oportunidad para construir colectivamente un nuevo régimen de desarrollo desde la identidad de los Pueblos. El Buen Vivir o la plenitud de la vida, tiene que ver con una serie de derechos y garantías sociales, económicas, culturales, políticas

y ambientales. Están plasmados en los principios orientadores del régimen económico, que se caracteriza por promover un relación armoniosa entre los seres humanos individual y colectivamente, así como de la naturaleza y la madre tierra.

El vivir bien, se convierte en el punto de partida para un proceso de construcción de un país sustentable en todos sus aspectos, además respetuoso. El nuevo modelo económico como uno social y solidario, diferente de aquel caracterizado por una supuesta libre competencia, que lo que ha alimentado la especulación financiera y, por cierto la grave crisis económica que atraviesa el mundo.

Vivimos una crisis civilizatoria, donde ya se ve la imposibilidad de continuar con el modelo industrialista y depredador basado en la lucha de los humanos contra la Madre Tierra y la naturaleza.

Conceptos de Buen Vivir presuponen que el ejercicio de los derechos, las libertades, capacidades y potencialidades y oportunidades reales de las personas y las comunidades, se amplían de modo que permitan lograr simultáneamente, aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno visto como un ser humano universal y particular a la vez valora como objetivo de vida deseable. Además se inclina por aquello que no altere las capacidades de los ecosistemas para regenerarse y florecer en el tiempo.

El Buen vivir o la plenitud de la vida, debe verse como eje o paradigma ordenador que propone una crítica a los conceptos de desarrollo y al concepto de crecimiento económico competitivo, más bien ver una economía solidaria, la seguridad alimentaria, la soberanía del conocimiento, con las oportunidades para desarrollar capacidades y emprender acciones, todo ello en armonía con la naturaleza que ahora es sujeto de derechos y configurar un sistema de inclusión y equidad y de respeto a la biodiversidad.

### **Un nuevo modelo económico**

La construcción de un nuevo sistema o modelo económico en el que el mercado no determine las necesidades y la orientación de la sociedad, sino que sea ésta la que determine la orientación y el carácter del

mercado. La visión del Buen Vivir o la búsqueda del bienestar que tienen los Pueblos Indígenas se relaciona con las condiciones de la vida social, las perspectivas y la calidad de vida de los pueblos, en el marco de los principios de reciprocidad, complementariedad y de la redistribución en los distintos espacios de la vida social, espiritual, económica, cultural y política de los pueblos. La constante búsqueda y el restablecimiento del bienestar colectivo, en el pleno ejercicio de derechos colectivos.

El modelo económico tiene el Buen Vivir, para desarrollar las condiciones de vida que se establecen en relación a los derechos colectivos de los pueblos, a su territorio, al ambiente y a los recursos naturales bajo al ejercicio del derecho al control y a la administración de sus recursos. Vivir bien significa vivir en armonía con los ciclos de la vida y del multiverso, con los ciclos de la Madre Tierra, con los ciclos del cosmos, con los ciclos de la historia, con los ciclos de la vida, y en equilibrio complementario con toda forma de existencia.

Toda forma de existencia desde la cosmovisión indígena tiene la categoría de igual, todos en una relación complementaria, todo vive y todo es importante; sin embargo, la base fundamental para la continuidad del buen vivir es el respeto a la madre Naturaleza, es el acceso a la tierra y al territorio en el marco del derecho a la libre determinación de los pueblos.

El crecimiento económico no debe agredir el ambiente sino basarse en un aprovechamiento racional y un manejo integral de los recursos naturales, en su preservación y cuidado. En la batalla por la conservación y recuperación del medio ambiente, la creación de tecnologías limpias es fundamental para el desarrollo sustentable.

Históricamente los indígenas hemos sido parte de un modelo económico que enriquece a unos y empobrece o, peor aún, garantiza la pobreza de las mayorías. Se recomienda establecer líneas estratégicas para impulsar la construcción de un modelo económico que parta de la producción en condiciones justas y dignas para el ser humano, que garantice condiciones físicas, materiales y técnicas desde lo local y comunitario para fortalecer una lógica nacional de relaciones comerciales internas.

## **El pluralismo jurídico**

El derecho Indígena es un sistema con estructura propia, establecida por las comunidades. Se constituye a partir de su propia filosofía y cosmovisión. Contiene una serie de normas y valores que parten de la experiencia y del conocimiento de los Pueblos Indígenas para resolver y prevenir conflictos. Se encuentra inscrito en el sistema jurídico indígena porque tiene preceptos coercitivos sobre los individuos que integran la comunidad, siendo integral, pues aplica principios filosóficos, culturales, políticos, antropológicos. Se refiere, entonces, al conjunto de normas, principios, valores, usos, prácticas, costumbres, tradiciones y procedimientos basados en la cosmovisión indígena que aplican sus autoridades para la resolución o arreglo de conflictos de cualquier naturaleza, en el marco de su organización y convivencia social.

