

Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina



# Actores y Desafíos a la **Convivencia Política** en **América Latina**

Juany Guzmán León  
**Coordinadora**



**FLACSO**  
Secretaría General

# Actores y desafíos a la convivencia política en América Latina

Juany Guzmán León  
Coordinadora

---

## **Flacso Secretaría General**

Francisco Rojas Aravena  
*Secretario General*

Juany Guzmán León  
Coordinadora Académica Regional

Josette Altmann Borbón  
*Coordinadora de Cooperación Internacional*

## **Actores y desafíos a la convivencia política en América Latina**

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

2010, FLACSO,  
Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

---

339.5 A183a Actores y desafíos a la convivencia política en América Latina / Juany Guzmán León, edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2011. 147 p. ; 21 x 14 cm.  ISBN 978-9977-68-225-9  1. Política económica – América Latina. I. Guzmán León, Juany, edit. II. Título.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

---

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

## Índice

<b>Presentación</b>	5
<b>Convivencia y Gobernanza: Encuentros y Desencuentros.</b> <i>Juany Guzmán León</i>	11
<b><i>Tecnocracia y gobernabilidad democrática en América Latina.</i></b> <i>Patricio Silva</i>	19
<b>Gobernabilidad y Pueblos Indígenas.</b> <i>Otilia Lux de Cotí</i>	49
<b>Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina: El papel de las mujeres.</b> <i>Ana Cecilia Escalante</i>	63
<b>Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe: Jóvenes en el mapa.</b> <i>Eddy Tejeda.</i>	75
<b>La Devastación Silenciosa: Jóvenes y Violencia Social en América Latina.</b> <i>Enrique Gomáriz Moraga.</i>	121



## **Actores y desafíos a la convivencia democrática en América Latina**

El presente libro constituye uno de los resultados de las aproximaciones teóricas y epistemológicas que se han desarrollado en el marco del proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, desarrollado por FLACSO con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante el período 2009 al 2011. Este ha sido un proyecto que, entre otros objetivos, se propuso avanzar en la generación de conocimiento sobre la convivencia democrática y las variables que la construyen y definen. En particular, el proyecto se propuso relevar los criterios, percepciones, demandas y propuestas de tres grupos de población históricamente excluidos en la región: mujeres, jóvenes y pueblos indígenas.

Este libro constituye un aporte sustantivo en esta dirección, y FLACSO lo pone a la consideración no solamente de la academia y quienes estudian la política y las sociedades latinoamericanas, sino también de quienes toman decisiones públicas y tienen las responsabilidades de incidencia y de orientación de las rutas nacionales y regionales del desarrollo en la región. Los artículos que integran este texto han sido comentados y analizados en diversos foros públicos y espacios académicos, en los que han sido retroalimentados y coinciden en tener, al lado de este documento escrito, mucho tiempo de discusión con diversos actores involucrados en las temáticas que aquí se tratan. En efecto, “hablar con”, más que “hablar de” ha sido el principio que ha regido el proyecto en el que se inscribe este libro y cada uno de los capítulos ha sido ampliamente comentado por jóvenes, mujeres e indígenas.

En efecto, si se recuerda, últimamente, con frecuencia, por parte no solamente de académicos y activistas, sino también de políticos, que América Latina es la región más desigual del mundo, son las mujeres, jóvenes y los pueblos indígenas los que experimentan de manera más aguda el contexto de desigualdades diversas en la región.

En esta perspectiva, avanzar en las aspiraciones de la convivencia política, necesariamente pasa por reconocer y visibilizar el estado de situación de estos grupos de población y en qué medida la región ha asumido en los últimos años un compromiso concreto por mejorar sus condiciones de vida. Asimismo, dar cuenta de las deudas pendientes con cada uno de ellos.

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

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

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

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

Como lo señala Otilia Lux de Cotí en el capítulo sobre Gobernabilidad y pueblos indígenas: “Las reivindicaciones del movimiento indígena cobran fuerza a lo largo de América Latina frente a los Estados Fallidos, elevando sus demandas y propuestas a fin de avanzar en la recuperación del terreno perdido. En términos generales se han logrado y se logran avances importantes como reformas constitucionales orientadas a la pluriculturalidad y la diversidad cultural. Se ha logrado la participación en las estructuras de los estados, que se constata principalmente a través de una presencia crecientemente notable de indígenas en las alcaldías, si bien en los órganos legislativos, el porcentaje de parlamentarios originarios aún es muy bajo”.

Por otra parte, sin embargo, no están exentos los pueblos indígenas de los problemas sociales suscitados por los cambios vertiginosos en las sociedades latinoamericanas de las últimas décadas. Entre otros, los incrementos en el consumo y el comercio de drogas en la región. Son víctimas de estos problemas. Se requiere mayor investigación y conocimiento sobre estos temas, para abordarlos de manera más eficaz e integrada.

En otras palabras, que los problemas de la región son también problemas de los pueblos indígenas. Ello demanda necesariamente políticas más incluyentes que atiendan sus demandas específicas, pero también las que comparten con otros grupos de población y la sociedad latinoamericana en sus más diversas formas.

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

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

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

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

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

En cualquier caso, es evidente que la convivencia no puede construirse sobre la base de relaciones entre mujeres y hombres basadas o en las desigualdades o directamente en la vejación y la violencia. Durante largas décadas, los movimientos de mujeres y movimientos feministas han reivindicado la necesidad de que se reconozcan las necesidades diferenciadas de las mujeres. Hoy muchos otros grupos de población también ponen en la agenda pública esa diferenciación requerida por los distintos ejes de articulación: condición de discapacidad, ascendencia étnica y cultural, nacionalidad, condición urbano-rural, preferencia sexual, etc.



Sin embargo, es necesario destacar que para avanzar en la aspiración de la convivencia, se requiere del respeto a las diferencias y la eliminación de las desigualdades y la región está avanzando al menos en el reconocimiento de que ello implica una exigencia, si se quiere avanzar en la construcción democrática de nuestras naciones.

Ana Cecilia Escalante, lo señala en el capítulo titulado Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: el papel de las mujeres: “La aceptación de que la democracia y los movimientos políticos de las mujeres van de la mano, ha empezado a surgir lenta pero persistentemente en todos los países de la región. La noción de que no puede haber democracia sin la participación política de las mujeres, está abriendo brecha en la conciencia histórica de las sociedades latinoamericanas”.

### **3. Jóvenes: el derecho a las oportunidades**

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

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

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

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

Aún así, mantienen en su mayoría empleos de muy baja calificación para sobrevivir. En algunos casos recurren a la organización en instancias al margen de la legalidad para fortalecer su identidad generacional, empatías y afectos, además de ingresos económicos. Ello remite a la participación en pandillas o maras, como se le llaman en Centroamérica.

En el capítulo de este libro titulado *La devastación silenciosa. Jóvenes y violencia social en América Latina*, Enrique Gomáriz señala: “De hecho, los jóvenes actuales parecen mostrar una agudización de algunos de sus comportamientos tradicionales, tanto positivos (búsqueda de lo genuino, lo ideal, etc.), como negativos (inclinación al comportamiento de riesgo, impaciencia, etc.).

“En realidad, el enfoque adultocrático en sus dos versiones, culpabilizante o culposa, impide desarrollar un debate productivo con la población joven, que necesita ser considerada como un interlocutor válido más, sin prejuicios desvalorizantes o su contrario. Esta precaución metodológica es particularmente relevante cuando se examina el protagonismo de la juventud en el contexto de la elevada violencia social en la región”.

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

El contexto de deterioro de los sistemas de protección social, de crisis en los sistemas educativos públicos y en general de incremento de las desigualdades sociales; han hecho sentirse a buena parte de las y los jóvenes fuera del juego: no se sienten parte de este escenario de privilegios para unas minorías y de exclusión para las mayorías. Además, como ello coincide, paradójicamente, con los procesos de consolidación democrática de la región, probablemente el juego de la política y en particular de los procesos electorales adquiere un carácter un tanto surrealista. Con la excepción de las y los jóvenes más involucrados por afinidad, opción y capacidades, o por la vía clientelar en la vida política nacional, en términos generales su posición es cuando mucho muy crítica y en otros casos, de indiferencia o descreimiento.

No obstante, cada vez se muestra con mayor fuerza, que la población joven se siente más comprometida con desafíos centrales a los que la era de la globalización y el conocimiento nos ha enfrentado. En particular los temas vinculados a la protección del ambiente, están siendo uno de los principales focos de interés y de participación social y política de las juventudes en América Latina. Pero, en general, como lo señala Eddy Tejeda, en el capítulo sobre Jóvenes en el mapa: “Un elemento al que se debe prestar particular atención hace referencia a la incorporación de la amplia diversidad de jóvenes en los procesos participativos. Diversidad que hace referencia a tendencias y factores étnicos y culturales, entre otros. En ese sentido, se debe enfatizar en la importancia de la incorporación de las poblaciones rurales, urbano-marginales, indígenas y afrodescendientes, entre otros aspectos”.

Una perspectiva incluyente con la juventud, implica entonces dar cuenta de sus demandas específicas, el aprovechamiento de sus destrezas y capacidades, la elaboración de políticas públicas que les permitan participar activamente en la vida política, social y económica del país y las comunidades. Implica también abrir espacios de comunicación y propuestas de carácter intergeneracional, en un proceso de reconocimiento mutuo de jóvenes y población adulta, como artesanos que moldean la sociedad no solamente del presente, sino también del futuro. La construcción de sociedades que tienen su horizonte en la gobernanza y la aspiración por la convivencia política.

En el capítulo sobre gobernanza y convivencia, señalamos que estos dos conceptos centrales del proyecto en el que se inscribe este libro, no son excluyentes. La gobernanza puede contribuir a la convivencia política, o puede deteriorarla. Depende cómo se dé el juego múltiple y complejo de relaciones e interacciones entre gobernantes y gobernados y entre los mismos grupos de población. Mujeres, jóvenes y pueblos indígenas han puesto sobre la mesa de la región un conjunto de demandas, pero también de propuestas, que requieren no solamente ser escuchadas, sino procesadas, porque implican avanzar en la dirección de la convivencia democrática: reglas de juego válidas para todas y todos, reconocimiento mutuo como interlocutores válidos, equidad y eficacia en los mecanismos de resolución de conflictos.

FLACSO pone así este libro a la disposición de las sociedades latinoamericanas: de la academia, las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos y de quienes en particular tienen la responsabilidad en la toma de decisiones públicas, como una herramienta para la reflexión y el análisis en la definición de políticas de gobierno e idealmente de Estado, que respondan a los intereses y prioridades de la región, en particular tomando en cuenta estos grupos de población, que están en la vanguardia de la lucha por el reconocimiento efectivo y pleno de sus derechos ciudadanos.

Nuestro reconocimiento a las autoras y autores de este libro y nuestra gratitud a la AECID que ha apoyado el desarrollo del Programa Regional de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. Este libro es uno de sus resultados, a los que se unen estudios de opinión, análisis de actores y tendencias, y memorandos de política. A todos ellos, en su versión completa, se puede acceder vía web: [www.convivenciademocratica.org](http://www.convivenciademocratica.org) o en la página web de FLACSO, [www.flacso.org](http://www.flacso.org). Las opiniones, juicios que se manifiestan en la publicación pueden no necesariamente corresponder a las de FLACSO ni a las otras instituciones vinculadas y son responsabilidad de los autores.

**Francisco Rojas Aravena** Secretario General FLACSO

**Juany Guzmán León** Coordinadora Regional Académica FLACSO

# ***Convivencia y Gobernanza: Encuentros y Desencuentros***

Juany Guzmán León<sup>1</sup>

## **ABSTRACT**

En el presente documento se recogen las principales ideas surgidas durante el proceso de reflexión desarrollado en el marco del proyecto sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina, desarrollado por FLACSO con el apoyo de la AECID.

En dicho proceso se trataron de destacar las principales variables de la compleja relación entre los conceptos de gobernabilidad y convivencia democrática. Relación en la que, cada vez más, se cuestiona el concepto de gobernabilidad, mientras que al de convivencia política o democrática se le adjudica una connotación positiva. Sin embargo, si bien es necesario tener en cuenta su cercanía, también se debe prestar atención a los aspectos que les separan.

A efectos de la discusión cabe atender al menos tres aspectos: los conceptos de gobernabilidad y gobernanza; la gobernanza como medio y la convivencia como aspiración; y, finalmente, la gobernanza para entender la convivencia o la gobernanza como parte de la convivencia.

### **1. Gobernabilidad y gobernanza**

Considero que contraponer ambos términos tiene sus implicaciones. Casi se trata de una cuestión de gusto y esto nos debe encender una luz de alarma. Por ello es necesario precisar en qué se está pensando cuando se habla de cada uno de ellos. Es lo que trataremos de aclarar en este punto.

En primer lugar hay que reconocer que la tan difundida definición que asocia la gobernabilidad con el binomio legitimidad y eficacia nos muestra un camino, que como se ha señalado en numerosas ocasiones, da vueltas sobre sí mismo: ¿qué requiere a qué? ¿Se necesita legitimidad para ser eficaz o se necesita eficacia para ser legítimo? En los sistemas democráticos quien es electo, o electa, mediante las denominadas elecciones libres, pluralistas y periódicas tiene un capital semilla de legitimidad. Ha de ver si lo despilfarra o lo aprovecha para iniciar el juego con la eficacia. Tener la capacidad de cumplir objetivos, sobretudo cumplir alguna de las expectativas generadas, redundará posteriormente en mayor reconocimiento y así continuaría el círculo virtuoso.

El concepto tiene, además, una lectura muy pro gubernamental. Se les adjudica a los gobiernos tal centralidad en la construcción democrática, o directamente en la aspiración de aquello que

---

<sup>1</sup> Coordinadora Académica Regional de FLACSO. Directora del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica.

podría ser lo gobernable, que es posible que se pierda el perfil de la pluralidad de actores que hacen posible dicha gobernabilidad; cualquier cosa que eso sea.

La singularidad de la acción gubernamental y de las autoridades públicas no autoriza a plantear la aspiración democrática desde ellas poniendo, como parecer ser, en un segundo plano a los demás actores en la construcción de la polis, de lo público.

Opino que este aspecto es un elemento que está detrás de la ruta que ha llevado a apellidar a la gobernabilidad. Tal y como lo puso el PNUD en la agenda hace años: la gobernabilidad democrática, para distinguirla de la gobernabilidad autoritaria. Es decir, la diferencia está en el cómo las autoridades actúan para garantizar eficacia y reconocimiento. La respuesta inmediata es que la gobernabilidad autoritaria es más eficiente que la gobernabilidad democrática. Esta última se complica justamente porque en el cómo aparecen otros actores. Actores que tienen derechos y osan exigir su cumplimiento, o al menos reclamarlos; es por ello que la gobernabilidad democrática muestra cada vez más ineficiencia en lograr el binomio de reconocimiento y eficacia. Así pues, realmente no resulta paradójico que lo frecuente, sobretodo en el discurso oficial, sea aspirar a reducir la ingobernabilidad más que aspirar a la gobernabilidad democrática. Por tanto se corre el peligro de que la misma gobernabilidad apellidada, la gobernabilidad democrática, deje de ser una aspiración para convertirse en un problema. Es en estos tiempos, que medio en serio medio en broma, no pasan muchos días sin que escuchemos repetidamente aquello de que la democracia es ingobernable.

Frente a estas incomodidades del concepto de gobernabilidad se contraponen, se superponen, se pone al lado o se le asemeja y se utiliza indistintamente el término de gobernanza. Se utiliza de todas las formas posibles. Es por ello que señalaré cómo yo lo estoy utilizando.

Considero que más allá de una cuestión de gusto, sin dejar de admitir que hay parte de ello, la gobernanza da una idea de mayor movimiento. Uno de los actores claves, sin duda, es el Estado, o mejor dicho, el gobierno y las instituciones públicas. Pero claramente solo es un actor más. La gobernanza refiere a la idea de relación, de movimiento, de proceso que vincula a las autoridades públicas con la ciudadanía; pero también da cuenta de las relaciones múltiples entre los diferentes grupos de población, cómo interactúan, qué logran, hacia dónde se encaminan. En este sentido, tampoco presuponen autoridades públicas homogéneas que tienen objetivos claramente establecidos y que buscan la forma de ser eficaces y legítimas. Va más allá, al dar cuenta de una mayor complejidad. Existen contradicciones no solamente en los intereses que defienden los distintos actores de la comunidad civil, para ponerlo en términos gramscianos, sino también entre los actores de la comunidad política. Las mismas instituciones tienen intereses diversos y pluralizan enormemente el número de voces y de intereses en juego. La gobernanza refiere más a dar cuenta de cómo opera esa telaraña que a factores o requisitos que deben operar de determinada manera para alcanzarla. En ese sentido, me parece, este término no tiene una carga tan prescriptiva, tan normativa como se le ha impuesto al concepto de gobernabilidad.

## **2. La gobernanza como medio y la convivencia como aspiración**

Por un lado la gobernanza está enfocada a cómo se da el juego de poder. Cómo se relaciona clase gobernada y clase gobernante. Cómo se relacionan las facciones entre quienes

gobiernan, o los diversos grupos de la sociedad civil entre sí. Se refiere a cuáles son recursos de poder que los distintos actores utilizan y cómo los utilizan; en qué escenario se mueven y qué alianzas tejen. También se refiere a los hechos o acontecimientos que muestra ese juego de actores e intereses. Si la gobernanza, en fin, se refiere más a cómo opera el juego, pareciera que la convivencia democrática es una aspiración que se busca al reconocer cómo opera ese juego. En otras palabras, no nos interesa la gobernanza por sí misma para registrar un estado de situación: así están las cosas. Existe una intencionalidad en el acercamiento al concepto de gobernanza. Esa intencionalidad es analizar si ese juego tiene algo que ver con la convivencia democrática o no. Entender qué factores la hacen posible y cómo se concreta un término al que adjudicamos de manera casi inmediata una carga valorativa tan positiva, el de convivencia democrática.

Esto nos obliga a reflexionar también en torno a esa aspiración que denominamos convivencia democrática. Nuevamente apellidada. Sin embargo es interesante que el término de convivencia por sí solo, sin apellidos, nos remite a un determinado tipo de relación; porque es fundamentalmente un concepto relacional entre personas que por diferentes razones (opcional y/o por la suerte del destino) han de compartir un espacio geográfico en medio de dos o más ejes de la diversidad; de edad y generación –en el caso de las familias-, de ascendencia étnica en las comunidades, de género, de preferencia sexual, de adscripción religiosa, partidista, ideológica o cultural, lingüística, de ingresos, de nivel educativo, de costumbres y tradiciones y un largo etc. Pero en este caso el aspecto importante es que no se refiere a cualquier tipo de relación, cuando nos referimos a convivencia ya damos cuenta de un conjunto de factores que parecen caracterizarla: mutuo reconocimiento, ciertas reglas para la resolución de los conflictos y en general un conjunto de normas de comportamiento (la inmensa mayoría no escritas) que precisamente permiten la convivencia. Cuando esas normas se vuelven obsoletas o alguien las incumple y no funcionan las reglas implícitas o explícitas establecidas para la resolución de los conflictos decimos que se ha deteriorado la convivencia.

Por tanto al referirnos específicamente a la convivencia democrática apuntamos deliberadamente a la convivencia que está intermediada por lo público, nos remitimos a una relación que va más allá de los grupos familiares o de barrio. Se trata de una aspiración que claramente tiene un objetivo político, el cómo se construyen relaciones en países que se dicen democráticos y sobretodo en sociedades que aspiran a ser sociedades democráticas. En ese sentido la convivencia democrática apuesta explícitamente por el reconocimiento de los derechos ciudadanos protegidos por una constitución y por las leyes. Un reconocimiento que afecta a las autoridades públicas en lo nacional y en lo sub-nacional, en lo local. Un reconocimiento que afecta al tipo de relación que se construye ya no solamente en lo interpersonal sino entre las ciudadanas y ciudadanos, sujetos de derecho. De forma conjunta entre la ciudadanía y la clase gobernante se ha de construir un conjunto de normas, que en su mayor parte estarán explícitamente apoyadas en todo un marco institucional o jurídico, el cual en ocasiones señala cómo operan en realidad las relaciones entre los distintos actores y en ocasiones tan solo representa una referencia.

La convivencia democrática como aspiración refiere a varias dimensiones:

1. si las normas y las reglas acordadas para las relaciones, entre clase gobernante y clase gobernada así como para las relaciones entre los mismos grupos de población, apuntan a un reconocimiento efectivo de derechos ciudadanos que genere una interlocución respetuosa de sus condiciones y aspiraciones como seres humanos.

2. si el entorno diacrónico y sincrónico, o como llamaría Marx, si las condiciones objetivas posibilitan o facilitan el reconocimiento de unos y otros como interlocutores válidos.

3. si las reglas particulares para la resolución de los conflictos son válidas para todas y todos los habitantes de la comunidad política: del distrito, del municipio, del departamento o del país.

La tercera de estas dimensiones es clave para el concepto de convivencia. Resulta central destacar que la convivencia democrática no obvia el conflicto. Al contrario éste es consustancial a la convivencia precisamente debido a la interacción continua de intereses, no solamente comunes sino también diferentes y hasta contradictorios, que ésta implica. El énfasis se sitúa en la forma en cómo se enfrentan dichos conflictos, en las condiciones en las cuales se enfrentan los distintos actores para dirimir o al menos administrar dichos conflictos y en las variables culturales e históricas que los caracterizan. Los sistemas democráticos son por excelencia los sistemas políticos que más han avanzado en crear mecanismos de resolución de conflictos que reconozcan los derechos de todas las personas. Sin embargo existe un claro rezago en reconocer y enfrentar las enormes desigualdades de condiciones, de recursos, de oportunidades, de accesos y de capacidades con las que cada uno de los distintos grupos de población acude a dirimir esos conflictos. Aunado a ello, existen algunos procesos de corrupción que carcomen la base de estos mecanismos de resolución de conflictos. Por ello se deslegitiman los mecanismos democráticos y se recurre a vías autoritarias en donde la violencia en sus más diversas formas sustituye de manera perversa las reglas de resolución de conflictos. En ese punto, la convivencia inmediatamente pierde su nombre para denominársele, de mala manera, como deterioro de la convivencia. Sin embargo se trata de mucho más que eso.

América Latina y en particular Centroamérica, presenta logros importantes en estas tres dimensiones a partir de la implantación de la democracia, y en particular con posterioridad a Esquipulas II. Sin embargo existen enormes deudas en la subregión que desafían la democracia, y que ésta o no ha querido o no ha podido saldar, o ambas. Cabe destacar la existencia de una institucionalidad débil y fragmentada, la desigualdad, y una historia de dolor, exclusión y conflicto armado que se traducen en carencias y obstáculos para la convivencia democrática. Por ello hay que entender la convivencia democrática como un recorrido más que como una meta. También como una utopía, pero como una utopía que se construye y que tiene alcances diferentes. Es clave valorar el ámbito espacial y político de la convivencia para valorar y poder aquilatar los avances, que si se ven solo en espacios macro, la decepción y la desesperanza se vuelven un obstáculo adicional; como si hubiera pocos.

### **3. La gobernanza para entender la convivencia o la gobernanza como parte de la convivencia**

En este punto cabe destacar, por su importancia, la territorialidad cuando se trata de explorar las relaciones entre gobernanza y convivencia. No cabe duda que puede resultar anticuado hablar de territorialidad en los tiempos de facebook, de twitter y de youtube. En todo caso, el punto de partida es que la territorialidad no se ve sustituida por el mundo virtual y que las redes sociales, y eso sí es cada vez más evidente, y en general la comunicación virtual redefinieron lo espacial de manera irreversible. Este elemento supone una variable central para entender los nuevos desafíos para la convivencia democrática. Los avances en la llamada e-democracy, para citar solo un ejemplo, muestran que las relaciones entre quien gobierna y la ciudadanía realmente pueden modificarse, esperamos que para mejor, mediante una participación más activa de la gente en las distintas decisiones que deben adoptarse, mediante una mayor auditoría ciudadana de la gestión pública y en general a través de una mayor interlocución entre los actores sociales y políticos sobre la sociedad que quieren.

Todo ello sin embargo no excluye lo territorial. Cuando hablamos de convivencia nos referimos a compartir un espacio geográfico. Cuando hablamos de convivencia democrática lo geográfico es solamente una parte, puesto que también se comparte un espacio público, una comunidad articulada con un gobierno local, departamental, probablemente electo por las y los habitantes de la región específica, etc. Se comparte con organizaciones del más diverso tipo y agremiadas por ejes de articulación diversos: desde el agua y el transporte público, hasta la educación, la perspectiva de género o los derechos de la juventud o de los pueblos indígenas y afro descendientes, entre otros.

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

Desde esta perspectiva, la convivencia democrática representa una aspiración en tres vías: requiere de un marco institucional y jurídico nacional e internacional para no aislarse y ser parte del juego en la aldea global.

Por otra parte se han de retomar experiencias que tienen que ver con comunidades más pequeñas, vinculadas a un distrito, a un municipio o a un departamento. Pero no sobre todos los temas. Resulta importante vincular la convivencia en relación a los ámbitos considerados más importantes para determinadas comunidades. Qué hacen, cómo lo hacen y qué factores se vuelven determinantes para obtener ciertos resultados.



La tercera vía apunta al intercambio y la diseminación del conocimiento, de las experiencias y de las lecciones aprendidas. La convivencia también se aprende. Si hay secretos hay que descubrirlos. Es realmente necesario que la interlocución no sea cerrada a las comunidades sino que propicie mecanismos deliberadamente incluyentes de otras comunidades con dificultades. En relación a este aspecto la cooperación horizontal podría hacer vanguardia.

Los aspectos revisados nos llevan a pensar que gobernanza y convivencia no son excluyentes. De algún modo la gobernanza puede servir para entender cómo opera la convivencia, pero a la larga es parte de ella. Por supuesto que también es corresponsable en el deterioro de la convivencia. No es neutral, ni hay término medio, las reglas de la gobernanza construyen o destruyen convivencia.

#### **4. Más preguntas sobre gobernanza y convivencia, encuentros y desencuentros.**

Finalmente cabe plantear algunas preguntas que permitan explorar posibles rutas en la presente reflexión preliminar.

¿Es posible, en esta relación entre gobernanza y convivencia, avanzar hacia una dimensión propositiva que aborde los obstáculos que enfrenta Centroamérica (institucionalidad débil, contexto inmediato, mecanismos de resolución de conflictos), o es solamente útil para un estado del arte, para un estado del conocimiento? ¿Cómo se pueden establecer diálogos y en general interacciones que articulen saberes diversos entre actores de múltiples ámbitos, incluidos la academia, los partidos políticos, las iglesias, además de otros muchos grupos organizados? ¿En qué medida es urgente relevar los criterios de grupos de población específicos como mujeres, pueblos indígenas o afrodescendientes y juventud?

## **Bibliografía de referencia**

Beiner, Ronald. Theorizing Citizenship (editor). State University of New York Press. N.Y 1995.

Bovens, Mark. The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations. Cambridge University Press. U.K. 1998.

Elkin, Stephen L. and Karol Edward Soltan (ed) Citizen Competence and Democratic Institutions. Pennsylvania Sate University Press. Penn. 1999.

Giorgis, Liliana. La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en situaciones de marginación, desempleo y pobreza. Necesidad de una democratización de la democracia para garantizar la efectiva participación política de todos. En **REVISTA IIDH** Vol. 34 – 35, págs. 165-209. 2001-2002

Goizueta Vertiz, Juana. El derecho comunitario y la libertad de circulación y residencia de las personas en España: implicaciones del estatus de ciudadanía de la Unión. Institut de Ciencies Politiques i Socials, Barcelona:-2001

Jelin, Elizabeth. (Comp.). Ciudadanía e identidad: Las mujeres en los movimientos sociales latino-americanos. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Ginebra-Suiza. 1987.

Mouffe, Chantal. El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical. Paidós. 1999.

Nicolau i Coll, Agustí. Ciudadanía, un concepto occidental peligroso. Boletín ICCI-ARY Rimay, Año 6, No. 61, Abril del 2004

PNUD. Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 2008.

Revista IIDH. No. 34 – 35. Edición Especial sobre Participación Ciudadana. 2001 – 2002, San José - Costa Rica

Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 8, Nº 16 Segundo semestre de 2006.



# Tecnocracia y gobernabilidad democrática en América Latina

Patricio Silva

Universidad de Leiden

## Introducción

A partir de la década de los 80 América Latina ha experimentado un acelerado proceso de cambios políticos, económicos y sociales. En el plano político, se da inicio a un proceso de transición democrática que abarca prácticamente a toda la región y que pone fin a un largo período de regímenes autoritarios. En el terreno económico, la gran mayoría de los países latinoamericanos comienza a adoptar políticas económicas de corte neoliberal, lo que constituyó un quiebre radical con la estrategia de industrialización dirigida por el Estado que había regido durante largas décadas. Esta “doble transición” política y económica ha producido a su vez grandes transformaciones sociales. Lo que vemos es que la aplicación de los programas de ajuste económico de corte neoliberal y la reformulación del rol del Estado en el plano social, han ido a menudo acompañadas de una reducción de las tasas de empleo y del nivel de vida de los sectores populares, expresado en el explosivo aumento de la pobreza y la informalidad en la región.

Desde un primer momento surgió la pregunta si las nuevas democracias serían capaces de enfrentar exitosamente tanto los grandes problemas políticos, económicos y sociales heredados del período autoritario como los nuevos desafíos que planteaba el proceso de globalización (Malloy y Seligson, 1987). De esta manera, el logro y mantenimiento de un nivel adecuado de gobernabilidad democrática se convirtió en un objetivo primordial para la mayoría de los gobiernos de la región, entendiendo básicamente por esto la mantención de la estabilidad política, el logro de progreso económico y el mejoramiento del bienestar social de la población (Boeninger, 1997: 33).

Con el paso del tiempo la aplicación de políticas económicas neoliberales también se convertirían en un factor determinante en el accionar político de los gobiernos democráticos. Las nuevas autoridades sentían la presión de poder demostrar que eran más eficientes y capaces que lo que fueron los regímenes militares en procurar crecimiento económico y estabilidad financiera. Las autoridades políticas sabían que gran parte de la legitimidad de las nuevas democracias se construiría en base a la capacidad demostrada en alcanzar dichos objetivos. Es por esto que a partir de la

década del 80 una parte importante de los gobiernos latinoamericanos pasa a fortalecer los equipos económicos a cargo del diseño y la implementación de las políticas económicas. Dichos estamentos tecnocráticos comenzarán a expandir su influencia al interior del poder ejecutivo, ya que poco a poco las políticas públicas pasan a quedar subordinadas a los parámetros presupuestarios y a los objetivos macro-económicos establecidos por los encargados del área económica. Esto se traduce en el fortalecimiento de una tecnocracia estatal constituida por economistas y expertos financieros que comulgan con los objetivos de reducir el rol del Estado en el terreno económico y de expandir la presencia del mercado y del sector privado en todas las esferas de la realidad nacional. Las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo aplaudían y estimulaban la adopción de estas medidas dirigidas a fortalecer la economía de mercado y que concordaban plenamente con el llamado “Consenso de Washington” (Centeno y Silva, 1998).

El objetivo de este trabajo es explorar de qué manera el fuerte ascenso tecnocrático que se ha producido al interior de los gobiernos latinoamericanos a partir de los 80 ha influenciado la habilidad de los países de la región en lograr y mantener niveles de gobernabilidad que sean suficientes para asegurar la consolidación democrática. Para esto, el ensayo se centrará en el paradigmático caso chileno. A partir de la restauración democrática en 1990 se observa en Chile una fuerte tecnocratización en el proceso de tomas de decisiones al nivel de Estado y de gobierno, lo cual va acompañado del logro de uno de los más altos niveles de gobernabilidad y convivencia democrática que se hayan alcanzado hasta ahora en la región. Esto último se expresa en la obtención de un alto grado de estabilidad política, el establecimiento de sólidas bases para garantizar el crecimiento económico y la formulación y aplicación de políticas sociales eficaces.

En la primera sección se explora el debate académico que se ha generado respecto a las tensiones que se dan entre tecnocracia y democracia en América Latina y como estas han afectado el desarrollo económico, político y social de las últimas tres décadas. En la segunda sección se entrega un breve recuento histórico sobre la relación que ha tenido la tecnocracia con la democracia en Chile durante el siglo XX. Posteriormente en la tercera sección se explora el rol jugado por la tecnocracia en el proceso de transición democrática en la década de los 80 que culminó con la instalación del gobierno democrático liderado por Patricio Aylwin en 1990. En la cuarta y última sección se analizan los factores históricos, políticos y económicos que llevaron a los cuatro gobiernos de la Concertación en el período 1990-2010 a fortalecer la tecnocracia al interior de la administración del Estado y como esta última ayudó a fortalecer los niveles de gobernabilidad y la convivencia democrática en ese país.

## 1. Tecnocracia y gobernabilidad democrática

Los tecnócratas siempre han tenido una reñida relación con la democracia. Esto ya se hacía evidente en los primeros propulsores de ideologías tecnocráticas, tales como Henri de Saint-Simon y August Comte a comienzos del siglo XIX, quienes propiciaban la instauración de un “Estado administrativo” a cargo de una elite de científicos, expertos y hombres de empresa. De sus escritos queda rápidamente en evidencia que privilegiaban la preservación del orden social y la administración “positiva” o científica de los asuntos de Estado, por sobre la libertad individual, la participación popular y la democracia (ver Jones, 1998). Una serie de experiencias tecnocráticas en Europa y Estados Unidos durante el siglo XX también contribuye a reforzar la estrecha relación entre tecnócratas y regímenes e ideologías autoritarias. Entre estas experiencias se encuentran en primer lugar la de la Alemania nazi (Herf, 1984); el efímero movimiento tecnocrático de los años 20 en Estados Unidos, que desembocaría a comienzos de los años 30 en un movimiento de corte fascistoide (Bell, 1960; Veblen, 1965; Akin, 1977), y la experiencia de los socialismos reales en Europa oriental y en la Unión Soviética (Konrad y Szeleny, 1979; Rowney, 1989). Otro caso de especial relevancia para América Latina es el de la dictadura de Francisco Franco en España, quien desde fines de los años 50 se apoyó en un selecto grupo de tecnócratas Opus Dei para implementar sus políticas de industrialización y modernización, bajo la más férrea represión de sus contrincantes políticos (ver Fernández de la Mora, 1986).

En el contexto latinoamericano, la imagen de una supuesta “afinidad electiva” entre tecnocracia y regímenes autoritarios se hizo patente durante las décadas de 60 y 70 al establecerse en los países del Cono Sur del continente una serie de regímenes “burocrático-autoritarios”. En un trabajo seminal sobre este nuevo tipo de régimen político, Guillermo O’Donnell (1973) identificó a la tecnocracia civil como una de las principales aliadas de los militares en la coalición “pro golpe” y como figura clave en la ejecución de las políticas económicas de los regímenes militares. Bajo los gobiernos militares de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, un selecto grupo de economistas y expertos financieros adquirieron poderes discrecionales sin precedentes en la formulación e implementación de radicales reformas financieras y económicas (Ramos, 1986; Malloy, 1979). Pero, en la práctica, sería el paradigmático caso de los famosos Chicago Boys chilenos bajo el régimen de Pinochet a partir de mediados de los años 70 lo que crearía conciencia de la existencia de una alianza entre tecnócratas y militares en América Latina (ver Vergara, 1985, y Valdés, 1995). Finalmente, son muchos los que insisten en que hay una tendencia antidemocrática en la tecnocracia, puesto que los tecnócratas creen firmemente que las políticas erráticas formuladas en respuesta a una presión popular masiva sobre el aparato estatal nunca podrán solucionar los

problemas sociales, y que sólo ellos son capaces de formular e implementar las soluciones técnicas correctas para esos problemas (Meynaud, 1969; Putnam, 1977; Fischer, 1990; 2009).

En las últimas décadas han surgido un gran número de trabajos académicos sobre la realidad Latinoamericana en donde se señala el ascenso tecnocrático como una real amenaza para la gobernabilidad democrática en la región (ver por ejemplo, Treichman, 1997; Panizza, 2000). En esos estudios se subraya como la manera en que los gobiernos latinoamericanos y sus equipos económicos aplicaron las políticas de mercado no estuvo en la mayoría de los casos a tono con las reglas democráticas, ya que su ejecución careció de transparencia, faltó rendición de cuentas (accountability), no hubo un sistema de frenos y contrapesos, ni mucho menos mecanismos de representación política. Efectivamente, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos optaron por otorgar un alto grado de “autonomía relativa” a sus equipos económicos. Estos últimos pasarían a ser “blindados”, de manera de mantenerlos a distancia de las críticas y de las presiones provenientes de adversarios políticos tanto en la esfera de la opinión pública como en el parlamento. Esto ha llevado a que muchos presidentes hayan aplicado las reformas neoliberales prácticamente sin contrapesos por parte de la ciudadanía y de la clase política. Según O’Donnell (1996, 1998) muchas de las democracias surgidas en los 80 se han convertido en “democracias delegativas”, en donde los mecanismos de rendimiento de cuentas “horizontales” (hacia otras instancias del Estado) y “verticales” (hacia la sociedad civil) han sido reducidos a un mínimo o simplemente han dejado de funcionar.

A fines de los 90 sin embargo también comienzan a surgir voces que subrayan el impacto positivo que también puede tener la tecnocratización de la política en la gobernabilidad democrática. En un estudio sobre diversas figuras latinoamericanas que en su condición de ministros de finanzas o de presidentes lideraron la aplicación de políticas neoliberales (Domínguez et al. 1997) alaban la contribución de estos “technopols” no solo a la estabilidad económica de sus países, sino que además al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. En lugar de subrayar los posibles peligros que implica la concentración de influencia y poder por parte de estos technopols, (Domínguez et al.) describen las deficiencias de las actuales democracias latinoamericanas como producto de la política tradicional en donde, tanto hoy como en el pasado, han dominado el patronaje, el clientelismo, las actitudes rentistas y en donde se da una fuerte corrupción. La llegada de estos technopols habría justamente abierto el paso para la modernización de las prácticas políticas y el establecimiento de mayores grados de transparencia. Así, Domínguez se refiere al ex ministro de finanzas de Brasil y ex presidente Fernando Henrique Cardoso como el arquitecto de la

governabilidad democrática en ese país “debido a su habilidad de construir una coalición de centro-izquierda que supo unir a la democracia con la estabilidad financiera y el avance social, permitiendo que Brasil retomara el camino del progreso”. También el líder del equipo económico del gobierno del presidente Patricio Aylwin en Chile, Alejandro Foxley, es presentado por Domínguez como un technopol quien “en forma brillante supo unificar la estabilidad macroeconómica y la construcción de una coalición democrática que prestó fuerte atención a la equidad social, creando con esto nada menos que un genuino modelo de desarrollo latinoamericano” (1997: ix).

Por otra parte, Williams (2006) ha argumentado que si bien es cierto que la fuerte presencia tecnocrática que se observa en los gobiernos latinoamericanos a partir de los años 80 posee elementos que pueden constituir una amenaza para la gobernabilidad democrática, la tecnocracia y la democracia no necesariamente tienen que encontrarse en posiciones diametralmente opuestas. Él indica tres campos en donde la tecnocratización del proceso de toma de decisiones puede traer ventajas para aumentar el nivel de rendimiento de cuentas (accountability) y la transparencia de las decisiones gubernamentales.

En primer lugar se encuentran las medidas dirigidas a que se respeten acuerdos contractuales, los derechos de propiedad, lo cual ha ayudado a que se reduzcan los niveles de incertidumbre entre los principales actores económicos, facilitando así la inversión y el crecimiento económico que va en beneficio de la gobernabilidad democrática. Estas medidas han ido acompañadas de reformas dirigidas a la modernización del poder judicial y el establecimiento de agencias regulatorias y de bancos centrales que sean efectivos y políticamente independientes. Williams señala que entre mayor sea el grado de profesionalización e independencia que posean estas agencias, mayor será su grado de credibilidad e institucionalidad para controlar efectivamente las acciones arbitrarias del poder ejecutivo.

En segundo lugar, Williams señala como positivo el proceso de profesionalización y de adquisición de mayor grado de conocimiento técnico que han experimentado desde los años 80 muchos parlamentos latinoamericanos, lo cual ha ido aumentando el grado de rendición de cuentas “horizontal” del poder ejecutivo al legislativo. Efectivamente, los parlamentos latinoamericanos han aprendido a comprender la jerga técnica utilizada por los tecnócratas a cargo de las políticas económicas y han avanzado en su capacidad técnica para interrelacionarse con los equipos económicos y a cuestionar sus políticas económicas no solo en base a argumentos políticos sino que también haciendo uso de argumentos técnicos.



Finalmente Williams se refiere a como las presiones económicas y políticas por parte de actores internacionales han ido presionando para que se alcancen mayores grados de transparencia y representación democrática (2006: 124-125). En este sentido, se pueden nombrar los esfuerzos de las agencias financieras internacionales en procurar que los gobiernos nacionales integren a representantes de la sociedad civil en la aplicación de programas sociales que cuentan con financiamiento externo. Lo mismo es válido respecto a la aplicación en América Latina de diversos programas diseñados por agencias internacionales para combatir la corrupción y para aumentar los grados de transparencia en el proceso de toma de decisiones.

Si bien la tecnocratización de las políticas económicas fue presentada por muchos gobiernos latinoamericanos y agencias internacionales como una medida para poner fin a las prácticas populistas del pasado, la experiencia de las últimas décadas ha demostrado que también la tecnocracia y el populismo pueden ir de la mano (Demmer, Fernández y Hogenboom, 1991). Esto quedó en evidencia durante los gobiernos de Salinas de Gortari en México, Saúl Menem en Argentina y de Alberto Fujimori en el Perú, quienes, a la antigua andanza populista, hicieron demagógicas promesas al electorado de rápidas mejoras en su nivel de consumo y de calidad de vida en general. Pero en la práctica, pasaron a implementar con fuerza las políticas económicas neoliberales. De esta manera, los populismos neoliberales de los años 80 y 90 llevaron a cabo un difícil acto de equilibrio entre, por un lado, las expectativas de las masas y por otro, las exigencias de ‘responsabilidad fiscal’ demandadas por poderosos actores internacionales tales como el Banco Mundial y el IMF. Mientras intentaban acallar el clamor de las masas por medio del uso de la retórica populista y la adopción esporádica de medidas en beneficio de los sectores populares, dejaban la conducción de la economía en manos de equipos tecnocráticos que estaban en plena sintonía con el llamado “Consenso de Washington”.

Lo que enseña la experiencia internacional es que la tecnocracia puede desempeñar roles muy diversos e incluso opuestos bajo diversas situaciones históricas y políticas. Si bien en ciertos períodos históricos los tecnócratas efectivamente han apoyado soluciones autoritarias, también se puede comprobar que en otras circunstancias se han convertido directa o indirectamente en actores claves en la preservación y funcionamiento del régimen democrático. Estos múltiples roles de la tecnocracia quedan claramente en evidencia en el caso chileno.

## 2. **Tecnocracia y gobernabilidad democrática en Chile: Un breve recuento histórico**<sup>2</sup>

El posicionamiento de la tecnocracia chilena respecto a la democracia y al autoritarismo durante el siglo XX ha seguido los patrones clásicos de comportamiento político de las clases medias de ese país. De esta manera la tecnocracia en este país se ha visto condicionada por su temor permanente a las masas y el caos y su deseo de orden, pero además por su deseo de justicia social y valoración del esfuerzo personal. Así, en el ocaso del régimen oligárquico a comienzos del siglo XX, los tecnócratas se constituyeron en una fuerza de emancipación de las clases medias emergentes, rechazando decididamente los privilegios de cuna y nobleza y alzando la bandera de la meritocracia y el esfuerzo personal.

A partir de fines de los años 30, cuando los sectores medios ya se encontraban afianzados en el poder, la tecnocracia se convirtió en un factor de equilibrio de fuerzas entre, por un lado, los sectores oligárquicos debilitados y, por el otro, los sectores populares emergentes. La tecnocracia no sólo no cedió el paso a estos últimos, sino que dio garantías a los primeros de que los asuntos de Estado serían bien administrados y que la gestión económica no sería politizada. Esto fue especialmente lo que sucedió en el período de los llamados gobiernos radicales de 1938 a 1945. De esta manera, los tecnócratas al interior de las agencias gubernamentales se constituyeron en una suerte de grupo mediador entre las derechas temerosas y desconfiadas y las fuerzas de centroizquierda, para administrar los recursos fiscales del país y las empresas estatales.

Los tecnócratas chilenos han debido operar en un sistema de gobierno muy politizado, a pesar de la existencia en el período 1938-1973 del llamado “Estado de Compromiso”. Se puede argumentar que la existencia misma del compromiso sobre el cual se había construido la democracia chilena fue en parte el resultado de la polarización y la incapacidad de cualquiera de los sectores políticos de imponer su voluntad sobre el resto (ver Valenzuela, 1978; Scully, 1992). Ésta es la razón por la cual durante muchas décadas una marcada división ideológica por partida triple entre la derecha, la izquierda y el centro ha penetrado el sistema político chileno en el cual cada uno de estos sectores controla casi una tercera parte del electorado. Esto es lo que algunos estudiosos han denominado el “patrón de los tres tercios” (Gil, 1966; Drake, 1978). La polarización política alcanzó altos niveles, especialmente en períodos electorales, y se hizo especialmente visible durante las elecciones presidenciales de 1958, 1964 y 1970. Marcelo Cavarozzi llega a la conclusión de que “el consenso alcanzado por las elites

---

<sup>2</sup> Las secciones sobre el caso chileno se basan en una serie de trabajos del autor sobre el fenómeno tecnocrático en ese país (en especial, Silva, 1994, 2004, 2006 y 2010).

chilenas durante los años 30 y los años 40 fue bastante tenue. [...] La fragilidad del consenso político chileno se hizo progresivamente más obvia a partir de comienzos de los años 50” (Cavarozzi, 1992: 214). Eduardo Boeninger hace una evaluación de la fragilidad del Estado de Compromiso en términos similares:

*“Un conjunto de factores condujo a la paradoja de una fuerte inestabilidad y discontinuidad políticas en el marco del Estado de Compromiso, contribuyendo al desprestigio progresivo de los partidos, la política y las prácticas de negociación y gestación de acuerdos entre las directivas políticas y parlamentarias, fenómeno que se acentuó a medida que se producía el estancamiento económico. En lenguaje contemporáneo, el Estado de Compromiso no se caracterizó por condiciones satisfactorias de gobernabilidad” (1997: 114).*

En este polarizado ambiente político, desde fines de los años 30 los tecnócratas chilenos han operado principalmente como una fuerza moderadora. Como resultado de los constantes cambios entre gobiernos de centroizquierda y de centroderecha, el aparato del Estado se vio obligado a buscar apoyo en un cuerpo de tecnócratas relativamente estable. Esto fue también el resultado de la falta de confianza existente entre grupos sociales y políticos. En este contexto, los tecnócratas han constituido, por decirlo así, como una especie de amortiguador o zona intermedia entre grupos que luchan por el poder por su capacidad técnica, aparente neutralidad y apoliticismo. También proporcionaron la muy necesaria continuidad de las políticas de Estado entre administraciones debido a que no eran fácilmente reemplazables. Una de las más notables características de la permanencia de los tecnócratas en las reparticiones de gobierno desde 1927 a 1973 fue su capacidad de supervivencia de un gobierno al otro. Con quizá la única excepción del período de Alessandri Rodríguez (1958-1964) y el régimen militar (1973-1990), durante esos años hubo un excepcional grado de continuidad en el equipo de tecnócratas a cargo de las agencias especializadas del Estado. Los mismos jóvenes ingenieros que llegaron a las reparticiones públicas bajo Ibáñez a fines de los años 20 “sobrevivieron” durante todos los diferentes gobiernos hasta 1958. Lo mismo sucedió más adelante. Un buen ejemplo es Sergio Molina, un tecnócrata que se desempeñó como ministro en tres administraciones diferentes e incluso antagónicas (en la segunda administración de Ibáñez [52-58], bajo Alessandri Rodríguez [58-64] y bajo Frei Montalva [64-70]). Un grado similar de continuidad puede observarse entre las administraciones de Frei Montalva y Allende [70-73]. Luego de la victoria de la coalición de la Unidad Popular en 1970, muchos técnicos demócratacristianos conservaron sus puestos en diferentes instituciones estatales porque el gobierno de Allende no tenía el personal técnico suficiente para manejar todas esas agencias especializadas. Junto a esto, muchos tecnócratas demócratacristianos se habían unido al Movimiento de Acción Popular Unitaria

(MAPU) y a la Izquierda Cristiana,<sup>3</sup> partidos de izquierda que finalmente llegaron a formar parte de la coalición de gobierno que apoyaba a Allende. Un claro ejemplo de esto fue Jacques Chonchol, quien poseía credenciales marcadamente tecnocráticas: fue director de la Corporación de la Reforma Agraria durante Frei Montalva y después ministro de Agricultura bajo el gobierno de Salvador Allende.

Cuando el sistema mesocrático se encontró en problemas de supervivencia, como sucedió a fines de los años 50, los tecnócratas (como los de la CEPAL) pasaron a formular reformas económicas y sociales (en especial, la reforma agraria) que tuvieron un impacto emancipador sobre los sectores relegados de la sociedad, como el campesinado y sectores marginales urbanos. Los tecnócratas también se transformaron en los principales agentes en favor de la integración económica regional y luego de la globalización. Era evidente que existían claros móviles políticos tras estas acciones, tales como la activa integración de los sectores sociales postergados al sistema político a fin de conseguir su apoyo en las urnas. Sin embargo, al hacer uso de un discurso técnico y despolitizado, los tecnócratas lograron presentar sus políticas como instrumentos eficientes para transformar a los sectores populares en nuevos consumidores y fortalecer la economía del país.

El hecho de que los tecnócratas hayan conservado sus posiciones claves también se considera como característico de las nuevas democracias que emergen en los años 80. En el caso chileno la tecnocracia da garantías a sectores económicos poderosos, a la derecha política y a los militares. El terreno económico (sobre todo con el trauma de comienzos de los 70) en general se ha “despolitizado”, a la vez que los responsables de las políticas económicas han sido aislados en un capullo que los protege de presiones directas de sectores políticos y sociales (ver Haggard y Kaufman, 1992).

Es evidente que la presencia de tecnócratas en sí no es suficiente para garantizar la estabilidad política y social. Del mismo modo, la sola prosperidad no es suficiente para legitimar a la clase política. Lo que hemos visto en Chile desde mediados de los años 90 es que el desarrollo económico per se y el discurso apolítico no han aportado al parecer una respuesta contundente y permanente a la necesidad de legitimidad política. Por momentos, la gente parece cansarse del discurso tecnocrático, frío e incoloro, como se hizo evidente bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruíz-Tagle a fines de los 90 y alcanzó su punto culminante durante la administración de Michelle Bachelet.

---

<sup>3</sup> El MAPU nace a comienzos de 1969 y está constituido por un sector de jóvenes que abandona el Partido Demócrata Cristiano (PDC) debido a su insatisfacción por la línea cada vez más conservadora adoptada por el gobierno de Eduardo Frei. La Izquierda Cristiana (IC) surge en 1971 cuando un grupo de demócratacristianos abandona el PDC debido a la creciente posición confrontacionista adoptada por ese partido ante el gobierno de Salvador Allende.

Lo más relevante de todo es que esto no implica que la gente quiera regresar a fórmulas politizadas, sino que la sociedad de consumo y de masas que ha producido el modelo neoliberal en Chile ha creado una demanda pública por un mensaje político más ajustado a la mercadotecnia, en el cual el apoliticismo se combine con temas valóricos y participativos (Tironi, 2005).

Por lo tanto, mi argumento central para el caso chileno es que en vez de haber constituido una amenaza para la democracia, los tecnócratas han sido un actor destacado en la consolidación del régimen democrático a partir de la crisis de los años 30, sobre todo en la generación y funcionamiento del llamado Estado de Compromiso desde fines de los 30 hasta comienzos de los años 70. Junto a esto, los tecnócratas han sido actores centrales en las reformas económicas y sociales de la llamada “década de las reformas” bajo Frei Montalva y Allende (1964-1973).

Por consiguiente, durante el Estado de Compromiso, los gobiernos en Chile persiguieron claras metas políticas y sociales con sus políticas. Esto, sin embargo, estuvo acompañado de la presencia de tecnócratas que supuestamente defendían el enfoque técnico y apolítico de los problemas del día. Su presencia en los más altos puestos de las reparticiones públicas inspiraba confianza entre las fuerzas de oposición de derecha. Al proporcionar la ya mencionada zona de amortiguación al sistema, los tecnócratas indirectamente hicieron una muy importante contribución al funcionamiento de la democracia chilena entre 1938 a 1970. Esto constituye en mi opinión una de las principales paradojas del rol político que los tecnócratas desempeñaron en Chile; concretamente, que ellos, que detestaban la política y a los políticos hubieran estado finalmente entre los principales facilitadores –no deliberadamente, pero de hecho– que hicieron posible que la democracia chilena previa a 1973 haya funcionado.

Durante el gobierno militar los tecnócratas neoliberales fueron parte del llamado sector “blando” (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986) dentro del régimen. Ellos urgieron a las autoridades militares a redactar una Constitución y a operar dentro de la ley. Los Chicago Boys estaban muy preocupados de las crecientes amenazas de boicot a los productos chilenos por las confederaciones de trabajadores portuarios en Estados Unidos y Europa, debido a las continuas violaciones a los derechos humanos en el país. Además estaban conscientes de la necesidad de alguna forma de legalidad, incluyendo el respeto a los acuerdos internacionales.

Durante la fase final del régimen de Pinochet, los tecnócratas neoliberales dieron la impresión de estar más preocupados de la continuidad del modelo económico en la futura era democrática que de dar la pelea para que el régimen autoritario continuara.

Para las elecciones generales de 1989, Hernán Büchi, el exitoso ministro de Hacienda de Pinochet, fue el candidato presidencial propuesto por las fuerzas de derecha (Rojas, 1989). Büchi, sin embargo, mostró una posición errática al declarar que estaba atormentado por una “contradicción vital” al aceptar dicha candidatura debido a que no tenía ninguna afinidad con la política (Angell, 2007: 41). La actitud más bien pasiva adoptada por Büchi durante su campaña presidencial –al no criticar firmemente la oposición democrática ni defender en forma convincente los logros del gobierno militar– indica, en mi opinión, que él, como muchos otros Chicago Boys, ya no consideraban que el régimen de Pinochet era necesario para la supervivencia del nuevo modelo económico. De hecho, los tecnócratas neoliberales estaban convencidos de que, una vez que las masas hubieran aceptado los principales postulados neoliberales (reducción del Estado, respeto sagrado por la propiedad privada, el consumo como la recompensa del esfuerzo individual, etcétera), sería posible restaurar el gobierno democrático. Y era evidente que a fines de los 80 el modelo económico neoliberal se había consolidado en Chile. Por otra parte, muchos líderes de la oposición ya habían declarado que no tenían intención de introducir cambios fundamentales en la economía de mercado de Chile en el futuro inmediato (ver Ominami, 1991).

Más evidente se hace la relación positiva de la tecnocracia con la democracia en Chile tanto durante el período de transición como en los años de la Concertación desde 1990. Mi argumento es que los grupos tecnocráticos (tanto del gobierno como de la oposición) se constituyeron en voceros y mediadores al canalizar el diálogo entre sectores del gobierno militar y los sectores moderados de la oposición. Allí los institutos privados y centros de estudio tuvieron un rol de singular importancia. Limitaron los recelos de políticos y tradujeron a un lenguaje técnico los puntos de encuentro y desencuentro (ver Puryear, 1994). El uso de un lenguaje profesional semejante (Gouldner, 1979), en la relación entre “colegas”, (sobre todo en el caso de economistas como Foxley, Büchi, etcétera), facilitó el tranquilizar los temores y las sensaciones de amenaza mutua entre el régimen militar y los líderes de la oposición democrática.

Todo parece indicar que a partir de fines de la década del 90 la ideología tecnocrática se ha mezclado con la idea democrática en Chile, con lo cual se ha ido constituyendo un régimen democrático “tecnocratizado” y crecientemente despolitizado, en la cual los problemas sociales tienden a ser traducidos a términos técnicos y enfrentados a través de políticas públicas de corte tecnocrático.

### 3. La tecnocracia como facilitadora de la transición democrática en Chile

El debate sobre la naturaleza de los regímenes burocrático-autoritarios que se establecieron a mediados de los años 60 y a comienzos de los 70 arroja bastante luz sobre la estrecha alianza que se forjó en aquellos años entre los tecnócratas civiles y los militares. Como ya se indicó anteriormente, en países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay los tecnócratas tuvieron un rol fundamental en la administración de la economía durante los gobiernos militares. Pero lo que es excepcional en el caso chileno es que el equipo económico no circunscribió su accionar a los dominios estrictamente económicos y financieros. A medida que transcurría el tiempo los Chicago Boys fueron expandiendo su influencia y autoridad a todas las esferas de la sociedad incluyendo educación, salud, el sistema de pensiones y cultura. Lo que es más importante es que estos tecnócratas neoliberales a la larga evolucionaron y llegaron a estar entre los principales ideólogos del régimen militar ya que trataron de justificar la coexistencia del autoritarismo político con el liberalismo económico. En otras palabras, finalmente se transformaron en “tecnopolíticos” a toda prueba.

Al final del gobierno de Pinochet se había hecho evidente que la visión tecnocrática de los Chicago Boys había logrado trascender el grupo que la originó y alcanzar un estatus hegemónico en la sociedad al convencer no sólo a los militares y otros sectores de derecha sino también, a importantes sectores de profesionales e intelectuales que se oponían al régimen militar. Esto explica en parte por qué los gobiernos de la Concertación también adoptaron estilos claramente tecnocráticos después del fin de la era autoritaria. Así, el rol cada vez más político de los tecnócratas a partir de 1973 no fue en absoluto un fenómeno confinado exclusivamente a los círculos gubernamentales. Esta tendencia también se puede observar en los cuarteles de la oposición, donde existía una creciente tecnocratización en la formulación y aplicación de estrategias. Desde 1973 se habían establecido una serie de institutos de investigación (de oposición) y organismos no gubernamentales (ONGs) que desempeñaron un papel clave en la lucha contra el régimen autoritario. En 1985, por ejemplo, había alrededor de cuarenta institutos privados de investigación en ciencias sociales que empleaban a 543 investigadores (sin incluir asistentes de investigación y becarios), de los cuales el 30 por ciento había hecho su maestría o doctorado en el extranjero. Alrededor del 65 por ciento de estos investigadores estaba contratado a tiempo completo. El impacto de estos institutos en la producción académica nacional fue inmenso. Durante esos años, con la excepción de los temas económicos, la mayoría de los artículos y libros relacionados con las ciencias sociales escritos por académicos chilenos publicados en Chile y en el extranjero fueron obra de investigadores asociadas a estos institutos privados. Así, por ejemplo, en 1980-1984 un total de 101 libros fueron publicados por trece institutos de investigación privados que contaban con programas regulares de publicación (Brunner, 1986). Esta profesionalización de la oposición política fue, en mi opinión, el resultado de varias dinámicas políticas y

sociales que comenzaron a operar tras el colapso de la democracia en 1973, tales como la experiencia del exilio, la academización de muchos líderes políticos, y la aparición de muchos institutos privados y centros de investigación dirigidos por fuerzas de la oposición.

Inmediatamente tras el golpe de Estado el nuevo gobierno inició una encarnizada persecución de los intelectuales. Muchos de ellos fueron encarcelados o asesinados por los militares, mientras que un grupo mayor se dispersó por todo el mundo como exiliados políticos (ver Kay, 1987). Muchos académicos chilenos exiliados en el extranjero encontraron una nueva vida en la docencia, la investigación, o haciendo cursos de postgrado en sus nuevos países de residencia. Otros, con el apoyo de las autoridades locales y organizaciones políticas, crearon sus propios centros de investigación dedicados al análisis de la realidad chilena.

Lo que es importante destacar aquí es el hecho de que muchos dirigentes políticos (los políticos profesionales, que en Chile habían vivido de los recursos del partido) se vieron a menudo obligados por las circunstancias a incorporarse a los círculos académicos. Aunque la mayoría de ellos tenían formación académica (principalmente en derecho, sociología o economía), no habían trabajado como académicos, o sólo lo habían hecho por un tiempo muy breve. En muchos casos, las nuevas experiencias académicas influenciaron su visión política o, al menos, cambiaron su “estilo político”. Se tornaron más académicos y tecnocráticos, y se involucraron más con los nuevos debates teóricos que se desarrollaban en el mundo. Muchas de estas figuras políticas aprendieron por primera vez a trabajar (y a alcanzar objetivos comunes), con personas que no compartían su visión filosófica y política. Esto sucedía después de haber vivido durante muchos años en semi-guetos dentro de los estrechos confines de sus propias organizaciones políticas.

Los políticos e intelectuales que pudieron permanecer en Chile fueron expulsados de las universidades y las instituciones públicas en las que habían trabajado. Por primera vez, a los intelectuales chilenos se les cortó de manera radical su fuente tradicional de ingresos: el Estado. Su segunda fuente de subsistencia, los partidos políticos (que a la vez también se mantenían con los recursos del Estado), también fueron atacados por las fuerzas de seguridad. La represión de los intelectuales produjo una gran dispersión con cada uno literalmente luchando por su propia vida y subsistencia. Sin embargo, después de un par de años muy represivos, comenzó un difícil proceso de reagrupamiento y reorganización. Los intelectuales de disciplinas académicas similares y con visiones políticas que congeniaban comenzaron a establecer institutos de investigación como una manera de sobrevivir (en términos de ingresos). Eran



financiados principalmente por organizaciones de cooperación internacional de Europa Occidental y Norteamérica como una forma de mantener viva una intelectualidad que se oponía al totalitarismo militar. Algunos de estos institutos de vez en cuando también recibían fondos de los partidos políticos chilenos en el exilio.

El estatus académico de estos institutos y el contenido académico de sus actividades constituyeron en un inicio su único “derecho a existir” dentro de un ambiente extremadamente represivo. Cualquier crítica al gobierno militar debía ser formulada cuidadosamente en términos académicos y presentada de una manera abstracta. Esto condujo a la casi total desaparición de los eslóganes y de la retórica que había caracterizado a los partidos políticos antes del golpe.

En 1975 la Iglesia Católica fundó la Academia de Humanismo Cristiano (AHC), para garantizar la personería jurídica de los diversos centros de investigación y para protegerlos de la represión directa del Estado. Además se crearon nuevos centros de investigación bajo el alero de la AHC para albergar a académicos que eran perseguidos y supervisar las políticas aplicadas por el gobierno militar en distintos ámbitos (legislación laboral, política agraria, educación, derechos humanos, etc.).

Muchos de los institutos de investigación inicialmente tolerados por los militares tenían una orientación Demócrata Cristiana y, se especializaban básicamente en temas macroeconómicos y financieros. Desde mediados de 1974 el Partido Demócrata Cristiano—que inicialmente había apoyado el golpe de Estado y había ofrecido asistencia técnica al gobierno militar—comenzó a moverse hacia la oposición. Los académicos demócratacristianos que continuaban en las universidades fueron presionados por las fuerzas gremialistas y neoliberales para renunciar a sus puestos. Tal fue el caso de los miembros del Centro de Estudios y Planificación Nacional (CEPLAN), un instituto asociado a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica. CEPLAN se formó en 1970 como una alternativa a los Chicago Boys cuando estos adquirieron una posición dominante en esa universidad. En 1976 los académicos de CEPLAN decidieron romper sus vínculos con la Universidad Católica y establecerse como un instituto privado bajo el nuevo nombre de Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN).

Este instituto de investigación se concentró en monitorear la política económica de los Chicago Boys. Paradójicamente, la primera oposición (tolerada) al gobierno militar y a la tecnocracia neoliberal vino de este grupo de tecnócratas, que eran expertos en cuestiones financieras y macroeconómicas. Este equipo de académicos altamente calificados aceptó el desafío neoliberal (“el tema de la política económica sólo puede

ser tratado por especialistas”) y comenzó a elaborar estudios técnicos muy sofisticados, donde expresaban sus críticas a la política económica del gobierno militar (ver Foxley, 1983). El tono académico utilizado por muchos institutos de investigación de oposición en sus críticas al neoliberalismo hicieron posible la difusión de sus ideas (aunque de manera limitada) a través de la publicación de documentos de trabajo y la organización de simposios académicos sobre cuestiones específicas. Durante muchos años, ésta constituyó la única forma autorizada para la difusión de ideas distintas de las oficiales (Cavallo, 1992: 146).

Al cabo de un par de años, CIEPLAN se convirtió en un verdadero think tank del Partido Demócrata Cristiano. Sus actividades se expandieron desde el seguimiento de las políticas económicas a la elaboración de propuestas para un modelo socioeconómico alternativo y un nuevo sistema político que sería adoptado tras la esperada salida de los militares. Además, los “Monjes” de CIEPLAN comenzaron a ocupar los pocos espacios abiertos a la prensa independiente para difundir sus ideas y críticas a un público más amplio, a través de la publicación de artículos y comentarios en Mensaje (de propiedad de la Iglesia Católica), y más tarde en Hoy, el primer semanario de oposición autorizado (de orientación demócrata cristiana). En los últimos años del gobierno militar Alejandro Foxley, director de CIEPLAN, se convirtió en una figura pública muy conocida, quien apoyado por su experiencia económica, se aventuró con éxito en el campo de las ciencias políticas y, en particular en el estudio del consenso político (Foxley, 1986; 1989; 1993).

También la sede de FLACSO Chile jugó un rol fundamental en la articulación de una sólida crítica académica a la naturaleza autoritaria del régimen político y sobre las consecuencias sociales, políticas y culturales de la aplicación del modelo neoliberal por parte del gobierno de Pinochet. Junto a esto, los investigadores de FLACSO hicieron grandes esfuerzos en formular políticas sectoriales (en el campo de la educación, vivienda, salud, desarrollo social, defensa y relaciones exteriores) para el período post-autoritario (cf. Garretón, 1989). Estos esfuerzos intelectuales fueron muy útiles ya que a menudo constituyeron posteriormente la base sobre la cual se formularon las diversas políticas públicas durante el período de la Concertación.

A partir de 1983, el espacio para la actividad política se amplió, y los académicos asociados a varios centros de investigación controlados por la oposición democrática comenzaron a criticar más abiertamente al régimen de Pinochet. De esta manera, se crearon nuevos mecanismos de cooperación y consulta entre académicos e intelectuales asociados a distintos institutos de investigación. Esto fue iniciado por expertos en temas específicos que tenían puntos de vista políticos similares (en su mayoría miembros del mismo partido político). A través de la organización de

reuniones periódicas y talleres, estos colectivos profesionales (los llamados equipos técnicos) elaboraron un diagnóstico común de la situación existente en un campo específico, y formularon propuestas para ser implementadas después de la esperada restauración de un gobierno democrático. De esta manera, un grupo de economistas de orientación socialista trabajó durante muchos años en un esfuerzo por formular una nueva política económica, que posteriormente fue adoptada por el Partido Socialista como su nuevo programa económico oficial. Lo mismo hicieron los demás partidos políticos también en otras áreas como vivienda, seguridad social, salud, defensa, agricultura, educación, política exterior, y así sucesivamente. Esta tecnocratización de la formulación de políticas partidistas se vio facilitada por el hecho de que, en ese momento, la consulta abierta a militantes de partidos opositores por medio de un congreso era impensable por razones de seguridad.

En 1984 la Democracia Cristiana, junto con el ala moderada del Partido Socialista y otras organizaciones políticas menores de la centro-izquierda, formaron la Alianza Democrática, una coalición de oposición que pretendía derrotar al gobierno militar por la vía política en un plebiscito a realizarse dentro de unos años. Según la Constitución de 1980, se debía celebrar un referéndum nacional antes de fines de 1988. La gente debía elegir entre prolongar el gobierno de Pinochet hasta 1997 (la opción por el “sí”) o celebrar de elecciones libres dentro de un año después del referéndum (la opción por el “no”).

La campaña por el “no” dio lugar a una cooperación muy fructífera entre los diferentes equipos técnicos de los partidos políticos de esta coalición. Por primera vez en la política chilena moderna, los tecnócratas de centro y de la izquierda trabajaron conjuntamente para formular un programa político común y elaborar políticas sectoriales para un futuro gobierno democrático. Este ejercicio fue especialmente fructífero por dos razones. En primer lugar, eliminó, o por lo menos redujo, los temores y prejuicios históricos que existían entre ambos sectores políticos. Esto se vio facilitado por el hecho de que compartían enfoques técnicos y profesionales similares y en muchos casos habían estudiado en los mismos centros académicos tanto en Chile como en el extranjero. Esta cooperación en la cúpula tecnocrática contribuyó fuertemente al inicio del acercamiento de las bases de los diferentes partidos, las cuales por muchas décadas habían formado parte de subculturas políticas separadas e incluso antagónicas. En segundo lugar, la existencia de estos equipos técnicos multipartidistas facilitó en gran medida la formulación de un programa de gobierno coherente para las elecciones presidenciales de diciembre de 1989 y la subsiguiente formación de equipos técnicos multipartidistas para ocupar cargos en ministerios y agencias estatales tras la victoria electoral. De esta manera, muchos tecnócratas de los diferentes partidos políticos que fueron designados para ocupar cargos oficiales

después de la instalación del gobierno de Patricio Aylwin en marzo 1990 ya habían trabajado juntos durante más de siete años

#### **4. Tecnocracia y gobernabilidad democrática bajo los gobiernos de la Concertación**

La evolución política de Chile desde la restauración democrática de 1990 constituye un excelente ejemplo de cómo la democracia puede coexistir con grupos tecnocráticos que ocupan cargos claves en el gobierno. La actual democracia chilena no sólo “tolera” la presencia de los grupos tecnocráticos, sino que dichos grupos parecieran haber desempeñado un papel fundamental para facilitar la exitosa consolidación de altos niveles de gobernabilidad y convivencia democrática en este país.

El papel fundamental desempeñado por los tecnócratas en los cuatro gobiernos de la Concertación en el período 1990-2010 se vio facilitado por la existencia de una especie de “empate político”, entre las fuerzas de centro-izquierda en el gobierno y una fuerte oposición de derecha, incluyendo a la comunidad empresarial y las instituciones militares. Esta situación muestra muchas similitudes con el escenario político existente a fines de la década del 30 que obligó a las distintas fuerzas políticas a llegar a una suerte de acuerdo básico sobre las reglas del juego que facilitaría el funcionamiento del Estado de Compromiso (Loveman, 1979). Ya en la transición de los años 1988-1990, la oposición democrática trató de calmar a los sectores empresariales que temían que la restauración democrática conduciría a la eliminación de la economía de libre mercado y a una repolitización total de las políticas públicas (Tulchin y Varas, 1991). Las fuerzas democráticas se encontraban en una difícil situación, ya que se enfrentaban a militares conscientes de sus actos, visiblemente orgullosos de la modernización del país y del desarrollo económico alcanzado durante el gobierno de Pinochet y a una fuerte y extremadamente asertiva comunidad empresarial que no estaba dispuesta a observar pasivamente la destrucción de la “obra” del gobierno de Pinochet (Montero, 1997). El hecho es que la derecha y el gobierno militar todavía eran capaces de generar apoyo entre una parte considerable de la población chilena, ya que este sector obtuvo un 43 por ciento de los votos en el plebiscito de 1988 y un 44,8 por ciento en las elecciones presidenciales de 1989. En el período 1990-2010 el apoyo electoral a los candidatos de derecha a la presidencia fue aumentando gradualmente. Con anterioridad al triunfo de Piñera en 2010, los candidatos presidenciales de la derecha estuvieron a punto de ganar las elecciones en dos ocasiones. Además, desde 1990, los sectores de derecha pudieron contar con una cómoda mayoría en el Congreso debido a la inclusión de los “senadores designados” y

la introducción de una ley electoral binominal que beneficiaba a las fuerzas de derecha (Angell, 2007).

En este escenario en particular, la coalición de la Concertación se vio casi obligada a “desmilitarizar” la política económica, poniéndola en manos de economistas de renombre con credenciales tecnocráticas. De esta manera, tal como sucedió a fines de la década del 30, la presencia de tecnócratas competentes encargados de las decisiones económicas y financieras del gobierno constituyó una valiosa garantía para la comunidad empresarial, el ejército y la derecha política en general, de que la coalición concertacionista no introduciría cambios fundamentales en el modelo económico (Giraldo, 1997). Sin embargo, este relativo “equilibrio de fuerzas” alcanzado entre la centro-izquierda y la derecha desde fines de los años 80 no es el único factor importante que explica por qué las fuerzas de la Concertación adoptaron fórmulas tecnocráticas. Lo que, en mi opinión, ha sido aún más importante para facilitar la fuerte presencia tecnocrática en la era democrática ha sido el largo y doloroso proceso de “aprendizaje político” de los líderes de la Concertación respecto a las causas del quiebre del régimen democrático en 1973. Tras años de análisis retrospectivos muchos de ellos llegaron a la conclusión de que un factor vital en la caída de Allende y en la destrucción de la gobernabilidad democrática en el país fue la extrema politización de las agencias estatales, que obstaculizaron la aplicación de políticas racionales y coherentes. Por lo tanto, creo que la tecnocratización de la gestión económica del gobierno durante los años de la Concertación no solo fue el resultado de un oportunismo político, sino que de una serie de profundas lecciones que dejó el período de la Unidad Popular.

Los gobiernos de la Concertación enfrentaron constantemente la tensión entre sus objetivos de una alta tasa de crecimiento económico y una administración eficiente del Estado, por una parte, y la necesidad de incentivar la participación ciudadana por la otra. Lo que revela el caso chileno es que un notable éxito en los ámbitos social y económico (fuerte reducción de la pobreza, altos niveles de crecimiento económico y prosperidad, etc.) no necesariamente legitima las estructuras tecnocráticas que contribuyeron a dicho éxito. La creciente demanda de participación, que se manifestó durante el gobierno de Bachelet, obligó a las autoridades a buscar mecanismos de consulta que combinaran la lógica tecnocrática con ciertos espacios para la representación de la sociedad civil (Borzutzky y Weeks, 2010).

El triunfo de la coalición de la Concertación en las elecciones presidenciales de diciembre de 1989 marcó el comienzo de una nueva era en la historia política de Chile. Desde la instalación del gobierno de Aylwin en marzo de 1990, la sociedad chilena ciertamente ha experimentado profundas transformaciones en los ámbitos

socioeconómico, político, institucional, e incluso cultural. Sin embargo, pese a estos cambios la naturaleza claramente tecnocrática de la toma de decisiones gubernamentales en lo económico, financiero y administrativo ha sido una característica constante de todos los gobiernos de la Concertación. Se puede decir que los gobiernos concertacionistas de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), y Michelle Bachelet (2006-2010) privilegiaron la formación de poderosos equipos tecnocráticos a cargo de las políticas económicas. Estos gobiernos también adoptaron, en diferente medida, un discurso tecnocrático basado en la modernización de la economía y el sector público, la búsqueda de la eficiencia, y un gobierno “de los mejores”. Los objetivos de la Concertación de simultáneamente lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera, por una parte, y reducir la desigualdad social en el país por la otra (contenida en su eslogan “crecimiento con igualdad”) tensaron constantemente las relaciones entre los tecnócratas y los políticos al interior del bloque de gobierno.

La figura del Presidente de la República desempeña un rol decisivo en el grado de poder e influencia que ejercen los tecnócratas en el gobierno. Éste es especialmente el caso en Chile, donde existe una fuerte tradición presidencialista. Para comprender la decisión de ciertos presidentes de rodearse de tecnócratas y a veces darles su apoyo decidido (o retirárselo), se tiene que incorporar al análisis la difícil relación existente entre el presidente y los partidos políticos que lo apoyan.

No cabe duda que los presidentes a menudo nombran a ministros u otros colaboradores con perfiles marcadamente tecnocráticos, con el objeto de disminuir la capacidad de presión sobre su gestión y sus políticas por parte de los partidos políticos que lo llevaron al poder. Es decir, se puede decir que a menudo los tecnócratas conforman un amortiguador entre el Presidente y los partidos políticos. Además se parte del supuesto de que los tecnócratas serán capaces de formular y aplicar políticas de Estado con una visión de largo plazo y conseguir resultados exitosos, independientemente de la presión o la oposición de ciertos círculos partidarios a estas políticas. En cambio, la presencia de ministros y colaboradores de sello marcadamente político, implicaría la defensa de intereses políticos estrictamente partidistas que no siempre coincidirían con los intereses del gobierno en su conjunto. En otras palabras, su presencia afectaría la cohesión interna del gobierno, restándole efectividad a la gestión gubernamental.

Durante la era de la Concertación, cada presidente tuvo sus propios motivos y razones para incorporar tecnócratas al círculo interior de gobierno.

Patricio Aylwin entendía perfectamente que su gobierno era uno de transición y que debía velar tanto por la estabilidad política como por el bienestar económico, ya que había muchas incertidumbres sobre el devenir del país tras la recuperación de la democracia. Se temía que se pudiera iniciar un penoso ciclo de conflictos políticos y sociales, asociado a un empeoramiento de la situación económica, lo que podría resultar en el quebrantamiento de la gobernabilidad y convivencia democrática en Chile. El primer gobierno de la Concertación se empeñó en demostrar que era más capaz que la dictadura de manejar el ámbito político, crear grandes consensos nacionales y aumentar aún más el crecimiento económico y el bienestar del país. Para generar garantías y confianza en todos los sectores del país—incluyendo a la clase empresarial, los partidos de derecha y las fuerzas armadas—Aylwin optó por gobernar por sobre los partidos, sin darles una influencia muy directa y visible en su administración. Su grupo de colaboradores más cercanos no se caracterizaba por su orientación política sino que por su gran prestigio profesional. Además, este grupo logró implementar una perspectiva profesional y tecnocrática que marcó el rumbo de los futuros gobiernos de la Concertación.

Durante el gobierno de Aylwin los partidos de gobierno también comprendieron la importancia de contar con ese núcleo de tecnócratas en puestos claves, dado que una excelente gestión de gobierno garantizaría la consolidación del régimen democrático—y de la Concertación como coalición de gobierno—durante un largo tiempo. Lo que se observa claramente es que durante el gobierno de Aylwin existió una provechosa “división del trabajo” entre tecnócratas y políticos concertacionistas. Mientras los primeros se encargaron de la tarea de demostrar la eficiencia económica y la buena administración de las instituciones estatales, los políticos se encargaban de lidiar con una serie de complicados temas heredados de la dictadura, tales como los derechos humanos y las relaciones cívico-militares. El buen trabajo del equipo tecnocrático de gobierno aglutinó a sus miembros a pesar de pertenecer formalmente a diferentes partidos políticos. Esto dio origen a lo que se ha llamado el “partido transversal”, en el cual la ideología tecnocrática y liberal fue el común denominador.

El segundo presidente de la Concertación, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, privilegió en un primer momento el fortalecimiento del equipo político, a pesar de que él, por su formación profesional de ingeniero y por convicción, era partidario de seguir un camino más tecnocrático. Esto se debió a que se esperaba un resurgimiento de las demandas sociales y salariales de los sectores más postergados (Muñoz y Stefoni, 2003). Durante el gobierno de Aylwin el mundo sindical había mantenido una escrupulosa tregua con el gobierno para así facilitar la transición y mantener la estabilidad política y social en el país. Sin embargo, al finalizar el gobierno de Aylwin,

Chile presentaba un panorama de mucha estabilidad política y sobre todo una considerable bonanza económica. De esta manera, todo parecía indicar que se iniciaría una ola de demandas sociales que debían ser manejadas por figuras con influencias políticas que estuvieran en buenos términos con la dirigencia de los movimientos sindicales y sociales. Sin embargo, la esperada agitación social finalmente no llegó y rápidamente Frei Ruiz-Tagle pasó a concentrar sus esfuerzos en lograr un mayor grado de internacionalización y modernización de la economía chilena, lo que estaba entre sus principales objetivos. Para esto, le abrió el paso a un nuevo grupo de tecnócratas, los llamados los “Top Ten”, quienes por un tiempo tuvieron un lugar privilegiado y mucha influencia en las decisiones estratégicas del Presidente. Esta ascendencia tecnocrática, sin embargo, causó gran resentimiento en el “Círculo de Hierro” constituido por viejos políticos, quienes declararon una guerra sin tregua a los “Top Ten”, logrando finalmente que Frei Ruiz-Tagle se distanciara de ellos.

Ricardo Lagos, el tercer presidente de la Concertación, mantuvo siempre una fuerte desconfianza hacia los tecnócratas, con quienes tuvo varios desencuentros durante su período como ministro en el gabinete de Frei Ruiz-Tagle. Debido a sus credenciales socialistas, el triunfo de Lagos creó gran incertidumbre entre los sectores empresariales y financieros (Funk, 2006). Por esta razón, Lagos se aseguró de dar inequívocas señales de confianza al nombrar a Nicolás Eyzaguirre—un tecnócrata que contaba con el beneplácito de la comunidad financiera—como su flamante Ministro de Hacienda. Sin embargo, el círculo más cercano a Lagos era un grupo de sociólogos con quienes mantenía una amistad de larga data, y a quienes instaló cerca de su despacho presidencial en el Palacio de la Moneda.

La llegada al poder de Michelle Bachelet en 2006 produjo un nuevo escenario respecto a la posición del Presidente hacia los tecnócratas. Lo paradójico de esto es que la candidata presidencial concertacionista desplegó un marcado discurso anti-tecnocrático durante su campaña y al final terminó nombrando al gabinete más tecnocrático que haya tenido Chile desde la restauración de la democracia en 1990 hasta ese momento (Silva, 2010). Para entender esta situación hay que mirar la difícil relación que mantuvo la candidata con las dirigencias políticas de los partidos de la Concertación con anterioridad a su triunfo. Como ya se indicó, ella siempre estuvo ajena a las cúpulas políticas y su candidatura se produjo principalmente por el gigantesco apoyo que su persona suscitaba en la opinión pública en general y no contar con el decidido apoyo de los propios partidos de la Concertación. Bachelet deseaba mantener una distancia y relativa independencia de las cúpulas políticas, por lo que decidió reclutar a sus principales colaboradores fuera de las estructuras partidistas, recurriendo a un selecto grupo de tecnócratas reunidos en el think tank



“Expansiva”. A partir ese momento los funcionarios de gobierno provenientes de Expansiva fueron sistemáticamente criticados por las dirigencias políticas al interior de la Concertación, que exigían poner fin al imperio de la tecnocracia. Sobre todo, la llamada rebelión estudiantil de los pingüinos (estudiantes secundarios) en 2006, el fracaso del sistema de transporte público (Transantiago) puesto en marcha en febrero de 2007 y la negativa del equipo económico de aumentar sustancialmente el gasto social a raíz de los grandes ingresos obtenidos por el país por el alza en el precio del cobre, gatillaron una abierta crítica a los tecnócratas de Expansiva, principalmente concentrada en su líder, el Ministro de Hacienda Andrés Velasco. El líder del equipo económico argumentaba que dichos debían ser reservados para tiempos futuros, cuando bajaran nuevamente los precios mundiales de las materias primas. El desencadenamiento de la crisis mundial a partir de septiembre de 2008 dejó para muchos chilenos en claro que la decisión de Velasco había sido la correcta. El ministro y su equipo económico recibió una aclamación generalizada de la población ya que la medida mostrada en el gasto de los recursos generados por el cobre en el período anterior dejaba ahora al país en una excelente posición para enfrentar los azotes de la crisis. La popularidad de Velasco y de la Presidenta Bachelet aumentó aún más cuando el gobierno cumplió su promesa de expandir el gasto social en tiempos de ‘vacas flacas’. Efectivamente, a partir de ese momento el gobierno de Bachelet comenzó a implementar una vasta gama de programas sociales dirigidos a generar empleo y a mitigar los efectos de la crisis entre los sectores sociales más necesitados. De esta manera, y a pesar de la creciente crítica generada al interior de la izquierda concertacionista, Bachelet siguió apoyando a su Ministro de Hacienda quien hizo subir fuertemente el grado de popularidad del gobierno ante la gran mayoría de la población.

### **Reflexiones finales**

Mirando en retrospectiva, la tecnocracia en América latina se ha convertido en los últimos 30 años en una suerte de chivo expiatorio a la cual se le han achacado la mayoría de los males del performance político y económico de las nuevas democracias. De esta manera, los equipos económicos pasan a menudo a ser responsabilizados casi por completo por los magros resultados económicos obtenidos por la mayoría de las economías latinoamericanas durante la era neoliberal e incluso por la falta de estabilidad política. Si bien obviamente los estamentos tecnocráticos cargan con su cuota de responsabilidad en la calidad de su gestión económica, también se puede argumentar que han sido principalmente los miembros de la clase política y los partidos políticos tradicionales los que más han contribuido a debilitar las nuevas democracias latinoamericanas surgidas a partir de la década del 80. Son muchos los casos de corrupción y desgobierno por parte de presidentes que en este período han

hecho estremecer los cimientos del nuevo orden democrático y atentando así seriamente en contra de la gobernabilidad y la convivencia democrática. También el fuerte debilitamiento experimentado por los partidos políticos durante los últimos 30 años ha llevado a una peligrosa fragmentación de las ofertas electorales y estimulado la emergencia de líderes populistas que a menudo han hecho justamente del enfrentamiento total e intransigente en contra de sus adversarios una de sus principales banderas de lucha. Esto ha resultado en el enrarecimiento y polarización del clima político al interior de muchos países, lo que ha afectado negativamente los niveles de estabilidad política, el funcionamiento de la economía y de la tranquilidad social, es decir, las principales variables que determinan la gobernabilidad y la convivencia democrática. De esta manera, ha quedado demostrado que tampoco los actuales gobiernos neopopulistas de la región, los cuales se han declarado enemigos de la tecnocracia neoliberal, han sido capaces de elevar los índices de gobernabilidad democrática en sus respectivas naciones.

El problema en América Latina no pareciera ser si se requiere de más o menos tecnocracia para llegar a niveles más satisfactorios de gobernabilidad democrática. Lo que más bien existe es un gran déficit en el logro de consensos fundamentales que permitan el mantenimiento de la estabilidad política, el logro de progreso económico y el mejoramiento del bienestar social de la población. Efectivamente, aún pareciera estar lejos el momento en que entre las principales fuerzas políticas y sociales de cada país surja un consenso y compromiso básico de respetar las reglas del juego democrático en todo momento, y sobre todo de llegar a un acuerdo fundamental sobre qué tipo de modelo de desarrollo adoptar para lograr el bienestar económico y social en sus países.

Como lo demuestran las naciones más prósperas y con mayor grado de gobernabilidad democrática del planeta, la estabilidad política y económica se logra cuando la clase política y los estamentos tecnocráticos logran un consenso básico en torno a cuales son sus funciones y atribuciones en la democracia moderna. Como lo han establecido todos los grandes autores de la teoría democrática, la democracia necesita de partidos políticos fuertes y bien organizados que sean capaces de formular propuestas políticas, económicas y sociales serias ante el electorado. Pero las democracias modernas también requieren de una administración seria y profesional de la economía y de las finanzas, que ayude a generar la necesaria confianza por parte de los agentes económicos nacionales e internacionales para invertir y estimular la actividad productiva. En otras palabras, se requiere de un régimen de cooperación entre políticos profesionales y tecnócratas, para edificar un sólido sistema político pluralista y una buena administración del Estado que responda adecuadamente a las exigencias políticas, económicas y sociales que permitan el logro de altos niveles de gobernabilidad y convivencia democrática.

El caso chileno ha demostrado que es posible lograr un consenso básico en torno a respetar las reglas del juego democrático hasta las últimas consecuencias, incluyendo el respeto al estado de derecho y a todas las instituciones democráticas. Además, Chile ha logrado llegar a un virtual consenso nacional en torno a la política de desarrollo basada en una combinación de políticas de mercado con sólidas políticas sociales (“crecimiento con equidad”) que han sabido garantizar la legitimidad del sistema y la gobernabilidad democrática.

Una de las virtudes de la Concertación durante el período 1990-2010 fue justamente el haber sabido combinar – no sin problemas y tensiones – la labor de la clase política con el trabajo especializado del cuerpo de tecnócratas en materia de política económica y formulación de políticas públicas. Fue justamente esa combinación que dio a los gobiernos de la Concertación continuidad programática en el tiempo. El declive de esta coalición se produjo cuando los llamados sectores ‘autoflajelantes’ (críticos ante el curso neoliberal de la Concertación) se empeñaron en destruir la posición de los tecnócratas dentro del conglomerado oficialista, no dándose cuenta que con esto estaban destruyendo uno de los principales pilares que habían sustentado la labor de gobierno. A lo anterior hay que agregar la emergencia de una serie de políticos “díscolos” que empezaron hacer oposición al gobierno desde el interior de la Concertación.

En mi opinión, lo que la gente castigó en las elecciones presidenciales de enero de 2010 y que llevó al candidato de derecha Sebastián Piñera al poder no fue la presencia tecnocrática al interior del gobierno, sino que sobre todo el gran desorden que mostró la clase política concertacionista en los últimos años del gobierno de Bachelet. Efectivamente, la mayoría del electorado chileno votó finalmente por el candidato que les prometía el establecimiento de un gobierno alejado de la política e eminentemente técnico, que llevaría al país nuevamente en la senda del crecimiento económico. En este sentido, el actual gobierno de Sebastián Piñera tan solo ha fortalecido la presencia tecnocrática al interior del gobierno y del Estado chileno.

En los últimos años del gobierno de Bachelet, el gobierno y su tecnocracia fueron forzados por sectores de la sociedad civil a adoptar mecanismos de consulta que garantizaran un mayor grado de participación ciudadana en las políticas públicas. Esto llevó a la creación de una serie de “mesas de diálogo” en donde representantes de la sociedad civil y expertos gubernamentales discutieron por meses sobre las políticas públicas que deberían ser aplicadas en diversos ámbitos de la realidad nacional. En mi opinión, este mecanismo a través del cual la tecnocracia gubernamental a comenzado a relacionarse con sectores de la sociedad civil podría convertirse en un modelo viable

de toma de decisiones con respecto a importantes asuntos nacionales (tales como educación, salud, previsión, etc.). También bajo el gobierno de Piñera se han dado presiones desde la clase política y de la opinión pública en general para que se adopte la fórmula de Mesas de Diálogo entre funcionario de gobierno y sectores de la sociedad, como fue el caso en septiembre de 2010 con la creación de la Mesa de Diálogo para intentar resolver el conflicto mapuche.

Este mecanismo de consultación de hecho podría representar la piedra angular de un nuevo Compromiso en el sistema político chileno. Esto haría posible atender, al menos parcialmente, las crecientes demandas por un mayor grado de participación ciudadana en las políticas públicas. Pero por otro lado, constituiría una garantía de que dichas políticas tendrían, al final del día, un diseño técnico que haga que sean realistas y compatibles con los recursos financieros y humanos disponibles y que no vayan en desmedro de otros objetivos generales de gobierno. En otras palabras, se llegaría así a un punto de equilibrio entre participación ciudadana y eficiencia administrativa.

Por largo tiempo, la tecnocracia chilena vivió bajo la fuerte protección de gobiernos y presidentes que intentaron evitar con esto la influencia de grupos de presión sobre las políticas públicas. Si bien en mi opinión el aislamiento tecnocrático contribuyó positivamente al funcionamiento de la vieja democracia chilena y fue de gran efectividad para consolidar el actual régimen democrático, la contingencia pareciera exigir un mayor acercamiento entre tecnocracia y ciudadanía. Esto, lejos de debilitar a la tecnocracia, le dará una mayor notoriedad ante la población y le ayudará a fortalecer su función de ente racionalizador de las principales demandas ciudadanas en el marco de un régimen democrático moderno.

En los años venideros los partidos políticos y los políticos probablemente serán capaces de aumentar su poder e influencia en las altas esferas gubernamentales, en detrimento de la posición de los tecnócratas de gobierno. Sin embargo, creo que si esto llegara a ocurrir, no lograría alterar de manera significativa el marcado carácter tecnocrático de la democracia chilena post-1990.

## **Bibliografía**

Akin, William E. (1977) *Technocracy and the American Dream: The Technocrat Movement, 1900-1941*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

Angell, Alan (2007) *Democracy after Pinochet: Politics, Parties and Elections in Chile*. Londres: Institute for the Study of the Americas.

Angell, Alan (2010) 'Democratic governance in Chile', in Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds) *Democratic Governance in Latin America*, pp. 269-306. Stanford: Stanford University Press.

- Angell, Alan y Susan Carstairs (1987) "The Exile Question in Chilean Politics" *Third World Quarterly* 9(1): 148-167.
- Bell, Daniel (1960) *The End of Ideology*. Glencoe: The Free Press.
- (1973) *The Coming of Post-Industrial Society*. Nueva York: Basic Books.
- Boeninger, Eduardo (1997) *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- (2009) *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago: Ugbar Editores.
- Borzutzky, S. y L. Hecht Oppenheim (eds.) (2006) *After Pinochet: Chile's Road to Capitalism and Democracy*. Gainesville: University Press of Florida.
- Borzutzky, S. y Gregory B. Weeks (eds.) (2010) *The Bachelet Government: Conflict and Consensus in Post-Pinochet Chile*. Gainesville: University Press of Florida.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink (eds.) (1999) *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- Brunner, José Joaquín (1986) "Las ciencias sociales en Chile: El caso de la sociología" *Documento de Trabajo* 325. Santiago: FLACSO.
- Camp, Roderic Ai (1983) "El tecnócrata en México", *Revista Mexicana de Sociología* 45(2): 579-599.
- (1985) "The Political Technocrat in Mexico and the Survival of the Political System", *Latin American Research Review* 20(1): 97-118.
- Cavallo, Ascanio (1992) "Alejandro Foxley" en *Los hombres de la transición*, pp. 141-154. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Cavarozzi, Marcelo (1992) "Patterns of Elite Negotiation and confrontation in Argentina and Chile" en John Higley y Richard Gunther (eds.) *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, pp. 208-236. Cambridge: Cambridge University Press.
- Centeno, Miguel Ángel (1993) 'The New Leviathan: The dynamics and limits of technocracy', *Theory and Society* 22: 307-335.
- Centeno, Miguel Ángel (1994) *Democracy within Reason: Technocratic revolution in Mexico*. University Park: Penn State University Press.
- Centeno, Miguel A. y Sylvia Maxfield (1992) "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite", *Journal of Latin American Studies* 24(1): 57-85.
- Centeno, Miguel Ángel y Patricio Silva (eds) (1998) *The Politics of Expertise in Latin America*. New York: Macmillan.
- Collier, David (ed.) (1979) *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Demmers, Jolle, Alex Fernández y Barbara Hogenboom (2001) *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism*. Londres: Zed Books.
- Domínguez, Jorge I. (ed.) (1996) *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park: Penn State University Press.
- Drake, Paul W. e Iván Jaksic (eds.) (1991) *The Struggle for Democracy in Chile, 1982-1990*. Lincoln and Londres: University of Nebraska Press.
- Fernández de la Mora, Gonzalo (1986) *El crepúsculo de las ideologías*. Madrid: Espasa-Calpe.

- Ffrench-Davis, Ricardo (1982) "El experimento monetarista en Chile: Una síntesis crítica" *Colección Estudios CIEPLAN* 9: 5-40.
- (2003) *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago: J.C. Sáenz Editor.
- Fischer, Frank (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.
- (2009) *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Nueva York: Oxford University Press.
- Fontaine, Arturo (1989) *La historia no contada de los economistas del presidente Pinochet*. Santiago: Editorial Zig-Zag.
- Foweraker, Joe, Todd Landman y Neil Harvey (2003) *Governing Latin America*. Cambridge: Polity Press.
- Foxley, Alejandro (1983) *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*. Berkeley: University of California Press.
- (1986) *Para una democracia estable*. Santiago: Editorial Aconcagua/ CIEPLAN.
- Funk, Robert L. (2006) *El gobierno de Ricardo Lagos: La nueva vía hacia socialismo*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Garretón, Manuel Antonio (1987) *Reconstruir la Política: Transición y consolidación democrática en Chile*. Santiago: Editorial Andante.
- (ed.) (1989) *Propuestas políticas y demandas sociales*. Santiago: FLACSO. (3 volúmenes).
- (2000) *La sociedad en que vivi(re)mos: Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago: Lom.
- Gil, Federico (1966) *The Political System of Chile*. Boston: Houghton Mifflin.
- Giraldo, Jeanne K. (1997) "Development and Democracy in Chile: Finance Minister Alejandro Foxley and the Concertación Project for the 1990s" en Jorge I. Domínguez (ed.) *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, pp. 229-175. University Park: Penn State University Press.
- Gouldner, Alvin W. (1979) *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*. Londres: Macmillan.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (eds.) (1992) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.
- Herf, Jeffrey (1984) *Reactionary Modernism: Technology, Culture, and Politics in Weimar and the Third Reich*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, S. M. Crozier, J. Watanuki, J. (1975) *The crisis of democracy: report on the governability of democracy to the trilateral commission*. Nueva York: New York University Press.
- Joignant, Alfredo (2003) "La democracia de la indiferencia: Despolitización, desencanto y malestar en el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle" en Oscar Muñoz y Carolina Stefoni (eds.) *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, pp. 83-106. Santiago: FLACSO-Editorial Universitaria.
- (2010) "The Technopol Effect: Resources, Political Competence and Performance in Government in Chile (1990-2010)". Manuscrito no publicado.
- Jones, H.S. (ed.) (1998) *Comte; Early Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kay, Diana (1987) *Chileans in Exile: Private Struggles, Public Lives*. Basingstoke: Macmillan.
- Konrad, Georg y Ivan Szelenyi (1979) *The Intellectuals on the Road to Class Power*. Brighton: Harvester Press.

- Lavín, Joaquín (1987) *Chile: Revolución silenciosa*. Santiago: Zig-Zag.
- Loveman, Brian (1979) *Chile: The Legacy of Spanish Capitalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds) (2010) *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Malloy, James y Mitchell Seligson (eds.) (1987) *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Malloy, James M. (1979) *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Meller, Patricio (1984) "Los Chicago boys y el modelo económico chileno, 1973-1983", *Apuntes CIEPLAN* 43. Santiago: CIEPLAN.
- Meynaud, Jean (1968) *Technocracy*. Londres: Faber and Faber. [1964]
- Montero, Cecilia (1997) *La revolución empresarial en Chile*. Santiago: Dolmen Ediciones.
- Muñoz, Oscar y Carolina Stefoni (eds.) (2003) *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Santiago: FLACSO-Editorial Universitaria.
- Navia, Patricio (2004) *Las grandes alamedas: El Chile post Pinochet*. Santiago. La Tercera-Mondatori.
- O'Donnell, Guillermo (1973) *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- O'Donnell, Guillermo, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.) (1986) *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1996) 'Delegative Democracy' en Larry Diamond y Marc Plattner (eds), *The Global Resurgence of Democracy*, pp. 94-108. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1998) 'Horizontal Accountability in New Democracies', *Journal of Democracy* 9: 112-126.
- Ominami, Carlos (1991) "Promoting Economic Growth and Stability" en Joseph S. Tulchin y Augusto Varas (eds.), *From Dictatorship to Democracy: Rebuilding Political Consensus in Chile*, pp. 21-28. Boulder: Lynne Rienner.
- Panizza, Francisco (2000) 'Beyond 'Delegative Democracy': 'Old Politicians' and 'New Economics' in Latin America', *Journal of Latin American Studies* 3: 737-763.
- Puryear, Jeffrey M. (1994) *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Putnam, Robert D. (1977) "Elite Transformation in Advanced Industrial Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy", *Comparative Political Studies* 10( 3): 383-412.
- Rabkin, Rhoda (1993) "How Ideas become Influential: Ideological Foundations of Export-led Growth in Chile, (1973-90)" *World Affairs* 156(1): 3-25.
- Ramos, Joseph (1986) *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Rojas, Darío (1989) *El fenómeno Büchi*. Santiago: Editorial Santiago.
- Rowney, Don K. (1989) *Transition to Technocracy: The Structural Origins of the Soviet Administrative State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schneider, Ben Ross (1998) "The Material Bases of Technocracy: Investor Confidence and

- Neoliberalism in Latin America” en Miguel A. Centeno y Patricio Silva (eds.) *The Politics of Expertise in Latin America*, pp. 77-95. Londres: Macmillan.
- Scully, Timothy R. (1992) *Rethinking the Center: Party Politics in Ninetieth-and Twentieth-Century Chile*. Stanford: Stanford University Press.
- Silva, Eduardo (1996) *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics*. Boulder: Westview Press.
- (1991) “The Political Economy of Chile’s Regime Transition: From Radical to ‘Pragmatic’ Neo-Liberal Policies” en Paul W. Drake y Iván Jaksic (eds.), *The Struggle for Democracy in Chile 1982-1990*, pp. 98-127. Lincoln y Londres: University of Nebraska Press.
- Silva, Patricio (1994) “State, Public Technocracy and Politics in Chile, 1927-1941”, *Bulletin of Latin American Research* 13(3): 281-297.
- (2001) “Forging Military-Technocratic Alliances: The Ibáñez and Pinochet Regimes in Chile” en Patricio Silva (ed.), *The Soldier and the State in South America: Essays in Civil-Military Relations*, pp. 87-108. Londres y Nueva York: Palgrave.
- (2004) “Doing Politics in a Depoliticised Society: Social Change and Political Deactivation in Chile”, *Bulletin of Latin American Research* 23(1): 63-78.
- (2006) “Los tecnócratas y la política en Chile: Pasado y Presente”, *Revista de Ciencia Política* 26(2): 171-186.
- Silva, Patricio (2010) *En el nombre de la razón: tecnocracia y política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Sojo, Carlos (1995) *La Sociedad después del Ajuste. Demandas Sociales, Reforma Económica y Gobernabilidad en Costa Rica. Serie La Gobernabilidad en Centroamérica*. No. 4. San José, FLACSO.
- Teichman, Judith (1997) ‘Mexico and Argentina: Economic Reform and Technocratic Decision Making’, *Studies in Comparative International Development* 32: 31–55.
- Tironi, Ernesto (2005) *El sueño chileno: Comunidad, familia y nación en el Bicentenario*. Santiago: Aguilar.
- Tulchin, Joseph S. y Augusto Varas (eds.) (1991), *From Dictatorship to Democracy: Rebuilding Political Consensus in Chile*. Boulder: Lynne Rienner.
- Valdés, Juan Gabriel (1995) *Pinochet’s Economists: The Chicago School in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valenzuela, Arturo (1978) *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Veblen, Thorstein (1965) *The Engineers and the Price System*. Nueva York: Sentry Press. [1921]
- Vergara, Pilar (1985) *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago: FLACSO.
- Williams, Mark Eric (2006) ‘Escaping the Zero-Sum Scenario: Democracy versus Technocracy in Latin America’, *Political Science Quarterly* 121(1): 119-139.





# Gobernabilidad y Pueblos Indígenas

Otilia Lux de Cotí

## INTRODUCCION

Las teorías neoliberales y los excesos del capitalismo han conducido a la actual crisis económica mundial. La globalización económica y financiera se derrumbó y las burbujas inmobiliarias, bancarias y bursátiles se reventaron. Ante esta situación la consigna parece ser que las ganancias se privatizan y las pérdidas se socializan; quien aborrecía al Estado, acude inmediatamente a él para que le rescate, le salve o al menos le sostenga, así como a sus gigantescas y descomunales empresas mundiales. Eso ocurre en los países ricos, pero ¿qué sucede en los países pobres, como los de América Latina?

En el caso centroamericano es probable que la primavera democrática se esté marchitando. El golpe de Estado de Honduras es el parteaguas y la tozudez con que es defendido por los grupos de poder más conservadores del hemisferio marca el signo de la nueva polarización que se ha instalado.

Todos los países del mundo con vocación democrática y pacífica cercan y sitian a los golpistas centroamericanos, gente violenta que en nombre de la libertad y del estado de derecho, en pleno Siglo XXI, replica las asonadas y los cuartelazos de la época más amarga del Siglo XX. El militarismo es la nueva amenaza en contra de la democracia y los derechos humanos.

Las clases poderosas hablan de libertad, pero lo hacen desde la perspectiva del dominio y la prepotencia. Se trata de la libertad de empresa, no de la libertad humana que sistemáticamente se le ha negado a los grupos excluidos, particularmente a mujeres, jóvenes y pueblos indígenas. Por ello debe permanecer en la lucha permanente e innegociable por el derecho de las mujeres, de la juventud y de los pueblos indígenas a participar plenamente en la construcción de un Estado incluyente, pacífico, verdaderamente democrático, intercultural y multiétnico. La democracia es el gobierno ideal de las mujeres y de los hombres que ha de garantizar la igualdad de condiciones ante la Ley.

En América Latina y particularmente en algunos países centroamericanos se puede identificar un desgaste precoz del sistema democrático, que es ocasionado por el desencuentro entre el funcionamiento de las instituciones y las demandas de la sociedad. Ante esta situación se hace necesario identificar cual es rol de la juventud, las mujeres y los Pueblos Indígenas.

## Situación de los Pueblos Indígenas

Diversos estudios sobre la pobreza en América Latina apuntan que la actual situación de crisis es consecuencia de las desigualdades históricas que persisten en nuestros tiempos. Los efectos de la crisis y los actuales niveles de desigualdad, tanto en ingresos como acceso a oportunidades de educación, servicios de salud, créditos y formación específica se profundizan

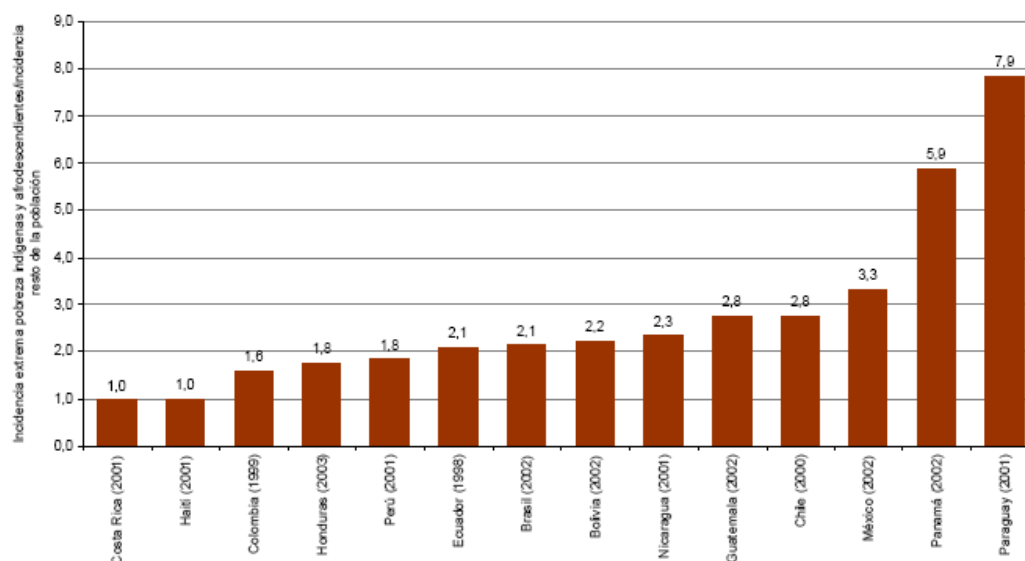
para los pueblos indígenas; especialmente para las mujeres, la juventud y la niñez. Estos altos niveles de desigualdad inciden negativamente en el desarrollo social, económico y político, aumentando considerablemente las tensiones sociales.

Según los datos cuantitativos del Informe del Desarrollo Humano del PNUD las personas indígenas perciben en promedio aproximadamente la mitad del ingreso mensual de las personas no indígenas. Esta población tiene menor acceso a ocupaciones profesionales y técnicas y absorben una proporción mayor del trabajo no calificado. Por cada 10 hogares indígenas siete se encuentran en situación de pobreza y de estos tres padecen de extrema pobreza. El modelo económico no ha ayudado a invertir esta situación de exclusión, al contrario, ha mantenido y agravado.

Por otro lado, en las últimas décadas del siglo pasado, las guerras internas y las dictaduras militares de Centroamérica afectaron en mayor medida los rezagos en el ámbito social para los Pueblos Indígenas. No hubo un salto cualitativo hacia el desarrollo de los excluidos por siglos.

El Informe regional de CEPAL revela que América Latina es la región con mayores desigualdades y contrastes profundos del planeta. Los indicadores muestran pocas probabilidades de cumplir con las metas trazadas en los ODM. Algunas evidencias impiden sostener un optimismo razonado: la región reporta a 36 millones de personas que no saben leer y escribir y más de la mitad de los 92 millones de personas de población latinoamericana menor de 15 años no ha finalizado la educación primaria. Ello representa un serio obstáculo para superar la pobreza extrema. Los datos del informe regional de CEPAL reflejan con claridad la situación de desventaja e inequidad en la que se encuentran los 50 millones de ciudadanos y ciudadanas descendientes de pueblos indígenas y los 140 millones de personas de origen afrodescendiente, tal y como se visualiza en la gráfica.

Gráfico II.8  
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA DE INDÍGENAS  
 Y AFRODESCENDIENTES, COMO MÚLTIPLO DE LA INCIDENCIA  
 EN EL RESTO DE LA POBLACIÓN**  
*(Línea de 1 dólar por día)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Busso, M. Cicowicz y L. Gasparini, "Ethnicity and Millennium Development Goals in Latin America", Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CLADES), septiembre del 2004.

Si bien son escasas o inexistentes las evaluaciones cuantitativas y cualitativas para medir el proceso de avances sobre el desarrollo material y humano de los pueblos indígena, es evidente que los avances logrados durante el Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (1994-2004) fueron insuficientes para mejorar la situación de los pueblos indígenas. Durante la década pasada se realizaron diversos esfuerzos nacionales e internacionales para reducir la pobreza indígena, sin embargo las políticas públicas nacionales han fracasado en su intento. Las instituciones indigenistas son débiles y existe una tendencia decreciente en la asignación del gasto social para afrontar el problema.

No se puede dejar de hacer referencia al grado de impunidad política y económica existente en los países latinoamericanos. El narcotráfico, la corrupción, el clientelismo, los poderes de facto o paralelos, el crimen organizado y la violencia son variables que hacen disminuir progresos sociales en la región.

Por otra parte, los desastres naturales y sus efectos, agudizan más la pobreza de los Pueblos Indígenas debido a su elevado grado de vulnerabilidad. En este sentido elementos como la progresiva degradación de los ecosistemas —particularmente en Mesoamérica—, el calentamiento global y el cambio climático aumentan las amenazas.

Otro de los factores que ha profundizado hacia la actual situación de marginación y pobreza de los pueblos indígenas ha sido el rompimiento del tejido social y el genocidio al que han sido sometidos; particularmente grave durante décadas pasadas en el caso del Estado terrorista guatemalteco contra sus pueblos mayas. Procesos que dejaron decenas de muertes, personas detenidas y enjuiciamientos irregulares.

Los Estados excluyentes, corporativos y monoculturales han favorecido la imposición de empresas extractivas de madera, metales preciosos, gas y petróleo; también las expropiaciones y compra de tierras, con sus respectivos desplazamientos, orientadas a la siembra de palma africana. Se trata de los nuevos modelos de explotación y enriquecimiento capitalista. Estos elementos han supuesto la progresiva pérdida de tierras, el quiebre de sus economías comunitarias y la agudización en la pérdida de acceso a los servicios educativos y de salud, impactando negativamente sobre un desarrollo eminentemente indígena; el cual apunta a la defensa de la madre tierra, a la naturaleza, al agua, a los bosques, al aire limpio y la lucha por mantener el derecho a la vida, manteniendo los territorios libres de contaminación para asegurar el buen vivir o el desarrollo con cara humana y con identidad.

Ante estas situaciones se generan movimientos emergentes, movimientos de Pueblos Indígenas, movimientos sociales y económicos, diversas cumbres y discusiones sobre la seguridad alimentaria, el hambre, la crisis financiera, la pobreza o los desastres naturales, entre otras temáticas. En septiembre del 2000 durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes y lideresas del mundo convinieron en establecer los Objetivos del Milenio, con metas mensurables y con plazos definidos.

El mundo intenta avanzar hacia el logro de esos Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero se trata de un progreso desigual y demasiado lento. La gran mayoría de los países tan solo lograrán alcanzarlos si reciben un considerable apoyo del exterior –en promoción, conocimientos y recursos–. Las tareas de la comunidad mundial, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, consisten en movilizar apoyo financiero y voluntad política, renovar la participación de los gobiernos, reorientar las prioridades y las políticas de desarrollo, crear en capacidad y establecer asociaciones con la sociedad civil y el sector privado.

### **Emergencia de los Pueblos Indígenas**

En el continente americano, particularmente en América Latina, emerge el movimiento indígena que pretende la defensa y promoción de los derechos sociales, políticos y económicos de estos pueblos. Esto posiciona a los Pueblos Indígenas como un nuevo actor y a los contenidos de la agenda indígena como un asunto urgente.

Se trata de un proceso de afirmación de identidades colectivas y constitución de nuevos actores; a la vez que se cuestiona fuertemente a los Estados Republicanos, centralizados y unitarios que se trataron de construir en América.

El proceso desarrollado en Chiapas, México representa uno de los hitos más significativos de los movimientos indígenas. Se abrió un amplio programa de acción y propuestas, “Los Acuerdos de San Andrés”, que sin embargo no se ha cumplido por parte del gobierno mexicano. Algo semejante ha ocurrido en Guatemala con el Acuerdo de Paz que planteaba un programa indígena, quizá uno de los más avanzados de América Latina. Por su parte en Ecuador los pueblos indígenas se han constituido como la principal fuerza social y política del país, participando en las principales expresiones y manifestaciones para los cambios de gobierno y siendo su anuencia una condición para la estabilidad para el país. Sin embargo,

también en este caso es cierto que los programas y planes demandados por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONIE, y el movimiento indígena están lejos de cumplirse.

Los pueblos indígenas izan la bandera en defensa de la tierra con visión holística, la tierra vista como factor de producción y como sagrada, espiritual y humana. Todas sus cosmovisiones tienen un componente común de relación respetuosa con el medio. La madre tierra de los mayas, la Pacha Mama de los andinos y los “dueños del monte” de los amazónicos dan un carácter incluso personal, amoroso y sagrado a esta relación, que ahora el denominado “Primer Mundo” descubre como fundamental. Si bien no se pretende idealizar a los pueblos indígenas como poseedores de la solución a todos los problemas medioambientales —pues en ocasiones tampoco faltan prácticas destructoras de su hábitat, por ejemplo el sobrepastoreo en áreas de minifundio o las rozas masivas— sí es evidente que su cosmovisión es mucho más equilibrada y amistosa con la naturaleza que los sistemas capitalistas de producción.

Las reivindicaciones del movimiento indígena cobran fuerza a lo largo de América Latina frente a los Estados Fallidos, elevando sus demandas y propuestas a fin de avanzar en la recuperación del terreno perdido. En términos generales se han logrado y se logran avances importantes como reformas Constitucionales orientadas a la pluriculturalidad y la diversidad cultural. Se ha logrado la participación en las estructuras de los estados, que se constata principalmente a través de una presencia crecientemente notable de indígenas en las alcaldías, si bien en los órganos legislativos el porcentaje de parlamentarios originarios aún es muy bajo. Aunque ha habido mujeres y hombres indígenas que han ocupado puestos de decisión en el poder ejecutivo y en menor escala en el poder judicial.

Los Pueblos Indígenas de México, Guatemala, Panamá, Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Bolivia, y Chile durante los años sesenta y setenta asumieron un papel reivindicativo frente a sus propios Estados. Si bien el fenómeno ha ocurrido con distintos grados de intensidad en casi todos los países del continente.

En México el movimiento Zapatista con el levantamiento armado en Chiapas ha alcanzado celebridad mundial. En Ecuador se han provocado dos masivos levantamientos de alcance nacional y se logró la derogación de una ley liberalizadora del mercado de tierras comunales. En Chile los Mapuches lograron la recuperación de más de un millón de hectáreas de bosque sagrado y además al explicitarse su identidad en las estadísticas oficiales sorprendieron al país mostrando que superaban el millón. En Guatemala y Nicaragua ocurrió en medio de sus procesos revolucionarios, logrando la autonomía de los pueblos Indígenas en el norte y sur de Nicaragua e importantes reformas constitucionales, leyes específicas y diversos procesos de fortalecimiento institucional en el caso de Guatemala.

Así pues esta emergencia está llevando a fundamentar una novedosa relación con los estados nacionales y con las entidades supranacionales lejos de la marginalidad. De este modo, nos encontramos frente al desafío de fortalecer políticas democráticas que permitan la articulación autónoma de los Pueblos Indígenas y la participación ciudadana para terminar con las prácticas de discriminación y racismo que ha caracterizado a América Latina.

## **Contribuciones de los Pueblos Indígenas en la convivencia democrática en los Estados Nacionales**

En el caso guatemalteco durante el conflicto armado el Estado definió a las comunidades indígenas como el enemigo. Cometiendo crímenes de lesa humanidad se les despojó de su condición de personas y de su condición de humanos. Se arrasaron poblaciones enteras desestructurando su sociedad, quebrantando lazos familiares y rompiendo el tejido social. Se les despojó de sus tierras y en su lugar se puso gente ladina con la finalidad de aumentar su área de influencia y humillar así al enemigo interno, el pueblo indígena.

Guatemala ha sido y es el reino de la impunidad. Desde diversos ámbitos se ha señalado que el crimen organizado es la herencia de la guerra del siglo XX. En un escenario así es muy difícil, casi imposible concebir la convivencia pacífica. Si no hay convivencia pacífica no hay gobernabilidad democrática, dos elementos ausentes. En Guatemala existen altos índices de ingobernabilidad, pero es que la clase política históricamente se ha encargado de corromper todo el aparato de Estado. El sistema de justicia está capturado por las mafias, las Cortes están en descomposición, el poder municipal corroído y las fuerzas de seguridad rebasadas por el crimen organizado.

Hoy día se están remilitarizando comunidades y ahora también determinadas zonas de la capital se han convertido en el “nuevo enemigo”. El problema con la estrategia de encapsular territorios es que no atiende a las causas estructurales que provocan la violencia. El camino no es la remilitarización de áreas rurales y urbanas, sino esforzarse en construir una policía que responda a las necesidades del país, que se autodepure constantemente y que someta a la justicia a cualquiera de sus miembros que con sus actos quebrante sus responsabilidades.

Aún así, ante estas situaciones y aunque las guerras, la indiferencia y la vigencia de las desigualdades han roto el equilibrio entre las personas, la madre naturaleza y el cosmos los mayas guatemaltecos se esfuerzan por recobrar su espiritualidad, sus saberes, sus autoridades y su visión del mundo. Se erigen como los nuevos actores frente a sociedades y Estados que aun son dominantes.

Históricamente los pueblos indígenas han mantenido sus propias formas de organización política y social; formas que les han permitido una convivencia adecuada para asegurar su sobrevivencia y bienestar. En ellas sobresalen una serie de instituciones y actores clave. Tienen un sistema jurídico propio (normas, autoridades, tradición, territorio de aplicación y legitimidad o aceptación por parte de la población), un sistema de autoridades colectivo y un proceso bien marcado para optar al cargo de autoridad que implica servicio social, trabajo y conocimiento. Otro factor importante es el proceso de consulta y consenso para la toma de decisiones. Estos elementos han permitido el ejercicio de la autoridad indígena, aunque con algunas variantes debido al proceso colonialista de los últimos cinco siglos.

Pese a la marginación y discriminación estos pueblos han peleado por mantener y lograr el reconocimiento de su importancia en el favorecimiento por la gobernabilidad de los Estados. Al momento no existe claridad en torno a cómo puedan complementarse ambos sistemas de gobierno, oficial e indígena, sin embargo el momento histórico determina que los caminos

hacia la gobernabilidad, la paz y la democracia deben transitar por la vía de la complementariedad y no por la vía de la exclusión y el predominio.

Desde la lógica de los Pueblos Indígenas todo es vida, todo está interrelacionado. Esta es la causa por la cual se vive en comunidad, por la que se resuelve en consenso, se previene por conocimiento tradicional y se honra la palabra. Se consulta a abuelos y abuelas, a las autoridades (AJAWAB, vocablo maya k'iche') a la comunidad y se vive la espiritualidad, la complementariedad, la dualidad y la *nosotridad*, todo ello es parte de los valores y principios que rigen la vida de la mesoamérica maya. También, la minka o la minga de los pueblos indígenas andinos, es la forma colectiva de vida, de trabajo y de llevar la palabra desde el principio y el fin de la acción. Este es otro de los grandes valores que han conducido a estos pueblos a la convivencia, a la armonía y el equilibrio con la madre tierra y la madre naturaleza. Esta visión es el reflejo de la gobernabilidad en las comunidades de los Pueblos Indígenas.

Cuando los Estados no logran entender esta visión y estas lógicas de los Pueblos Indígenas se irrespetan sus formas de vida y su cosmovisión y ello da lugar a las situaciones de imposición de modelos de desarrollo en los territorios indígenas. Las decisiones unilaterales de los agentes decisores corroen la democracia y las posibilidades de construir ciudadanía.

Cuando los Estados omiten información previa y conocimiento sobre sus megaproyectos o proyectos de “desarrollo” en los territorios de los Pueblos Indígenas provocan conflictos sociales, rompen el tejido social de las comunidades, generan violencia y posteriormente reprimen a través de las fuerzas de seguridad. Cuando esto ocurre las comunidades se organizan, realizan marchas de protesta y presentan propuestas a los gobiernos para evitar mayores desgastes y conflictos. Esta dinámica obliga a los gobiernos a crear políticas mediáticas con medidas paliativas, pero no resuelven los problemas sociales.

Lo ideal apunta a la implementación de instrumentos como el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, así como leyes específicas que puedan contribuir al desarrollo de estos pueblos desde sus propias perspectivas y en base a sus derechos colectivos. Por otra parte, se deberían abrir diálogos nacionales para debatir la situación de pobreza, violencia organizada y común, desarrollo rural integral, reforma fiscal y recaudación efectiva con el propósito de apoyar a jóvenes y mujeres, indígenas y afrodescendientes que no han tenido oportunidades, a fin de tener una vida digna y de calidad.

### **¿Cómo plantear el desarrollo de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de convivencia y gobernabilidad democrática en nuestros países?**

El nacimiento del movimiento maya en Guatemala tuvo lugar en los años setenta del siglo pasado. El ambiente del momento era de violencia institucionalizada. En esas condiciones las mujeres y los hombres mayas comienzan a emerger y a incidir social y políticamente, involucrándose en las luchas populares en el campo y en la ciudad. Plantearon sus demandas, exigieron sus derechos y como respuesta encontraron las puertas cerradas en los sectores duros que por tradición definen el rumbo y el destino del país.

Se crearon así las condiciones para destruir el hábitat humano. El movimiento maya entró en latencia y esperó el momento oportuno para hacerse notar. El involucramiento de los pueblos



indígenas en el nacimiento de la paz –como ausencia de guerra nada más-, fue determinante. Aunque los famosos Acuerdos de Paz no son fruto de esa participación racial y étnica, sí lo es el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, que tiene algunos elementos coincidentes con la lucha por la libre determinación de los pueblos. Las mujeres y los hombres mayas tienen como divisa suprema alcanzar su libertad y su emancipación política, la autonomía es únicamente un primer paso. La soberanía es el fin.

En Guatemala, tan solo se han podido construir consensos estratégicos en el marco generado por los Acuerdos de Paz. Esos consensos han sido fundamentales para la democratización del Estado y la ampliación de la participación social. Tales son los casos de la nueva Ley de Consejos de Desarrollo, del Código Municipal y de la Ley de Descentralización, que facilitan la organización de los núcleos de población y reconoce formas y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas. Sin embargo aún es necesario un mayor nivel de democratización para los procesos de participación de las comunidades de los Pueblos indígenas.

La gobernabilidad es condición necesaria para cualquier régimen político. Puede existir gobernabilidad sin democracia, pero una democracia sin gobernabilidad termina negándose a sí misma. La gobernabilidad en un régimen republicano y democrático resulta más compleja que en los regímenes dictatoriales. Depende de los actores con poder, de aquellos que son capaces de crear disturbios en el orden público o en la economía. Estos tienen relación con la economía, con las fuerzas militares, con los medios de comunicación, con la política, con el crimen organizado, con la sociedad civil, con las autoridades morales y religiosas, con el aparato burocrático y con los intelectuales.

En Guatemala los problemas de gobernabilidad presentan tanto preocupaciones coyunturales como relacionadas con deficiencias estructurales en el funcionamiento del Estado y del sistema político a diferentes niveles. Existen por lo menos siete problemas principales de gobernabilidad, que se condicionan mutuamente:

1. La falta de legitimidad y credibilidad del Estado y los partidos políticos.
2. La alta centralización y concentración del Estado.
3. Las insuficiencias de la administración pública.
4. La multiplicación de las tensiones sociales y conflictos políticos coyunturales, así como la baja capacidad, en el Estado y la sociedad, de mecanismos de diálogo y consenso para la resolución de conflictos.
5. La falta de una democracia de ciudadanía
6. La falta de políticas públicas y la sustentabilidad
7. La falta de consulta a los Pueblos Indígenas.

Ante la debilidad de los valores democráticos de los Estados y ante el deterioro de las instituciones públicas los movimientos de las mujeres mestizas, indígenas, afrodescendientes y los movimientos de los Pueblos Indígenas han exigido el los derechos de cada uno de los sectores como parte de los Derechos Humanos. Sin embargo, es necesaria una mayor apertura y sensibilidad de las sociedades latinoamericanas para construir políticas públicas orientadas a disminuir los déficits de ciudadanía. Por otra parte, también es necesario fortalecer más a las instituciones y al Estado de Derecho, a la administración de justicia y avanzar en la erradicación de la impunidad política, legal y económica.

## En lo jurídico

Históricamente los Estados han desarrollado sus bases político-jurídicas sobre planteamientos de exclusión, marginación y racismo contra los Pueblos Indígenas, negando los derechos individuales y colectivos. Los países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales lo contemplan dentro de su estructura jurídica, situándose, además, en jerarquía superior al derecho interno.

Por su parte 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. Las autoridades indígenas son todas aquellas personas electas o nombradas en lo comunitario a través del sistema de cargos, así como todas aquellas personas que aun no siendo electas ni nombradas son reconocidas y legitimadas como autoridades.

La jurisdicción de los Pueblos indígenas a lo largo de América Latina, o de ABYA YALA como le denominamos los indígenas a la América, ha contribuido a mantener el comportamiento comunitario, la gobernabilidad local y la exigencia a los Estados para su reconocimiento y sostenibilidad. Ahora bien, cuando el problema es eminentemente delictivo solo el Estado puede ejercer justicia, tales situaciones se refieren a casos de narcotráfico, extorsiones y trata de personas, entre otras.

La Consulta es una forma de vida comunitaria y un derecho que asiste a los Pueblos Indígenas, expresada como práctica normativa ejercida por sus comunidades a través de sus Instituciones representativas y de acuerdo a sus propios principios y normas. Se orienta a la participación real y efectiva de manifestar y emitir sus puntos de vista y de decidir sobre lo que pueda afectarles. Se trata de unas de las piedras angulares establecidas en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes aplicable a casos en los que una medida administrativa o legislativa sea susceptible de afectarles. En este sentido la jurisprudencia internacional ha señalado “su connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas para asegurar su subsistencia como grupo social”.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas pone en relieve el derecho a la libre determinación de los pueblos y a la autonomía de los mismos como un derecho humano. Las Constituciones Nacionales han hecho un reconocimiento de los Pueblos Indígenas dentro de un Estado plural.

El Convenio 169 de la OIT, ha sido ratificado por 17 países y el único país que ha convertido en ley la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ha sido Bolivia.

El relacionamiento entre los Estados y los Pueblos Indígenas, puede darse a través de la consulta, la participación y la cooperación. Los Pueblos indígenas en esencia reclaman sus derechos cuando estos comienzan a ser violados. La concepción del derecho indígena está fundamentalmente encaminada a la búsqueda de la conciliación.

## **En lo político**

Alcanzar un nivel de desarrollo realmente aceptable para todos y lograr una democracia plena en la que se respeten las libertades y los derechos humanos continúan siendo los principales desafíos de los pueblos de América Latina. Las democracias latinoamericanas no podrán afianzarse sin la participación de las mujeres, la juventud y los pueblos indígenas.

Con posterioridad a los conflictos internos de Guatemala y al conflicto de México, con el alzamiento de los Zapatistas, se suscribieron acuerdos importantes para emprender la gobernabilidad en estos países. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, de Guatemala y los Acuerdos de San Andrés del Movimiento zapatista y México, reconocieron la necesidad de incorporar a los Pueblos Indígenas en la toma de decisiones en la vida política del país y se refirieron específicamente a la necesidad de establecer mecanismos obligatorios de consulta a los Pueblos Indígenas.

La representación política, la delegación de la toma de decisiones en las altas esferas políticas a través de un proceso de agregación de demandas es un principio básico y universal de las democracias modernas. Sin embargo, en la década de los noventa, una serie de debilidades institucionales ha impedido que dicha representación sea efectiva. La adopción de cuotas legales con el propósito de estimular la inclusión de las mujeres en la arena de la representación y la toma de decisiones públicas constituye una tendencia novedosa en el mundo.

El desarrollo con identidad es el buen vivir de los indígenas y afrodescendientes sin trastocar formas de vida, de idiomas, y espiritualidad. El buen vivir también es vivir en equilibrio con la naturaleza, con la tierra, con las personas, y el territorio. El aporte de los pueblos Indígenas radica en el comportamiento comunitario, en sus conocimientos ancestrales en el arte, en la medicina, en la educación, en sus valores y principios, en la diversidad, en las consultas, en los consensos en el contar el tiempo y en la espiritualidad.

### **Desafíos para lograr la equidad étnica y de género en el ámbito político y hacer efectiva la gobernabilidad desde estas perspectivas**

A partir de la transición democrática de varios países y especialmente en los países de mayoría indígena (Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala y México) los pueblos indígenas comienzan a participar en los procesos electorales a través de los diferentes partidos políticos. Sin embargo ello en ningún momento significó conciencia en permitir la participación indígena desde una visión de "sujeto político". De ese modo la postulación de un candidato indígena para cualquier puesto de elección popular era la única forma de asegurar simpatía entre los pueblos indígenas y por ende el voto indígena. Esta práctica de los partidos políticos hacia los pueblos indígenas representa una de las visiones sobre las que se construye la democracia guatemalteca. Por su parte las mujeres indígenas siguen siendo ignoradas dentro del sistema durante los primeros diez años (1985 -1995) de transición democrática, aunque son necesarias en los procesos electorales para la emisión del voto.

Pese a todo, esta coyuntura supone para los pueblos indígenas la oportunidad de institucionalizar su representación en los niveles local, regional y nacional, para su

fortalecimiento organizativo así como para asegurarse la participación en los distintos ámbitos de la vida nacional. En Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala la participación indígena ha sido una apuesta para lograr espacios de decisión a nivel local y nacional. Se ha ganado una vicepresidencia y ahora, en Bolivia, la presidencia de un país con el voto popular. Asimismo ha habido ministras y ministros de Estado.

La Complementariedad como una forma de vida en la toma de decisiones dentro y fuera de las comunidades es una de las virtudes de la Cosmovisión Maya. La concepción filosófica de la relación entre mujer y hombre desde el pensamiento maya está articulada a partir de los principios de la dualidad y la complementariedad. Esto significa que la historia milenaria ha sido una construcción de hombres y mujeres y el horizonte esencial de la dualidad y la complementariedad es la igualdad y el respeto mutuo.

Los desafíos que deben ser enfrentados para lograr y reforzar la participación en la política de la mujer, en particular de la mujer indígena, vienen dados no sólo por llegar a la equidad en la constitución de las listas, sino por llegar a ser elegidas y balancear la equidad de género con una visión democrática basada en la igualdad. Y por otra parte se debe promover la participación política de la mujer indígena, ya que esta frecuentemente tiene que batallar contra el racismo y demostrar su capacidad propositiva, conocimiento temático, tenacidad para enfrentar los conflictos y romper estereotipos en sociedades excluyentes y patriarcales. Los Estado deben formular políticas y programas con estrategias incluyentes, tanto en desde la perspectiva de género como desde lo pluricultural y multiétnico.

#### **Las cuotas de género como medidas de acción afirmativa.**

La adopción de cuotas con el propósito de estimular la inclusión de mujeres en la arena de la representación y la toma de decisiones públicas constituye una tendencia novedosa en el mundo. Se identifican argumentos básicos que sustentan la demanda por la incorporación de mujeres en las instituciones políticas;

1. Desde la perspectiva de la justicia, las mujeres suponen la mitad de la población y su subrepresentación lesiona la legitimidad de las instituciones democráticas.
2. Las mujeres poseen intereses particulares vinculados a su género que solo pueden ser representados políticamente por mujeres. Y cuando se trata de lo indígena, solamente las mujeres indígenas expresan sus intereses y derechos específicos.
3. El argumento de la diferencia, por su parte, enfatiza que las mujeres tienen experiencias de vida y cualidades distintivas que deben ser integradas a la vida política.
4. Las perspectivas de los modelos de rol señalan que las mujeres que logran desempeñarse en la política institucional podrían contribuir a erosionar los prejuicios sexistas socialmente vigentes y estimular a otras mujeres a seguirlos.

Es indispensable que las leyes electorales y de partidos políticos permitan romper la hegemonía de algunos sectores de poder y hacer de los Congresos de las Repúblicas organismos con representación equitativa de todos los sectores y pueblos. Otro aspecto importante es la formación de cuadros políticos de mujeres indígenas y de mujeres

afrodescendientes, capaces de presentar una alternativa política basada en los principios y valores de equidad, complementariedad y armonía, en la que hombres y mujeres son co-creadores de una democracia de ciudadanía e intercultural.

### **La seguridad alimentaria**

Una de las grandes problemáticas del siglo XXI será la alimentación. Muchos países importadores de comida se han visto afectados por el aumento de los precios. Estos países ricos desprovistos de recursos agrícolas y de agua decidieron asegurarse reservas comestibles comprando tierras otros países. Al mismo tiempo se dan procesos de especulación sobre tierras cultivables, atisbando un negocio rentable en sector de la alimentación en un futuro. El neocolonialismo agrario le arrebató el trabajo al campesinado, a las poblaciones indígenas y a las mujeres, creando riesgo de tensiones sociales y violencia.

Resulta un agravio apuntar que Guatemala sea un país rico en recursos cuando debido a la sequía del año 2009 se diezmaron los campos de maíz condenando a morir de hambre a niñas y niños. La urgencia por legislar sobre el desarrollo rural integral a fin de garantizar la alimentación, el trabajo, la producción y el acceso a la tierra es clara.

El movimiento por los derechos humanos tiene una presencia importante en la vida política. Las mujeres, los pueblos indígenas y la población migrante son actores sociales de enorme potencialidad cuya vinculación con el resto de actores sociales puede contribuir a diversificar la estructura social del poder, permitiendo que el Estado procure una interlocución plural con la sociedad. Todo gobierno democrático requiere de acuerdos de gobernabilidad. Pero su sentido y, sobre todo, su urgencia dependen de las condiciones específicas del país y de la coyuntura particular que la sociedad viva.

El diálogo tiene una importancia determinante para ganar en gobernabilidad democrática. Sin embargo un recurso político que ha tenido poca eficacia. No obstante, la experiencia guatemalteca mostró cómo el diálogo coyuntural y sectorial con los sectores populares activa agendas democráticas a la vez que desactiva focos de ingobernabilidad.

En relación al **Sistema de justicia** cabe señalar que tiene tres objetivos básicos: 1) construir un Estado de Derecho que asegure la igualdad ante la ley; 2) luchar contra la impunidad, que no es otra cosa que el cumplimiento de la ley y 3) la resolución eficaz y transparente de conflictos. Para cumplir esos objetivos es imprescindible la independencia de poderes, y mejorar la descentralización y aculturación de los órganos judiciales.

En torno a la **Participación ciudadana** resulta clave para la gobernabilidad generar la capacidad institucional para alcanzar consensos políticos entre los poderes del Estado y la sociedad; así como la capacidad para manejar disensos y conflictos y permitir la inclusión de la población en la toma de decisiones y la negociación de intereses. La participación además tiene un significado cultural y provee la base para establecer lazos de solidaridad e identidad,

condiciones necesarias para la consolidación de una nación. Para ello es necesario el fortalecimiento de los partidos políticos, e empoderamiento de la sociedad y la creación de instancias de diálogo puntual entre el estado y la sociedad, especialmente con los Pueblos Indígenas.

Sobre el **Uso y tenencia de la tierra** su regulación a través de un catastro institucionalizado juega un papel importante como mecanismo de resolución y prevención de conflictos. Se debe incrementar la seguridad sobre los derechos de propiedad de la tierra y recursos conexos, como agua y bosques. Asimismo se también se deben establecer y mejorar mecanismos de acceso a la tierra, tales como el Fondo de Tierras y otros instrumentos financieros que aseguren mayores recursos, más transparencia y mayor equidad. Para ello será indispensable actuar en el marco de una política de desarrollo rural y generar la institucionalidad capaz de conducir el proceso.

La **Transparencia y fiscalización**, así como el combate a la corrupción es un asunto que atañe al sistema, no a las personas. Se requiere un diagnóstico preciso y focalizado, la participación de la sociedad, un liderazgo moral y un plan a seguir de reformas legales e institucionales.

En resumen, la gobernabilidad debe estar fuertemente ligada a un proyecto de desarrollo sostenible y equitativo. En caso guatemalteco, como en otros países, hay convergencia de las políticas e instituciones necesarias para el desarrollo de la democracia y aquellas que estimulan el crecimiento económico y la inversión. Pero aún más importante es la relación existente entre gobernabilidad democrática y el alivio de la pobreza.

El carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de los países latinoamericanos requiere un análisis en profundidad de las inequidades estructurales en el acceso a recursos tales como la tierra y el crédito, así como en lo referente a niveles de participación ciudadana y defensa de los derechos individuales y colectivos. Actualmente se pueden vislumbrar algunos signos positivos en torno a la participación y el desarrollo de los Pueblos Indígenas desde su propia perspectiva ello puede representar una buena noticia para la democracia si se generan las condiciones adecuadas.

## **Bibliografía**

Adrián Recinos. Popol Vuj. Guatemala. 1968

Daniel R. Olascoaga. Democracia en Guatemala: un modelo para armar (participación de mujeres, jóvenes e indígenas) FLACSO. Guatemala. 2003

Demetrio Cojtí. La difícil Transición al Estado Multinacional. El caso del estado Monoétnico de Guatemala. 2004

Instituto Nacional de las Mujeres, Montevideo. Consenso de Quito. X Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Montevideo. Quito, Ecuador. 2007

Fondo Indígena. Hacia el buen vivir: experiencias de gestión indígena en Centroamérica, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala. Abril 2008

José Bengoa. La emergencia indígena en América Latina. Fondo de cultura Económica. 2007 México

Juan López García y Manuel Gutiérrez Estévez. América Indígena ante el siglo XXI. Fundación Carolina. España 2009

Marcela Ríos Tobar. Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina. FLACSO. Chile. 2008

PNUD, Diversidad étnico cultural: la ciudadanía en un estado plural. Informe nacional de desarrollo Humano 2005. Guatemala.

Santiago Bastos/Manuela Camus. El movimiento Maya en Perspectiva. FLACSO Guatemala. 2004

# Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina: El papel de las mujeres

Ana Cecilia Escalante, M. Sc.  
Consultora

## **Introducción**

Hablar de las mujeres en el marco de la gobernabilidad y la convivencia democrática conduce inevitablemente a un debate sobre su participación política y social en la construcción de sociedades más justas y democráticas. Las mujeres, tradicionalmente, han sido concebidas como “objetos” y no como “sujetos” de políticas, habiéndose subestimado su capacidad para participar eficazmente en los asuntos públicos. Si bien ha habido grandes avances en cuanto a sus condiciones de vida y participación política, los asuntos de las mujeres siguen sin ser una prioridad en las agendas y estrategias políticas. En el discurso, se sostiene que el género debería ser eje transversal de política pública, no obstante, la realidad dista de este planteamiento. Así lo demuestra el poco impacto que tiene la visión de las mujeres en el diseño de políticas (Gómez, S. f.).

Los movimientos de mujeres han contribuido de manera sustantiva a la democratización de las sociedades y a la generación de nuevas institucionalidades responsables de la formulación de políticas públicas con equidad de género; sin embargo, ni los logros alcanzados ni su influencia sobre los comportamientos de otras fuerzas políticas han dado lugar a una presencia significativa de mujeres en los procesos centrales de reformas que se llevan a cabo en la región. Dicha situación deriva tanto de la persistencia de mecanismos de discriminación como de opciones políticas explícitas o implícitas del movimiento (Guzmán, 2003).

Para atender al papel que juegan las mujeres en el binomio gobernabilidad-convivencia y en la convivencia democrática en América Latina se abordará el contexto regional de la gobernabilidad y la convivencia democrática; los compromisos internacionales de los estados de la región en el tema de igualdad y equidad de género; la participación de las mujeres en procesos políticos y decisorios; los movimientos feministas y de mujeres como un factor de cambio social e institucional; y las políticas de igualdad y equidad de género en la región.

## ***El contexto regional de la gobernabilidad y convivencia democrática***

A partir de los años ochenta y sobre todo en la década de los noventa, el escenario socio-económico y político-cultural de la región se transformó significativamente con la profundización de la globalización, los procesos de reestructuración económica y las transiciones democráticas. Estas transformaciones se expresan en estilos de vida más plurales<sup>4</sup>, en formas diversificadas de generar riqueza y de hacer política, en nuevos tipos de conflictividad social y en cambios en la cultura cívica (Guzmán, 2003). En este escenario los movimientos de mujeres se convierten en un factor de cambio.

La situación sociopolítica de América Latina, que presenta como graves problemas la desigualdad y la exclusión social, plantea como desafío el fortalecimiento y la profundización

---

<sup>4</sup> Guzmán, 2003: La existencia de estilos de vida más plurales no es contradictoria con la presión ejercida por los medios de comunicación y la difusión de expectativas de consumo hacia la homogenización de comportamientos y costumbres.



de la democracia. Uno de los elementos más importantes para lograr este reto es la participación de todos los ciudadanos y todas las ciudadanas en la vida pública y en el proceso de toma de decisiones en un marco de respeto y armonía (Gómez, S. f.).

El binomio gobernabilidad-convivencia democrática apunta precisamente a esta dirección, al contemplar como una de sus dimensiones el impacto de la participación ciudadana en las instituciones y en las normas de la convivencia cotidiana, de modo que se favorezca una sociedad en la que las diferentes demandas se traduzcan en acuerdos en el marco del pluralismo y la diversidad (Gómez, S. f.).

Por otra parte, la convivencia desde la perspectiva del desarrollo humano, se refiere a algo más allá de ciertas normas y patrones de interacción social y cultural. Se comprende como una **dinámica social, basada en relaciones de confianza y cooperación, en la que todas las personas se sienten parte de una sociedad, disfrutan de sus derechos humanos y de oportunidades socialmente construidas y expresadas, entre otras, en el Estado, sus normas e instituciones democráticas.** Por tanto se convierte en vehículo para el desarrollo humano (PNUD, 2008). En esta lógica, la participación política y social de las mujeres es fundamental ya que promueve el principio de equidad social a la vez que expande y profundiza la ciudadanía. (Gómez, S. f.).

#### ***Los compromisos internacionales de los Estados de la región en el tema de igualdad y equidad de género***

Los Estados de la región han asumido importantes compromisos de carácter internacional en el tema de igualdad y equidad de género. Si bien todas las herramientas del derecho internacional y nacional son importantes en tanto sean útiles para avanzar hacia el cumplimiento de los Derechos Humanos, cabe destacar que la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de Belem do Pará y la Plataforma de Acción de Beijing representan tres referentes fundamentales en materia de derechos de las mujeres.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (**CEDAW**, por sus siglas en inglés), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979. Representa el principal instrumento internacional en la materia. Fue firmada y ratificada junto con su protocolo facultativo por todos los países de América Latina excepto Honduras, Nicaragua y Puerto Rico. En los casos de Chile, Cuba y El Salvador se firmó y ratificó la convención pero no su protocolo facultativo.

La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujeres conocida como "**Convención de Belem do Pará**", adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) el 9 de junio de 1994 (en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General), es un instrumento jurídico de la más alta relevancia para la defensa de los Derechos Humanos de las mujeres en toda la región de las Américas. Constituye el marco legal regional más avanzado en lo que se refiere especialmente a la problemática de la violencia contra la mujer. Al reconocer y hacer suya una conceptualización de violencia contra las mujeres que reconoce las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres como causa de su discriminación se convierte en una aplicación particular y específica de la CEDAW. (IIDH, 2008).

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), diez años después de la adopción de las Estrategias de Nairobi (1985), el movimiento internacional de mujeres defendió logros alcanzados hasta entonces en otros eventos internacionales. En esta conferencia se adoptó la **Plataforma de Acción de Beijing que está encaminada a eliminar los**

*obstáculos a la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada, define un conjunto de objetivos estratégicos y explica las medidas que deben adoptar a más tardar para el año 2000 los gobiernos, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado para eliminar los obstáculos que entorpecen el adelanto de la mujer.* En esta conferencia se definen 12 esferas de acción a saber: 1. Las mujeres y la pobreza; 2. Educación y capacitación de las mujeres; 3. Las mujeres y la salud; 4. La violencia contra las mujeres; 5. Las mujeres y los conflictos armados; 6. Las mujeres y la economía; 7. Las mujeres en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; 8. Mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres; 9. Los derechos humanos de las mujeres; 10. Las mujeres y los medios de difusión; 11. Las mujeres y el ambiente, 12. La niña.

Al revisar el estado de la implementación de la Plataforma de Acción en Junio del 2000, cinco años después, se pudo constatar la dimensión de los obstáculos que se enfrentaban para lograr esos objetivos y las tremendas dificultades para removerlos. El documento “Mujeres 2000: Equidad de Género, Desarrollo y Paz para el Siglo 21” realiza un lúcido análisis de la situación, marcando no sólo los desafíos que se presentaban, sino la necesidad de nuevas y urgentes acciones para lograr la igualdad entre mujeres y varones. Entre las medidas que se solicitaban en el documento del año 2000, figura **“recomendar... la integración de la perspectiva de género en todas las actividades y documentos relacionados con la Cumbre y Asamblea del Milenio, incluso en las consideraciones de la erradicación de la pobreza”** (Chiarotti Boero, 2005).

Por otro lado también en el año 2000, en la **Cumbre del Milenio** se aprueba la denominada **Declaración del Milenio**, cuyos objetivos prioritarios y metas comunes se deben alcanzar para el año 2015. Los ocho objetivos planteados son: 1. *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*; 2. *Lograr la enseñanza primaria universal*; 3. *Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer*; 4. *Reducir la mortalidad infantil*; 5. *Mejorar la salud materna*; 6. *Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades*; 7. *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*; 8. *Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*; constituyéndose en un plan convenido por todas las naciones del mundo para desarrollar esfuerzos concretos para ayudar a los más pobres del mundo.

En el año 2005, durante la 49ª sesión de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (**Beijing +10**), celebrada en New York, se revisaron nuevamente los avances de la Declaración de Beijing y de la Plataforma de Acción. En esta ocasión se centró la atención sobre la transversalidad y el empoderamiento de las mujeres. Como resultado se evidenció que la mayoría de los países desarrolla acciones centradas en avances formales pero con **escasa asignación de recursos públicos** y que, salvo excepciones, los mecanismos para el avance de la mujer son débiles tanto en el ámbito político como en el económico, realizando la mayoría de sus acciones con apoyo de la cooperación internacional.

A partir de la información proporcionada por la CEPAL (CEPAL, 2009) de cuál es la situación regional en relación al cumplimiento de los compromisos adoptados hace 15 años (**Beijing+15**) se concluye que, aún teniendo en cuenta la dificultad adicional en la medición de los avances de la Plataforma de Acción –debido a que los sistemas de indicadores y estadísticas de género aún son deficientes en muchos países y sólo reflejan las fuentes oficiales– los mayores avances se registran en la presencia creciente de las mujeres en puestos de toma de decisión, en la lucha contra la pobreza y en las políticas para la eliminación de la violencia. Pero también hay avances en materia de educación y en la construcción y fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales para la igualdad. Se destaca positivamente que los planes y políticas de igualdad que han desarrollado en gran parte de países de la región han sido fruto del trabajo coordinado entre agentes, sociedad civil (especialmente movimiento feminista) y organismos

internacionales. Los avances han sido más lentos de lo esperado, y muy desiguales entre los países y las regiones. Los mayores retrocesos se observan en la aplicación real de las leyes que garantizan los derechos de las mujeres, así como la sostenibilidad de las políticas y planes de igualdad (CEPAL, 2009).

En relación a la violencia contra las mujeres ha emergido con fuerza la problemática de la trata y el tráfico de personas, cuyas principales víctimas son las mujeres y las niñas, así como la preocupación por el acceso de las mujeres a la justicia y la impunidad existente en los casos de violencia de género (CEPAL, 2009).

En cuanto a la economía, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral no ha venido acompañada de las políticas antidiscriminatorias necesarias para reducir las brechas existentes (CEPAL, 2009).

### ***La participación de las mujeres en procesos políticos y decisorios***

En la actualidad las mujeres representan el 51% de la población total de América Latina. Doscientos ochenta y ocho millones de mujeres, de acuerdo a los últimos datos de Naciones Unidas. Situaciones como la sub-representación política, la segregación laboral, la subordinación social y la violencia de género son reflejo de la franca discriminación frente a los hombres. Por tanto la participación femenina en la política representa un gran desafío en este contexto. Para hacerle frente se debe superar el límite invisible impuesto por la falta de condiciones para su plena inserción en el juego político y el prejuicio de estar desarrollando actividades supuestamente masculinas. Por otra parte, otras limitaciones que hay que superar son las autoimpuestas por las mismas mujeres por privilegiar su papel en la familia o por temor a involucrarse en la arena pública sin los apoyos y las herramientas necesarias (Gómez, S. f.).

El aspecto cultural es quizá el más difícil de modificar, ya que históricamente el ámbito público ha sido concebido únicamente desde la visión masculina. En este escenario, los hombres son los protagonistas centrales y sus valores y necesidades son traducidas como universales. De ahí que la política sea interpretada y actuada como un mundo de hombres en el que las mujeres son percibidas como seres inferiores y no son tomadas en cuenta. Ellas han sido limitadas al ámbito doméstico, por lo que su experiencia fuera del hogar es menor y más compleja. A pesar de este predominio masculino que refleja una visión de mundo unilateral, ha habido grandes avances en la incorporación de las mujeres al proceso de toma de decisiones y en las actividades extra-domésticas. Hoy existe una fuerte presencia femenina en las estructuras de poder, el mercado laboral y los diversos ámbitos profesionales. Ello ha sido posible gracias a la lucha que han dado miles de mujeres a lo largo de la historia. En este recorrido, el siglo XX ha sido considerado el siglo de las mujeres, ya que en este periodo éstas obtuvieron grandes logros en el reconocimiento de sus derechos (Gómez, S. f.).

En términos de representación y participación política destaca el reconocimiento de la ciudadanía femenina a través del derecho al voto. En América Latina, Ecuador fue el primer país en alcanzar este logro en el año 1929. El derecho de las mujeres a votar se complementó en la década de los noventa con el establecimiento de los sistemas de cuotas; un mecanismo legal para promover y garantizar su acceso a puestos de elección popular. Argentina fue el país pionero en establecer este mecanismo en América Latina en el año 1991 (Gómez, S. f.). Esta medida fue impulsada decididamente a raíz de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. Los países de la región iniciaron una serie de reformas políticas para insertar las cuotas de género en sus reglas electorales (Gómez, S. f.).

También se han intentado incluir la visión y las demandas de las mujeres en el diseño y la aplicación de políticas públicas mediante la creación de los llamados mecanismos nacionales de género. Éstos han asumido diferentes modalidades en los distintos países: institutos autónomos, consejos nacionales o secretarías de Estado encargados de los asuntos de las mujeres. (Gómez, S. f.).

Si bien estos elementos vienen a fortalecer la participación femenina en los espacios formales de decisión y se ha incluido el tema de género en las agendas de desarrollo, se deben balancear los resultados. La participación política de las mujeres ha crecido en los últimos años, en gran parte gracias a las leyes de cuotas<sup>5</sup>. Argentina, Chile, Jamaica y recientemente Costa Rica<sup>6</sup> han sido gobernados por mujeres. Pese a ello, la representación de las mujeres en puestos de elección popular sigue siendo baja, representando tan solo el 22% en el poder legislativo a escala regional. Este dato está lejos de la meta establecida en el 30% de participación en este ámbito.

En general, la aplicación de las leyes de cupos mínimos sigue siendo un reto pendiente, así como la aplicación de las sanciones que se proponen al respecto. El promedio para los países de la región indica que en la actualidad solo el 16% de los escaños parlamentarios están ocupados por mujeres. Si bien se han apreciado significativos progresos con respecto a la situación de 1990, **aún falta mucho por avanzar para alcanzar la paridad**. Al proyectar este indicador sobre la base del ritmo de crecimiento histórico entre los años 1990 y 2005 se infiere que la región llegaría a un tercio de representación femenina en el año 2035 (Milosavljevic, 2007).

Tras más de 26 horas de discusión y negociación, las delegaciones de 24 países representados en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007) acordaron el **Consenso de Quito**. En él se comprometen a realizar acciones de gobierno para garantizar la paridad en la participación política de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política y social (CEPAL, 2007). Los gobiernos se comprometieron a promover que se alcance la inclusión paritaria de las mujeres en los partidos políticos, tanto en los espacios de toma de decisión como en las candidaturas que se presenten, a través de la puesta en práctica de acciones positivas de financiamiento para las campañas y formación política. Otro compromiso fue el de incluir medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a los puestos de decisión vía electoral o por designación en cualquier nivel de gobierno (CEPAL, 2007).

Por otra parte la aspiración al logro de una democracia paritaria implica el ejercicio del derecho a la libre organización. Se trata de un aspecto que conduce al logro de una

---

<sup>5</sup> Mediante las leyes de cuotas o acciones positivas, que consisten en fijar un porcentaje mínimo de representación femenina en los puestos de gobierno o en los partidos políticos, se trata de contrarrestar los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a cargos con poder de decisión.

<sup>6</sup> La elección de Laura Chinchilla Miranda como Presidenta de la República de Costa Rica 2010-2014. Además, las mujeres alcanzaron una participación del 40% en la Asamblea Legislativa por primera vez en la historia, luego de que 23 de ellas fuesen elegidas para dictar leyes en el período 2010-2014. Dicho porcentaje se consiguió 14 años después de que en 1996 el Congreso fijó una cuota mínima del 40% en la participación femenina electoral. Durante ese lapso, también transcurrieron cuatro elecciones nacionales.

democracia de alta calidad, pues permite contar con un amplio y diverso tejido de organizaciones sociales en las que una mayoría de la ciudadanía –mujeres y hombres– participa en la deliberación sobre los asuntos de interés público y su gestión.

La construcción de una sociedad más justa y una democracia más participativa no se podrá plasmar sin una participación efectiva y paritaria de todos los sectores de la sociedad, incluyendo a los movimientos feministas y de mujeres como parte importante para su construcción.

### ***Los movimientos feministas y de mujeres: un factor de cambio social e institucional***

Uno de los requisitos necesarios para el fortalecimiento de la democracia es la participación activa de la ciudadanía en los procesos políticos y decisorios. Por su parte los movimientos feministas y de mujeres contemporáneos constituyen uno de los pilares fundamentales de las sociedades democráticas y se han abocado a la promoción de un modelo alternativo de democracia.

La aceptación de que la democracia y los movimientos políticos de las mujeres van de la mano ha empezado a surgir lenta pero persistentemente en todos los países de la región. La noción de que no puede haber democracia sin la participación política de las mujeres está abriendo brecha en la conciencia histórica de las sociedades latinoamericanas.

Durante el siglo XXI la acción política de las mujeres en el contexto político de los países de la región, por un lado, debe lograr el desarrollo de una ciudadanía activa de las mujeres que contribuya al cambio de la actual forma de ejercicio político y que haga realidad el concepto de democracia; por otro lado, debe lograr una inserción activa y equitativa en los espacios de poder, dentro de los mecanismos de intermediación política con el Estado (partidos políticos, movimientos sociales).

Los resultados de la encuesta en torno a los mecanismos de participación de las mujeres en los países de la región constatan la existencia de espacios de concertación y participación política y ciudadana. Presentan particular relevancia las Mesas de Diálogo (Argentina<sup>7</sup>, Brasil, Colombia<sup>8</sup>, Ecuador, El Salvador, México, Panamá<sup>9</sup>, Paraguay, Perú<sup>10</sup>) y se destaca el reconocimiento de nuevos actores como interlocutores en los procesos deliberativos. Entre ellos, se destacan las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones de

---

<sup>7</sup> En Argentina se constituye con ocasión de la última y severa crisis económica y social (2002) la Mesa de Diálogo Argentino en miras de proceder a una reforma política, económica y social profunda. En ella participaron: el Ministerio de Trabajo, de la Producción, de Desarrollo Social, del Interior, de Justicia y Jefatura de Gabinete de Ministros en encuentros bilaterales con organismos no gubernamentales (ONG), empresarios, pequeñas, medianas y microempresas, sindicatos, bancos, profesionales y universitarios, cultos religiosos, gobiernos provinciales y municipales, sector cultural, partidos políticos y sector agropecuario. La coordinación estuvo a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>8</sup> Para buscar soluciones al Conflicto Armado con diferentes grupos establecidos al margen de la ley, como las FARC, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

<sup>9</sup> Mesa de Diálogo, abiertas a partir de 2001 para el proceso de reformas: Diálogo Nacional por la Reactivación Económica 2001, Diálogo Nacional por la Salvación del Seguro Social, Diálogo Nacional por la Educación y Diálogo Económico Nacional.

<sup>10</sup> Mesa de Diálogo Acuerdo Nacional.

mujeres, las asociaciones indígenas, las defensorías ciudadana, la Iglesia y las universidades (Guzmán, 2003).

La llamada segunda oleada del movimiento feminista y de mujeres se sustentó y creció a partir de la década de los ochenta, en la interacción de mujeres provenientes de distintas experiencias organizativas: partidos políticos, ilegalizados bajo las dictaduras en varios países de la región, medios intelectuales y sectores de mujeres de origen popular, organizadas en torno a la sobrevivencia material y la defensa de los Derechos Humanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Sus vínculos construyeron y siguen construyendo campos políticos desde los cuales se elaboran nuevos discursos que hacen notorias las diversas modalidades de discriminación contra la mujer y el reconocimiento de sus derechos. Es especialmente llamativa la participación del movimiento en la elaboración de nuevas constituciones y de nuevos programas de gobierno en contextos democráticos; períodos en los que se intensifican las relaciones entre las distintas organizaciones de mujeres (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay). La existencia de mecanismos de género en esos momentos, como fue el caso de Brasil y Ecuador, tuvo un papel central en la articulación de las organizaciones de mujeres con los distintos poderes del Estado. Los logros alcanzados por el movimiento en la elaboración de las Constituciones se refieren no sólo a la incorporación de sus propuestas –inclusión de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW), de la Convención de Derechos Humanos, la no discriminación y leyes de afirmación positiva—, sino también a la inclusión en los debates públicos de temas considerados hasta entonces de índole privada, que debilitan las fronteras que separan los espacios privados y públicos (Guzmán, 2003).

El análisis de las organizaciones y redes de mujeres de la región muestra el grado de articulación nacional, regional y global alcanzado por el movimiento en estos últimos treinta años y su aporte decisivo en la construcción de un discurso de derechos. Han cumplido un papel fundamental para la centralización y difusión de información y elaboración de nuevos discursos interpretativos sobre la situación de la mujer, la inclusión de los derechos de la mujer en los Derechos Humanos y en el reconocimiento de nuevos derechos, entre los que destacan los sexuales y reproductivos y los económicos, sociales y culturales (Guzmán, 2003).

En forma creciente, las organizaciones de mujeres participan también de acciones de incidencia y de vigilancia al parlamento y los gobiernos, así como en la elaboración de propuestas de políticas dirigidas a distintos sectores del Estado, que se orienten tanto a la redistribución de recursos y oportunidades como al reconocimiento de las mujeres como interlocutoras legítimas en esos espacios de decisión. También dan seguimiento al cumplimiento de los acuerdos asumidos en las Conferencias y Convenciones Internacionales en favor de la igualdad de género.

La incorporación de técnicas y profesionales feministas al Estado ha permitido la difusión de sus planteamientos en la institucionalidad estatal y la promoción de políticas y servicios favorables a las mujeres. La generación de estas nuevas instituciones y la inclusión de problemas de género en las agendas del gobierno se ha constituido en una presión más en favor de la modernización del Estado en la medida que las instancias encargadas de coordinar políticas a favor de la equidad explicitan los supuestos de género de las políticas públicas en distintos sectores, avanzan en la intersectorialidad y promueven capacitación de funcionarios y funcionarias en las nuevas competencias (Guzmán, 2003).

### ***Las políticas de igualdad y equidad de género en la región***

Diversas evaluaciones muestran un lento progreso sustentado en las débiles políticas de igualdad y equidad de la región y en la persistencia de prácticas sociales e institucionales discriminatorias (Montaño y Milosavljevic, 2010). Existen tres ámbitos que muestran el estado de desventaja en el que se encuentran las mujeres. El ámbito del trabajo resulta indispensable para entender sus posibilidades de autonomía; el ámbito de la toma de decisiones refiere al ejercicio de su ciudadanía; y finalmente, el control de su cuerpo a través de la salud y la sexualidad<sup>11</sup>.

Las mujeres han aumentado su presencia en el mercado laboral pero no han logrado la igualdad a pesar de los importantes logros educativos. Las numerosas inequidades y discriminaciones que prevalecen en contra de las mujeres en el mundo del trabajo remunerado suelen estar vinculadas a las dificultades para armonizar las obligaciones reproductivas y las actividades productivas (Montaño y Milosavljevic, 2010).

De un tiempo a esta parte los gobiernos y especialmente los mecanismos para el adelanto de la mujer han situado el reconocimiento del trabajo no remunerado en la agenda política, reconociéndolo mediante norma constitucional. Tal es el caso de Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia. En el caso de Argentina, Chile o Colombia, entre otros, este reconocimiento se realiza a través de las políticas públicas (Montaño y Milosavljevic, 2010).

El trabajo de cuidado es una exigencia permanente, ya que cubre el desfase entre los ingresos disponibles y las normas sociales de consumo. Las labores de las mujeres en este ámbito suelen ser invisibles política y estadísticamente, sin embargo, en poco más de una década, los países han adoptado compromisos vinculantes y no vinculantes que reconocen la importancia de la valoración del trabajo no remunerado y la necesidad de políticas públicas para enfrentarlo.

Una verdadera política de conciliación entre el trabajo y las responsabilidades familiares, tiene que orientarse tanto a hombres como a mujeres. Debe promover decididamente la participación activa de los hombres en los trabajos domésticos y de cuidado, lo que contribuye a una redistribución del tiempo destinado a estas tareas entre los miembros del hogar y coadyuva a la eliminación de los roles estereotipados asociados a la tradicional división sexual del trabajo. Sin embargo, en muchos países estas políticas solo se dirigen a las mujeres, lo que vulnera sus derechos como trabajadoras, y refuerza la pauta cultural que les asigna las tareas de reproducción social (Consenso de Quito, 2007).

La presencia de las mujeres en la esfera productiva, su creciente acceso al mercado laboral remunerado y, en el caso de la región, su permanencia en este a lo largo del tiempo es uno de los cambios socioculturales más notables de las últimas décadas. La participación de las mujeres en el mercado laboral ha tenido un acelerado crecimiento; pese a todo la población femenina económicamente activa en 2005 era solo del 51% frente a un 77% de la masculina. Su permanencia en el mercado laboral se caracteriza por concentrarse en los empleos más precarios y sin protección social, más susceptibles de combinar con las responsabilidades

---

<sup>11</sup> Véase el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea]: <http://www.cepal.org/oig/>

familiares no compartidas por los hombres. Los empleos de calidad (contrato de duración indefinida, prestaciones de salud, previsión social, así como un cierto nivel de remuneración) continúan beneficiando más a los hombres que a las mujeres. En 17 países de la región (de los cuales se tienen datos) las mujeres tienen históricamente mayor representación que los hombres en los empleos precarios. Es decir, la proporción de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad y el desempleo femenino ha seguido siendo, sistemáticamente, superior a la de los hombres y, en algunos países, se ha incrementado (Montaño y Milosavljevic, 2010).

En suma, en los últimos años aumentaron la riqueza y el empleo y disminuyeron la pobreza y la desigualdad de ingresos pero, excepto en el acceso a la educación, todos los indicadores permanecieron más negativos para las mujeres. Según información del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, en el período 1994-2007 en 14 países de la región el porcentaje de mujeres que carecen de ingresos propios osciló entre el 21,6% para el Uruguay y el 36,6% para el Estado Plurinacional de Bolivia. A su vez el trabajo remunerado de las mujeres ha hecho posible la reducción general de la pobreza. La CEPAL ha señalado en varias oportunidades que sin él la pobreza habría sido 10 puntos más alta que la experimentada, (ODM, 2006). Paradójicamente, la proporción de hogares en situación de indigencia encabezados por mujeres aumentó de un 27% a un 40% entre 1990 y 2007 (Montaño y Milosavljevic, 2010).

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

El reconocimiento y disfrute de los derechos de las mujeres –con avances, en unos países más que en otros, y retrocesos— ha sido producto de un largo y difícil proceso de lucha en el tiempo.

A pesar del importante avance experimentado en la década de los noventa se puede decir que ha habido un estancamiento e incluso un retroceso para ciertos casos. Los logros y los avances han dependido en gran medida de la fuerte presencia, en cantidad, calidad y trayectoria, de las organizaciones y movimientos feministas y de mujeres, así como de instrumentos legales nacionales o internacionales que legitiman tales derechos y facilitan su exigibilidad.

Se han elevado los niveles educativos de las mujeres, ha aumentado su representación en el mercado laboral y sus derechos son cada vez más reconocidos en la legislación nacional como internacional. Sin embargo, continúan existiendo obstáculos estructurales y culturales para el reconocimiento y disfrute de los derechos de las mujeres. El ritmo del cambio ha sido lento y desigual, y aún falta mucho por hacer. A pesar del aumento de su participación en el mercado laboral continúan asumiendo una carga desproporcionada del trabajo no remunerado. La participación de las mujeres en el mercado de trabajo en condiciones desventajosas afecta su autonomía económica e impide que los países se beneficien de la inversión realizada en educación, de su creciente participación laboral y de su papel activo en la comunidad. También representa un obstáculo para su ingreso en los espacios de toma de decisiones.

Como se ha señalado con anterioridad, las mujeres están representadas como minoría a pesar de ser la mitad de la población, de contar en varios países con una legislación que apela a las cuotas de representación y de constituir, en muchos casos, la mitad o más del electorado.

¿Cómo revertir esta situación de discriminación? ¿Cómo promover la plena participación de las mujeres para evitar su exclusión? Las soluciones tienen que apuntar a la creación de condiciones que les permitan el acceso a oportunidades en igualdad de condiciones que los



hombres, así como al desarrollo de sus capacidades para lograr una mayor incidencia en el devenir de su propio futuro.

El proceso de reivindicación de los derechos de las mujeres ha servido de modelo a las organizaciones y movimientos defensores de los derechos de otras identidades. A pesar de los conflictos generados en el proceso se han logrado seguir estrategias exitosas de incidencia, negociación y resolución de conflictos para el logro de una convivencia basada en el respeto de los derechos humanos de la gran diversidad de identidades que conforman las sociedades latinoamericanas. Los procesos de reivindicación de los derechos de las mujeres han sido esenciales para la gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina.

## **LISTADO DE SIGLAS / ACRÓNIMOS**

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)  
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (**CEDAW**, por sus siglas en inglés)  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)  
Organización de Naciones Unidas (ONU)  
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

## FUENTES DE REFERENCIAS

CEPAL. 2009. EXAMEN Y VALUACIÓN DE LA DECLARACIÓN Y LA Plataforma de Acción de Beijing y el documento Final del Vigésimo Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General (2000) en Países de América Latina y El Caribe, ONU (LC/L.3175), Santiago de Chile.

CEPAL. 2007. Consenso de Quito, décima conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, ONU (DSC/1), Quito, Ecuador

CEPAL. 2000. Indicadores de Género para el Seguimiento y la Evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América latina y El Caribe y la Plataforma de Acción de Beijing, ONU, Santiago de Chile.

CEPAL. 1999. Participación, Liderazgo y Equidad de Género en América latina y El Caribe, ONU (LC/L.1302), Santiago de Chile.

Chiarotti Boero, Susana. 2005. "Addressing the linkages between the implementation of the Beijing Platform for Action and the outcome document of the twenty-third special session of the General Assembly and the internationally agreed development goals, including those contained in the Millennium Declaration: Progress, gaps and challenges", Commission on the Status of Women, Forty-ninth session, New York, 28 February – 11 March 2005, PANEL II, ONU.

Gómez, Elisa. S. f. "Mujeres, Jóvenes, Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe", Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina, FLACSO-AECID, Documentos: [www.flacso.org](http://www.flacso.org).

Guzmán, Virginia. 2003. "Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible", Serie Mujer y Desarrollo 48, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Milosavljevic, Vivian. 2007. Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina. CEPAL-UNIFEM-NACIONES UNIDAS, Santiago, Chile.

Montaño, Sonia y Vivian Milosavljevic. 2010. "La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres", División de Asuntos de Género, CEPAL-ONU-ASDI, Santiago de Chile.

PNUD. 2008. INDH-2009: Convivencia y Desarrollo Humano en Costa Rica. Propuesta de documento conceptual (12 de septiembre de 2008), San José, Costa Rica.

PNUD. 2005. Informe sobre desarrollo Humano 2005, Nueva York.

### Direcciones Electrónicas

FLACSO: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

PNUD. América Latina Genera. Gestión del conocimiento para la Equidad de Género: [www.americalatinagenera.org](http://www.americalatinagenera.org)



# Gobernabilidad y convivencia democráticas en América Latina y el Caribe: Jóvenes en el mapa

Eddy Tejeda

Investigador FLACSO República Dominicana.

## I. Introducción.

La gobernabilidad democrática hace referencia a la capacidad de las sociedades para orientar y organizar sus instituciones públicas y sociales hacia la generación de más y mejores oportunidades a las personas; brindándoles las condiciones adecuadas para que puedan llevar el tipo de vida que valoran, a la vez que se les incluye en las decisiones que les afectan. Constituye un elemento clave para reducir la pobreza, mantener el medio ambiente y promover el desarrollo humano.

Para que exista gobernabilidad democrática se requiere promover la calidad de la democracia y fortalecer el Estado de derecho, lo que implica la atención de las demandas de la gente y una constante y periódica legitimidad del mandato popular. Y se verá favorecida por la existencia de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos y de la preeminencia al Derecho Internacional<sup>12</sup>.

Por su parte el ejercicio de la ciudadanía resulta un elemento clave para la convivencia democrática, ya que ésta *se genera, sobre todo, en la medida en que sea posible reconocerse mutuamente entre los grupos de población, así como entre los gobernantes y gobernados como interlocutores válidos*<sup>13</sup>. *Alcanzar la gobernabilidad democrática sólo será posible si se transita por un camino de soluciones cooperativas y participativas tanto nacionales como regionales, en un marco de creciente integración y de seguridad. Para vivir libres del hambre y de la desigualdad, las sociedades también tienen que vivir libres del temor*<sup>14</sup>. Si la desigualdad es un elemento generador de violencia, su entorno es probablemente la antinomia por excelencia de la convivencia democrática.

En el año 2008, la CEPAL a través de su *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*<sup>15</sup> proyectaba una contracción económica que repercutiría negativamente sobre los indicadores sociales de la región. Por su parte el PNUD, siguiendo datos obtenidos en una consulta<sup>16</sup> desarrollada con el objetivo de dimensionar el impacto de la crisis económica, apunta que la mitad de las personas encuestadas percibe que el impacto de la crisis es moderado; creciendo en importancia de sur a norte. En Centroamérica, dos tercios de la población consultada

---

<sup>12</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Oficina de Desarrollo Humano (ODH). Ceara-Hatton, Miguel (director). *Desarrollo humano, una cuestión de poder*. Informe sobre Desarrollo Humano República Dominicana 2008. Resumen Ejecutivo. <http://odh.org.do>

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Solís, Luis Guillermo; Rojas Aracena, Francisco (editores). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe* FLACSO. Secretaría General. Santiago de Chile, 2008. Página 10. [www.catalonia.cl](http://www.catalonia.cl)

<sup>15</sup> ONU/CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Políticas para la generación de empleo de calidad*. Documento Informativo 2008-2009. Página 1. [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

<sup>16</sup> PNUD. *La crisis económica y la gobernabilidad democrática según los liderazgos de América Latina*. Red Deplhi de Analistas y Académicos. Noviembre, 2009. La Paz.

califican el impacto de la crisis como “grave” o “muy grave”. A su vez, salvo en el cono sur, la mitad de las personas encuestadas opinan negativamente sobre la orientación de las medidas adoptadas por sus gobiernos. Por otra parte, el 85% de las personas encuestadas en los países andinos perciben al gobierno de su país como fuerte, mientras que en Centroamérica el 50% de las respuestas señalan a sus gobiernos como débiles. Dos tercios de los líderes latinoamericanos consultados perciben un fuerte deterioro de la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Con respecto a la conflictividad social solo una de cada diez personas considera que está disminuyendo, siendo la impresión mayoritaria que los conflictos sociales se incrementan en relación al año anterior; a excepción del Cono Sur en donde dos tercios consideran que han disminuido.

El estudio también señala que por parte de los analistas existe una percepción mayoritaria que apunta hacia un riesgo alto de ocurrencia de una crisis de gobernabilidad democrática en los países de la región, que es mayor para el caso centroamericano. Sin embargo para los países del Cono Sur ese riesgo se percibe como bajo. Si bien el estudio no lo menciona es posible que tales percepciones estén influidas por la ocurrencia en el año 2009 del golpe de Estado en Honduras, mismo año en que se realizó el estudio.

A continuación (I) se exponen los hallazgos sobre las tendencias observadas en cuanto a la participación en la vida social y política de la juventud; en base a la realización de una serie de entrevistas al Grupo Regional de Investigadores de América Latina y el Caribe de juventud (GRILAC). La entrevista fue realizada durante los meses de octubre y noviembre, en base a un cuestionario de seis preguntas y su aplicación ha cubierto diez países de la región. (En Anexo 1 se dispone de un resumen de las respuestas).

Asimismo (II) también se realiza un análisis del carácter contrario de la relación entre la violencia social y la participación de la juventud en la región (en Anexo 2 se reproducen dos tablas que ilustran lo principales problemas relacionados con la violencia y la juventud en la región).

## **II. Participación de la juventud en la vida social y política.**

“En América Latina, los principios de libertad, igualdad y fraternidad han sido levantados mayormente por las y los jóvenes”<sup>17</sup>.

### **A) “De abajo hacia arriba”**

En el 2008 la CEPAL señala en un estudio que debido a su capacidad para aprovechar formas emergentes de asociación y comunicación a distancia la juventud es pródiga en nuevos ámbitos de aplicación “de abajo hacia arriba”. La juventud iberoamericana es innovadora en

---

<sup>17</sup> Entrevista a Guillermo Peña, coordinador nacional del Colectivo Latinoamericano de Jóvenes-República Dominicana.

formas de participación al haber crecido con el imaginario de la democracia y los Derechos Humanos. Sin embargo, se siente poco identificada con el sistema representativo y el aparato de Estado que, básicamente, entorpece la satisfacción de sus demandas<sup>18</sup>. No confían en las instituciones públicas y tienen dificultades para visualizar la democracia como el orden en el que de manera representativa se negocian los proyectos colectivos.

El estudio de la CEPAL sigue apuntando que se trata de jóvenes con más educación y menos empleo, más información y menos poder, más consumo simbólico pero menos consumo material, más expectativas de autonomía pero más dificultades para formar hogares propios. Así la juventud parece sentirse parte de esa “comunidad imaginaria” que es la nación, si bien no se siente particularmente orgullosa en cuanto a la igualdad. Si no se trata de partidos políticos sigue manteniendo un alto posicionamiento político, lo que indica una clara brecha entre niveles de identificación y de participación que podría ser interpretada como falta de coherencia o de congruencia. Si bien también podría interpretarse como un rechazo a las jerarquías y a las reglas impuesta por los partidos; o bien, como escasez de legitimidad. Así, las personas jóvenes votan mucho menos que las personas adultas, con diferencias medias de trece puntos porcentuales.

Así pues en el estudio se concluye que *“ante la creciente individualización de la sociedad y el descentramiento de la política como eje articulador de la participación social, las juventudes contemporáneas buscan la participación en órbitas que están a distancia de la política estatal y pública: grupos de encuentro, foros sociales, iniciativas comunitarias, movimientos locales juveniles, voluntariado juvenil, alianzas entre jóvenes, ecologistas e indigenistas”*<sup>19</sup>.

La participación juvenil adquiere formas de participación directa, lógica de redes núcleos más territoriales. La juventud prefiere participar en organizaciones religiosas y en las recreativas y culturales que resultan ser más horizontales y funcionan en torno a cuestiones, temas e intereses concretos; además presentan un bajo grado de institucionalización. En las zonas rurales la participación tiene su especificidad en torno a lo territorial- comunitario, lo étnico, lo cultural, las posibilidades de acceder a información y formación, entre otros.

Otro tipo de participación creciente es la del “voluntariado juvenil”, sobre todo en actividades relacionadas con la alfabetización de adultos, la construcción de viviendas básicas, las campañas de prevención en salud, la promoción del medio ambiente y los derechos humanos, así como el apoyo a sectores vulnerables en diversos ámbitos.

Los nuevos alcances de la participación tiene pretensiones más modestas a “un gran cambio social” y su horizonte temporal es menor. Esferas no estrictamente productivas como la comunicación de masas, las demandas étnicas y de género, las redes virtuales y los consumos virtuales tienen mayor peso frente al empleo como eje de los derechos sociales y la participación política. Por su parte internet produce cambios importantes en las formas de

---

<sup>18</sup> Hopenhayn, Martín (coordinador). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Naciones Unidas. Impreso en Santiago de Chile, 2008.

<sup>19</sup> *Ibíd.* Página 288.

participación puesto que el acceso a información es mayor y abre la subjetividad a las diferencias culturales y de lenguaje.

Con respecto a la percepción de la discriminación el estudio señala en base a la encuesta del Latinobarómetro que en América Latina hay una alta proporción de jóvenes que se sienten discriminados (69%) y la principal razón es “por ser pobre” (20.4%), lo que supone ser “objeto de sospecha”. Otras razones se refieren a “no tener suficiente educación” (10.9%); “no tener conexiones” (7.6%); al “color de la piel”; “ser joven”; “ser mujer”, etc.

### **1. El “espacio” de la sociedad civil.**

El cuestionario base aplicado durante la consulta realizada a miembros del GRILAC sobre la incidencia de la juventud de la región en la política en términos de participación e inclusión se componía de las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo plantea el desarrollo de la participación de las y los jóvenes en los procesos de convivencia y gobernabilidad democrática en los países de América Latina? ¿Cómo han sido sus contribuciones y cómo han incidido en el proceso?
2. ¿Cómo ha sido el desarrollo de la participación política de las y los jóvenes? ¿Cómo considera es la situación actual?
3. ¿Comparando las formas de inclusión y participación (en poderes del Estado-ejecutivo, local, parlamento, poder judicial y partidos políticos) qué se puede indicar?
4. ¿Existen condiciones que incidan en resultados diferentes en la participación de las y los jóvenes en los procesos de institucionalidad a nivel local, nacional y regional?
5. A nivel regional, nacional y local, ¿cuáles son las instituciones claves que fomentan el derecho de participación equitativa de las y los jóvenes en procesos de toma de decisiones?
6. ¿Cuáles cree que son los principales obstáculos, debilidades y fortalezas para el avance de la participación de las y los jóvenes en los procesos políticos que fomenten la convivencia y gobernabilidad democrática? ¿Qué experiencias exitosas se pueden destacar?

#### **Participación.**

La respuesta a la primera pregunta, sobre el desarrollo que ha tenido la participación de la democracia juvenil en Latinoamérica, la mayoría de las personas consultadas concuerda en el señalamiento de varias etapas para el proceso y subraya el descontento frente a los partidos políticos e instituciones tradicionales. Asimismo se apunta generalizadamente a las agrupaciones surgidas en el seno de la sociedad civil como un “nuevo espacio”.

Se distingue “una primera etapa de florecimiento democrático, otra etapa de desapego, que permite el surgimiento de nuevas estrategias de participación, y una tercera etapa donde la red de redes comienza a perfilar nuevas formas de participación”.

En palabras de Evaristo Carriego desde Argentina:

*“La participación de los jóvenes en los procesos de convivencia y gobernabilidad democrática se pueden pensar en dos etapas. Una primera etapa a partir de la salida de las dictaduras y el involucramiento de los jóvenes en el impulso de las nuevas democracias, donde el entusiasmo y la participación política reinaban.*

*En una segunda etapa, el paso del tiempo y la consolidación de las instituciones democráticas encuentran a los jóvenes lejos de la participación política y social. Las promesas no cumplidas de consolidación social y económica, las duras disputas generacionales y las cíclicas crisis económicas alejan a los jóvenes de la participación.*

*Esta segunda etapa, parece no haber sido un simple desentendimiento de las generaciones más jóvenes acerca de la cuestión democrática. Transformaciones en relación a la concepción de participación e involucramiento en las cuestiones ampliaron el concepto de participación ciudadana abriendo a través de las organizaciones de la sociedad civil un nuevo espacio. En este espacio, los conceptos de incidencia política, abogacía y desarrollo comunitario dan una nueva vuelta de tuerca a la cuestión de la gobernabilidad democrática.*

*Podríamos pensar una tercera etapa, donde la participación se deslocaliza y las herramientas de información y comunicación, ponen en juego el cyberactivismo, que a su vez pone en jaque las estructuras rígidas de las instituciones democráticas”.*

Al igual que otras respuestas en la misma dirección, Ligia Tavera Fenollosa (FLACSO-México), plantea que el desencanto de la juventud no es con la política, sino con los partidos institucionales e institucionales. Por parte Mauro Cerbino e Isabel Ramos (FLACSO-Ecuador) no tienen dudas en señalar que en las dos últimas décadas se han visibilizado fuertemente las demandas de participación política de los jóvenes. Si bien apuntan que esta mayor visibilidad de sus demandas tiene que ver con la emergencia de nuevos actores y nuevas formas de hacer políticas, que se da de forma paralela a la profunda crisis del papel de mediación de los partidos políticos. Sin embargo identifican límites en su capacidad de incidencia:

*“Los jóvenes, a nuestro juicio, han construido nuevos espacios de expresión y han logrado ‘hacerse escuchar’ a partir de sus organizaciones formales e informales, pero la incidencia de sus voces en los espacios de toma de decisiones sobre cuestiones que afectan sus vidas, es aún muy limitada. Es decir, más allá de los esfuerzos de los jóvenes por politizar sus demandas, su participación aún puede considerarse meramente testimonial demostrando escasa capacidad de incidencia en relación cuanto menos a ciertas lógicas formales o tradicionales que aún se aplican en el escenario de la política.*



*De todos modos, resulta imposible desconocer que las luchas de los jóvenes por posicionarse como actores políticos relevantes han registrado avances importantes: primeramente, se ha logrado que la institucionalidad pública de los países latinoamericanos incorpore espacios específicos de intervención sobre las realidades juveniles. Los Consejos, Direcciones e, incluso, Ministerios de la Juventud en algunos casos, son un logro significativo en este sentido”.*

Si bien, en este sentido, Dina Krauskopf (FLACO-Chile) pondera el aspecto considerando la capacidad de incidencia de estudiantes de secundaria que, en Chile, lograron incidir en la modificación de la ley de educación proveniente de la dictadura de Augusto Pinochet.

Para el coordinador de la organización juvenil “La Multitud” Hecmilio Galván, de República Dominicana, la participación de la juventud no puede plantearse en términos de gobernabilidad y convivencia, sino al contrario. Señala que los espacios de participación están cerrados y es la acción de los jóvenes lo que determina la incidencia política:

*“La participación de las y los jóvenes no se puede plantear en términos de convivencia y gobernabilidad sino todo lo contrario. Surge en la necesidad de abrirse un espacio negado y se abre camino por la acción destacada de las y los jóvenes quienes con su talento y dedicación superan a sus pares adultos mayores y conquistan sus espacios.*

*Eso se está dando en todos los países de América latina como una contracultura violenta en ocasiones, ordenada en otras. Las luchas medioambientales, por los derechos humanos, contra la corrupción, contra los excesos del poder, por los derechos de las mujeres y las minorías, todas, están encabezadas en el continente por jóvenes”.*

Con respecto a la gobernabilidad y la convivencia democrática algunas respuestas apuntan a la crisis económica y al desempleo como elementos de incidencia negativa. Desde FLACSO Costa Rica Yajaira Ceciliano, señala:

*“... la crisis ha afectado mucho a las personas jóvenes y creo que mientras la situación no mejore o al menos no existan propuestas o espacios concretos para la juventud, especialmente en el tema de empleo, creo que existirá siempre un malestar y por lo tanto, un desinterés hacia la política y todo lo relacionado. Puede haber iniciativas individuales de jóvenes ligados a la política tradicional”.*

Por su parte, desde Cuba Sofía Porro llama la atención sobre la cuestión de los “intereses individuales” a tomar en cuenta y concuerda con las demás respuestas en relación al desencanto con la política tradicional, al tiempo incluso habla de una redefinición del concepto de participación:

“...la esfera sociopolítica no tiene una marcada relevancia entre las principales aspiraciones, satisfacciones y preocupaciones de la juventud”. (...) Los resultados obtenidos evidencian la necesidad de reajustes y balances en este campo, a nivel social, que permitan a la juventud redefinir su concepto de participación y trabajar por el desarrollo de sus espacios participativos, donde los intereses individuales encuentren un lugar más pleno en los objetivos sociales que estos se plantean”.

En ese sentido André Sorbino, del colectivo Canto Jovem de Brasil, plantea algunas propuestas que apuntan a la apertura de espacios de participación en la convivencia comunitaria y en el ámbito más institucional, en las políticas públicas. Señala que es necesario repensar las formas de comunicación y diálogo intergeneracional en espacios tradiciones y sugerir maneras de proponer la participación de la juventud en los procesos de toma de decisiones, a partir de las nuevas formas de sociabilidad juvenil. La participación se debe fortalecer desde la infancia creando capacidades en el ámbito escolar, de este modo las personas jóvenes serán más cada vez más críticas y participativas. Señala que es necesario articular en los procesos de aprendizaje las correlaciones entre la vida cotidiana y la política, así como apoyar las iniciativas de grupos juveniles con recursos en los presupuestos públicos.

## 2. “A distancia”

**Participación política.** La segunda pregunta del cuestionario aborda la participación política de la juventud en la actualidad.

En este punto las respuestas apuntan insistentemente a “volver a pensar el concepto de política”, pues si es en un sentido lato que incluya a las organizaciones civiles se hace política, pero –de nuevo– si se trata de la política partidista, no. Existen en la participación juvenil tendencias marcadas que deben ser tenidas en cuenta. En ese sentido, tanto en Ecuador como en República Dominicana se señala que los jóvenes han “salido el armario”, como se dice en la comunidad LGBT, es decir, son visibles y están presentes en el debate político<sup>20</sup>. Sin embargo, pese a ello, existen grandes deudas y déficits, en particular con la juventud de contextos rurales, urbano-marginales e indígenas, entre otros grupos (Vg. Domínico-Haitianos)<sup>21</sup>.

La tendencia regional es similar para los países. Desde Brasil se señala que una forma de participación política de la juventud es especialmente a través de la cultura. Y que esta participación se está fomentando sobre todo a través de

---

<sup>20</sup> Arias, José. *Un triunfo aplastante de la juventud dominicana. No va la cementera en Los Haitisies*. 26 de noviembre de 2009. <http://paisdeficcion.blogspot.com>

<sup>21</sup> Clave digital Corcino, Panky. *Niégame documentos por ser hijo de haitianos. Moisés Yeme Guisen reclama le entreguen acta de nacimiento para aprovechar beca en España*. Tejeda, Eddy (editor). Galván, Hemilio; Peña Capellán, Guillermo; Valenzuela, José Jairo; Jean, Dimitri; Amazan, Bernadin. *Jóvenes en el saber*. Yan Impresos. Colectivo Latinoamericano de Jóvenes. FLACSO República Dominicana, 2008. Página 25.

organizaciones asociativas, también a través de programas gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo también señala que ocurre que muchas veces la manera en que actúan resulta fragmentaria siguiendo una lógica de la “gestión de los conflictos o de la pobreza” que acaba por minar las energías activas, las cuales podrían gestar otro modelo de organización y participación.

Ello se explica en gran medida por los avatares de la ola democrática en la región en donde la juventud busca la participación lejos de las órbitas estatales; tal y como indica desde FLACSO-Chile Dina Krauskopf haciendo referencia a los datos arrojados por el Latinobarómetro de 2007 y diversos estudios de la CEPAL que refieren a un marcado decrecimiento en los procesos de votación. Esta tendencia a la distancia en la participación política se observa en El Salvador, Ecuador y Cuba. Así en El Salvador una encuesta presentada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) señalaba en julio de 2008 que el 44,1% de la juventud dijo no tener interés en la política. Si bien para el año 2008, en el marco de la XVIII Cumbre Iberoamericana “Juventud y Desarrollo”, la participación de la juventud presentó cierta demanda de participación debido a que su objetivo consistía en que se ratificase la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes. Asimismo durante el año 2009 se ha observado un incremento de la participación en materia de organización juvenil con el propósito de crear plataformas que ayuden a presentar propuestas concretas al gobierno.

En el caso de ecuatoriano se señala que la juventud ha pasado de la absoluta invisibilidad a la presencia, por el momento de características testimoniales, en los ámbitos de la participación y la toma de decisiones. Han existido iniciativas desde la institucionalidad del Estado en torno a la Instituto de la Niñez y la Familia o el fortalecimiento de la Dirección Nacional de la Juventud, así como la incorporación de jóvenes en los consejos municipales, que si bien son limitadas deben ser vistas como signos alentadores. También se ha desarrollado el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 que propone algunas acciones posibles para la construcción de un “espacio público” que pueda enriquecerse a partir de las voces de los jóvenes en toda su diversidad. Si bien la deuda más significativa sigue apuntando a la invisibilidad de las juventudes indígenas, campesinas y urbano-marginales, estos últimos incluso considerados objeto de intervención a través de las denominadas “políticas de seguridad ciudadana”, que privilegia la acción represiva y no procura la construcción de mecanismos de escucha y de reconocimiento positivo para esta población.

Por su parte en Cuba se señala que la población juvenil a lo largo de la historia de la nación ha tenido un fuerte protagonismo en todos los procesos sociales, con una fuerte imbricación con otros actores sociales por la consecución de metas generales y no circunscrita a intereses sectoriales. Sin embargo diversos estudios apuntan que no hay una buena valoración en cuanto a los métodos y estilos de trabajo, así como con la forma en que desempeñan su función las diversas organizaciones. Por otro lado, se señala que existe entre la juventud cubana una

concepción estrecha sobre el proceso de participación, que lo concibe como un acto que implica el cumplimiento de tareas convocadas. Por tanto algunas personas consideran que existen deficiencias en la participación.

Desde FLACSO-Guatemala se insiste en modos distintos de participación que tengan en cuenta el contexto rural y el origen indígena de gran parte de la población juvenil.

**Inclusión.** La tercera pregunta del cuestionario buscaba explorar las formas de inclusión y participación en los poderes del Estado, incluyendo el ámbito local y los partidos políticos.

Si bien las respuestas presentan variaciones entre países en general se coincide con lo expresado desde Costa Rica cuando se indica que la participación de jóvenes en espacios institucionalizados es escasa cuando se trata de personas ligadas a partidos políticos mayoritarios; cuando pasa, éstas por lo general representan sobre todo a los intereses partidarios y no a los de la juventud.

En República Dominicana se señala que además existen límites de edad para la participación en algunos espacios y estos incluso están cerrados. Ello obliga a la juventud a buscar otras alternativas.

En Ecuador se coincide con lo anterior y se refuerza la idea de que si existen personas jóvenes designadas en instancias públicas se debe principalmente a “sus cercanías” con las personas adultas. Señalan:

*“El Poder Ejecutivo ha incorporado a numerosos jóvenes como funcionarios, y eso debe ser reconocido como un avance. Pese a ello, es posible que estos funcionarios jóvenes no sean representativos de iniciativas juveniles y que, por el contrario, hayan sido designados debido a sus cercanías con los valores y las prácticas del mundo adulto.*

*En el Poder Legislativo, también es importante destacar el aumento de asambleístas que tienen menos de 40 años, con respecto a períodos anteriores. Es preciso señalar, sin embargo, que esta suerte de ‘recambio generacional’ no es producto de la democratización del parlamento, sino del desprestigio de las instituciones políticas”.*

Por otra parte si en Brasil y Argentina las iniciativas que vinculan a la juventud con el quehacer político no han tenido mayores resultados, en Cuba la tendencia en tal sentido va decreciendo.

En Brasil, sobresalen iniciativas como el ‘parlamento joven’, las comisiones de legislación participativa y los consejos que vinculan la sociedad y el poder

ejecutivo. En Argentina las iniciativas más estables han sido las de la sociedad civil como por ejemplo la Federación Nacional de Plataformas Juveniles, que actúa como organismo de cooperación entre Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y promoción de políticas de juventud. Lo mismo podría decirse de la Coordinadora nacional de Juventud (CNJ) en Guatemala.

En Cuba, “los menores de 30 años constituyen el 15,7% del total de personas ocupadas en cargos de dirección, lo que representa el 4,1% de la juventud que trabaja en el sector estatal”.

Sin embargo: “En cuanto a la presencia de representantes de la juventud en los gobiernos territoriales (provinciales y municipales) la proporción había oscilado entre la cuarta y la sexta parte del total a lo largo de casi 20 años de existencia del Poder Popular. En los últimos periodos se mantiene una tendencia decreciente, influida por la reducción de la proporción juvenil en la estructura etaria de la población y la reducción de los intereses participativos en sectores de la juventud”.

**Institucionalidad.** La cuarta pregunta se refería a las condiciones de la participación de la juventud en los procesos institucionales locales, nacionales y regionales. Salvo quien identifica algunos obstáculos (“lógicas contrapuestas”; crisis financiera internacional”; “desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas”) las respuestas de las consultas vuelven a presentar amplias coincidencias. Es decir, la participación institucional requiere de una “verdadera voluntad política” de las personas adultas y de un necesario involucramiento de la juventud.

Las iniciativas locales son las más destacadas. A su vez se identifica un importante potencial en aquellos países que han emprendido algunas reformas importantes (Vg. Reforma Constitucional ecuatoriana), o que han abierto procesos de debate (Vg. IX Congreso cubano de la Unión de Jóvenes Comunistas) y de diálogo intergeneracional. Se trata de elementos que se vislumbran claves en un ámbito en el cual corresponde a las personas adultas “garantizar ciertas posibilidades y, por ello, la condición necesaria para la participación juvenil”.

En este sentido Evaristo Carriego, de Argentina señala:

*“Las condiciones que parecen ser necesarias para el desarrollo de la participación de los jóvenes en la institucionalidad pueden ser dos:*

- 1. Una fuerte decisión política de los adultos, a cargo de la implementación de políticas, de realizar la inversión de recursos correspondientes (claro que un clima de participación y transparencia general ayudaría);*
- 2. Un reclamo por parte de los jóvenes organizados como sujeto social que reclama su espacio, que demanda espacios y actúa para obtenerlo.*

*(...) Un obstáculo para la participación juvenil institucional suelen ser las lógicas contrapuestas, el Estado suele estar colonizado por intereses políticos con lógicas*

*de amigo-enemigo, cuando los jóvenes llegan a las convocatorias del Estado vienen de experiencias de la sociedad civil con lógicas de cooperación. Esto genera desentendimientos y frustración en los jóvenes que abandonan los espacios”.*

Las personas cubanas participantes señalan un impacto negativo de la crisis financiera internacional sobre la participación juvenil. Apuntan que las condiciones generales que deberían favorecerla se ven afectadas por las escasas opciones laborales, la disminución del empleo de jornada completa, la contracción de los salarios, el aumento del empleo informal y sin seguridad social.

Por su parte desde Ecuador se insiste en valorar las “prácticas culturales diversas” como manera de contrarrestar las “condicionantes desfavorables” fortaleciendo de este modo las potencialidades. Potencialidades que, por otra parte, se apuntan sucesivamente tanto desde Ecuador, como desde Brasil y Cuba. En ese sentido, las respuestas señalan, para el caso ecuatoriano:

*“La Constitución recientemente puesta en vigencia abre nuevos espacios y aporta significativamente a la construcción de condiciones favorables para la participación de los jóvenes en la institucionalidad pública, en sus diversos niveles. Adicionalmente, la existencia una Ley de Juventudes y la sanción del Código de la Niñez y de la Adolescencia podrían ser considerados condicionantes favorables en este sentido.*

*Por otra parte, existe una iniciativa desde la Presidencia de la República, para la articulación de acciones desde los diversos ministerios, en el marco de una política pública de juventudes. Es preciso señalar que el Estado ecuatoriano ha reconocido que, sin un activo involucramiento de los jóvenes en el diseño, la implementación y la evaluación de las acciones previstas, esta política será más de lo mismo”.*

Para el caso Brasileño:

*“Creo que existen potencialidades y condiciones, pero poco fomento e incentivo (...) La dinámica de organización de la juventud en el interior de la sociedad civil implica muy poco diálogo con los espacios institucionales. Y cuando dialogan muy pronto se establece una forma o una lógica de operar (en nivel del consenso) que conforma los grupos y los colectivos a una manera de funcionar, minando las posibilidades de cambio de las propias instituciones. Y eso en todos los niveles: local, regional y nacional.*

*En nivel regional, la presencia de agencias de cooperación, organismos internacionales multilaterales, con algunos eventos y momentos-clave que promueven la participación juvenil, es importante para fomentar el diálogo entre los jóvenes de diferentes países. Pero los resultados de muchos encuentros son*

*poco efectivos. Se producen compromisos escritos, pero sin un proceso de monitoreo que conduzca a los gobiernos a cumplir los acuerdos”.*

Y para el caso cubano:

*“En estos tiempos en que aumenta la desigualdad y la participación juvenil en la fuerza laboral disminuye vertiginosamente, Cuba atraviesa por un proceso en que se intenta fortalecer el papel de la población en la vida política, económica y social del país. En la actualidad se lleva a cabo el proceso del IX Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas. Evento que no sólo involucra a los jóvenes pertenecientes a la organización, sino a la juventud cubana en general. Se pretende que sea un espacio de debate abierto, donde los temas fundamentales traten acerca de la formación ideológica y de valores, la importancia del trabajo, el aprovechamiento del estudio y la eficiencia.*

*El desarrollo del Congreso de la UJC, tiene lugar en los marcos de los preparativos para del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), órgano político que rige la dirección del país, por lo que el análisis consciente y las propuestas que surjan de nuestro debate, tendrán un terreno fértil para que se perfeccionen y en la medida de lo posible, se implementen”.*

Finalmente señalar que la respuesta de República Dominicana al respecto apunta y reafirma la necesidad de la existencia de una voluntad política de apertura, así como de creación de mecanismos concretos como leyes, cuota, o reconocimiento de organizaciones juveniles, entre otras.

**Instituciones clave.** En relación a las instituciones consideradas clave para promover el derecho a la participación de las personas jóvenes en los procesos de toma de decisión los enunciados realizados apuntan principalmente a las organizaciones de desarrollo comunitario de la sociedad civil, organizaciones de jóvenes, religiosas y no religiosas, y organizaciones del ámbito estudiantil y la escuela, así como algunas ONG e instituciones internacionales que generan procesos de promoción de la participación juvenil, también se resalta la importancia que deben tener las instituciones públicas en el ámbito local, particularmente los gobiernos locales; así como la importancia central de la existencia o no de políticas de juventud. Se señala repetidamente como obstáculos, en particular para las instituciones públicas los reducidos presupuestos y la falta de preparación específica del funcionariado responsable.

Dina Krauskopf, de Chile, señala al respecto que *“las políticas de Juventud son un emergente relativamente reciente en el campo de las políticas sociales. Varios Estados de América Latina y el Caribe han elaborado políticas intersectoriales e integrales de juventud, con enfoques intergeneracionales y de derecho y el número de Secretarios y Viceministros de Juventud se está incrementando”.* Enunciado

que se ve respaldado y complementado por los de Argentina, Brasil, Ecuador, Cuba, El Salvador y República Dominicana.

## B) “Cuesta Arriba”

**Obstáculos, debilidades y fortalezas.** En relación a estos elementos que inciden positiva o negativamente sobre el avance de la participación juvenil en los procesos de construcción democrática se indican diversos aspectos.

Con respecto a los elementos negativos se resalta notablemente la falta de espacios abiertos y plurales, las características y condiciones desfavorables en las que se dan las relaciones intergeneracionales, el descontento y la falta de credibilidad de las instituciones y representantes políticos, así como los estigmas y la exclusión entre otros muchos factores. En este sentido sirva como ejemplo lo señalado por Dina Krauskopf:

*“La aceptación de los derechos de las personas jóvenes sufre toda suerte de embates. Faltos los jóvenes de espacios abiertos y plurales para trabajar los reconocimientos y sociabilidades – aspectos ambos que constituyen lo público común que la sociedad debiera ofrecerles – no es para sorprenderse la relación entre un grupo importante de jóvenes y lo público, la política y las instituciones, pues no aparece en el campo de sus experiencias reales. Si esos recursos fallan, ser joven se hace cuesta arriba. Y el agobio de ser joven busca sus vías de escape. Algunas de estas pueden resultar renovadoras para toda la sociedad, pero muchas otras pueden ser nocivas, en primer lugar para los mismos jóvenes y, luego, para la calidad de la vida social en su conjunto, partiendo por la democracia.*

*Por ejemplo] en Chile, para participar electoralmente hay dos obstáculos importantes para la juventud: inscripción electoral como requisito (que acaba de ser levantado, pero para después de la próxima elección presidencial). Y el sistema binominal que en las elecciones parlamentarias deja pocas posibilidades que el electorado influya”.*

En referencia a las fortalezas y elementos favorecedores de la participación juvenil se destacan proceso de descentralización que reportan una mayor autonomía de las instituciones y organizaciones en lo local; así como los procesos de fortalecimiento de la educación cívica y política; y los procesos de instauración de mecanismos concretos de exigibilidad de los derechos. Tal y como se puede observar en las respuestas apuntadas por Cuba, que señala:

*“el aumento de nivel de descentralización, que propicia mayor autonomía de las instituciones, organizaciones y territorios; un uso más racional de los recursos y las potencialidades propias; una conciencia de la necesidad de reformulación de las metas sociales a alcanzar desde nuestras propias circunstancias; una reanimación del pensamiento social y político que retoma nuestras raíces y abre posibilidades al debate, limitando el formalismo y el dogmatismo. Todos estos elementos contribuyen a reforzar la cohesión nacional y son condición básica para una participación más efectiva”.*



O desde Ecuador:

*“Como principal potencialidad es preciso destacar la existencia de un nuevo texto*

*Constitucional en el cual se garantizan los derechos de las personas jóvenes y se instauran mecanismos concretos de exigibilidad de los mismos.*

*En segundo término, y como correlato, se han abierto espacios para la participación juvenil. Por el momento la misma está limitada a los aspectos consultivos. Desde nuestro punto de vista este puede ser un interesante punto de partida que es preciso profundizar contemplando las perspectivas desde las organizaciones juveniles formales y no.*

*Otra potencialidad es el compromiso expresado por el poder ejecutivo nacional con la inclusión económica y social de los y las jóvenes de los sectores más vulnerados.*

*Nos hemos involucrado recientemente en una experiencia de participación y de construcción de ciudadanía por parte de integrantes de las denominadas ‘pandillas’. Nuestra iniciativa, además de apuntar a transformar las condiciones materiales de vida de estos jóvenes, utilizó como herramientas de ciudadanía al arte, a la producción cultural y a las nuevas tecnologías de la información. El proyecto Centros Tecnológicos de Organizaciones Juveniles no ha producido transformaciones radicales en sus destinatarios, los jóvenes Latin Kings. Sin embargo, ha contribuido a acercarlos a otros espacios de la sociedad: a instituciones del Estado, a otros colectivos de jóvenes y a ámbitos deliberativos diversos, aportando de este modo a que se reconozcan como sujetos de derecho y como protagonistas y gestores de nuevas iniciativas pensadas autónomamente”.*

### III. Relación de la participación juvenil con la violencia social

*“Toda sociedad que condena a sus jóvenes está condenándose a sí misma<sup>22</sup>”*

Varios estudios han demostrado que la estigmatización de la juventud como violenta y drogadicta es fruto de la situación de la exclusión social y de la impotencia de los jóvenes y las jóvenes ante la situación en la que viven. Por su parte sus demandas se refieren a una vida segura y de respeto a los Derechos Humanos: *“Violencia en la vida del joven significa prostitución, sexo, drogas y crimen<sup>23</sup>”.*

---

<sup>22</sup> Vargas, Tahira. *Jóvenes, delincuencia y drogas. Estudio cualitativo acerca de la delincuencia juvenil en Guaricano*. Casa Abierta. Santo Domingo, República Dominicana. 2008. Anexo II. Comentario de Antonio de Moya, citando al sociólogo español Jesús Sánchez Jurado. Página 79.

Página 41.

<sup>23</sup> *Ibíd.*

Son múltiples los factores que inciden sobre la violencia juvenil. Uno de ellos, no el único, se refiere a una respuesta a la violencia que representa para la juventud la desigualdad y la exclusión social junto la actuación del aparato represivo estatal y la opinión generada a través de los medios.

Si bien la violencia social es muy amplia la sociedad latinoamericana y caribeña tiende a culpar a los jóvenes. Por su parte el estudio de la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (Ritla) *“Mapa de la violencia: los jóvenes de América Latina”*, una persona joven latinoamericano entre los 15 y los 24 años tiene 30 veces más posibilidades de morir asesinado que para el caso de una persona europea.

Se apunta a la desigualdad social como uno de los principales factores generadores de violencia, tampoco el único por lo que no debe ser visto de forma aislada, y por tanto de violencia juvenil. De este modo se señala que en la mayoría de países de América Latina por lo general, *“más que la pobreza absoluta y generalizada, es la pobreza dentro de la riqueza, con los contrastes entre las dos y la maximización y visibilidad de la diferencia, lo que determina los niveles de homicidio de un país, y aún más los niveles de homicidio de los jóvenes”*<sup>24</sup>. Por ejemplo, *“el desarrollo de ciudades miseria es sostenido por la combinación de una rápida migración de las áreas rurales hacia las ciudades, un vertiginoso crecimiento de la pobreza urbana, la incapacidad para los pobres de las ciudades de acceder, a precios accesibles, a terrenos donde establecer una vivienda y la posesión no garantizada de las tierras ocupadas”*<sup>25</sup>.

El transfondo de comportamientos transgresores y que pueden orientarse hacia la violencia social subyace en la condición de exclusión social<sup>26</sup>. En situaciones de exclusión social las bandas y pandillas juveniles violentas pueden representar sistemas paralelos de socialización. Las bandas tiene para los jóvenes y las jóvenes el carácter gregario y de defensa territorial y de grupo, lo que genera adhesión a su interior<sup>27</sup>. Así en áreas urbanas donde las juventud sufre un fuerte sentido de exclusión y de falta de oportunidades y de cuidado es donde la violencia está bien organizada.

De este modo se genera un proceso mediante el cual la seguridad se convierte en un bien de posición, determinado por el acceso que la renta permite a “servicios de protección” privados o a la pertenencia a enclaves residenciales especiales y barrios controlados. Esta reacción “represiva” no hace más que exacerbar la sensación de exclusión social por parte de la

---

<sup>24</sup> Soletterre. Strategie di Pace. *Más allá de la represión*. Red de asociaciones Europeas y Centroamericanas para la prevención de la violencia juvenil. Editore Soletterre strategie di pace ONLUS. Milano, Italia. 2008. Página 21. [www.soletterre.org](http://www.soletterre.org)

<sup>25</sup> *Ibíd.* Página 31.

<sup>26</sup> Pérez Sainz, Juan Pablo; Mora Salas, Miror. “De la pobreza a la exclusión social: La persistencia de la miseria en Centroamérica”. Pinto Scholtbach, Alvaro; González Sánchez, Christian. *Democracia, cohesión e integración regional*. 1ª. Edición. San José, Costa Rica: Radio Nederland Training Center.

<sup>27</sup> Vargas, Tahira. *Jóvenes, delincuencia y drogas*. Estudio cualitativo acerca de la delincuencia juvenil en Guaricano. Casa Abierta. Santo Domingo, República Dominicana. 2008. Página 41.

juventud perteneciente a los sectores más marginados de la sociedad y, por lo general, contribuye a impulsarlos a formas de reacción violenta como pueden ser, justamente, las bandas juveniles.

Por su parte, desde enfoques multidisciplinarios se señala que, sin perder de vista esos procesos de exclusión, es necesario favorecer una adecuada redistribución de la renta, políticas de inclusión social, reforzamiento del sistema educativo público generación de puestos de trabajo. Asimismo se apunta la necesidad de una labor de transformación de la sociedad, que debe ser un proyecto común.

#### **IV. Conclusión**

En el presente estudio se visibiliza el rechazo que producen los partidos políticos tradicionales en la juventud de América Latina y el Caribe. Por lo tanto no es de extrañar la emergencia de espacios en la sociedad civil y la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) como herramientas de lucha y reivindicación de demandas sociales, económicas y políticas. Así como la aparición de nuevas y diversas formas de participación social y política que tienen incidencia particular en los procesos democráticos.

También queda claro que para que la participación juvenil alcance mayor institucionalidad se requiere de voluntad política de parte de la población adulta, cuya responsabilidad es precisamente acompañar a la juventud en los procesos democráticos e involucrarla más en la participación política.

Los resultados también resaltan aspectos tales como la necesidad de desarrollar aspectos operacionales de las legislaciones relacionadas, así como en el enunciado y la implementación de políticas públicas.

Un elemento al que se debe prestar particular atención hace referencia a la incorporación de la amplia diversidad de jóvenes en los procesos participativos. Diversidad que hace referencia a tendencias y factores étnicos y culturales, entre otros. En ese sentido se debe enfatizar la importancia de la incorporación de las poblaciones rurales, urbano-marginales, indígenas y afrodescendientes, entre otros aspectos.

Asimismo también se debe prestar particular atención al diálogo intergeneracional y avanzar en propuestas concretas, tales como la apertura de espacios de participación y convivencia comunitaria, así como en ámbito institucional y las políticas públicas; se han de repensar las formas de comunicación y el diálogo intergeneracional en espacios tradicionales, así como sugerir a partir de nuevas formas de sociabilidad juvenil, maneras de proponer participación de la juventud en los procesos de toma de decisiones sobre los destinos comunitarios y en los planeos locales y nacionales; el fomento de la participación debe iniciarse desde los ámbitos educativos y articular estos procesos de aprendizaje con la vida cotidiana y la política.

Para cerrar cabe tomar en cuenta lo señalado por el politólogo Manuel Alcántara que señala que se deben atajar elementos típicos que se ven muy claros en la región latinoamericana

tales como son *“la desigualdad, que es obscena, insoportable (...) y el desprecio a lo público, educación pública, salud pública, transporte público, espacio público”*; de este modo se estarán atajando los principales factores que afectan tanto a los procesos de participación como a los factores generadores de violencia en la región.

## Bibliografía

Arias, José. Un triunfo aplastante de la juventud dominicana. No va la cementera en Los Haitisies. 26 de noviembre de 2009. <http://paisdeficcion.blogspot.com>

Catrain, Pedro. ¿Es posible salir del laberinto de los partidos tradicionales? Voces de la Democracia: Panel sobre Crisis del Sistema Político Dominicano y las Posibilidades de Construcción de Alternativas Democráticas. Autoconvocad@s. Santo Domingo, 2009. [www.bocealo.com](http://www.bocealo.com)

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Hopenhayn, Martín (coordinador) Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar. Naciones Unidas. Impreso en Santiago de Chile, 2008.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe especial sobre los casos de secuestros en contra de migrantes. México, 2009.

Cumbre Judicial Iberoamericana. “Reglas sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Brasilia, 2008. [www.cej.org.co](http://www.cej.org.co)

De León Peña, Juan José. Los jóvenes y la participación política. 15 de junio de 2007. [www.ndipartidos.org](http://www.ndipartidos.org)

FLACSO-Chile. Colectivo Latinoamericano de Jóvenes. Instituto Nacional de la Juventud. Realidades juveniles en Chile. Santiago, Chile. 2009. [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)

Guzmán León, Juany. Apuntes sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. FLACSO. Secretaría General. Ponencia presentada en el IV Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. Panamá. 2009.

ONU/CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe. Políticas para la generación de empleo de calidad. Documento Informativo 2008-2009. [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Pinto Scholtbach, Alvaro; González Sánchez, Christian. Democracia, cohesión e integración regional. 1ª. Edición. San José, Costa Rica: Radio Nederland Training Center. FLACSO. 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Oficina de Desarrollo Humano (ODH). Ceara-Hatton, Miguel (director). Desarrollo humano, una cuestión de poder. Informe sobre Desarrollo Humano República Dominicana 2008. Resumen Ejecutivo. <http://odh.org.do>

Soletterre. Strategie di Pace. Más allá de la represión. Red de asociaciones Europeas y Centroamericanas para la prevención de la violencia juvenil. Editore Soletterre strategie di pace ONLUS. Milano, Italia. 2008. Página 21. [www.soletterre.org](http://www.soletterre.org)

Solís, Luis Guillermo; Rojas Aracena, Francisco (editores). Crimen organizado en América Latina y el Caribe FLACSO. Secretaría General. Santiago de Chile, 2008. [www.catalonia.cl](http://www.catalonia.cl)

Tejeda, Eddy (editor). Galván, Hecmilio; Peña Capellán, Guillermo; Valenzuela, José Jairo; Jean, Dimitri; Amazan, Bernadin. Jóvenes en el saber. Yan Impresos. Colectivo Latinoamericano de Jóvenes. FLACSO República Dominicana, 2008.

Tejeda, Eddy; Reis, Vania. En búsqueda de visibilidad: la condición juvenil en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Colectivo Latinoamericano de Jóvenes: W.K Kellog Foundation: FLACSO: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2008. Página 38.

Vargas, Tahira. Jóvenes, delincuencia y drogas. Estudio cualitativo acerca de la delincuencia juvenil en Guaricano. Casa Abierta. Santo Domingo, República Dominicana. 2008.



## ANEXO I

### (Respuestas al Cuestionario)<sup>28</sup>

1. ¿Cómo plantea el desarrollo de la **participación** de las y los jóvenes en los procesos de convivencia y gobernabilidad democráticas en los países de América Latina? ¿Cómo han sido sus contribuciones y cómo han incidido en el proceso?

<p>Evaristo Carriego</p> <p><b>Argentina</b></p>	<p>La participación de los jóvenes en los procesos de convivencia y gobernabilidad democrática se pueden pensar en dos etapas. Una primera etapa a partir de la salida de las dictaduras y el involucramiento de los jóvenes en el impulso de las nuevas democracias, donde el entusiasmo y la participación política reinaban.</p> <p>En una segunda etapa, el paso del tiempo y la consolidación de las instituciones democráticas encuentran a los jóvenes lejos de la participación política y social. Las promesas no cumplidas de consolidación social y económica, las duras disputas generacionales y las cíclicas crisis económicas alejan a los jóvenes de la participación.</p> <p>Esta segunda etapa, parece no haber sido un simple desentendimiento de las generaciones más jóvenes acerca de la cuestión democrática. Transformaciones en relación a la concepción de participación e involucramiento en las cuestiones ampliaron el concepto de participación ciudadana abriendo a través de las organizaciones de la sociedad civil un nuevo espacio. En este espacio, los conceptos de incidencia política, abogacía y desarrollo comunitario dan una nueva vuelta de tuerca a la cuestión de la gobernabilidad democrática.</p> <p>Podríamos pensar una tercera etapa, donde la participación se deslocaliza y las herramientas de información y comunicación, ponen en juego el cyberactivismo, que a su vez pone en jaque las estructuras rígidas de las instituciones democráticas.</p> <p>De esta manera, podemos pensar en algunas etapas que organizan el análisis, una primera etapa de florecimiento democrático, una etapa de desapego, que permite el surgimiento de nuevas estrategias de participación, y una tercera etapa donde la red de redes comienza a perfilar nuevas formas de participación.</p>
<p>André Sobrinho</p> <p><b>Brasil</b></p>	<p>Apertura de espacios de participación en la convivencia comunitaria y en ámbito más institucional, en las Políticas Públicas.</p> <p>Repensar las formas de comunicación y el diálogo intergeneracional en espacios tradicionales, así como sugerir a partir de las nuevas formas de sociabilidad juvenil, maneras de proponer la participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones sobre los destinos comunitarios, en los planos de lo local y lo nacional.</p>

<sup>28</sup> N/A: No Aplica (no respondió a la pregunta).



	<p>Fomentar la participación de los niños/as (para que se constituyan jóvenes más críticos y participativos); desarrollar capacidades en el ámbito escolar; articular en los procesos de aprendizaje las correlaciones entre la vida cotidiana y la Política; apoyar iniciativas de grupos juveniles, con recursos en los presupuestos públicos.</p> <p>Mis contribuciones han sido principalmente por medio de un colectivo, constituido como organización no gubernamental, llamado 'Canto Jovem'. En esta organización, desarrollamos programas. Uno de ellos se llama 'Juventud, Participación y Democracia', que actúa en la movilización social, en la articulación política local y nacional con otros grupos e instituciones, en la representación en fórums y consejos de políticas públicas; y en la producción audiovisual y materiales de comunicación que fomentan la participación juvenil en temas relacionados con la condición y la situación juvenil.</p>
<p>Dina Krauskopf</p> <p><b>Chile</b></p>	<p>En Chile en el año 2006 se inició un movimiento de estudiantes secundarios (llamado de los Pingüinos, por el uniforme que utilizan) para modificar la ley de educación que permanecía desde la dictadura. Su movilización fue exitosa al lograr la derogación de la ley y poner la educación pública de calidad en la agenda.</p>
<p>Yahaira Ceciliano</p> <p><b>Costa Rica</b></p>	<p>Podría decirse que había cierto descontento por los políticos y sus instituciones, lo que conllevaba a un descontento hacia la participación en la política. Hace poco, hubo juicios contra un ex presidente por corrupción, y esto hace que haya una mayor credibilidad en los políticos y la política, sin embargo, la crisis ha afectado mucho a las personas jóvenes y creo que mientras la situación no mejore o al menos no existan propuestas o espacios concretos para la juventud, especialmente en el tema de empleo, creo que existirá siempre un malestar y por lo tanto, un desinterés hacia la política y todo lo relacionado. Puede haber iniciativas individuales de jóvenes ligados a la política tradicional.</p>
<p>Sofía Porro</p> <p><b>Cuba</b></p>	<p>(...) La Constitución (1976) es reconocida como una de las más avanzadas de América Latina en cuanto al reconocimiento de la ciudadanía, participación y derecho al sufragio a los 16 años. En su artículo 39, apartado tercero, refiere que la familia, la escuela, los órganos estatales, las organizaciones sociales y las de masas tienen el deber de prestar especial atención a la formación integral de la juventud. Con la nueva Carta Magna se establecieron los principios generales para el desarrollo de una política nacional de juventud.</p> <p>En su capítulo primero se enuncia la preocupación del Estado por los jóvenes en cuanto a educación, salud, alimentación y vestido. La existencia de variadas organizaciones políticas y de masas [Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM), Unión de Jóvenes Comunistas (UJC)] expresa también la voluntad de propiciar espacios de reunión, debate, participación entre y para los jóvenes.</p> <p>Estas organizaciones cuentan con el respaldo legal de la propia Constitución del país (artículos 6 y 7). Su existencia hace más viables algunos de los derechos otorgados a los jóvenes, como el derecho de reunión, asociación y libre expresión. Ellos se viabilizan a través de los debates periódicos de estas organizaciones en su marco de vida y acción. Estas organizaciones también pueden promover medidas que contribuyan a satisfacer los intereses y necesidades de los jóvenes.</p>

	<p>Un momento clave del proceso de institucionalización fue la constitución de los órganos del Poder Popular, sistema político en el que se concretaba la democracia socialista cubana. En cada uno de sus órganos colegiados – Asambleas de Circunscripción municipales y provinciales, así como en la Asamblea Nacional- se crearon espacios para que la juventud alcanzara la representatividad necesaria, con este objetivo se estableció el derecho al voto a partir de los 16 años de edad y los 18 años para ser electo miembro del Parlamento.</p> <p>En suma, puede aseverarse que la institucionalización creó una legalidad socialista que refleja y asegura a los jóvenes el ejercicio directo, concreto y material de su plenitud humana (...).</p> <p>(...) hasta mediados de la década de los 80, la participación de la juventud, sobre todo en ámbitos de educación y empleo, continuo consolidándose, mientras la participación sociopolítica a nivel social comienza a registrar cierta reducción debido a cuestiones tales como la mayor estabilidad del proyecto social y el paso a la institucionalización.</p> <p>(...) A lo largo de la década del 90, aunque a nivel macro social se mantuvo un alto peso de participación juvenil en actividades sociales y económicas de importancia, e incluso en la dirección estatal y política, simultáneamente se constató el crecimiento de la pasividad en algunos sectores de la juventud frente a tareas de esta naturaleza.</p> <p>(...) Por otra parte en los datos de las últimas elecciones de delegados a las Asambleas Municipales y Provinciales del Poder Popular fue seleccionado el 9, 8% de los jóvenes menores de 30 años en esos cargos, aunque esa cifra representa una considerable reducción en relación con periodos anteriores.</p> <p>(...) Para la comprensión del significado de la participación, resulta interesante constar que la esfera sociopolítica no tiene una marcada relevancia entre las principales aspiraciones, satisfacciones y preocupaciones de la juventud.</p> <p>(...) Los resultados obtenidos evidencian la necesidad de reajustes y balances en este campo, a nivel social, que permitan a la juventud redefinir su concepto de participación y trabajar por el desarrollo de sus espacios participativos, donde los intereses individuales encuentren un lugar más pleno en los objetivos sociales que estos se plantean.</p>
<p>Mauro Cerbino e Isabel Ramos</p> <p><b>Ecuador</b></p>	<p>(...) resulta indudable que, en las últimas dos décadas, se han visibilizado fuertemente las demandas de participación política de los jóvenes en los países latinoamericanos. Es preciso señalar que esta visibilización es contemporánea con la crisis de representación política que viven nuestros países, crisis profunda del papel de mediación de los partidos políticos, y con la emergencia de nuevos actores y nuevas formas de hacer política con las que los jóvenes sienten mayor sintonía de lo que ocurría en el pasado.</p> <p>Los jóvenes, a nuestro juicio, han construido nuevos espacios de expresión y han logrado ‘hacerse escuchar’ a partir de sus organizaciones formales e informales, pero la incidencia de sus voces en los espacios de toma de decisiones sobre cuestiones que afectan sus vidas, es aún muy limitada. Es decir, más allá de los esfuerzos de los jóvenes por politizar sus demandas, su participación aún puede considerarse meramente testimonial demostrando</p>

	<p>escasa capacidad de incidencia en relación cuanto menos a ciertas lógicas formales o tradicionales que aún se aplican en el escenario de la política.</p> <p>De todos modos, resulta imposible desconocer que las luchas de los jóvenes por posicionarse como actores políticos relevantes han registrado avances importantes: primeramente, se ha logrado que la institucionalidad pública de los países latinoamericanos incorpore espacios específicos de intervención sobre las realidades juveniles. Los Consejos, Direcciones e, incluso, Ministerios de la Juventud en algunos casos, son un logro significativo en este sentido.</p> <p>En el caso de Ecuador, se han realizado avances sumamente significativos en la incorporación del sujeto joven a la vida social y política a partir de la puesta en vigencia de la constitución 2008 y de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. En cada una de estas instancias por primera vez los jóvenes son expresamente considerados como sujetos de derechos articulados alrededor de las garantías para una efectiva participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público. En la nueva constitución se incluye un capítulo en el que se especifica que el Estado reconocerá a los jóvenes y los jóvenes como 'actores estratégicos del desarrollo del país'. Está claro que se trata de conquistas que han sido posibles en estos últimos años.</p>
<p>Erika A. Arteaga</p> <p><b>El Salvador</b></p>	<p>N/A.</p>
<p>Licerio Camey</p> <p><b>Guatemala</b></p>	<p>El tema de la gobernabilidad en Guatemala, es compleja debido a como se ha venido impulsando desde los gobiernos civiles, probablemente el logro más importante fue la firma de paz, que trato de establecerse como agenda publica para el impulso de la participación de la población y la nueva forma de administración del Estado. La juventud no fue ajena a estas políticas de gobernabilidad, aunque en los "Acuerdos de Paz" no aparece como un actor social importante y fundamental para el país, tomando en cuenta que la participación política de las juventudes desde el sistema de partidos políticos, es efímera, debido a que se reduce a una participación en asuntos de campaña y el momento de las votaciones.</p> <p>Existen otros modos de participación política de la población, de una participación no formal u oficial, que se dinamiza desde la población y de los jóvenes en los diferentes espacios donde se desarrolla y vive, que es en la comunidad, el barrio, etc., que viabilizan formas distintas de la oficial.</p> <p>Es decir, sí existen otros modos de participación, que fortalece a la democracia, se deben de respetar estas distintas formas de participación, como de las comunidades mayas e indígenas, y no es posible partir de un modelo de participación, sino de formas diversas de participación, donde se promueven procesos de ciudadanías diferenciadas que son modos de participación distintos y donde los jóvenes participan directamente. En Guatemala el sistema de participación que deviene desde los pueblos mayas no es legal.</p> <p>La contribución de FLACSO Guatemala, ha sido desde la generación de espacios de debate del tema de democracia y la formación de líderes de pensamiento democrático, donde se</p>

	reflexiona la democracia como modelo y su impacto en la sociedad a partir de la realidad de una nación multicultural.
<p>Ligia Tavera Fenollosa</p> <p><b>México</b></p>	<p>(...) el Estado mexicano define a los jóvenes como aquella población comprendida entre los 12 y los 29 años de edad. En México, se reconoce formalmente la participación política de los jóvenes para los siguientes niveles de gobierno: senador y diputado federal y para gobernador en algunas entidades de la República. Los jóvenes quedan excluidos formalmente de los siguientes cargos: Presidente de la República, y Ministro de la Suprema Corte de Justicia.</p> <p>En materia de legislación electoral a nivel municipal en México existe mayor autonomía que en otros países. En México no se eligen a las autoridades municipales de manera directa sino que se vota por planilla. Generalmente la edad mínima para ser presidente municipal es de 18 años.</p> <p>Según el diagnóstico de Juan José de León Peña, “lo que uno puede encontrar entre los grupos de jóvenes de distinta condición social y de distinto bagaje educativo es un rechazo casi instintivo a todo lo que signifique política formal de corte partidista.</p> <p>Sería un error que esta lejanía con las opciones partidistas que está presente en los nuevos votantes nos llevara a considerarlos como apolíticos, e igualmente erróneo sería decir que el suyo es un desencanto con la democracia.</p> <p>De hecho, como en otras épocas, los jóvenes mexicanos están muy interesados en los problemas del país, y también como en otros tiempos manifiestan una gran indignación acerca de nuestros grandes problemas: pobreza, desigualdad, corrupción, inseguridad, discriminación, etcétera. Sostienen también una valoración alta de los valores y principios del sistema democrático pero su rechazo va contra sus sujetos principales: los partidos políticos.</p> <p>Son, ciertamente, los partidos políticos, con sus luchas internas, su falta de claridad, su beligerancia, su tendencia a generar cotos de poder reservados los que más rechazo suscitan entre los jóvenes. Pero la razón que mayor rechazo genera es que ningún partido parece tener una política clara, sensata y estructurada para este sector decisivo de nuestra sociedad.</p> <p>¿Qué debería significar una nueva actitud de los partidos frente a los jóvenes? En primer lugar, el reconocimiento de que los ciudadanos emergentes están profundamente desengañados de la política partidista, y que este desengaño, en una democracia de partidos como la nuestra, terminará por pasar factura al sistema democrático en su conjunto.</p> <p>En segundo lugar, la necesidad de articular los grandes problemas que afectan a los jóvenes: educación, empleo, vivienda, salud sexual y reproductiva, bajo un enfoque coherente, tal y como se ha hecho en la llamada ‘perspectiva de género’ respecto de las mujeres.</p> <p>Y finalmente, cabe señalar la necesidad de que los partidos abandonen esa visión a medio camino entre el paternalismo y la cursilería con los jóvenes, porque respeto y sólo respeto</p>

<p>Ligia Tavera Fenollosa</p> <p><b>México</b></p>	<p>(...) el Estado mexicano define a los jóvenes como aquella población comprendida entre los 12 y los 29 años de edad. En México, se reconoce formalmente la participación política de los jóvenes para los siguientes niveles de gobierno: senador y diputado federal y para gobernador en algunas entidades de la República. Los jóvenes quedan excluidos formalmente de los siguientes cargos: Presidente de la República, y Ministro de la Suprema Corte de Justicia.</p> <p>En materia de legislación electoral a nivel municipal en México existe mayor autonomía que en otros países. En México no se eligen a las autoridades municipales de manera directa sino que se vota por planilla. Generalmente la edad mínima para ser presidente municipal es de 18 años.</p> <p>Según el diagnóstico de Juan José de León Peña, “lo que uno puede encontrar entre los grupos de jóvenes de distinta condición social y de distinto bagaje educativo es un rechazo casi instintivo a todo lo que signifique política formal de corte partidista.</p> <p>Sería un error que esta lejanía con las opciones partidistas que está presente en los nuevos votantes nos llevara a considerarlos como apolíticos, e igualmente erróneo sería decir que el suyo es un desencanto con la democracia.</p> <p>De hecho, como en otras épocas, los jóvenes mexicanos están muy interesados en los problemas del país, y también como en otros tiempos manifiestan una gran indignación acerca de nuestros grandes problemas: pobreza, desigualdad, corrupción, inseguridad, discriminación, etcétera. Sostienen también una valoración alta de los valores y principios del sistema democrático pero su rechazo va contra sus sujetos principales: los partidos políticos.</p>
--------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2. ¿Cómo ha sido el desarrollo de la **participación política** de las y los jóvenes? ¿Cómo considera es la **situación** actual?

<p>Argentina</p>	<p>La participación política de los jóvenes se encuentra en los índices más bajos desde el comienzo de la democracia. ¿Esto es positivo? No. Lo interesante es volver a pensar el concepto de política, si la participación política se define como participación en los partidos políticos como instituciones excluyentes de la representación política, entonces los jóvenes no participan.</p> <p>Sin embargo, al pensar la política en sentido amplio, las organizaciones de la sociedad civil son foros de participación política al expresar y actuar a partir y por los intereses comunes.</p>
<p>Brasil</p>	<p>Fuera de los espacios tradicionales de participación política de los jóvenes, por medio de movimientos como los estudiantiles, y más institucional, como los Partidos (..) entiendo que actualmente en Brasil, se observa una forma de actuación política de los jóvenes, especialmente a partir de la cultura, cuyas manifestaciones y lenguajes expresan creencias, deseos y necesidades.</p> <p>Por otro lado, se han dado poco apoyo a las iniciativas juveniles autónomas, lo que genera la presencia de muchos ‘mediadores’ y con ellos sus intereses, sus formas de organización</p>

	<p>y su proyecto político. Por ejemplo, en Brasil, la participación se está fomentando sobre todo por organizaciones asociativas (las que también se denominan ONG), programas gubernamentales y no gubernamentales. Ocurre que la manera muchas veces fragmentaria como esas eventualmente actúan, siguiendo una lógica de 'gestión de los conflictos o de la pobreza' acaba por minar las energías activas del conflicto y de la política que podrían gestar otro modo de organización y participación de la juventud.</p> <p>En relación a la participación política electoral, en Brasil el voto es obligatorio y ya puede ser realizado a partir de los 16 años. Todavía, entre los 16 y 18 años es facultativo el voto. Por lo tanto, siendo obligatorio para los demás, es difícil indicar cuál sería la abstención de la población joven en los procesos electorales.</p>
Chile	<p>La región latinoamericana se encuentra ante una ola democrática reflejada en un intenso ciclo electoral. Sin embargo para solo un 27% de la población latinoamericana las elecciones son una característica de la democracia, en tanto que la libertad, entendida como el uso de derechos civiles lo es para un 42%. El 31 % de la población encuestada en América Latina no ha pertenecido nunca a una organización política o social (Latinobarómetro, 2007).</p> <p>Ante la creciente individualización y el descentramiento de la política como eje articulador de la participación social, las juventudes contemporáneas buscan la participación en órbitas que están a distancia de la política estatal y pública: grupos de encuentro, foros sociales, iniciativas comunitarias, movimientos locales juveniles, voluntariado juvenil, alianzas entre jóvenes, ecologistas e indigenistas. Se observa un incipiente y paulatino aumento de la participación en estos temas, preferentemente en los jóvenes de 15 a 25 años (CEPAL, 2004). En Chile, de acuerdo a datos del 2000, sólo el 30.9% de los y las jóvenes afirmó estar inscrito en los registros electorales. Sin embargo alrededor de un 80% votó para el plebiscito que marcó el retorno a la democracia. En las últimas elecciones municipales votó un 9 %.</p>
Costa Rica	<p>Puede haber iniciativas individuales de jóvenes ligados a la política tradicional.</p>
Cuba	<p>(...) En Cuba a lo largo de la historia de la nación ha habido un fuerte protagonismo juvenil en todos los procesos sociales y un rasgo distintivo de la participación juvenil y estudiantil ha sido su fuerte imbricación con otros actores sociales por la consecución de metas generales y no circunscritas a intereses sectoriales.</p> <p>(...) Estudios sobre opiniones y percepciones de los jóvenes sobre las organizaciones políticas y de masas manifiestan que hay una valoración no tan positiva que tiene que ver con los métodos y estilos de trabajo que imperan en estas, y con la forma en que se desempeña su función. Estas valoraciones entrañan una crítica, pero esta parte de un enfoque predominantemente constructivo, y sobre la base del compromiso individual con el proyecto social.</p> <p>... Investigaciones (...) constatan que la esfera sociopolítica no tiene, en la actualidad, una marcada relevancia entre las principales aspiraciones, satisfacciones y preocupaciones de la juventud.</p>

	<p>Por otro lado, existe entre los jóvenes cubanos una concepción estrecha, y bastante generalizada, sobre el proceso de participación, que lo concibe esencialmente como un acto que implica el cumplimiento y/o la realización de tareas convocadas...</p> <p>Este modo de entender la participación deja fuera del análisis todo lo relativo a la influencia en la toma de decisiones y la codirección; de hecho, la posibilidad de intervenir en las decisiones apenas fue mencionada.</p> <p>Aunque está bastante extendido el criterio de que es posible contar con los jóvenes y que su participación como grupo social es buena, es ligeramente mayoritario el grupo de los que consideran que existen deficiencias en la participación, las que se asocian a la falta de motivación de la juventud y la pérdida de significado en el plano individual, en relación con su propia pertenencia y participación en las organizaciones.</p>
Ecuador	<p>(...) los jóvenes ecuatorianos han pasado de la absoluta invisibilidad a la presencia, por el momento de características testimoniales, en los ámbitos de participación y de toma de decisiones políticas.</p> <p>Iniciativas desde la institucionalidad del Estado, como la incorporación del Instituto de la Niñez y la Familia a la estructura del Ministerio de Inclusión Económica y Social, el fortalecimiento de la Dirección Nacional de la Juventud y la incorporación de consejos de jóvenes en los municipios, pese a lo limitado de sus presupuestos y a la falta de preparación de los funcionarios responsables, pueden ser vistos como signos alentadores para la participación juvenil.</p> <p>La debilidad de estos espacios es que convocan a jóvenes y a organizaciones que, de todas maneras, ya han logrado construir iniciativas reconocidas como políticas. Una muestra de ello fue el proceso de consulta promovido, a nivel de todos los jóvenes del país, de cara a la Asamblea Constituyente de 2008, denominado ‘Mandato Juvenil’.</p> <p>Es preciso avanzar en la incorporación de los jóvenes ‘otros’: LGBTT, rockeros, hip-hoperos, grafitteros y un largo etcétera de diversidades, como voces legítimas para pensar los proyectos, planes y programas previstos en estos espacios institucionales.</p> <p>En este sentido, es alentador que el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 proponga algunas acciones posibles para la construcción de un ‘espacio público’ (...) que pueda enriquecerse a partir de las voces de los jóvenes diversos.</p> <p>La deuda más significativa en este sentido es la invisibilidad las juventudes indígenas, y campesinas, de cuyas realidades no existe información fiable [y] no han sido incorporados orgánicamente los espacios de consulta y deliberación de jóvenes. En este campo la deuda es muy pesada, también en términos de estudios y diagnósticos sobre la realidad de las juventudes indígenas rurales y campesinas, realidades de las que poco o nada conocemos.</p> <p>Otra muestra de miopía institucional es la situación de los jóvenes urbano-marginales, considerados objetos de intervención de las denominadas ‘políticas de seguridad ciudadana’, que privilegia la acción represiva y no procura la construcción de mecanismos</p>

	<p>de escucha y de reconocimiento positivo para estos jóvenes.</p> <p>Es decir, se han realizado avances importantes, pero es indispensable consolidar y ampliar la incidencia política de los jóvenes.</p>
El Salvador	<p>La juventud salvadoreña aun muestra apatía a la política, a pesar de contar con un sector de jóvenes organizado en temáticas de incidencia y participación política. En El Salvador esa situación se reflejó en las elecciones del año 2009, momento que generó preocupación para los partidos políticos, organismos gubernamentales y organismos internacionales, ante el desinterés que los jóvenes muestran ante la política.</p> <p>Según la encuesta presentada por el Instituto Universitario de Opinión Pública [IUDOP], en el mes de julio del año 2008, el 44.1% de la juventud dijo no tener interés en el tema político. Los datos estadísticos se validan ante los más de 130 mil jóvenes en edad de votar y de los cuales solamente 2,402 lograron inscribirse en el padrón electoral antes de las elecciones del 12 de marzo. Al final de las elecciones, la participación electoral de las juventudes fue ‘minoría’ teniendo a un gran grupo demográfico en capacidad de ejercer, pero que manifestó tener desinterés en las ofertas políticas y en los candidatos.</p> <p>En este contexto, la población juvenil salvadoreña mantiene –hasta estos tiempos- cierta ‘distancia’ en actividades políticas a pesar que organizaciones juveniles invitan a trabajar en crear acciones de incidencia política que ayuden a mejorar la situación de la población juvenil.</p> <p>En el año 2008, en el marco de la XVIII Cumbre Iberoamericana ‘Juventud y Desarrollo’, la participación de las juventudes en actividades de incidencia política tuvo mayor demanda debido a los niveles de organización juvenil. Su objetivo consistía en que las y los mandatarios presentes ratificaran la Convención Iberoamericana de los Derechos de los jóvenes, la cual los hace garantes de derechos y deberes. Esta actividad mostró en El Salvador la capacidad de las y los jóvenes para organizarse por obtener mejoras en sus demandas y ser reconocidos como actores de deberes y derechos.</p> <p>Para el año 2009, se ha observado un nivel de participación en materia de organización juvenil con el propósito de crear plataformas que ayuden a presentar propuestas concretas de las necesidades de las y los jóvenes al actual gobierno, a pesar del descontento que les ha generado no contar con una organización específica y autónoma que vele por los derechos de la juventud, ante la supresión de la Secretaría de la Juventud, que fue fundada por el anterior gobierno.</p>
Guatemala	<p>La democracia en Guatemala inicia en el año de 1986, con la llegada de un presidente civil, anterior a esta eran todos de índole militar, y tomando en cuenta la Firma de Paz en el año de 1996, ha elevado la participación de los jóvenes, pero el problema es la calidad y los espacios políticos de participación de las juventudes, que es efímera y de contextos coyunturales de elección de autoridades estatales.</p> <p>En Guatemala se debe de tomar en cuenta que el porcentaje de población joven y su participación, sí la mayoría de población los menores de 30 años son el 70% de 13.3 millones de habitantes y la población de las edades de 15 a 29 años es el 29%. Éste</p>



Guatemala	<p>La democracia en Guatemala inicia en el año de 1986, con la llegada de un presidente civil, anterior a esta eran todos de índole militar, y tomando en cuenta la Firma de Paz en el año de 1996, ha elevado la participación de los jóvenes, pero el problema es la calidad y los espacios políticos de participación de las juventudes, que es efímera y de contextos coyunturales de elección de autoridades estatales.</p> <p>En Guatemala se debe de tomar en cuenta que el porcentaje de población joven y su participación, sí la mayoría de población los menores de 30 años son el 70% de 13.3 millones de habitantes y la población de las edades de 15 a 29 años es el 29%. Éste porcentaje el 38.4 pertenecen a la población indígena (Mayas, Garífuna y Xinca) y el 53.5% se encuentran en las zonas rurales. Si la población joven vive en las zonas rurales, quiere decir que mantiene un vínculo con su comunidad donde participa y que desarrollan modos distintos de participación que el Estado no acepta y reconoce.</p>
México	N/A
República Dominicana	<p>1. (...) tuve la oportunidad de conocer algunas experiencias donde la inserción de los jóvenes en política es más ordenada, más saludable porque se han creado los mecanismos para facilitarla. También hay países como Venezuela, Ecuador y Bolivia donde hay una masiva incorporación de los jóvenes a los quehaceres políticos por la voluntad de las elites y del Estado, así como de las organizaciones. Otros países están rezagados y la inserción de los jóvenes se da más forzada</p> <p>2. Siempre han estado presentes las y los jóvenes latinoamericanos en los grandes acontecimientos sociales, políticos y económicos. Desde revoluciones, guerras civiles, protestas, movimientos juveniles; hasta las manifestaciones culturales y artísticas.</p>

3. ¿Comparando las formas de **inclusión** y participación (en poderes del Estado-ejecutivo, local, parlamento, poder judicial y partidos políticos), qué se puede indicar?

Argentina	<p>No existen políticas de estado relacionadas con la 'inclusión' de los jóvenes en la toma de decisiones y especialmente en aquellas políticas que los afectan directamente. Las iniciativas existentes no han tenido en la historia de la democracia una continuidad y un volumen que permitan establecer resultados (mucho menos evaluaciones).</p> <p>Las iniciativas más estables han sido las de la sociedad civil, en el caso de la Argentina, desde 1993 hasta la fecha, existe una federación nacional de organizaciones juveniles (Plataforma, Consejo, Mesa) que actúa como organismo de cooperación entre Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y promoción de políticas de juventud.</p>
Brasil	<p>Algunas iniciativas son implementadas, mientras tanto funcionan más como aprendizaje, más como aspecto formativo que político o de toma de decisiones. Por ejemplo, 'el parlamento joven' que es una iniciativa de algunos parlamentos estatales (provinciales) y del Congreso Nacional, donde los jóvenes seleccionados experimentan la cotidianidad de un parlamento. Otras iniciativas que no se dirigen solamente a los jóvenes, sino a la</p>

	<p>sociedad civil como un todo, son las comisiones de legislación participativa, donde la sociedad puede presentar proyectos de ley. Sin embargo, esas comisiones son poco divulgadas y poco legitimadas en el ambiente legislativo.</p> <p>En el Poder Judicial es bastante difícil la participación de la sociedad. Una institución importante que está estimulando la garantía de los derechos por medio de acciones concretas es el Ministerio Público. Ocurre, todavía, que los mecanismos de acceso a esta institución son muy tecnicistas, burocratizados, lo que dificulta la participación de la sociedad y, particularmente, de los/las jóvenes y sus colectivos.</p> <p>En el Poder Ejecutivo, la participación de da básicamente por medio de Consejos. Algunos funcionan de forma deliberativa y otros, de manera consultiva. Existe mucha presencia de jóvenes en esos consejos, pero aun no se ha hecho una investigación más acabada de éste tipo de participación y cuáles son las influencias que ejercen los y las jóvenes, considerando las dinámicas internas y la cultura política (...) Por otro lado, aunque en un ambiente democrático, la historia política de Brasil, su régimen autoritario y centralizador, aún tiene influencia en las formas de gestión pública y gubernamental, lo que a veces desconsidera a tales Consejos, que pasan a figurar de una manera manipulada o deslegitimada ante las decisiones gubernamentales.</p>
Chile	<p>Cabe destacar que a partir de los 18 años las personas son juzgadas como adultas, reproduciendo el importante problema de la ambigüedad del sujeto juvenil: la juventud engloba la adolescencia y es bastante común que las personas jóvenes queden subsumidas o desvanecidas en las propuestas bajo la categoría de adulto. Así, las particularidades de este grupo tienden a diluirse en un diseño de política social, económica y laboral dirigida al conjunto de la población adulta sin distingo alguno. En este sentido, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes inicia un necesario avance para el marco normativo jurídico de las políticas.</p> <p>Aunque los primeros instrumentos legales relacionados con la juventud se remontan a los años setenta (el Estatuto de la Niñez y la Juventud de Cuba, por ejemplo), lo que actualmente conocemos como 'leyes de juventud' tiene una historia mucho más reciente. Se considera que la ley especifica el desarrollo de políticas. Las políticas públicas trazan la línea. Los planes estratégicos las aterrizan y requieren los rubros presupuestarios correspondientes con claridad en las asignaciones y como transferencia de la nación. Existe la necesidad de incluir un sistema de seguimiento de la ejecución presupuestaria con enfoque poblacional.</p> <p>Uno de los primeros instrumentos legales fue aprobado en 1991 en Chile, pero se concentró exclusivamente en establecer las normas correspondientes al Instituto Nacional de la Juventud, creado en los comienzos de la restauración democrática comenzada en esos años. En esta línea de creación de instancias oficiales siguieron México y Perú.</p> <p>La Ley de Juventud de Colombia, aprobada en 1997, es la que comienza un ciclo que llevó a que otros países imitaran dicho esfuerzo, aprobando sus respectivas leyes de juventud: República Dominicana en el 2000; Ecuador y Nicaragua en el 2001; Costa Rica y Venezuela en 2002 y Honduras en el 2006. Estas leyes crean organismos de juventud, definen quién</p>

	<p>es joven, describen un conjunto de derechos y fijan líneas respecto al desarrollo de políticas nacionales de juventud.</p> <p>Otros países se encuentran en diversos grados del proceso de producción de estas leyes. Bolivia cuenta con un proyecto de ley no aprobado y otro tanto ocurre con Guatemala (que cuenta con un proyecto similar pero propuesto por movimientos juveniles), El Salvador (hay algunas iniciativas en estudio en el Congreso) y Paraguay (que comenzó a recorrer también este camino). Por su parte, en Argentina, Brasil, Panamá y Uruguay, no se conocen iniciativas de este tipo.</p> <p>En las leyes de juventud hay temas operacionales que deben desarrollarse pues, con los años de existencia, aparecen como fundamentales: la necesidad de darle fuertes características vinculantes, la posibilidad de que los jóvenes sean consultados, la existencia de presupuestos organizados alrededor de políticas y no diseminados y fragmentados. Para ello, son necesarias políticas poblacionales, con mecanismos de escucha e inclusión juvenil, la visibilización de las juventudes como sujeto de poder y decisión y andamiaje institucional fuerte. Es necesaria la incidencia de la ley en otros escenarios que los tradicionalmente establecidos para jóvenes.</p> <p>La vida práctica de las leyes ha empezado a dar lugar a revisiones y reformas que es interesante revisar someramente. En el 2007 se dieron iniciativas de este tipo en Colombia y Costa Rica. Colombia realizó en Medellín un balance nacional de 10 años de la ley con la participación de jóvenes de todos los sectores, parlamentarios, funcionarios y expertos. Hubo bastante consenso en que la pregunta no era si la ley sirve, sino materializar la ley. Existe la sensación de que se ignora su existencia. Se reconocieron éxitos provenientes de la institucionalidad derivada de la ley, que se concretaron en la defensoría del pueblo y los consejos municipales de juventud. El funcionamiento de estos tiene diversos niveles y características perfeccionables, pero son valorados en el avance de lo local.</p> <p>Lo local aparece claramente como con un mayor potencial de avance en los temas de juventud y el desarrollo de políticas de juventud .Se visualiza el potencial de Colombia Joven como red de trabajo líder para promocionar y dar a conocer la ley y las políticas.</p> <p>(...) tres países incluyen en su Constitución el derecho a la participación juvenil: Colombia, Cuba y Paraguay.</p>
Costa Rica	<p>La participación de jóvenes en esos espacios es reducida, y generalmente cuando se da, son jóvenes que participan ligados a partidos mayoritarios y por lo tanto, representan sobre todo intereses partidarios y no de la juventud.</p>
Cuba	<p>En la sociedad cubana posrevolucionaria la juventud ha constituido un segmento social vital y la participación ha estado en los fundamentos mismos de la concepción del proyecto, de ahí que la relación juventud-participación social sea un eje central de análisis y evaluación de su funcionamiento.</p> <p>Su papel relevante a partir del triunfo de la Revolución en múltiples tareas productivas, culturales y defensivas vitales para el país, convirtió al grupo juvenil en</p>

	<p>un segmento estratégico para el desarrollo nacional. La juventud potenció su participación sociopolítica a partir de una fuerte inserción social, resultante de las nuevas condiciones creadas para el acceso a la educación y al empleo. La oportunidad de ingreso a la vida adulta con perspectivas de progreso legitimó el significado del cambio y reforzó su participación y compromiso.</p> <p>Se puede afirmar que los jóvenes se colocaron a la cabeza de las transformaciones económicas, sociales y políticas del país en estos años.</p> <p>La juventud también participa en organizaciones y asociaciones que abarcan a la población sin distinciones generacionales (CTC, CDR, FMC). Estas organizaciones mantienen una alta incorporación de jóvenes aunque no siempre representan para ellos un real espacio de participación, por desactualización de sus métodos y estilos de trabajo, o porque los intereses juveniles quedan demasiado diluidos en los objetivos generales de la organización. Se han producido opiniones críticas por parte de la juventud acerca del formalismo en la pertenencia a estas organizaciones en diferentes lugares y la falta de una atención diferenciada a sus problemáticas particulares.</p> <p>Paralelamente a la participación en organizaciones, existen otros indicadores que permiten evaluar mejor la participación juvenil como son los referidos a su ubicación en cargos de dirección administrativos, gubernamentales o políticos. Los menores de 30 años constituyen el 15, 7% del total de personas ocupadas en cargos de dirección, lo que representa el 4,1% de la juventud que trabaja en el sector estatal. Aunque estas cifras pueden evaluarse como un buen nivel de inserción de la juventud en la dirección de los procesos de trabajo, se hace necesario un fortalecimiento de su participación.</p> <p>En cuanto a la presencia de representantes de la juventud en los gobiernos territoriales (provinciales y municipales) la proporción había oscilado entre la cuarta y la sexta parte del total a lo largo de casi 20 años de existencia del Poder Popular. En los últimos periodos se mantiene una tendencia decreciente, en lo que influye la reducción de la proporción juvenil en la estructura etaria de la población, y la reducción de los intereses participativos en sectores de la juventud.</p> <p>En el contexto cubano actual, la participación sociopolítica es una esfera donde se aprecia la heterogeneidad de los comportamientos juveniles, que se expresa en una diversidad de posiciones, esto como consecuencia de una real inclusión de la juventud en todos los procesos de desarrollo del país.</p>
Ecuador	<p>Como es conocido, Ecuador vive un momento de profundas transformaciones en la institucionalidad pública, cuyo origen es posible ubicar en la deslegitimación de los ámbitos tradicionales de la política, como los partidos y el parlamento.</p> <p>El poder ejecutivo ha incorporado a numerosos jóvenes como funcionarios, y eso debe ser reconocido como un avance. Pese a ello, es posible que estos funcionarios jóvenes no sean representativos de iniciativas juveniles y que, por el contrario, hayan sido designados debido a sus cercanías con los valores y las prácticas del mundo adulto.</p>

Ecuador	<p>Como es conocido, Ecuador vive un momento de profundas transformaciones en la institucionalidad pública, cuyo origen es posible ubicar en la deslegitimación de los ámbitos tradicionales de la política, como los partidos y el parlamento.</p> <p>El poder ejecutivo ha incorporado a numerosos jóvenes como funcionarios, y eso debe ser reconocido como un avance. Pese a ello, es posible que estos funcionarios jóvenes no sean representativos de iniciativas juveniles y que, por el contrario, hayan sido designados debido a sus cercanías con los valores y las prácticas del mundo adulto.</p> <p>En el poder legislativo, también es importante destacar el aumento de asambleístas que tienen menos de 40 años, con respecto a períodos anteriores. Es preciso señalar, sin embargo, que esta suerte de 'recambio generacional' no es producto de la democratización del parlamento, sino del desprestigio de las instituciones políticas.</p> <p>No contamos con información fidedigna sobre la presencia de jóvenes en los gobiernos locales.</p>
El Salvador	N/A
Guatemala	<p>Los indicadores de participación desde el Estado son negativos, existe un Consejo Nacional de la Juventud, CONJUVE, que tiene un presupuesto anual de 4 millones de quetzales, es decir medio millón de dólares, bajo la dirección del poder Ejecutivo. Además los proyectos y programas de apoyo a la juventud desde el Estado están diseminados en los diferentes ministerios sin que coordinen trabajo alguno, lo que demuestra a un CONJUVE la poca responsabiliza de su rectoría en el tema, que por ley debe de desempeñarlo, mientras que los pocos esfuerzos por impulsar leyes desde el Congreso de la Republica, se muestran con el trabajo que realiza la Comisión de Juventud, al mantener activa el tema de juventud en el poder Legislativo.</p> <p>En los demás espacios de participación, lo local es más dinámico desde algunas municipalidades llamados de la "Buenas Prácticas" que han asumido el tema de juventud como prioritario, debido a la violencia que involucra a los jóvenes y otros temas donde participan los jóvenes principalmente en la organización, la recreación y la cultura.</p>
México	

4. ¿Existen condiciones que incidan en resultados diferentes en la participación de las y los jóvenes en los procesos de **institucionalidad** a nivel local, nacional y regional?

Argentina	<p>Las condiciones que parecen ser necesarias para el desarrollo de la participación de los jóvenes en la institucionalidad parecen ser dos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Una fuerte decisión política de los adultos, a cargo de la implementación de políticas, de realizar la inversión de recursos correspondientes (claro que un clima de participación y transparencia general ayudaría);</li> <li>-Un reclamo por parte de los jóvenes organizados como sujeto social que reclama su espacio, que demanda espacios y actúa para obtenerlo.</li> </ul>
-----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>(...) La participación es un proceso que se aprende, que requiere de una inversión de tiempo y esfuerzo a lo largo del tiempo, por ello los adultos son responsables de garantizar ciertas posibilidades y, por ello, la condición necesaria para la participación juvenil.</p> <p>Un obstáculo para la participación juvenil institucional suele ser las lógicas contrapuestas, el Estado suele estar colonizado por intereses políticos con lógicas de amigo-enemigo, cuando los jóvenes llegan a las convocatorias del Estado vienen de experiencias de la sociedad civil con lógicas de cooperación. Esto genera desentendimientos y frustración en los jóvenes que abandonan los espacios.</p>
Brasil	<p>Creo que existen potencialidades y condiciones, pero poco fomento e incentivo (...) La dinámica de organización de la juventud en el interior de la sociedad civil implica muy poco diálogo con los espacios institucionales. Y cuando dialogan muy pronto se establece una forma o una lógica de operar (en nivel del consenso) que conforma los grupos y los colectivos a una manera de funcionar, minando las posibilidades de cambio de las propias instituciones. Y eso en todos los niveles: local, regional y nacional.</p> <p>En nivel regional, la presencia de agencias de cooperación, organismos internacionales multilaterales, con algunos eventos y momentos-clave que promueven la participación juvenil, es importante para fomentar el diálogo entre los jóvenes de diferentes países. Pero los resultados de muchos encuentros son poco efectivos. Se producen compromisos escritos, pero sin un proceso de monitoreo que conduzca a los gobiernos a cumplir los acuerdos.</p>
Chile	<p>‘La inclusión de los jóvenes en espacios de desarrollo, es un tema muy complicado, ... donde tiene que existir una verdadera voluntad política y un acompañamiento de otros actores jóvenes...’ (...) ‘El proceso que ha consolidado la participación de los jóvenes en los espacios de concertación y toma de decisiones ha tenido que sufrir diversos cambios y soportes técnicos desde algunas organizaciones no gubernamentales y el compromiso de los propios jóvenes. Ahora podemos decir que hemos alcanzado la credibilidad para ser considerados en cierta forma, como actores estratégicos del Desarrollo Local’. Marco Antonio, Región de San Martín – Perú, participante del Foro del Colectivo Juventud.</p>
Costa Rica	<p>Realmente son pocas las instituciones, no hay instituciones que inicien procesos de fortalecimiento a nivel local, y como se dijo anteriormente pueden haber jóvenes involucrados pero es a partidos en el ámbito local, y me parece que la participación juvenil se da especialmente en ámbitos informales u organizaciones desde las cuales trabajan por sus derechos o intereses.</p>
Cuba	<p>El peso de la crisis financiera internacional cae nuevamente sobre los grupos más vulnerables; los jóvenes, ciudadanos con escasa o ninguna experiencia laboral, se convierten en uno de los sectores más afectados. La disminución del empleo de jornada completa, la contracción de los salarios, el aumento del empleo informal y sin seguridad social son rasgos de esta crisis que se manifiestan de manera constante en el ámbito juvenil; representando el 40,2%30del total de desempleados a escala mundial [Helle Damgaard Nielsen, ‘La crisis económica y financiera mundial y su impacto en la juventud’].</p>

2009].

Esto junto con otros rasgos característicos de la depresión financiera: deterioro del nivel de vida, abandono de los estudios son retos que la juventud mundial enfrenta hoy día. Cuba no ha estado exenta de los impactos de la crisis, sin embargo, en los últimos meses se ha implementado algunas medidas para fomentar, fortalecer y proteger la participación de la población en la economía y la educación. Entre estas se pueden citar la nueva Ley de Seguridad Social, la posibilidad de la doble contratación, el decreto ley No.259 sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo y el perfeccionamiento del sistema de educación superior.

En estos tiempos en que aumenta la desigualdad y la participación juvenil en la fuerza laboral disminuye vertiginosamente, Cuba atraviesa por un proceso en que se intenta fortalecer el papel de la población en la vida política, económica y social del país. En la actualidad se lleva a cabo el proceso del IX Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas. Evento que no sólo involucra a los jóvenes pertenecientes a la organización, sino a la juventud cubana en general. Se pretende que sea un espacio de debate abierto, donde los temas fundamentales traten acerca de la formación ideológica y de valores, la importancia del trabajo, el aprovechamiento del estudio y la eficiencia.

El desarrollo del Congreso de la UJC, tiene lugar en los marcos de los preparativos para del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), órgano político que rige la dirección del país, por lo que el análisis consciente y las propuestas que surjan de nuestro debate, tendrán un terreno fértil para que se perfeccionen y en la medida de lo posible, se implementen.

La juventud cubana tiene la oportunidad de repensar su papel en la sociedad y la necesidad de su protagonismo para el desarrollo armónico de la misma. El Congreso de la UJC tiene la oportunidad de discutir no sólo nuestro papel en la vida política, sino en la vida económica y social, identificar las necesidades, preocupaciones, intereses y motivaciones de la población juvenil y generar iniciativas de desarrollo en todos los ámbitos del país.

La UJC tiene la oportunidad de analizar su estructura y de conocer cómo la percibe el resto de los jóvenes que no pertenecen a ella. Es el momento de analizar su papel político e ideológico y la necesidad de adaptar el mismo a las condiciones de la sociedad cubana actual. Discutir los espacios de participación existente y sus potencialidades reales (políticos, culturales, sociales económicos, locales, provinciales, nacionales). Construir metas colectivas que se identifiquen con los intereses de nuestra heterogénea juventud y los involucre y haga parte en proyectos a corto, medianos y largo plazo.

Período propicio para replantearnos el papel tanto político como de actor estratégico del desarrollo en todas las esferas del ámbito nacional. Es la ocasión de convertir los espacios de reflexión, en campos de acción, donde los problemas se conviertan en soluciones y las críticas en alternativas. El futuro de la juventud cubana, de su papel en esferas como la educación, la cultura, la salud, la economía, la política, estará determinado en buena parte en lo crítico, consciente, constructivos que logremos ser en este proceso

	<p>El reto que se impone es el de llevar a cabo un proceso consciente y comprometido con nuestro proyecto, sin temores a las opiniones y posturas divergentes, sin reproducir discursos tradicionales ni obsoletos, que sea la genuina voz de la juventud cubana, fortaleciendo un modelo alternativo al capitalismo, que debe ser dialéctico y estar en constante revisión, para asegurar la equidad, la integración social y el desarrollo ininterrumpido de nuestra sociedad.</p>
Ecuador	<p>La Constitución recientemente puesta en vigencia abre nuevos espacios y aporta significativamente a la construcción de condiciones favorables para la participación de los jóvenes en la institucionalidad pública, en sus diversos niveles. Adicionalmente, la existencia una Ley de Juventudes y la sanción del Código de la Niñez y de la Adolescencia podrían ser considerados condicionantes favorables en este sentido.</p> <p>Por otra parte, existe una iniciativa desde la Presidencia de la República, para la articulación de acciones desde los diversos ministerios, en el marco de una política pública de juventudes. Es preciso señalar que el Estado ecuatoriano ha reconocido que, sin un activo involucramiento de los jóvenes en el diseño, la implementación y la evaluación de las acciones previstas, esta política será más de lo mismo.</p> <p>Consideramos que la existencia de esta iniciativa en los más altos niveles de gobierno puede promover la participación y favorecer la incidencia política de los jóvenes.</p> <p>Como condicionantes desfavorables, podríamos señalar la existencia de enormes desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas entre los y las jóvenes ecuatorianos. En este sentido, es importante destacar que los enormes esfuerzos realizados por el estado para la inclusión económica y social de las mayorías deben ser complementados con iniciativas que promuevan, además, la valoración de las prácticas culturales diversas, con signo positivo.</p>
El Salvador	N/A.
Guatemala	<p>La institucionalización de participación de la juventud desde el Estado es fundamental para las políticas públicas (...) de los espacios donde se trabaja el tema, que puede orientar a la creación de procesos de larga data, para las alternativas de participación de las juventudes, tomando en cuenta la participación de los espacios de donde vive y se desarrolla comunitariamente las juventudes.</p> <p>Aunque la institucionalidad en la práctica desde el Estado es un tema difícil y complejo que descifrar cuando las condiciones políticas son adversas y fundamentalmente cuando se dependa de las decisiones de los adultos, pero debe de seguirse con el debate para la transformación del modelo democrático y la forma de hacer política participativa en nuestros países.</p>
México	N/A.
República Dominicana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dos condiciones. La voluntad política de apertura, que viene dada por el compromiso social de las elites, y la creación de mecanismos concretos como leyes, cuotas, el reconocimiento de organizaciones juveniles, etc.</li> <li>2. (...) algunas de las condiciones es la diversidad, la apertura, el dialogo directo y sencillo.</li> </ol>



	Es decir, crear espacios donde se permita la diferencia y se tomen decisiones por mayoría, pero siempre respetando el derecho de las minorías.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

5. Al nivel regional, nacional y local, ¿cuáles son las **instituciones** claves que fomentan el derecho de participación equitativa de las y los jóvenes en los procesos de toma de decisiones?

Argentina	<p>Las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las relacionadas con el desarrollo comunitario (crecidas durante los 90) fomentan en mayor medida la participación juvenil. Particularmente las organizaciones estudiantiles y las organizaciones de educación no formal tienen matrices relacionadas con la participación juvenil.</p> <p>En términos de posibilidades y factores claves no explotados en la promoción de la participación y la ciudadanía democrática la escuela es un espacio donde las tensiones se hacen presentes siempre.</p>
Brasil	<p>En nivel local y nacional, los Consejos son, en teoría, espacios o institucionalidades que fomentan en derecho a la participación;</p> <p>En todos los niveles, escuelas u organizaciones de aprendizaje, que utilizan de algunas metodologías participativas; las organizaciones no gubernamentales más próximas o vinculadas a los movimientos sociales; los partidos políticos que organizan sus colectivos juveniles; en Brasil (...) las entidades de Movimiento Estudiantil, que realizan sus asambleas y que mantienen cierta incidencia en las Universidades, con poder de influencia en los organismos de gobierno, sobre todo al nivel federal;</p> <p>En el nivel más regional, citarí a las ONG internacionales y las agencias de cooperación de las Naciones Unidas.</p>
Chile	<p>Las políticas de Juventud son un emergente relativamente reciente en el campo de las políticas sociales. Varios Estados de América Latina y el Caribe han elaborado políticas intersectoriales e integrales de juventud, con enfoques intergeneracional y de derecho y el número de Secretarios y Viceministros de Juventud se está incrementando.</p>
Costa Rica	N/A
Cuba	<p>El movimiento juvenil asociativo está compuesto por (...) organizaciones que tienen una actividad sistemática en la vida política y social de los jóvenes cubanos. Se pueden citar: la Organización de Pioneros 'José Martí' (OPJM), la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM), la Federación Estudiantil Universitaria (FEU) y la Unión de Jóvenes Comunistas [UJC].</p> <p>(...) Los jóvenes también se encuentran representados en organizaciones a que abarcan un espectro más amplio de grupos sociales: La Central de Trabajadores de Cuba, Los Comités de defensa de la Revolución, La Federación de Mujeres Cubanas, La Asociación Nacional de Agricultores Pequeños.</p>

	<p>A su vez, los espacios de participación se abren en torno a asociaciones no institucionales como son las Brigadas Técnicas Juveniles (BTJ) y la Asociación Hermano Saíz (AHS).</p> <p>(...) Otras posibilidades de participación se hallan en los Clubes de computación, las asociaciones Filatélicas, los campamentos juveniles de campismo, las Casa de Cultura y recreación, etc.</p>
Ecuador	<p>(...) los Municipios han incorporado la participación de jóvenes en instancias consultivas. A nivel Nacional, se está construyendo una política pública de juventudes cuya implementación requiere de la articulación y de la construcción de iniciativas interinstitucionales.</p> <p>La Dirección Nacional de Juventud y la Secretaría de Pueblos, Nacionalidades y Participación son las instituciones que deberían garantizar el derecho a la participación de los y las jóvenes. Desgraciadamente, los presupuestos reducidos, la falta de preparación específica de los funcionarios responsables y la falta de un proyecto político desde el Estado hacia los jóvenes hacen que este rol no se cumpla, más allá de las voluntades personales de determinados funcionarios.</p> <p>A nivel de la región Andina, el Organismo Andino de Salud, aunque no como función específica, está construyendo una plataforma muy interesante para la participación y el involucramiento de los jóvenes en la prevención del embarazo en adolescentes. No conocemos que se estén dando iniciativas de integración regional de la participación juvenil en otros ámbitos.</p>
El Salvador	<p>A nivel regional se destacan las actividades organizadas por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) quienes presentaron una serie de actividades enfocadas a la participación política de las y los jóvenes en temas de integración, así como a la toma de decisiones enfocadas a las acciones tomadas por el organismo bilateral.</p> <p>En El Salvador, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFA) ha desarrollado una serie de actividades a lo largo del año 2009, con el propósito de conocer las demandas de las juventudes y apoyándoles en materia de financiamiento para poder ejecutarlas.</p> <p>Por otra parte, el Programa de Seguridad Juvenil en Centroamérica (PSJ) Iniciativa de ICCO e Iglesias en Acción (Holanda) desarrolló ante la creciente violencia social e institucional que afecta, sobre todo, a la población joven de Centroamérica, un programa que está apoyando con un espacio que implemente políticas adecuadas y respetuosas de los derechos humanos, y generen mayor incidencia de las juventudes en temas de participación y tomas de decisiones...</p>
Guatemala	<p>Es difícil determinar instituciones, pero se parte de la idea de los espacios reales de participación de las juventudes, que devienen de las instituciones comunitarias (consejos, juntas directivas, comités, etc.), en la municipalidad (corporación y comisiones) y las organizaciones que ellos mismos van creando.</p>
México	N/A
República	1. Sólo las organizaciones de base como las asociaciones y clubes, las ligadas a la iglesia

Dominicana	<p>como la pastoral juvenil, algunas entidades de productores como los cafetaleros, las ONG que trabajan con jóvenes y en forma esporádica los movimientos juveniles locales, regionales o nacionales.</p> <p>2. Las instituciones que más fomentan la participación equitativa de la juventud son: las deportivas y las religiosas.</p>
------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6. ¿Cuáles cree que son los principales **obstáculos, las debilidades y las fortalezas** para el avance de la participación de las y los jóvenes en los procesos políticos que fomenten la convivencia y la gobernabilidad democráticas? ¿Qué **experiencias** exitosas se pueden destacar?

Argentina	<p>Obstáculos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-lógicas amigo-enemigo vs. Lógicas de cooperación.</li> <li>-ausencia de un sujeto social con una demanda organizada</li> <li>-falta de estabilidad en las políticas de participación por parte del estado democrático.</li> </ul> <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-falta de inversión en recursos para la participación.</li> <li>-relaciones intergeneracionales</li> </ul> <p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-las experiencias de la sociedad civil</li> <li>-iniciativas aisladas del Estado, cuando han podido ser evaluadas. (Por lo tanto generado aprendizaje). Por ejemplo, la iniciativa de la Plataforma Federal de Juventudes de Argentina es un espacio de participación exitoso, aunque todavía sea 'joven' como institución, y sea mayormente sociedad civil.</li> </ul> <p>La iniciativa de algunas organizaciones de educación no formal, como Scouts de Argentina a través de su programa 'Foro Nacional de Jóvenes', desarrollado por más de 10 años.</p>
-----------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Chile	<p>La aceptación de los derechos de las personas jóvenes sufre toda suerte de embates. Faltos los jóvenes de espacios abiertos y plurales para trabajar los reconocimientos y sociabilidades – aspectos ambos que constituyen lo público común que la sociedad debiera ofrecerles – no es para sorprenderse la relación entre un grupo importante de jóvenes y lo público, la política y las instituciones, pues no aparece en el campo de sus experiencias reales. Si esos recursos fallan, ser joven se hace cuesta arriba. Y el agobio de ser joven busca sus vías de escape. Algunas de estas pueden resultar renovadoras para toda la sociedad, pero muchas otras pueden ser nocivas, en primer lugar para los mismos jóvenes y, luego, para la calidad de la vida social en su conjunto, partiendo por la democracia.</p> <p>En Chile, para participar electoralmente hay dos obstáculos importantes para la juventud: inscripción electoral como requisito (que acaba de ser levantado, pero para después de la próxima elección presidencial). Y el sistema binominal que en las elecciones parlamentarias deja pocas posibilidades que el electorado influya.</p>
Costa Rica	<p>Según la encuesta Nacional de juventud, los jóvenes creen en la democracia como el mejor sistema de convivencia, sin embargo, existe un descontento con las instituciones y sus gobernantes. Cuando exista mayor credibilidad en las instituciones y los representantes políticos, creo que habrá mayor interés de la juventud en participar activamente. Igualmente, desde la política no ha dejado de visualizarse la juventud, como un sector de votantes en potencia, y simplemente, una vez obtenido este tipo de apoyo, las necesidades de los jóvenes son olvidadas.</p>
Cuba	<p>(...) asistimos a una época signada por el escepticismo juvenil, el distanciamiento hacia las instituciones y el predominio de la pasividad y la apatía políticas...</p> <p>(...) De forma particular, para Cuba, los obstáculos están inexorablemente ligados al bloqueo impuesto por los EE.UU., y a la política agresiva e injerencista de las administraciones de este país con respecto al proyecto revolucionario cubano. Esto impacta, de manera directa e indirecta, la participación sociopolítica de los jóvenes y las posibilidades de concreción, funcionamiento y legitimación de la democracia cubana, sometida a continuos ataques.</p> <p>En cuanto a las debilidades, están relacionadas con los impactos negativos generados por la formalización y estancamiento de los espacios de participación y las organizaciones políticas, que han generado específicamente en la juventud una pérdida de motivación y significación; el estrechamiento de la concepción de la participación, y el impacto de esto en el quehacer político; el incremento de las desigualdades sociales entre los jóvenes, y las connotaciones en la cohesión social; las expectativas insatisfechas (en varios órdenes: económico, social, político) y la concentración de un segmento de la juventud en la búsqueda de salidas individuales, lo que lo aleja de la participación en soluciones y metas colectivas.</p> <p>No obstante, ante este panorama se cuenta con significativas fortalezas para el desarrollo de una gobernabilidad democrática y la participación de los jóvenes en este proyecto.</p>

	<p>(...) Por otro lado, la situación de crisis y la consiguiente reestructuración económica (con sus impactos en la esfera social) también han generado elementos favorecedores y dinamizadores de la participación y la democracia, que ante las nuevas circunstancias enriquecen y fortalecen las herramientas con que cuentan los cubanos para la continuidad y legitimidad de su proyecto social y revolucionario.</p> <p>Se pueden mencionar: el aumento de nivel de descentralización, que propicia mayor autonomía de las instituciones, organizaciones y territorios; un uso más racional de los recursos y las potencialidades propias; una conciencia de la necesidad de reformulación de las metas sociales a alcanzar desde nuestras propias circunstancias; una reanimación del pensamiento social y político que retoma nuestras raíces y abre posibilidades al debate, limitando el formalismo y el dogmatismo. Todos estos elementos contribuyen a reforzar la cohesión nacional y son condición básica para una participación más efectiva.</p> <p>(...) Los jóvenes se preocupan por cuáles son las metas –individuales y sociales- a las que pueden aspirar con posibilidades reales de satisfacerlas y que permitan un ajuste entre sus expectativas de realización personal y las necesidades sociales. Entonces hay que trazar políticas más ajustadas a sus necesidades e intereses, que favorezcan una elevada participación social del grupo por el significativo papel de la juventud en la continuidad de cualquier proyecto social.</p> <p>(...) Es vital interesar a la juventud, motivarla y otorgarle espacios propicios para que se incluya en los procesos de cambio. Ello supone el establecimiento de relaciones horizontales donde el joven sea respetado, considerado según sus posibilidades, sus aportes y no se sienta discriminado por su edad, inexperiencia o desinformación.</p> <p>Todo lo anteriormente expuesto evidencia la necesidad de reajustes y balances que permitan a la juventud redefinir su concepto de participación y trabajar por el desarrollo de sus espacios participativos, donde los intereses individuales encuentren un lugar más pleno en los objetivos sociales que estos se plantean.</p>
Ecuador	<p>Como principal potencialidad es preciso destacar la existencia de un nuevo texto constitucional en el cual se garantizan los derechos de las personas jóvenes y se instauran mecanismos concretos de exigibilidad de los mismos.</p> <p>En segundo término, y como correlato, se han abierto espacios para la participación juvenil. Por el momento la misma está limitada a los aspectos consultivos. Desde nuestro punto de vista este puede ser un interesante punto de partida que es preciso profundizar contemplando las perspectivas desde las organizaciones juveniles formales y no.</p> <p>Otra potencialidad es el compromiso expresado por el poder ejecutivo nacional con la inclusión económica y social de los y las jóvenes de los sectores más vulnerados.</p> <p>Un obstáculo de grandes proporciones es la cultura política de descompromiso y falta de espacios para la militancia no clientelar que la sociedad ecuatoriana ha heredado de los períodos anteriores de gobiernos, marcados por la impronta del ajuste neoliberal.</p> <p>Otro obstáculo tiene que ver con la desigualdad, económica y étnico-cultural, en la que se construyen las representaciones sociales sobre la participación política de los jóvenes:</p>

	<p>la subalternización de las etnias no mestizas, de las personas pobres y de las prácticas ajenas a los valores de los sectores dominantes, marcan una desconfianza fuertemente arraigada en el compromiso, en la ‘seriedad’ y en las motivaciones de las personas jóvenes para involucrarse en cuestiones de interés colectivo.</p> <p>Desde la mirada dominante, los jóvenes son vistos como incapaces, poco preparados, poco serios y descomprometidos con las problemáticas sociales.</p> <p>Nos hemos involucrado recientemente en una experiencia de participación y de construcción de ciudadanía por parte de integrantes de las denominadas ‘pandillas’. Nuestra iniciativa, además de apuntar a transformar las condiciones materiales de vida de estos jóvenes, utilizó como herramientas de ciudadanización al arte, a la producción cultural y a las nuevas tecnologías de la información. El proyecto Centros Tecnológicos de Organizaciones Juveniles no ha producido transformaciones radicales en sus destinatarios, los jóvenes Latin Kings. Sin embargo, ha contribuido a acercarlos a otros espacios de la sociedad: a instituciones del Estado, a otros colectivos de jóvenes y a ámbitos deliberativos diversos, aportando de este modo a que se reconozcan como sujetos de derecho y como protagonistas y gestores de nuevas iniciativas pensadas autónomamente.</p>
El Salvador	<p>Obstáculos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusión</li> <li>• Pobreza</li> <li>• Violencia</li> <li>• Apatía de ciertos sectores juveniles</li> </ul> <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de una cultura cívica democrática</li> <li>• Bajos niveles de participación</li> <li>• No se sienten representados políticamente</li> <li>• No hay continuidad a propuestas sobre políticas públicas</li> <li>• Apoyo en actividades de incidencia por parte de los gobiernos.</li> </ul> <p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El interés por organizarse de un sector focalizado de la juventud</li> <li>• Capacidad de organización e incidencia</li> <li>• Interés por mejorar las condiciones de las juventudes</li> </ul>
Guatemala	<p>Obstáculos y debilidades:</p> <p>El sistema de partidos políticos pero desde su práctica misma, porque la ley como tal, está muy bien elaborada, es decir, una práctica que se encuentra cooptada por los intereses políticos y los dueños de los partidos políticos.</p> <p>En términos educativos, no existe una educación cívica y política que genere e impulse una educación para el conocimiento de los modos de participación diversa de la población en una nación multicultural, sino se reduce a una educación que enseña una</p>

Guatemala	<p>Obstáculos y debilidades: El sistema de partidos políticos pero desde su práctica misma, porque la ley como tal, está muy bien elaborada, es decir, una práctica que se encuentra cooptada por los intereses políticos y los dueños de los partidos políticos.</p> <p>En términos educativos, no existe una educación cívica y política que genere e impulse una educación para el conocimiento de los modos de participación diversa de la población en una nación multicultural, sino se reduce a una educación que enseña una democracia como sistema de participación única.</p> <p>Fortalezas: El nivel de entusiasmo de las juventudes para la participación y de los pocos espacios de organizaciones donde luchan y generan debates para la participación y demanda de sus derechos sociales.</p> <p>Experiencia exitosa: Los procesos que permanecen en el tiempo porque los "logros alcanzados" en el tema de juventud en Guatemala aun es incierta. Es decir, el proceso que sigue la Coordinadora nacional de juventud, CNJ, que en cierta medida aglutina a un buen numero de organizaciones juveniles mayas y ladinas, el cual siguen en demanda de los derechos de los jóvenes y el debate constante del tema en la esfera estatal.</p>
México	N/A
República Dominicana	<p>1. (...) es el sistema dominante que promueve un anquilosamiento del pensamiento, y en realidad a las clases dominantes no les interesa una renovación social en base a ideas de la juventud, que muchas veces irán contra sus bochornosos privilegios. Los partidos tradicionales, la jerarquía eclesial y la clase empresarial, como poderes fácticos son el poder detrás del poder que impide, limita y mediatiza la participación autónoma de los jóvenes.</p> <p>Me gustaría destacar algunas experiencias: La Red de jóvenes de Guachapita; La Juventud Progresista del Liceo Amelia Ricart; La Multitud; Justicia Global; La Coordinadora de Organizaciones Juveniles de San Francisco de Macorís; Ocoa Joven.</p> <p>2. Los obstáculos son la falta de interés en la política por la forma en que se hace.</p>

## ANEXO II

(Tablas 1 y 2)

Tabla 1. Problemas de violencia juvenil

<b>Países</b>	<b>Los tres principales problemas de violencia juvenil</b>		
<b>Argentina</b>	Marginalidad y falta de expectativas	Ausencia de proyectos individuales y sociales, drogadicción	Ausencia de parámetros y modelos Desempleo
<b>Brasil</b>	Desigualdades sociales, dificultades de acceso a la educación y al trabajo	Discriminación y victimización	Conflictos recurrentes de consumo abusivo y tráfico de droga
<b>Chile</b>	Delincuencia	Violencia en las escuelas	Violencia en la pareja
<b>Colombia</b>	Conflicto armado Hurto	Narcotráfico y delincuencia común Homicidio	Pandillas y culturas juveniles Extorsión
<b>Costa Rica</b>	Rebeldía	Falta de autoridad por parte de los padres de familia	Núcleo en el que se desenvuelven
<b>Ecuador</b>	Maltrato intrafamiliar	Violencia intergeneracional	Suicidios
<b>El Salvador</b>	Pandillas	Delincuencia	Violencia y maltrato intrafamiliar
<b>México</b>	Violencia intrafamiliar	Violencia callejera	Violencia en el noviazgo
<b>Perú</b>	Delincuencia, pandillas	Abuso de drogas y alcohol, violencia	Falta de educación y capacitación



		intrafamiliar	adecuada
<b>República Dominicana</b>	Consumo de alcohol y drogas narcóticas	Participación en el micrográfico de drogas y actividades conexas	Violencia y agresividad asociada generalmente a lo anterior
<b>Venezuela</b>	Robo	Porte ilícito de armas	Posesión de drogas

Fuente: CEPAL (2008).

Tabla 2. Jóvenes muertos por homicidio (de cada 100.000 habitantes):

1. El Salvador	92,3
2. Colombia	73,4
3. Venezuela	64,2
4. Guatemala	55,4,
5. Brasil	51,6

Fuente: elaborada a partir de los datos del estudio *Más allá de la represión*. Soletierre (2008).

# La devastación silenciosa: jóvenes y violencia social en América Latina

Enrique Gomáriz Moraga

## I. Introducción

La violencia y criminalidad en América Latina presenta características bastante identificadas a la vez que mantiene algunos mitos cognitivos de difícil remoción; esto último particularmente en lo que se refiere a población joven y principalmente población joven masculina.

Es cierto que el indicador grueso de criminalidad en la región, el homicidio, es un fenómeno principalmente juvenil. La población joven representa el 36,6% del total de homicidios en América Latina. Este dato más que duplica al del mismo indicador para la siguiente región del mundo en la cual tiene mayor importancia, el caso África en donde representa el 16,1% del total de homicidios. Sin embargo así no se percibe con claridad lo que ello significa específicamente para dicha población en términos demográficos y sociales. Se percibe con mayor claridad la gravedad de la situación cuando se refiere la tasa de jóvenes víctimas de homicidios cada cien mil habitantes. En un país de alta violencia como El Salvador, donde la tasa nacional de homicidios fue en 2009 de 70 por cien mil habitantes, la tasa específica de jóvenes fue ese año de 270 por cien mil habitantes.

La falta de visibilidad de estos datos sobre la matanza de jóvenes, principalmente varones, tiene como consecuencia que las políticas públicas en la materia no son realmente consistentes. Esto puede guardar relación diversos factores, entre ellos cabe señalar la fuerte tendencia en las sociedades violentas a culpabilizar sin más a los jóvenes o bien a considerar que es natural su mayor mortandad. Por otra parte, existe una importante dificultad política y mediática para mantener y elevar la voz de la juventud como sujeto social. Además entre la propia juventud la percepción y la costumbre a estos niveles de victimización es mayor que en el resto de la sociedad (García y Gomáriz, 2005).

Es decir, la matanza de población joven por causa de violencia constituye una realidad dramática pero de percepción difusa y discreta en las sociedades latinoamericanas; en donde además la población adulta tiene una visión segmentada y adultocrática del problema.

Ante esta perspectiva se pretende mostrar la verdadera relevancia del fenómeno de la participación y victimización de los jóvenes en la violencia social de la región y su relación con la velada percepción social existente, para señalar la necesidad de un cambio consciente en cuanto a la respuesta pública y las políticas públicas al respecto.

A lo largo de este documento se aportará un marco conceptual de la temática, así como un acercamiento a la dimensión de la participación y victimización de la juventud en la

violencia y criminalidad latinoamericana. También se analiza la naturaleza de la violencia juvenil, particularmente en lo referente pandillas y se reflexionará en torno a la forma de enfrentar problema.

## **II. Marco conceptual.**

Examinar el grave problema de la participación y la victimización de la juventud en la violencia que aflige a América Latina requiere superar ciertos mitos sobre el sistema político general, las causas de la violencia y la criminalidad y la propia condición actual de la juventud en la región. Solamente de este modo será posible desarrollar políticas coherentes con la realidad de la problemática.

No obstante en este apartado se pretende examinar algunos elementos conceptuales de particular relevancia; en particular, el enfoque de partida sobre gobernabilidad y convivencia democrática; así como, una discusión en torno al fenómeno de la violencia en la región y sus causas; finalmente se revisará en torno al enfoque para analizar la condición de la juventud en la región.

### **1.1 Enfoque de partida: gobernabilidad y convivencia democrática.**

La definición más difundida en torno al concepto de gobernabilidad alude al binomio legitimidad-eficacia, *“en el que los gobernantes, para decirlo de manera extremadamente sintética, goza del reconocimiento de la ciudadanía, y ello se alimenta, se nutre y depende, además de que las promesas que se plantean se cumplan”* (Introducción institucional de FLACSO, Espin, 2010). Sin embargo esta forma de aproximarse al sistema político latinoamericano presenta algunos inconvenientes tanto cognitivos como normativos. Esta definición se ajusta a una perspectiva orientada a la búsqueda de la estabilidad mundial, que prefiere países de alta gobernabilidad a países ingobernables y mucho menos a Estados Fallidos. Sin embargo, en términos normativos entraña un serio problema: *“Como se ha dicho desde los más diversos puntos de vista, esto puede alejar a la gobernabilidad de la aspiración propiamente democrática: en un régimen autoritario, la eficacia puede ser aplastante y el reconocimiento por temor no infundado, puede también generar una legitimidad también aplastante como lo ha demostrado sin ir más lejos la historia del siglo XX”* (Guzmán, 2009, p.2).

Existen dos vías para evitar este inconveniente; sustituir el concepto de gobernabilidad por el de gobernanza, que si bien no refiere al desempeño apunta más hacia la relación entre clase gobernante y clase gobernada. La otra opción ha consistido en relacionar de alguna forma la gobernabilidad con el sistema democrático, así se habla de “gobernabilidad democrática”; o bien relacionando gobernabilidad y convivencia democrática. Sin embargo estas últimas soluciones se refieren solo parcialmente al principal reto de muchos países latinoamericanos a comienzos del siglo XXI: la consolidación democrática.

En ese sentido la consolidación de la democracia se refiere al desarrollo de dos elementos fundamentales. Por un lado el establecimiento y desarrollo de unas reglas del juego democrático (con la institucionalidad correspondiente); y por otro lado, la orientación de

su desarrollo hacia el bien común (lo que implica la reducción de las desigualdades injustas).

Tratando de ampliar el entramado de relaciones más allá de las que se establecen entre clase gobernante y clase gobernada, agregando las que se establecen horizontalmente entre las personas, las comunidades, los segmentos poblacionales que habitan un determinado país, la idea de convivencia democrática se orienta principalmente a “sacar a la luz a los actores de la gobernabilidad”. Sin embargo, en este sentido, no se debe confundir el simple desarrollo de organizaciones de la sociedad civil con la creación de ciudadanía.

Por otra parte no se debe perder de vista que el principal problema que tiene América Latina consiste aún en que trata de asentar la democracia sin apoyarse sobre una base claramente mayoritaria de demócratas convencidos. Algo que se expresa tanto en el conjunto de la ciudadanía como respecto de los actores sociales y, en particular, de la sociedad civil organizada. Y todo ello pese a que la idea de sustituir la democracia representativa por la participativa ya ha sido superada en la región por una visión más amplia de articulación entre ambas.

En general se puede afirmar que aún se mantiene el mito de que el desarrollo socioeconómico es lo importante y que el desarrollo sociopolítico es poco más que una *nota bene*. Sin embargo es necesario desarrollar un cuadro que convoque al ejercicio de la responsabilidad respecto del desempeño del sistema político y la creación persistente de ciudadanía sustantiva (que no se refleja necesariamente en desarrollo de organizaciones de la sociedad civil). Importa subrayar que el apoyo a la democracia como sistema —reglas del juego e instituciones correspondientes— es fundamental para que dicho apoyo adquiera un carácter sustantivo; es necesario que la ciudadanía apoye mayoritariamente la democracia con independencia del color político del gobierno elegido.

El compromiso con la democracia es un reto fundamental en la región, que debería ocupar un lugar prioritario en las agendas nacionales (de todos los actores) y que sin embargo no se percibe claramente. Este reto guarda relación con la necesidad de crear una ciudadanía sustantiva que, desde luego, no tiene el mismo proceso de desarrollo que ha tenido en otras regiones. La consolidación de la democracia en América Latina pasa obligadamente por el incremento radical de una ciudadanía —y una sociedad civil organizada— convencida de que la democracia es el mejor sistema posible. No se debe presumir la vocación democrática de la población o subvalorare frente los problemas socioeconómicos. Algo que guarda relación con las causas y efectos de la violencia social en la región hoy uno de los principales obstáculos que enfrenta la consolidación democrática en América Latina.

## **1.2 El fenómeno de la violencia social y sus causas.**

Existe consenso en torno a que la región presenta un cuadro de violencia y criminalidad que tiene su propia naturaleza y no es solamente una secuela de la violencia política de décadas anteriores. Una de las características de América Latina en la actualidad refiere al hecho de ser una de las regiones con menores conflictos bélicos internacionales y, al

mismo tiempo, ser una de las de mayor violencia social – con la tasa promedio de homicidios por esta causa más alta del mundo—.

Para captar los rasgos del actual escenario conviene reconocer las diferencias con el inmediatamente anterior, que corresponde a los años sesenta y setenta. En el escenario previo, América Latina ya mostraba apreciables niveles de violencia social y criminalidad, pero con notables diferencias según países. Había países con niveles tradicionales de violencia e inseguridad, como Brasil, algunos países andinos y la mayoría de los centroamericanos, mientras había otros con baja violencia y criminalidad como Uruguay, Chile, Costa Rica o Panamá. Pero este cuadro se articulaba y muchas veces se subordinaba a una fuerte presencia de violencia política, que afectó tanto a países con apreciable violencia social (Brasil) como a países con un nivel mucho menor de la misma (Uruguay). Puede afirmarse que es la violencia política la que determina la mayor respuesta del Estado, en general regímenes de seguridad nacional plantearon que el enemigo interno estaba formado por las fuerzas subversivas y la criminalidad. En este escenario previo queda establecida en la sociedad civil una alta justificación y permisividad de las actitudes violentas (bien revolucionarias o antisubversivas).

El nuevo escenario que se conforma en torno a mediados de los ochenta, se caracteriza por la disminución de la violencia política y la transición a la democracia. Este tránsito hacia los Estados de Derecho se produce en contexto de una crisis de época y ajuste económico. Comienza a manifestarse al tendencia general al aumento de violencia social y criminalidad; fenómeno rampante en los países en donde ésta ya era tradicional, como es el caso de Brasil o el triángulo norte de Centroamérica. Sin embargo la tendencia, si bien en menor grado, es común para todos los países de la región. Las respuestas a este nuevo escenario fueron particularmente lentas.

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

De este modo también la discusión en torno a las causas ha ido evolucionando. Así, por ejemplo, existe consenso en torno al origen multicausal de la violencia y se apuntan factores diversos destacando los demográficos, migratorios, familiares, socioeconómicos, sociopolíticos, culturales y valóricos (PNUD, 2010). Sin embargo, este consenso teórico no se mantiene rigurosamente y mucho menos se sacan las consecuencias pertinentes. En ese sentido es frecuente que al analizar la problemática se observen casi exclusivamente los problemas socioeconómicos, particularmente la desigualdad social. Incluso cuando

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

Si se acepta que el origen de la violencia es multicausal, es necesario superar el análisis centrado en la pobreza y la desigualdad. Ello no significa considerarlas como un asunto menor, sino entenderlas como dos factores entre otros en un cuadro complejo.

Ocurre lo mismo cuando se estudian las diferentes expresiones de violencia y criminalidad. La diferenciación de tipos de criminalidad puede referir a los derechos que viola, como sucede con la distinción general entre los delitos contra la vida y los referidos a la propiedad de las personas. También pueden distinguirse por sus orígenes, como hace el Informe sobre Desarrollo Humano sobre América Central, que menciona tres nichos delictivos: crimen organizado, narcoactividad y delitos asociados a las pandillas juveniles (PNUD, 2010). Asimismo puede establecerse la diferencia según tipología de violencia, como hace la UCA en El Salvador: a) violencia asociada al crimen organizado y el narcotráfico; b) violencia interpersonal (un bloque que incluye desde la violencia entre personas no delincuentes, violencia intrafamiliar y la asociada a delincuencia menor); c) violencia asociada a las pandillas juveniles (Cruz, 2004)

En todo caso, se debe lograr un consenso básico sobre el mapa tipológico de expresiones de violencia y criminalidad de cada país o subregión para favorecer la posibilidad de asentar sólidas políticas de seguridad ciudadana.

### **1.3 La percepción de la juventud en la presente coyuntura regional.**

En relación a la situación de la juventud en la actual coyuntura regional existe cierto consenso acerca de su protagonismo respecto de los altos niveles de violencia y criminalidad en la región. Esto implica que análisis que se haga sobre dicho protagonismo estará previamente afectado por el enfoque general que se posea sobre la situación de la juventud en América Latina.

Para realizar un análisis válido se debe evitar adoptar –consciente o inconscientemente– un enfoque adultológico/adultocrático sobre esta materia. Sin embargo al simplificar ese riesgo es común considerar únicamente la versión excluyente y culpabilizadora de ese enfoque y no su polo opuesto, que podría denominarse como el adultocentrismo privilegiante y culposo.

Generalmente, las críticas se dirigen contra el primero, que guarda relación con la tendencia de la población adulta a excluir a la juventud de los escenarios de actuación estratégica y de toma de decisiones. Dicha actitud se asocia a una visión culpabilizadora de la juventud, que suele corresponderse con las corrientes políticas conservadoras.

Sin embargo, no parece menos perniciosa la visión adultocrática opuesta, consistente en considerar que la condición de la población joven la convierte en la poseedora del juicio justo sobre los problemas de las sociedades actuales. Visión asociada generalmente a corrientes progresistas. Este tipo de adultocentrismo tiene dos expresiones principales: la sobreprotectora y la propiamente culposa. La sobreprotectora consiste en extender a la población joven protecciones que corresponden a la población menor de edad, incluso

planteando una acotación de límites etarios para delimitar la población joven, tal y como lo hace Organización Panamericana de la Salud (OPS); sin embargo este planteamiento conlleva problemas de conceptuales y políticos en sus categorizaciones. Por otra parte, el adultocentrismo culposo tiende a considerar los comportamientos de la población joven como una crítica acertada de la sociedad adulta y a justificarlos cuando son disfuncionales. Es común que se esta perspectiva se combine con la anterior. En esta perspectiva, por ejemplo, si la juventud toma distancia de la política colectiva/pública ello sería muestra de los problemas del sistema democrático y no de problemas de actitud por parte de esta población. La lectura de los datos, bajo un enfoque adultocréntrico culposo, siempre se orienta en la misma dirección: mostrar las razones que justifican el comportamiento de la población joven frente al mundo adulto.

Esa visión adulta culposa impide reconocer con claridad cómo la juventud expresa los aspectos más positivos pero también más negativos del cambio de época; lo cual debe constituir una preocupación del conjunto de la sociedad y no se resuelve ni excluyéndola, ni otorgándole un cheque en blanco. De hecho, los jóvenes actuales parecen mostrar una agudización de algunos de sus comportamientos tradicionales, tanto positivos (búsqueda de lo genuino, lo ideal, etc.), como negativos (inclinación al comportamiento de riesgo, impaciencia, etc.).

En realidad, el enfoque adultocrático en sus dos versiones, culpabilizante o culposa, impide desarrollar un debate productivo con la población joven, que necesita ser considerada como un interlocutor válido más, sin prejuicios desvalorizantes o su contrario. Esta precaución metodológica es particularmente relevante cuando se examina el protagonismo de la juventud en el contexto de la elevada violencia social en la región. De hecho, el reconocimiento de la dramática victimización que sufren la juventud en este contexto resulta más fácil si se superan los enfoques adultocráticos y se va mas allá de la propia percepción que tienen la población joven sobre esta problemática.

## **2. La dimensión del protagonismo juvenil en la victimización.**

Como se ha mencionado anteriormente el nuevo escenario violento de la región muestra un elevado nivel de delitos contra la vida y la propiedad, si bien la composición difiere notablemente según países. Este cuadro general presenta un trazo bastante común referido al protagonismo de la población joven en este contexto, ya que su protagonismo es proporcionalmente similar tanto en los países con niveles altos de violencia como en los que presentan niveles mucho menores, si bien en los primeros se acentúa relativamente.

Anteriormente se hizo también referencia a que la proporción de jóvenes entre las víctimas de homicidio en América Latina es mucho más alta que en otras regiones del planeta: el 36.6% frente al 16,1% en África, el 12% en Norteamérica, el 2,4% en Asia, el 1,6% en Oceanía y el 1,2% en Europa (Soleterre, 2008).

Sin embargo, esta información general todavía no da una idea fiel de la dimensión del fenómeno. Es necesario obtener las tasas específicas para cada segmento de la población nacional. Si se observan tasas referenciales que muestran la cantidad de jóvenes asesinados por cien mil habitantes se aprecia que son considerablemente elevadas (para

2008, en El Salvador del 92,3; en Colombia, del 73,4, etc.). Sin embargo, este tipo de medición aún no es la más apropiada pues no refiere los homicidios al mismo universo poblacional (la población joven); por tanto falsea la comparación con las tasas sobre el resto de las edades e impide una comparación adecuada entre países ya que ésta queda mediada por el peso de la población joven en cada población nacional.

La forma más efectiva de identificar el nivel de riesgo de cada segmento poblacional consiste en obtener las tasas específicas para cada categoría, establecidas según el cruce entre factores diferenciales, principalmente sexo y edad. Este tipo de tasa permite la comparación, tal y como muestra el cuadro 1 (realizado para una investigación propia para Centroamérica en el año 2005; García y Gomáriz, op. Cit.)

Revisando estos datos se puede observar que ya en el año 2004 los jóvenes de ambos sexos componen el segmento poblacional con mayor riesgo de ser víctima de homicidio. Por otra parte se destaca que ya a mediados de la década pasada, las elevadas cifras referidas a la población joven estaban presentes tanto en países de alto nivel de violencia, como El Salvador, como en países de bajo nivel como Costa Rica; si bien existe una diferencia de grado entre ambos casos.

### CUADRO 1

#### Tasa de homicidios por categoría, 2003-2004

##### Guatemala, El Salvador y Costa Rica

	Guatemala		El Salvador		Costa Rica	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Población (total)	34,9	40,1	36,0	47,6	7,2	6,6
Hombres (total)	64,9	66,6	66,6	79,3	12,0	11,0
Jóvenes (18-29)	88,3	80,0	72,4	99,1	11,6	11,7
Menores (1-17)	9,1	7,8	7,2	11,4	2,2	0,71
Mujeres (total)	6,2	7,8	6,9	7,3	2,2	2,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de PNUD y PDH para Guatemala, Instituto de Medicina Legal y Policía Nacional Civil para El Salvador y Poder Judicial para Costa Rica.

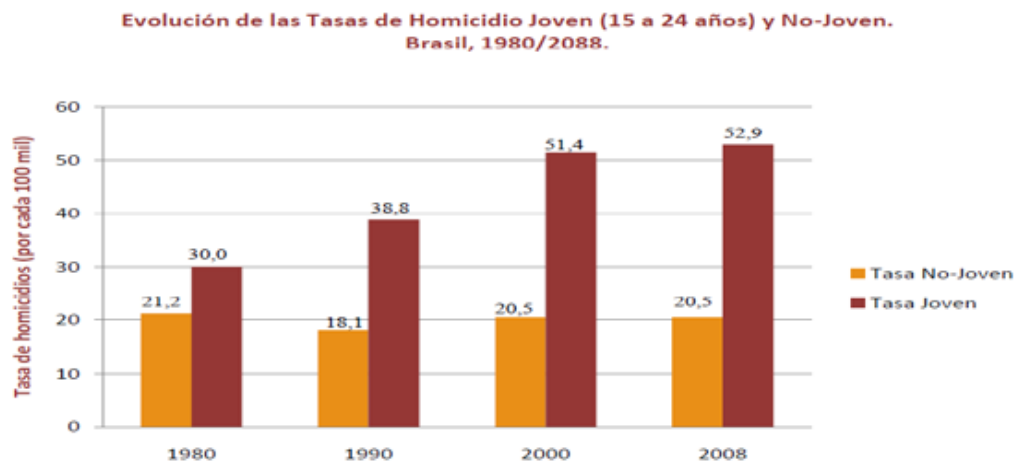
Al examinar los datos del año 2004 puede observarse que los jóvenes de ambos sexos componen el segmento poblacional con mayor riesgo de ser víctima de homicidio, seguidos por los hombres de todas las edades. Por su parte, las mujeres de todas las edades presentan el menor riesgo, con cifras semejantes a las de la población menor de 18 años. Pero lo que importa destacar es que ya a mediados de la década pasada, las elevadas cifras referidas a la población joven estaban presentes tanto en países de alto nivel de violencia, como El Salvador, con una tasa nacional de 47,6 por cien mil habitantes, como en países de bajo nivel como



Costa Rica, cuya tasa nacional era apenas del 6,6. Desde luego, existe una diferencia de grado entre ambos casos, que indica que el peso de la población joven es mayor en los países de más elevado nivel de violencia: en Costa Rica la tasa de la población joven en 2004 apenas superaba la de los hombres de todas las edades (11,7 frente a 11,0), mientras en el Salvador esa diferencia era más apreciable (99,1 frente a 79,3).

La evolución del peso creciente de los jóvenes en los homicidios se comprueba también en un reciente estudio realizado en Brasil por el Instituto Salgari, que se ha presentado como el Mapa de la Violencia 2011, donde puede apreciarse (Gráfico 1) que el avance de la violencia homicida en Brasil en las últimas décadas tuvieron como resorte fundamental el asesinato de los jóvenes (Salgari, 2011). Como puede apreciarse, la tasa de homicidios de los no jóvenes en Brasil se mantiene constante en el tiempo, entre 1980 y el 2008, mientras que la tasa de los jóvenes casi se duplica para el mismo período.

GRAFICO 1



Fuente: SIM/SVS/MS

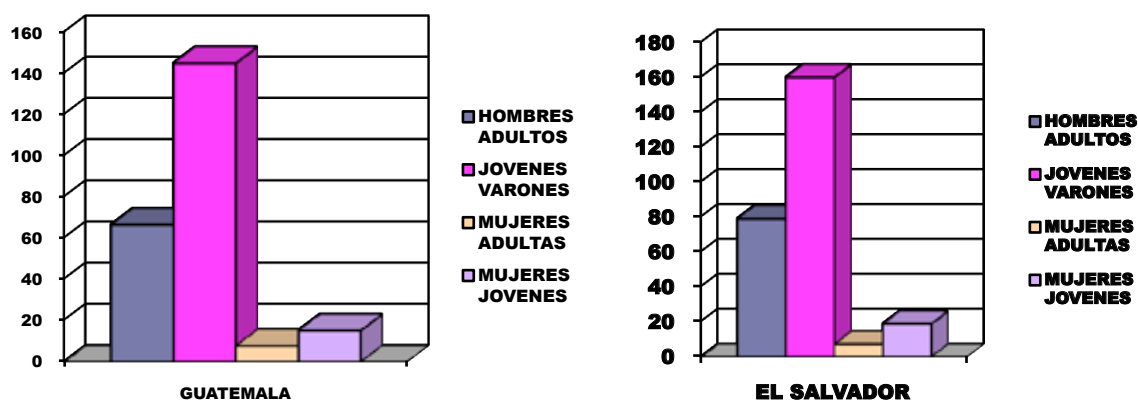
Al desagregar la población joven por sexo se aprecia que la tasa de homicidios específica para los el caso de los hombres es considerablemente mayor que la femenina. Eso sucede en todos los países, si bien en los de mayor nivel de violencia esas cifras adquieren una dimensión descomunal (Gráfico 1). En efecto, las tasas de homicidios para la población joven, tanto en mujeres como en hombres, es mayor cuando se comparan con sus respectivas para la población adulta. En general, las mujeres jóvenes presentan una tasa que es el doble de las mujeres adultas. Para el caso de los hombres jóvenes la desproporción es enorme: las tasas de homicidio de los jóvenes varones en 2004 se sitúan en torno al 150 por cien mil en Guatemala y El Salvador (en el caso de Costa Rica también se produce ese salto, pero en cifras más reducidas: 20 por cien mil).

Estas cifras no han parado de crecer conforme se ha ido acentuando en la pasada década el incremento de la violencia y la falta de manejo de la inseguridad. Ello puede apreciarse atendiendo la mayor tasa de homicidios para el continente americano en el año 2009, que

corresponde a El Salvador y se sitúa en 70,1 por cien mil habitantes. Pues bien, si atendemos a la desagregación por sexo y edad se revela la verdadera dimensión de la masacre que está sucediendo con los hombres jóvenes en ese país.

GRAFICO 2

**Riesgo de ser víctima de homicidio en personas adultas y jóvenes, por sexo**  
**(Tasas específicas, año 2004)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto de Medicina Legal y PNC, la PDH y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

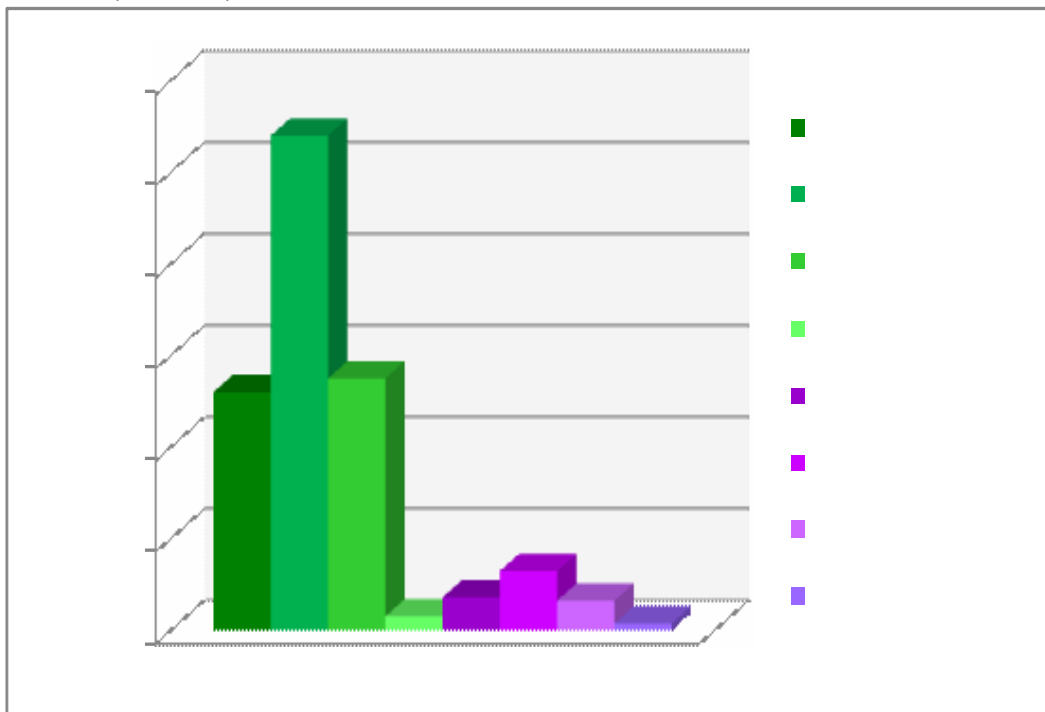
Como puede apreciarse en el gráfico 2, las tasas de los hombres en todos los grupos etarios son notablemente más altas que las de las mujeres; si bien la tasa específica de las mujeres jóvenes asciende a 32,5, que es mayor que la tasa nacional de la mayor parte de los países latinoamericanos. Es decir, cuando los niveles de violencia son tan altos, ninguna categoría poblacional se libra de esta emergencia. Sin embargo, las tasas de los hombres jóvenes simplemente estallan, alcanzando la cifra de 270 homicidios por cien mil hombres jóvenes, que -ahora sí- representa la tasa específica mayor del mundo en 2009. Como veremos seguidamente, tasas tan elevadas sólo habían sido alcanzadas por Colombia en torno al cambio de siglo.

Esta devastación de hombres jóvenes tiene lugar en los países con mayor violencia social de toda la región (triángulo Norte de Centroamérica, Colombia, Brasil, Venezuela, etc.). Por ejemplo, tasas específicas similares a las mostradas en El Salvador se pueden observar en una serie estadística realizada en Colombia entre 1980 y 2006 (Bonilla, 2009). También en el país sudamericano las tasas de los hombres jóvenes adquieren dimensiones extraordinarias cuando los niveles de violencia se agudizan y remiten cuando la violencia general desciende (Cuadro 2). La tasa anual promedio en el período 98-02 se elevó a 310 homicidios por cien mil hombres entre 15 y 29 años, la más alta del mundo en esos años.

GRAFICO 3

**Homicidios por sexo y edad en El Salvador, 2009**

(Tasas específicas por 100.000)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información suministrada por el Instituto de Medicina Legal en el año 2010.

CUADRO 2

**Evolución de las tasas masculinas de homicidio, según tramos de edad en Colombia**

(Tasas promedio específicas por 100.000)

Edad	80-84	85-91	92-97	98-02	03-06	80-06
0-14	2,1	3,3	4,7	4,4	3,3	3,5
15-29	112,4	231,0	304,2	310,6	239,8	236,4
30-49	104,2	182,3	201,5	193,2	156,5	168,2
50 y +	50,2	73,4	78,4	79,3	63,3	69,0
<b>Total</b>	55,7	120,2	133,7	132,4	105,3	107,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bonilla (2009) y DANE.

En estos países la matanza de jóvenes varones tiene consecuencias demográficas y sociales. Por ejemplo, en El Salvador, existe una caída en la proporción de hombres de la población total, debido a la disminución del ingreso de hombres jóvenes que se produce cada año en los respectivos tramos etarios. Los datos de la entidad nacional DIGESTYC muestran que en el rango etario entre 20 y 29 años se agregan al conjunto poblacional menos de la mitad de hombres que de mujeres (DIGESTYC, 2010).

Como ya se apuntó, el problema agregado que tiene esta suerte de genocidio en la región es que apenas es visible en su verdadera dimensión. Por ejemplo, según una investigación del año 2005 (García y Gomáriz, 2005), en Guatemala contrastando las referencias a homicidios en los medios de comunicación con los datos duros, se revela que eran entre tres y cinco veces más cuando se referían a otros colectivos que a hombres jóvenes. Ello tiene que ver con la capacidad de esos colectivos de denunciar los asesinatos en su seno, lo que también guarda relación con su condición como actor social —mujeres, comerciantes, etc. —. La debilidad de la población joven al respecto se acentúa por el hecho de que su propia percepción también subvalora la dimensión de la matanza. Una encuesta realizada para la OPS en El Salvador mostró que tampoco los jóvenes tienen clara la dimensión del problema (Gomáriz, 2010).

En suma, la debilidad de la voz de la población joven y su propia falta de percepción contribuyen a que la opinión pública no sea consciente de lo que reflejan los datos duros de la información estadística. Ello se acentúa, sobre todo desde un enfoque culpabilizante, por cuanto el protagonismo de la población joven como victimaria en la violencia y la criminalidad es más que evidente, sobre todo en los países de elevada inseguridad y en relación con el fenómeno de las pandillas juveniles.

### **3. La violencia juvenil y su principal agente: las pandillas.**

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

Otro factor que dificulta una valoración más ajustada del peso de la violencia juvenil se refiere a la dificultad de diferenciar los tipos en su interior. Se debe diferenciar entre violencia genuinamente juvenil y la de tipo instrumental. Esta última refiere a violencia originada desde el mundo adulto, aún cuando los protagonistas, como víctimas o como victimarios sean jóvenes. Se asocia a los segmentos operativos del narcotráfico y el crimen organizado (sobresaliendo al respecto el sicariato juvenil) y en el reclutamiento de los movimientos guerrilleros y paramilitares, sobre todo en Colombia. Mientras que el primer tipo de violencia, propiamente juvenil, se refiere fundamentalmente a las pandillas y

maras. Esta diferencia de naturaleza es importante, sin que ello oculte el hecho de que muchas veces la intersección entre ambos tipos se presenta en la práctica, lo que dificulta distinguir el peso de sus efectos (homicidios, etc.) procedente de cada modalidad.

Nos centraremos en la violencia juvenil referida a las pandillas y las maras. La tendencia de las personas jóvenes a constituir pandillas es de antigua data. Actualmente las pandillas han adquirido diversos grados de estructuración y nocividad. De conformidad con esos criterios, pueden distinguir tres tipos de pandillas:

- Pandillas juveniles de baja nocividad
- Pandillas juveniles voraces
- Maras

El primer tipo de pandillas refleja la tendencia de la población joven a formar grupos con sus pares en función de diversas causas y contextos: culturales, control barrial, identidad étnica, etc. Este tipo de pandillas apuntan a satisfacer las necesidades gregarias de adolescentes y jóvenes. Pueden presentar cierto grado de riesgo y violencia, pero no se centran sobre la actividad violenta o delictual. Su estructura es flexible y los individuos pueden apartarse del grupo sin demasiado costo.

El segundo tipo de pandillas presentan un notable grado de nocividad. Pueden encuadrarse en la propuesta de Lewis Coser (1978) sobre las organizaciones voraces, es decir aquellas que absorben por completo –o casi- a los individuos que las integran y abandonarlas por decisión propia presenta un riesgo apreciable. Se trata de pandillas asociadas al ejercicio de la violencia o la actividad delictiva. Este tipo de pandilla juvenil es la que se produce en los países sudamericanos de alta violencia (Brasil, Colombia, Venezuela, Ecuador), relacionada frecuentemente al narcotráfico en términos de menudeo o bien al control y la extorsión barrial.

El tercer tipo, representado por las maras, refiere al grado más extremo de organización juvenil voraz, que se caracteriza por su rigidez estructural y simbólica. Presenta un alto grado de conducta ritual, sobre todo para el ingreso, y el riesgo para el individuo que la quiere abandonar es altamente letal. Principalmente se han extendido por todo el Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras) y en los territorios estadounidenses con alta migración de jóvenes centroamericanos). Su comportamiento y características han ido cambiando con el tiempo y se puede hablar de una transformación apreciable desde mediados de la primera década de este siglo.

La dimensión del fenómeno de las maras y su impacto procede únicamente de estimaciones oficiales y de expertos, estableciendo su número entre 50000 y 10000 componentes. Tales estimaciones ponen en un extremo a Honduras con la mayor cantidad de pandilleros con cifras que llegan hasta los 35 mil jóvenes enrolados activamente, mientras que en el otro extremo se encuentra Nicaragua, Costa Rica y Panamá con menos de 5 mil mareros en cada país” (ERIC y otros, 2004). Las estimaciones más frecuentes para El Salvador y Guatemala son de 30 mil y 15 mil mareros, respectivamente.

Diversas investigaciones realizadas en El Salvador —el país que resulta referencia de las maras más poderosas de la región, Mara Salvatrucha y Mara 18—, muestran que las pandillas cumplen funciones importantes para las jóvenes y los jóvenes mareros. El estudio de IUDOP de 1998, que abarcó 1.025 pandilleros de ambos sexos, señala que “el respeto, tener amigos, la unión, la protección y el poder” son los aspectos que los jóvenes pandilleros obtienen más claramente de su pertenencia a la mara (Cruz y Portillo, 1998).

Asimismo se apunta que la edad promedio de ingreso a las pandillas es de 14 años, lo cual matiza bastante —y claramente no rechaza— la idea general que se tiene desde el mundo adulto de que los jóvenes entran en las pandillas principalmente por razones económicas y, sobre todo, por dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Las maras son un fenómeno fundamentalmente masculino. Según diversas investigaciones la proporción de mujeres oscila entre un 12% y un 17,3%. Las motivaciones para ingresar en las maras presentan variaciones entre mujeres y hombres. En general, todo indica que hay mayor presencia en las mujeres de motivaciones reactivas, mientras en los hombres es mayor la atracción proactiva.

Lo que distingue realmente a las maras de las pandillas juveniles tradicionales refiere tanto a su constitución simbólica y valórica, como a los métodos y la formalización de su puesta en práctica. En efecto, las maras no sólo constituyen un cuerpo simbólico, sino la formalización de una estructura y funcionamiento mucho mayor que las pandillas juveniles de tiempos anteriores. Es decir, la pertenencia a una mara no sólo significa un estilo de vida, sino también el cumplimiento de un conjunto de ritos y normas que determinan frecuentemente la diferencia entre la vida y la muerte. Esos ritos y normas responden a procesos que surgen de las maras en su conjunto, pero su cumplimiento se controla en el interior de los pequeños grupos que componen las maras; es decir, los grupos de 15 a 30 personas que se denominan “clikas”. Como se sabe, dichos ritos y normas van desde la iniciación hasta el difícil otorgamiento del pase al estatus de “calmado”, es decir, la posición que permite al marero pasar a la retaguardia y cumplir labores logísticas y de solidaridad.

En ese contexto, también hay diferencias en el rito de iniciación. Para los hombres, este suele consistir en realizar un acto violento, con frecuencia contra otra pandilla, o bien, pasar por una prueba basada en una fuerte golpiza. Para las mujeres, puede consistir también en la ejecución de un acto violento o la realización del “trencito”, que significa tener sexo con una proporción alta de los miembros de la clika.

Uno de los valores estimados en las maras iniciales refiere a la ausencia de jefatura o liderazgo formal, lo cual significaba que la mayoría de las decisiones que afectan a cada miembro de la clika son adoptadas en discusiones de grupo. Lo anterior no significa que en el seno de las clikas y más ampliamente de las maras, no se produzcan liderazgos informales que muchas veces presentan rasgos autoritarios, pero es importante consignar el control grupal que se ejerce sobre cada uno de los miembros de la clika.

El cuadro taxonómico de las maras se transformó apreciablemente conforme avanzaba la primera década de este nuevo siglo. De ser una expresión de violencia juvenil de rasgos

contraculturales, organizada en pequeños grupos autónomos (clikas), con reglas de funcionamiento bastante horizontales, se han ido convirtiendo en redes estructuradas y progresivamente asociadas al narcotráfico y al crimen organizado. Progresivamente, las maras fueron adquiriendo capacidades organizacionales mafiosas. Algo que implica, entre otras cosas, tener capos y que estos adquieran visión política.

Eso se ha puesto de manifiesto abiertamente en los tres países centroamericanos del triángulo Norte. Tanto en Honduras como en Guatemala las maras han realizado emplazamientos al Gobierno nacional en los últimos años; pero ha sido en El Salvador donde ese emplazamiento tuvo un carácter más integral. La visión política de las maras de nuevo cuño captó que la entrada del Gobierno Funes iba a suponer un relajamiento de la acción pública antimaras. Así que durante el 2009 operaron a sus anchas. Ese año, El Salvador acabó con la tasa de homicidios más alta de las Américas, 70 por cien mil habitantes, por encima de Colombia. Ante esta situación explosiva y la molestia cada vez mayor de sectores sociales, el Gobierno recuperó algunas de las medidas extraordinarias antes criticadas. Por ejemplo, el Presidente Funes decidió mantener el apoyo de la Fuerza Armada. El lunes 6 de septiembre los capos pandilleros emitieron un comunicado dando un ultimátum al Gobierno y los parlamentarios. Firmado conjuntamente por la Mara Salvatrucha y la M-18, el texto reclama al Gobierno su giro de noventa grados en la política de seguridad y amenazaba con represalias armadas al transporte, el comercio y las fuerzas del orden si no se detenía la ley.

El gobierno de El Salvador decide enfrentar nuevamente las maras a través de las Fuerzas Armadas. Lanza a la calle toda la fuerza policial y obtiene dos mil soldados adicionales. Sin embargo, aunque las maras no realizan muchas acciones militares (ametrallan un bus, lanzan una granada a un reten policial, organizan motines en los penales) logran paralizar el comercio y el transporte público y muestran su capacidad política, repartiendo volantes en varios puntos de la capital. Las maras exigen así mantener abierto el espacio para seguir matándose por acaparar extorsiones o asaltos.

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

En realidad, lo que distingue en la actualidad a las maras centroamericanas de las pandillas juveniles sudamericanas es principalmente el mantenimiento de los rasgos originales de las primeras (su alta estructuración simbólica y funcional) y no tanto su actividad de

mantenimiento, que en ambos casos se basa fundamentalmente en actividades delincuenciales organizadas, entre las que destaca el menudeo de drogas y la extorsión.

#### **4. En torno a una respuesta integral a la violencia juvenil.**

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

- a) La violencia juvenil no puede enfrentarse realmente sin que forme parte de una estrategia integral para enfrentar el conjunto de la violencia general, en sus diferentes modalidades.
- b) Realmente se debe partir de las causas, comportamientos y desarrollos que presentan los jóvenes en riesgo de participar en estructuras violentas. Ello implica que la respuesta debe incorporar elementos de prevención, atención y coerción en la proporción que corresponda a cada situación, sin prejuzgar la composición de los mismos.

Al objeto de facilitar la identificación de las causas, comportamiento básico, efectos pertinentes de la violencia propiamente juvenil y los rasgos básicos de algún tipo de respuesta, se adopta aquí una metodología descriptiva consistente en examinar los tres pasos o componentes básicos del ciclo de la participación de los jóvenes en las pandillas juveniles voraces: incorporación, ejercicio pandilleril pleno y conclusión o salida. Entendiendo que existen diversos grados de solapamiento entre las diversas fases. Con esta aclaración hecha puede componerse un cuadro que identifica el ciclo de participación en las pandillas como el que muestra (Cuadro 3) y describir cada uno de los segmentos poblacionales que le corresponden.

##### **1) Adolescencia e incorporación a la pandilla**

El primer segmento refiere a la población adolescente que realiza su incorporación a la pandilla juvenil voraz, en especial a la mara. Ante todo es necesario cuando se habla de prevención esta se refiere a la posibilidad de evitar que una persona se incorpore a la pandilla y eso sucede básicamente entre la población adolescente; de hecho, existe la percepción extendida de que las edades de incorporación son ahora más tempranas (si a comienzos de este siglo se pensaba en los 12 años, ahora se estarían incorporando desde los 10 años).

Si se adquiere la plena conciencia de que el riesgo de incorporación refiere fundamentalmente a la población adolescente, ello debe disolver de inmediato la lectura adultocrática de que la causa de adhesión a una mara guarda relación con el desempleo, la falta de oportunidades laborales, etc. Como se ha insistido en otras oportunidades, la incorporación de los adolescentes en la pandilla guarda relación con sus características básicas y sus intereses inmediatos, que principalmente tienen que ver con sus necesidades



de identidad propia, su rebeldía existencial para obtenerla, su identificación con los pares algo mayores (y sus demostraciones de poder, capacidad de “vacile”, incursión precoz en la sexualidad, etc.).

Las situaciones causales que refieren al riesgo de incorporación de un o una adolescente a una pandilla son principalmente tres: a) un entorno cercano, en especial familiar, de tipo expulsor; b) intereses y deseos adolescentes, potenciados por la proximidad de pares o jóvenes mayores insertados en las pandillas; c) ambas situaciones a la vez.

El entorno inmediato expulsor refiere desde luego a contextos familiares disfuncionales, en primer lugar, aunque también puede incidir un entorno educativo o comunitario cercano disfuncional. En este sentido el factor que más correlaciona con el riesgo de incorporación del adolescente a la mara refiere a la existencia o no de cuidado y cautela parental (Rubio refiere al hecho de que el adolescente duerma fuera de la casa y la encuesta del IUDOP con la pregunta de si los padres saben qué hace su hijo las 24 horas del día).

CUADRO 3

### Ciclo de la participación en la pandilla juvenil y posible respuesta

CARACTERÍSTICAS	INCORPORACIÓN	EJERCICIO PLENO	CONCLUSION
<b>Grupo etario</b>	Adolescencia (10-16)	Primera juventud (17-25)	Joven y adulto joven (25-35)
<b>Causa principal</b>	-Ambiente expulsor -Carencias de cuidado -Atracción poder y vida loca	-Vida loca -Imposibilidad de retiro de la mara -Profesionalidad delincriminal	- Encarcelamiento - Muerte - Adquisición del estatus de “Calmado”
<b>Situación identificadora</b>	-Rito iniciatorio -violencia probatoria	-Vida loca -Violencia probatoria -Profesionalidad delincriminal -víctima de lesión u homicidio	-liderazgo delincriminal -Profesionalidad delincriminal -Encarcelamiento - “calmado”
<b>Rasgos psíquicos principales</b>	-Comportamiento maniaco -Descentramiento egótico a favor del grupo -Ansiedad y traumas severos	-Comportamiento maniaco -Descentramiento egótico -Ansiedad y traumas severos -Adquisición de intereses y racionalidad perversos	-Deterioro psíquico consolidado -Intereses y racionalidad perversa consolidados (a menos que haya adquirido el status de “calmado” tempranamente)

<b>Efecto en pandilla</b>	Ampliación de recurso humano y del territorio	-Incremento de capacidades grupales	-Adquisición de visión estratégica -Incremento de capacidades grupales
<b>NATURALEZA DE LA RESPUESTA</b>	-Prevención primaria y secundaria -incremento radical del cuidado	-Prevención terciaria -Rehabilitación -Control y coerción	-Control y coerción - Penalización por reincidencia -Rehabilitación (principalmente para “calmados”)

En cuanto al factor referente a la atracción que siente el o la adolescente por la pandilla a partir de sus propios intereses y deseos adolescentes, se puede apuntar que el adolescente que se rebela ante el mundo adulto buscando su propia identidad, que tiene tendencia a comportamientos de riesgo, valora la relación de “vacile” y “vida loca” con sus pares, quiere adelantar la edad de conseguir sexualidad o consumo de drogas, no puede sino sentir una poderosa atracción hacia las demostraciones de poder, irreverencia, incluso solidaridad gregaria, de los jóvenes mareros. Todos los testimonios obtenidos de adolescentes y jóvenes mareros sobre las causas de su incorporación a la mara coinciden al respecto.

Ciertamente, cuando coinciden los dos tipos de factores y se establece la tercera posibilidad, es decir, que además de un entorno expulsor (por agresión o por falta de cuidado), existe proximidad (en la comunidad, el centro educativo, etc.) de presencia de maras, el riesgo se incrementa poderosamente. Y el problema en los países con niveles altos de violencia es que esta tercera posibilidad no es precisamente infrecuente.

Para entrar en el ámbito de la respuesta más adecuada al problema, ante todo, se necesita partir del verdadero plano del que parten los adolescentes. Es decir, si se acepta que el factor más importante en la prevención de la violencia juvenil refiere a la posibilidad de evitar que los adolescentes se incorporen a la pandilla, y que las y los adolescentes tienen motivaciones mucho más referidas al mundo emocional que al de la racionalidad instrumental, la prevención debe pensarse en términos emocionales y de su mundo interno y relacional. Esto es, se necesita operar sobre su construcción psíquica y sobre su entorno cercano.

Todo lo anterior refiere a los niveles primario y secundario de la prevención: el primero referido al cambio simbólico e instrumental del contexto social y el segundo dirigido a la propia población en riesgo. Es en el segundo que se descubre una clave fundamental en términos de prevención: las y los adolescentes demandan sobre todo cantidades ingentes de cuidado y cautela y es, sin duda, el déficit en este ámbito el que aumenta considerablemente el riesgo de incorporación a la mara. Dicho en breve, el cuidado se constituye en el factor fundamental de prevención para el adolescente. Y esta clave si plantea un reto al mundo adulto, que tiende a culpabilizar de los grandes males al Gobierno de turno, mientras el cuidado de los adolescentes es una responsabilidad de todos: la familia especialmente, pero también del centro educativo, la organización barrial, las ONG, las instituciones públicas y las políticas del Gobierno.

## 2) La primera juventud y el ejercicio pandillero pleno

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

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

La vida loca significa la posibilidad de andar drogado la mayor parte del día, tener una capacidad de consumo elevada, sentir correr la adrenalina en los intensos episodios de violencia, obtener sexo con facilidad, etc. Importa señalar que se trata de comportamiento multifactorial y no referido a un aspecto de forma privilegiada. La vida loca marera significa permanecer en una dinámica maniaca que facilita la ausencia de autoreflexión y de preocuparse demasiado por el futuro.

Por otra parte, cuando en algún momento comparan (segundo elemento) esa vida loca con la vida común de otros jóvenes no están muy seguros de que valga la pena el cambio, aunque saben perfectamente que la vida loca contiene ineludiblemente un alto riesgo de quedar marcados, inválidos, encarcelados o perecer. Las ventajas inmediatas del presente (desde el acceso al placer rápido a la diferencia de capacidad adquisitiva) son demasiado evidentes, como para pensar demasiado en un aburrido futuro.

No obstante, pueden suceder ciertos eventos (tercer asunto) en su vida o en su entorno inmediato que impacten fuertemente en la psiquis del marero o marera, como tener que asesinar a alguien muy próximo emocionalmente, un evento muy traumático en su grupo familiar, el hecho de quedarse embarazada, etc. Pero cuando se produce la interrogación por el sentido de la vida, la o el marero debe enfrentar un obstáculo considerable: tiene que solicitar el estatus de “calmado” para dejar la convivencia pandillera, porque el abandono por cuenta propia de la mara está penado con la muerte. La posición de “calmado” no es fácil de obtener y no significa romper los vínculos con la mara, sino quedar en la retaguardia, siempre dispuesto al apoyo logístico cuando la pandilla lo requiera y siempre bajo la amenaza de ser considerado confidente del enemigo (policía, sistema judicial, o simplemente la otra mara competidora en ese territorio).

En todo caso, con los cambios más recientes en las pandillas voraces, incluidas las maras, comienza a aparecer un elemento de racionalidad instrumental perversa, que está implicando una cierta especialización interna, en términos de profesionalidad delincencial. En el núcleo marero se acentúa la división entre quienes son diestros en los hechos de extrema violencia (los “batos más locos”) y quienes poseen algo de racionalidad para adoptar decisiones estratégicas.

La respuesta adecuada para este segmento de jóvenes implicados en las pandillas es ya de carácter combinado: involucra elementos de prevención, control y rehabilitación, pero sobre todo de los dos últimos. En efecto, la prevención en este contexto sólo puede ser terciaria, es decir, la prevención que acompaña a la rehabilitación para evitar los retrocesos. Pero, para las y los jóvenes mareros en pleno ejercicio, la respuesta debe contener dos elementos fundamentales e ineludibles: la coerción y la atención para posibilitar la rehabilitación.

La normativa sobre violencia juvenil debe corresponder a la situación real que viva el país, pero es inevitable en aquellos con un nivel elevado de este tipo de violencia. Importa subrayar que no resulta coherente aceptar la necesidad de una estrategia integral que incorpore coerción y rehabilitación y luego rechazar de plano la legislación sobre violencia juvenil (o antimaras).

### **3) La salida del ejercicio pandillero pleno**

El tercer paso del ciclo de participación en las pandillas voraces refiere a algún tipo de salida del ejercicio pandillero pleno y regular. Dicha conclusión o salida refiere a las y los pandilleros que ya se consideran veteranos en este contexto: es decir, a los jóvenes que han avanzado en su segunda década de vida o se han adentrado en la tercera. Importa no olvidar que la vida loca suele ser bastante corta. Precisamente por ello, las y los mareros que alcanzan ese nivel de veteranía son valorados en su entorno, porque significa que –aunque marcados o habiendo pasado periodos en la cárcel- siguen vivos y en la actividad pandillera.

La salida del ejercicio pandillero común tiene varias opciones. Por un lado, la que suele frecuente, refiere a la mutilación severa o a la muerte como producto de la violencia. Otro tipo de salida consiste en haber obtenido una condena de cárcel de larga duración, que obligan al veterano a quedar apartado de las actividades pandilleras en la calle. Con frecuencia, esa opción aumenta considerablemente la esperanza de vida del joven marero.

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

La respuesta frente a este segmento pandillero también es de carácter combinado, donde se desarrollan elementos de coerción y rehabilitación, si bien el énfasis obligado guarda relación con la represión del delito. Las acciones de rehabilitación cobran mayor sentido en el caso de los “veteranos” que consiguieron el estatus de “calmados”. Sin embargo, para prestarles apoyos rehabilitadores resulta crucial reconocer la situación de alto riesgo en la que se sitúa el calmado y su familia durante largo tiempo.

### **4) La respuesta integral a la violencia juvenil**

Una reflexión conclusiva en torno a la respuesta integral respecto de la violencia juvenil pandillera apuntaría hacia que la estrategia combinada (prevención, coerción, rehabilitación) no tiene la misma combinación de elementos para cada segmento; siguiendo un correlato que va desde el privilegio de la prevención respecto del primer paso (incorporación a la mara) para

ir acentuando la coerción conforme se avanza hacia los capos veteranos que “salen” de la actividad pandillera común.

Ahora bien, también resulta procedente el análisis inverso: sobre el peso de los distintos segmentos en el conjunto de la violencia juvenil. Cuando se hace este análisis cruzado es fácil coincidir con quienes subrayan la importancia comparativa de la prevención respecto de la violencia juvenil como un todo, pero por razones distintas a las que suele plantear el adultocentrismo culposo. El privilegio que aquí se hace de la prevención está referido a la convicción de que el tratamiento de la violencia juvenil producida por las pandillas voraces tiene como el elemento más contundente y eficaz el esfuerzo por evitar el ingreso a esas organizaciones. Es decir, la clave del tratamiento de este tipo de violencia se encuentra en el primer componente del ciclo, que refiere sobre todo a la población adolescente. Ahora bien, si se admite este supuesto se hace necesario cambiar radicalmente la visión y las estrategias que se centran en la población joven y sus necesidades de trabajo, ubicación socioeconómica, etc., (a menos que se quiera promover el trabajo adolescente). Así, la clave refiere al mundo adolescente, a sus necesidades psíquicas y emocionales, y a algo que el mundo adulto parece que quiere soslayar: el cuidado de la población adolescente, por parte de las distintas instancias de la sociedad (familia, escuela, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación, etc.).

Sobre la respuesta a la violencia juvenil hay en la región una preocupación en ascenso, pero pocas propuestas concretas. Cualquiera que sea la propuesta a desarrollar debe partir tres supuestos conceptuales centrales:

- 1) Las causas de violencia juvenil son heterogéneas y complejas. Para enfrentar la violencia juvenil de forma preventiva se requiere un planteamiento sistémico, que lleve a la integración y cooperación activa de actores clave relevantes, más allá de límites sectoriales y que alcanza no solamente el nivel nacional sino también comunal.
- 2) Para cambiar el comportamiento de los jóvenes violentos y para minimizar los factores de riesgo, que llevan a un comportamiento violento, se debe cambiar el entorno de los jóvenes. Por medio del cambio permanente de comportamiento de los actores, los cuales influyen directa o indirectamente la vida de los jóvenes, podría ser reducido el comportamiento violento de forma sostenible.
- 3) La prevención de violencia juvenil sólo será exitosa y duradera si se ocupa de las necesidades de los jóvenes y de las causas específicas de contexto. Por esto durante todo el proceso de planeación el joven debe ser el punto central, incluso cuando la medida de prevención a planear inicia a nivel nacional y cuando provoca cambios estructurales e institucionales (GTZ, 2010, p.7).

Por otra parte cabe señalar que una experiencia de colaboración con el Ministerio de Salud de El Salvador ha mostrado las posibilidades que tiene el esfuerzo (regional) por avanzar en el campo de la Salud Mental Preventiva sobre todo en el ámbito comunitario. Si el enfoque de esta especialidad consiste en prevenir afecciones psíquicas y emocionales, todo indica que dirigir esos recursos en la dirección de prevenir la violencia juvenil en países con elevados niveles de violencia social parece tener sentido, sobre todo cuando es el plano del cuidado de la población adolescente (tanto en su entorno inmediato, como en su mundo interno) el que se percibe como clave de la prevención.

## **5. La violencia juvenil al interior de la estrategia integral de seguridad ciudadana.**

La respuesta a la violencia juvenil se debe situar en la descripción de una estrategia integral de seguridad. Se debe evitar la tendencia a tratar aisladamente cada tipo de violencia puesto que, entre otros aspectos, impediría una distribución sistémica de recursos –institucionales, presupuestarios y de más tipos—.

La necesidad de una política de seguridad ciudadana integral ha sido señalada desde algunas fuerzas progresistas en la región, con la intención de superar la polarización tradicional entre las estrategias conservadoras (de Mano Dura) y las centradas únicamente en la prevención. Para lograr dicha integralidad es necesario identificar criterios en todo el ciclo de política pública, desde el plano del diagnóstico al de la estrategia proactiva.

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

Además de la excelencia técnica, es necesario que el diagnóstico basado en un mapa tipológico fundamental obtenga un nivel de consenso político suficiente. Porque una cosa es profundizar en aspectos del diagnóstico según las necesidades de cada actor y otra no aceptar un diagnóstico nacional básico. Sin un consenso suficiente sobre el mapa tipológico correspondiente y las dimensiones del problema general se hace imposible avanzar hacia una estrategia integral de seguridad ciudadana.

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

Ahora bien, para impulsar esta estrategia integral es necesario un acuerdo social y político sobre seguridad ciudadana. Existe bastante información sobre experiencias medianamente exitosas para hacer retroceder la violencia social, tanto a nivel local como regional, que se basan en ese tipo de concertaciones sociales y políticas, públicas y privadas. Estas experiencias exitosas han sido documentadas tanto en Colombia como en El Salvador. Sin embargo, resulta sorprendente que esa orientación refiera sobre todo a espacios locales y no llegue a traducirse en una propuesta a nivel nacional, en todos los países examinados. Incluso las agencias internacionales que han avanzado sobre estos temas, tienen dificultad para proponer estrategias integrales a nivel nacional. Un pacto social y político para detener la violencia social puede ser probablemente la forma más eficaz para, a partir del entendimiento de este problema como un asunto de interés nacional, prevenirla y reducirla efectivamente, ofreciendo un horizonte menos pesimista del que existe hasta el momento.

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

Ahora bien, existen obstáculos para lograr esa Política de Estado desde el propio sistema político. El primero consiste en que los Gobiernos de turno se empeñan en plantear a la sociedad que su política gubernamental es suficiente. El otro factor refiere a la convergencia de los distintos poderes públicos para lograr esa Política de Estado. Ello se plantea con frecuencia sobre todo desde la necesidad que tiene el Estado de Derecho de preservar la independencia del poder judicial. Sin embargo, no hay nada que impida una adecuación normativa acorde con el diagnóstico y una coordinación de esfuerzos de todos los poderes públicos sobre la base de una Política de Estado; es decir, no hay nada que impida a los órganos judiciales decidir desde su independencia ir a una convergencia nacional para enfrentar la violencia y la criminalidad. Una criminalidad que debe combatirse con rigor desde el Estado Derecho, precisamente porque lo está poniendo en peligro.

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

De igual forma, la tendencia al polo opuesto también reduce la eficacia de una estrategia integral: con frecuencia los distintos actores sociales buscan que el tipo de violencia que les afecta sea el que privilegie la acción del Estado. Y eso sucede sobre todo con los actores que tienen voz en el escenario público. Dos casos son los más frecuentes: los sectores productivos afectados por la extorsión y la violencia de género. Desde luego, cada colectivo social tiene el derecho de preocuparse por su tipo de violencia específica, pero los poderes públicos deben tener una perspectiva holística y una estrategia integral, sobre la base de un mapa tipológico general. Ello es crucial para tipos de violencia que no tiene sujetos sociales con mucha capacidad de demanda y expresión, como sucede con la violencia juvenil.

## BIBLIOGRAFIA

Bodemer, Klaus y otros (editores). *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*. Conferencia organizada por Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF), Heinrich Boll Stiftung y Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela: Editorial Torino, 2001.

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

Buvinic, Mayra y otros (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*. Serie de informes técnicos, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.

Cálix, Alvaro (2006). *Aproximación a un marco de referencia para el enfoque progresista de la seguridad ciudadana: Ejercicio de contextualización para la América Central*. Fundación Friedrich Ebert.

Cano, Ignacio. "Armas: ¿Protección o peligro?". En: *Dimensiones de la violencia*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2004.

Cantera, Leonor. "Maltrato infantil y violencia familiar: de la ocultación a la prevención". En: *Dimensiones de la violencia*. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2004.

Carranza, Elías. *Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina*. En: Nueva Sociedad, No. 191, mayo-junio 2004, pp. 52-64.

CELADE. (2007). *La dinámica demográfica de América Latina. Observatorio Demográfico No.3*. Santiago de Chile

Centro de Documentación Honduras, CEDOH, (2004). *Honduras: hacia una política integral de seguridad ciudadana*. Tegucigalpa, Honduras: CEDOH.

Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2008). Hopenhayn, Martin (coordinador). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Corporación Latinobarómetro (2010), *Informe Latinobarómetro 2010*. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.

Correa, Carlos G. y otros (2001) *Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica: el caso de Panamá*. Serie Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana. Managua, Nicaragua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Cosser, Lewis (1978). *Las instituciones voraces*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.



Cruz, José Miguel (1998) “Los factores posibilitadores de la violencia en El Salvador”. En: *Violencia en una sociedad en transición*. San Salvador, El Salvador: PNUD.

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

Cruz, José Miguel (2003). “Maras o pandillas juveniles: los mitos sobre su formación e integración”. En: *El Salvador Sociología General*. San Salvador, El Salvador: Nuevo Enfoque.

Cruz, José Miguel (2004) “Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en los regímenes de posguerra”. En: *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. San Salvador, El Salvador: PNUD.

Cruz, José Miguel y otros (2000). *El crimen violento en El Salvador. Factores sociales y económicos asociados*. San Salvador, El Salvador: IUDOP.

DIGESTYC, UNFPA y CELADE (2009). *Estimación y proyección de la Población 1950-2050*. El Salvador. DIGESTYC, San Salvador.

Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC) y otros (2004). *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*, Volumen II. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

Escobar, Santiago y otros (2005). *La seguridad ciudadana como política de Estado*. Serie PROSUR. Santiago de Chile: Graphos Comunicaciones Ltda.

Espin, Johanna (2010). *La seguridad ciudadana y los procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina*, FLACSO Secretaría General, San José de Costa Rica.

Fernández Villanueva, Concepción (editora). *Jóvenes violentos. Causas psicológicas de la violencia en grupo*. Editorial Icaria. Barcelona.

Godnick, William (2004). “Las armas pequeñas y ligeras en Centroamérica: un panorama regional”. En: *Dimensiones de la violencia*. San Salvador, El Salvador: PNUD.

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

Gomáriz, Enrique (2010). *Análisis de situación de la salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes en El Salvador*. Informe para OPS, San Salvador.

Gomáriz, Enrique (2006). *Elementos para el diseño de una política integral de seguridad ciudadana*. Exposición presentada en el marco de la Mesa Permanente de Seguridad Ciudadana en Costa Rica, Fundación Friedrich Ebert. San José, Costa Rica.

Gomáriz, Enrique (2006). *Políticas municipales de seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar*. Informe final para Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica.

Gomáriz, Enrique (2007) "Sistema Político y Políticas Públicas en América Latina". Revista Reforma y Democracia del CLAD, N. 38, mayo del 2007.

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

Gomáriz, Enrique (2008b). "Las dificultades de gobernar por Políticas Públicas en Centroamérica". Ponencia presentada al VI Congreso de Ciencias Políticas de ALACIP, San José de Costa Rica.

Gomáriz, Enrique y García, Ana Isabel (2003) *Género y Seguridad Democrática*. San José, Costa Rica. Fundación Género y Sociedad.

Guzmán, Juany (2009) *Apuntes sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática*. FLACSO, Secretaría General. San José de Costa Rica.

Hillebrand, Ernst (2005). *Marco conceptual para el trabajo de la FES en seguridad ciudadana en América Latina*. Fundación Friedrich Ebert. Santiago de Chile.

Hoff Sommers, Cristina (2001) *The war against boys: how misguided feminism is harming our young men*. New York, United States: Touchstone.

Huezo Mixco, Miguel (2000). "Cultura y violencia en El Salvador". En: *Violencia en una sociedad en transición: Ensayos*. San Salvador, El Salvador: PNUD.

Instituto Universitario de Opinión Pública, IUDOP (2005). *Encuesta sobre victimización e inseguridad en El Salvador*. IUDOP, San Salvador.

Kleiman, Mark A. R. (2004) "El control de la violencia relacionada con las drogas". En: *Dimensiones de la violencia*. San Salvador, El Salvador: PNUD.

Krauskopf, Dina (2004) "Juventud, riesgo y violencia". En: *Dimensiones de la violencia*. San Salvador, El Salvador: PNUD.

Londoño, Rocío (2004) "La cultura ciudadana como estrategia integral para fortalecer la convivencia urbana. Las experiencias de Bogotá". En: *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. San Salvador, El Salvador: PNUD.

Luneck A. y Vanderschueren F. (2004) . "Los comportamientos antisociales y la delincuencia de los adolescentes", en Prevención de la delincuencia juvenil, Ministerio del Interior de Chile.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de El Salvador (2008), *Situación de Adolescentes 2008*. MISPAS, San Salvador.

Moncayo, Edgard (1998). "La violencia criminal en Colombia: una perspectiva histórica". En: *Violencia en una sociedad en transición*. San Salvador, El Salvador: PNUD.

Moser, Caroline O.N y Clark, Fiona C (ed) (2001). *Victims, perpetrators or actors? Gender, armed conflict and political violence*. Estados Unidos: Zed Books.

Moser, Caroline y Winton, Ailsa (2002) "Violence in the Central American Region. Towards an Integral Framework of Violence Reduction". *Working Paper No. 171*. London: Overseas Development Institute.

Nueva Sociedad (2004) *Seguridad Ciudadana y Orden Público en América Latina*. No. 191, Mayo-Junio 2004. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.

ONU/HABITAT (2009). *Juventud, violencia y políticas públicas en América Latina*. Oficina Regional para América Latina, Rio de Janeiro.

OPS. (2002). *La Salud Sexual y Reproductiva en los Adolescentes y Jóvenes de El Salvador*. El Salvador: OPS, 2002

OPS. (2009). *La Salud de las Mujeres y los Hombres en las Américas, Perfil 2009*. Washington D.C.: OPS

OPS (2009). *Plan de Acción sobre la salud de los adolescentes y los jóvenes*. Washington D.C.: OPS.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Costa Rica: PNUD, 2006

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, El Salvador, PNUD, (2004a). *Dimensiones de la violencia*. San Salvador, El Salvador: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004b). *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. San Salvador, El Salvador: PNUD.

PNUD (2005) "¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?". En: *Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, No. 4. San Salvador.

PNUD (2010) *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. PNUD, San José de Costa Rica.

Przeworski, Adam (2010) *¿Qué esperar de la democracia?* Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

Ramírez Heredia, Rafael (2004). *La Mara*. México D.F., México: Alfaguara.

Rodriguez, E. (2005) *Prevención Social del Delito y la Violencia Juvenil: Experiencias Innovadoras en América Latina*. CELAJU, Montevideo.

Rojas Aravena, Francisco. *Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes*. En: Nueva Sociedad, No. 198, pp.56-73.

Rubio, Mauricio (2007). *Pandillas, rumba y actividad sexual. Desmitificando la violencia juvenil*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Salinas, Mario y Oswald Spring, Ursula (editores), (2002). *Cultura de Paz. Seguridad y democracia en América Latina*. Cuernavaca, México: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Colegio de Tlaxcala.

Samayoa, Salvador (2004) “La prevención social de la delincuencia como eje central de la seguridad pública”. En: *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. San Salvador, El Salvador: PNUD.

Santacruz, Maria y Cruz, José Miguel (2001a). “Las maras en El Salvador”, en ERIC y otros, *Maras y pandillas en Centroamérica*. Managua, UCA.

Santacruz Giralt, María Lizet (2001b). *Barrio adentro: la solidaridad violenta de las pandillas*. San Salvador, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

Serbin, Andrés y otros (2001). *Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica*. Serie Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana. Managua, Nicaragua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Soletterre. Strategie di Pace (2008). Más allá de la represión. Red de asociaciones Europeas y Centroamericanas para la prevención de la violencia juvenil. Editores Soletterre ONLUS, Milano, Italia.

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

Tejada, Eddy (2010). *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe: los Jóvenes en el mapa*. FLACSO, Secretaría General, San José de Costa Rica.

Tulchin, Joseph S (2004). *Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio*. En: Nueva Sociedad, No. 198, pp. 102-115.

UNESCO (2005) “Cultura de Paz en la escuela: Mejores Prácticas en la Prevención y Tratamiento de la Violencia Escolar”. UNESCO: Santiago de Chile.

Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (2000). “Violencia, democracia y cultura política en América Latina”. En: *ECA Estudios Centroamericanos*. 619-620, Mayo-Junio, 2000. Año LV.

Vanderschueren F. (2004). *La violencia de las pandillas en Prevención de la delincuencia juvenil*, Ministerio del interior, Santiago de Chile.

Waiselfisz J.J. y Athias, G. (2005) *Mapa da Violencia: Os Jovens de Sao Paulo*. UNESCO, Brasilia.

Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

Tel.: 506+2253-0082

Fax: 506+2234-6696

Apdo. Postal 5429-1000  
San José, Costa Rica

[www.flacso.org](http://www.flacso.org)