Las autoridades indígenas, son todas aquellas personas electas o nombradas en lo comunitario a través del sistema de cargos, de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, así como todas aquellas personas que aun no siendo electos ni nombrados, son reconocidas y legitimadas como autoridades, y todas constituyen la expresión legítima de la organización y representación del ejercicio jurídico político de la Autoridad Indígena en sus comunidades.

El sistema jurídico indígena ayuda a prevenir más que a sancionar, su estructura es de carácter eminentemente indígena, sin embargo se articula en casos muy difíciles con las estructuras oficiales para aplicar la Ley. Esta potestad legal de las Autoridades Indígenas de administrar justicia en el marco de su organización social, de acuerdo a su sistema jurídico propio, de los Pueblos.

La jurisdicción de los Pueblos indígenas a lo largo de América Latina o de ABYA YALA como le denominan los indígenas a la América, han contribuido a mantener el comportamiento comunitario, la gobernabilidad local y la exigencia a los Estados para su reconocimiento y sostenibilidad. Ahora bien, hay situaciones que solo el Estado puede ejercer justicia cuando el problema es eminentemente delictivo y que las fuerzas e instituciones estatales son las indicadas de actuar, como los casos del narcotráfico, el contrabando, las extorsiones, la trata

contra la niñez, la juventud y las mujeres, los homicidios, femicidios y la violencia en general como se manifiesta en varios de nuestros países. Se valora los esfuerzos que siguen haciendo los países para erradicar la violencia, pero, hay que pensar y actuar con una estrategia de conjunto y por microrregiones para dar tratamientos especiales a la problemática.

La gobernabilidad y la convivencia democrática, también es posible como parte de las normas que viven los pueblos, es la Consulta, es una forma de vida comunitaria y un derecho que le asiste a los Pueblos Indígenas, expresada como práctica normativa ejercida por las comunidades de estos Pueblos por medio de sus Instituciones representativas y de acuerdo a sus propios principios y normas, procedimientos, prácticas, costumbres y tradiciones, la participación real y efectiva de manifestar , emitir sus puntos de vista y de decidir sobre lo que pueda afectarle a sus interés, necesidades, bienes naturales, tierras o territorios.

*En conclusión Pluralismo Jurídico* es la coexistencia dentro un Estado de diversos conjuntos de normas jurídicas positivas en un plano de igualdad, respeto y coordinación.

### **Reformas Constitucionales y Reformas a la Ley Electoral y de partidos Políticos**

Como parte de los desafíos para lograr la gobernabilidad y convivencia democrática, debe estar basado en reformas Constitucionales, que en su parte dogmática, están definidas y diseñadas con artículos pétreos de igual manera la parte orgánica está reflejada por artículos que sustentan el status quo del poder económico. Son Constituciones que merecen ser reformadas de cara a lograr el desarrollo horizontal de la ciudadanía en general.

Las reformas constitucionales deben partir desde el Artículo 1º. donde la nación, o el país es eminentemente plural, así debe ser transversal en contenido a lo largo de los Títulos y Capítulos de la Constitución. El espíritu de la Carta Magna debe estar basado en principios sobre la diversidad, igualdad, laicidad, etnicidad, especificidad, paridad, complementariedad, valores, justicia y derechos humanos. En cuanto

temas generales, debe revisarse el sistema de tenencia de la Tierra y se debe ver desde lo comunitario. Lo económico debe revisarse desde la perspectiva solidaria. Las instituciones de estado deberán guardar su plena independencia.

En relación a la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se requiere con el propósito de transformar el sistema y partidos políticos para que respondan a principios democráticos que encaminen a la inclusión, a la equidad, a la complementariedad y a la paridad. Especialmente en países donde la democracia y las elecciones lo han convertido en mercancía y no una práctica humana de respeto y de elecciones libres.

Una de las principales limitaciones para profundizar la democracia y fortalecer el Sistema Político está sustentado en una Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), diseñada para dar soporte a una democracia de procedimientos, bajo el control de los factores de poder, los que por medio del control de la elección de quienes dirigen los Tribunales Supremos Electorales, tienen la posibilidad de ponerle límites a la posibilidad real de elegir y a la participación política, Sus órganos administrativos están al servicio de los grupos políticos y económicos dominantes.

En países donde se ha logrado establecer un sistema de mayor nivel de representatividad, es porque tienen soporte y legitimidad que les brinda una Ley Electoral y de Partidos Políticos reformada y da repuestas a las nuevas funciones jurisdiccionales, administrativas de los procesos electorales, así como los mecanismos de control y supervisión del funcionamiento de los partidos políticos, además aplican la ley cuando se viola por parte de los partidos políticos.

En varios países es de suma urgencia la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para lograr representatividad con la participación de indígenas y mujeres en puestos de decisión. En los Parlamentos o Congresos de la República deberán reformar no solo artículos para lograr la paridad con participación de hombres y mujeres, indígenas y mestizos, sino debe verse el financiamiento que los Estados deben aportar a los partidos políticos para el proselitismo, o campañas políticas. Además debe revisarse la parte administrativa y sus

funciones. Por su puesto la reforma estará basada en las necesidades de los países y de las sociedades.

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.

Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina

