

El actual ciclo político en América Latina: ¿nuevas estrategias para consolidar la democracia?

Dirk Kruijt

Profesor en la Universidad de Utrecht



Líneas de falla en la democracia latinoamericana¹

La América Latina de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo pasado se caracterizó por ser dictatorial, con regímenes militares que parecían ser eternos. En los países del Cono Sur y en la mayoría de los países centroamericanos predominaban gobiernos militares de diferente tinte y ninguno de ellos operaba dentro de las reglas de la democracia. México se caracterizó por la permanencia durante décadas del partido unitario, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el sucesor institucional de una revolución en el comienzo del siglo XX. En Cuba los hermanos Fidel y Raúl Castro gobernarían por un medio siglo sin interrupción. En aquel entonces, quien hubiera pensado en un continente de gobiernos democráticos al comienzo del siglo XXI habría sido calificado como un utopista romántico.

Este siniestro panorama es afortunadamente un recuerdo del pasado. La gran mayoría de los países de la región cuenta en la actualidad con gobiernos democráticos y legítimos, que han llegado al poder a través de las elecciones y de los resultados alcanzados en las urnas. Más aún, en la actualidad se ha pasado de los regímenes dictatoriales y de la ultraderecha, a partidos del centro-izquierda o de la izquierda. Resulta interesante analizar los resultados de las elecciones latinoamericanas entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006. En este lapso de un año hubo un cambio de gobierno por medio de elecciones en once países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. Con la excepción de Colombia y México, todos los gobiernos elegidos son de tendencia centro-izquierda o de izquierda socialista.

Hay otro fenómeno, la denominada “democracia de la calle”. Es interesante observar que en los últimos diez años, los cambios de gobierno por métodos no electorales no se realizaron por un golpe de Estado o por un pronunciamiento militar. Por el contrario, las renunciaciones presidenciales se han producido ante movimientos populares espontáneos, movimientos de protesta en los barrios, marchas populares y huelgas de brazos caídos. Estos movimientos han pasado a transformarse en grupos políticos y/o frentes regionales de protesta integrados por las organizaciones populares. Se produjeron cambios presidenciales en Ecuador, donde tres presidentes fueron expulsados entre los años 2000 y 2005. La caída del régimen de Alberto Fujimori en Perú fue acompañada y, finalmente inducida por varios movimientos civiles de protesta en el año 2000 y 2001. Alejandro Toledo, gran organizador de las marchas populares, que fue elegido posteriormente presidente, tuvo luego que enfrentarse con movimientos de protesta semejantes a los organizados en frentes regionales entre los años 2002 y 2003. En Venezuela se constató el fracaso de la intervención militar para relevar al presidente Hugo Chávez ante los movimientos populares que lo llevaron de regreso al palacio presidencial y que le han permitido sobrevivir a cuatro huelgas nacionales y a un golpe de Estado. En Argentina, a raíz de la grave crisis económica que sufrió a finales de 2001, hubo fuertes enfrentamientos por parte de la población. En medio de grandes disturbios, razón por la cual el presidente Fernando de la Rúa tuvo que huir, hubo un período de gran inestabilidad, en el que en 15 días cinco presidentes tomaron el poder y lo dejaron. En el año 2004, el presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide desapareció (o fue desaparecido) en un avión rumbo al exilio africano. En octubre de 2003 y en el verano de 2005 dos presidentes bolivianos renunciaron en medio de disturbios prolongados dominados por la “democracia de la calle”. El Movimiento al Socialismo (MAS), que llevó el presidente Evo Morales al poder en las elecciones de diciembre de 2005, fue antecedido —y es en cierto sentido e sucesor legítimo—

La gran mayoría de los países de la región cuenta en la actualidad con gobiernos democráticos y legítimos

de una serie de movimientos sociales que enfrentaron el gobierno de turno sistemáticamente¹.

Un proceso parecido se está presentando en las elecciones formales en el año 2006. Como afirma Rojas Aravena², la alta volubilidad del electorado y las campañas que se realizan están produciendo resultados inesperados: el hecho de que casi hubiera empates electorales en Costa Rica y en México y de que en Haití se produjera un fuerte abstencionismo son ejemplos de esto. También lo es la aparición de líderes populares muy desconocidos en Bolivia, Ecuador y Perú, que transformaron el panorama político de la noche a la mañana e hicieron casi imprevisible el resultado durante el transcurso de la votación. Estos procesos están relacionados con una democracia que se ha ido consolidando, pero que al mismo tiempo está cuestionada. Hay líneas de fallas estructurales que explican la fragilidad y las rupturas electorales, un fenómeno que por lo menos tiene dos vertientes.

La primera se relaciona con la década de los ochenta y el restablecimiento de la democracia, que coincide con el periodo de la crisis económica y de los programas de ajuste estructural. En el lenguaje de las instituciones de las Naciones Unidas como la CEPAL, el PNUD y la OIT, los años ochenta llegaron a ser tipificados como “la década perdida para América Latina”. Efectivamente, fueron los años de la reestructuración económica y social con graves consecuencias para las clases medias, la clase obrera urbana, los pobladores de los barrios populares y la población rural. Aumentó el proceso de la exclusión crónica de vastos segmentos de la población. Como consecuencia se generalizaron en este periodo la pobreza masiva, la economía y la sociedad informales y la exclusión social de considerables contingentes de la población. La pobreza, sobre todo una característica del ámbito rural en la primera parte del siglo XX, comenzó a manifestarse con amargura en la segunda mitad del siglo anterior en las ciudades y sobre todo en las grandes metrópolis de los países latinoamericanos. La exclusión masiva y probablemente transgeneracional en el ámbito urbano empezó a ser sinónimo de conflictos sociales, disturbios del orden social y radicalización política. Para indicar este fenómeno, el PNUD lanzó la noción de “ciudadanía de baja intensidad” en el 2004³. Relacionada con la cultura de pobreza y la orientación política de los excluidos, existe una profunda desconfianza —expresada en la variedad de publicaciones del Latinobarómetro— frente a las instituciones formales de la democracia, tales como el Parlamento, los partidos políticos, el sistema legal, las Cortes e incluso los sindi-

1 John Crabtree, *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*, Fundación PIEB, Bolivia, 2005.

2 Francisco Rojas Aravena, “El nuevo mapa político latinoamericano”, *Nueva Sociedad* n° 205, Caracas, 2006, pp. 114 – 130.

3 PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay*, 2004. Disponible en www.democracia.UNDP.org.

*Hay una conexión
entre la exclusión
social
y el incremento
de la violencia social
y organizada
en América Latina*

catos laborales. En otras palabras, una de las principales consecuencias sociales y políticas de la exclusión social es la erosión de la legitimidad del orden civil, político y público.

En segundo lugar, se ha producido la emergencia de nuevas formas de violencia, esta vez no asociadas de forma inmediata con la existencia de regímenes dictatoriales o el funcionamiento de los Estados de terror, sino con la presencia y la actuación de nuevos actores armados. Hay una conexión entre la exclusión social y el incremento de la violencia social y organizada en América Latina. Es un fenómeno que se produce mayoritariamente en las zonas urbanas, cuando las autoridades del orden y de la ley se retiran o solamente están presentes de forma represiva: entran con unidades especializadas en la lucha urbana, generalmente incorporadas dentro de las filas de las fuerzas policiales. Para definir mejor el contexto de la violencia y el miedo en América Latina quisiera subrayar que muchos de los problemas por analizar se encuentran básicamente, aunque no exclusivamente, en el ambiente urbano. Esto no es sorprendente, dado que tres de cada cuatro ciudadanos latinoamericanos vive en ciudades. Más aún, es en las ciudades donde se presenta, en primer lugar, la mayor concentración de la pobreza nacional y, en segundo lugar, la ciudad es donde la brecha social es más grande entre las elites e integrantes de las clases medias y la precariedad de los pobladores de los barrios populares o de las comunas. Es en las barriadas de las villas miseria, en las favelas, donde la pobreza, la exclusión social, la desigualdad y la marginalización económica, social y espacial encuentran su común denominador común⁴.

Pobreza urbana, superpoblación y erosión del orden social formal

La informalidad urbana es el resultado de la crisis económica y los años del ajuste estructural que experimentaron la mayoría de los países del continente. La presencia de enormes contingentes de pobres, principalmente en las grandes aglomeraciones urbanas, comenzó gradualmente a ser identificada como uno de los problemas más relevantes. Al comienzo del siglo XXI, América Latina es el continente donde segmentos significativos de la población, que en algunos casos constituyen la mayoría de la población nacional, son a la vez pobres, informales y excluidos. La economía informal está compues-

⁴ Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.) *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. Zed Books, Londres, 2004.
Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Zed Books, Londres, 2006.
Dirk Kruijt, "América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores", *Working Paper ICEI* (working paper WP 04/06), Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Madrid, 2006. Disponible en el enlace <http://www.ucm.es/info/icei/pdf/WP%2004-06.pdf>
Dirk Kruijt y Kees Koonings, "Actores armados y ciudades fragmentadas", *Foreign Affairs en Español*, VII, abril - junio (2) 2007, pp. 11 - 21

ta sobre todo por trabajadores por cuenta propia cuya actividad económica es la supervivencia diaria. La informalidad tiene también un rostro étnico: la etnicidad es un factor de estratificación. Entre los mecanismos de supervivencia predominan lazos de etnicidad y de religión, relaciones de familia (reales o simbólicas) y cercanía en términos de lugar de nacimiento o de pertenencia a los barrios populares. La economía y sociedad informal se hallan excluidas del empleo estable, del ingreso regular, de los sindicatos, de la legislación laboral y del acceso a las instituciones sociales que proveen de tales necesidades básicas, como los servicios de vivienda.

Los datos de la CEPAL, del PNUD y de la OIT muestran la evolución de la pobreza en América Latina desde 1980 hasta la fecha. Entre 1980 y 2002 el porcentaje de pobres en América Latina subió del 41% hasta 44%. En relación a los pobres urbanos, el porcentaje pasó del 30% hasta 38%, y el número de pobres rurales, de 60% hasta 62%. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la pobreza alcanzó en América Latina el porcentaje más alto en 1990, con un 48%; el 41% correspondía a la pobreza urbana y el 65% a la pobreza rural.

Sin embargo, la relativa reducción de la pobreza en los últimos 15 años no se atribuye al mejoramiento de las economías internas, sino a los efectos de la migración externa y por ende, al impacto de las remesas familiares. El flujo de remesas a la región representó en 2004 alrededor de 45 mil millones de dólares, cifra que supera tanto la inversión extranjera directa como la asistencia total de los donantes. El crecimiento de las remesas ha sido muy alto, si de compara con el año 2001, cuando el monto total ascendió a poco menos de 25 mil millones de dólares⁶. En general, la distribución del ingreso de América Latina y del Caribe es la más desigual de todo el planeta. Bolivia y Brasil tienen un índice Gini por encima del 60%; el índice Gini de Argentina, Colombia, Chile, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana es mayor que 52,5%, el marco mundial para tasas extremadamente elevadas en la distribución del ingreso⁷. Esta característica crónica ya ha sido considerada por algunos autores, como Altimir, un fenómeno alarmante.

En el cuadro 1 presentamos datos sobre la consolidación de la economía informal y por ende, del orden social y cultural informal en la región. El desempleo ponderado abierto urbano creció entre 1985 y

5 CEPAL, *Panorama social de América Latina 2005*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2006. Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/23024/P23024.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>

6 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2006* (I: Pobreza y distribución del ingreso), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2006, pp. 94-98

7 CEPAL, *Ibidem*, p.36. En el último *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD se señala que Bolivia tiene un índice Gini de 60,1, Brasil del 58, Argentina del 52,8, Colombia, del 58,6, Chile, 57,1, Guatemala, 55,1, Honduras, 53,8, México, 49,5, Nicaragua, 43,1, Paraguay, 57,8, República Dominicana, 51,7. Estos valores son sobre 100. PNUD: *Human Development Report 2006*. Disponible en <http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf>

8 Oscar Altimir, "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo" en *Desarrollo Económico* XXXVII, n° 145 (Abril - Junio), 1997, pp. 3-30

2003 del 8% al 11%. El porcentaje del empleo urbano cubierto por el sector informal disminuyó entre 1990 y 2003 del 57 % hasta el 53%. Consecuentemente, el empleo generado en el sector informal creció del 43% hasta el 47%⁹. Estas cifras indican un proceso de descomposición de clases y la reestructuración del orden social en toda América Latina.

Cuadro 1: Estructura del empleo urbano en América Latina, 1990-2003 (porcentajes)

| AMERICA LATINA | 1990 | 2003 |
|----------------------------|------|------|
| Sector público | 14 | 14 |
| Sector privado | 43 | 40 |
| Autoempleados | 22 | 24 |
| Empleados en microempresas | 15 | 16 |
| Servicio doméstico | 6 | 7 |

Fuente: Elaboración de datos de OIT, 2004¹⁰.

La economía y la sociedad informal generan asimismo brechas demográficas y desintegración de la estructura familiar. El tributo de la pobreza y de la exclusión está provocando un desbordamiento popular, por usar las palabras proféticas del antropólogo peruano Matos Mar¹¹. En su ensayo, predijo la desinstitucionalización de las estructuras sociales tradicionales y la emergencia de una nueva sociedad urbana a partir de los pobladores de las barriadas y de los migrantes en los barrios de ocupación. Veinte años más tarde, en una edición actualizada que también tiene en cuenta los procesos de las dos décadas intermedias, Matos Mar¹² confirma su tesis y analiza el colapso de las instituciones que tradicionalmente funcionaron como el sostén del orden democrático: el declive de los partidos políticos, la erosión del estatus del poder legislativo y del sistema judicial, el ocaso del prestigio de los magistrados y de las autoridades

9 OIT, *Panorama laboral 2004*, Organización Internacional de Trabajo – Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2004, pp.91-93

10 OIT, *Panorama laboral 2004*. Lima, Organización Internacional de Trabajo – Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004, Pp.97-101.

11 José Matos Mar, *Desborde popular y crisis del estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1984

12 Jose Matos Mar. *Desborde popular y crisis del estado. Veinte años después*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2004.

de la ley y del orden, el colapso de las centrales y confederaciones de los sindicatos de los trabajadores, anteriormente muy poderosas, y el debilitamiento de las demás entidades de la sociedad civil, como las cámaras de industria y comercio y los colegios profesionales de los médicos, los abogados, los ingenieros etc. Las instituciones paralelas, las jerarquías paralelas y los sectores paralelos que emergieron en el cauce de las líneas divisorias de la pobreza, la informalidad y la exclusión social han constituido un orden económico, social y político más o menos duradero y heterogéneo. Las instituciones formales e informales se regulan según su propia lógica, legitimidad, moralidad y sanciones: el orden cívico de la economía y sociedad formales junto a la semi-anarquía de la pobreza, la informalidad y la exclusión social.

A esta estructura se une, en los países andinos y centroamericanos, el problema de la obstaculizada integración étnica¹³. El común denominador de las 650 etnias oficialmente reconocidas por los Estados de la región y que constituyen un total continental de 30 millones de ciudadanos es la discriminación estructural, la marginalización, la exclusión social y la pobreza. La mayoría de los pueblos indígenas está viviendo en áreas rurales o en los bosques tropicales. Las brechas de incumplimiento de los derechos civiles constitucionales y legales, de indigencia, de falta de educación y de desatención por parte del Estado implican, en este caso, un ejemplo de formación de una ciudadanía de tercera clase. Existe la tendencia de la migración desde el campo a las favelas y villas miserias de las ciudades departamentales¹⁴.

De la superpoblación al desborde de la violencia: vacíos de gobierno

La ciudadanía informal tiene un rostro violento. La violencia, no obstante, no está solamente arraigada en la vida diaria de los pobres urbanos, sino que es, o fue también una característica de las prolongadas guerras civiles de los países de Centroamérica y de los países andinos. Los actores armados procedían, por una parte, de las instituciones y bandas de ex-combatientes, como las Fuerzas Armadas, los paramilitares, los frentes guerrilleros. Por otra parte estaban aquéllos que pertenecían a las bandas criminales y bandas juveniles y que lograron montar sistemas paralelos de violencia significativos y una posición nacional en países como Colombia, Guatemala y México y, en un sentido tal vez más restringido, en Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras y el Perú.

13 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2006* (III: Pueblos Indígenas en América Latina), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2006.

14 CEPAL, *Ibidem*, pp.33-35

La violencia no está solamente arraigada en la vida diaria de los pobres urbanos, sino que es o fue también una característica de las prolongadas guerras civiles de los países de Centroamérica y de los países andinos

Se ha consolidado una estructura de distribución de la desigualdad casi hereditaria en toda la región

La proliferación de conflictos de baja intensidad y el surgimiento de los actores armados (urbanos) involucrados en América Latina están relacionados con el fenómeno de los vacíos locales de gobierno. Estos vacíos se forman a raíz de una prolongada ausencia de las autoridades y de los representantes legales de la ley y el orden, en zonas específicas. En estos vacíos emerge una simbiosis osmótica entre el Estado, más precisamente la policía, y el sistema legal, la criminalidad común y los elementos criminalizados de ex-miembros de las Fuerzas Armadas, la policía, las unidades paramilitares y los combatientes guerrilleros. La ley y la justicia local se adaptan entonces al resultado del orden oscilante entre las fuerzas paralelas de grupos locales de poder y las autoridades morales como los representantes electos de asociaciones de vecinos, los pobladores o moradores, los sacerdotes o pastores evangélicos, a veces los empresarios o los propietarios de emisoras locales de radio o TV, que mantienen entre sí, alianzas que fluctúan. Las manifestaciones de esa nueva violencia asumen gradualmente rasgos permanentes. Esta situación anómala indica el fenómeno del Estado ausente (por lo menos parcialmente) en materia de seguridad y la justicia.

Esta ausencia se expresa en la emergencia de la vigilancia privada: la policía privada, guardianes privados nocturnos en los barrios de la clase media e incluso en los distritos populares, serenazgos (servicios municipales de vigilancia) particulares, escuadrones especiales de protección, fuerzas inconfundibles de protección del sistema bancario y financiero, comandos paramilitares, escuadrones de la muerte. Originalmente asociadas con las guerras civiles prolongadas en países como Colombia y Guatemala, estas asociaciones de orden y protección privadas se expandieron en toda América Latina y en algunos Estados en el Caribe como Jamaica.

Estos vacíos de poder favorecen también el surgimiento de nuevos actores armados en las *favelas*, las villas, las barriadas o comunas de miseria donde la autoridad local de facto es el traficante o el *drug lord*, que da órdenes para los ajusticiamientos pero también funciona como proveedor financiero de las ONG y organizaciones sociales en su territorio. No se trata de pequeños bolsones o territorios olvidados dentro de las aglomeraciones urbanas, sino de jurisdicciones de facto, de considerable tamaño y proporción, pues tal vez conforman el 25% del contorno urbano en las metrópolis como Rio de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires, Bogotá y Medellín, México DF y Guadalajara, entre otras ciudades importantes. Los traficantes, mayoritariamente jóvenes o jóvenes adultos, son los nuevos dueños urbanos de la violencia. Ellos actúan también en sus barrios como los nuevos representantes de la ley paralela, no por justicia sino por ajustar. A veces cobran también impuestos paralelos y demuestran una cierta benevolencia hacia el desarrollo local paralelo, ofreciendo financiación a las ONG locales en las *favelas* y villas marginales. En

algunos casos, también negocian explícitamente con los líderes religiosos locales, quienes aprendieron convivir en relaciones de coexistencia pragmática. El mismo fenómeno se presenta en el Gran Buenos Aires. Los traficantes en las villas argentinas, las *favelas* brasileñas, los tugurios colombianos y las zonas guatemaltecas han reproducido escenarios de guerra o guerrilla nacional en los territorios urbanos superpoblados.

Algunos miles de niños y adolescentes funcionan como soldados de la droga en las guerras urbanas en Rio de Janeiro. Zaluar¹⁵ tipificó, con mucha razón, la relación entre bandas juveniles y el comercio de drogas en las favelas de Rio de Janeiro como una integración perversa de la economía clandestina y de la violencia urbana. En este contexto, hay que analizar también el nuevo papel de las bandas juveniles criminales o maras en Centroamérica. En El Salvador, Honduras y Guatemala y en menor grado en Nicaragua, las maras son oficialmente consideradas como la amenaza principal de la seguridad nacional. Miles de jóvenes entre 12 y 30 años de edad pertenecen a una de las maras o pandillas juveniles, que tienen una presencia nacional macabra por ser responsables en 2003, del 20 % de los homicidios en Guatemala y del 45 % en El Salvador y Honduras¹⁶. La economía de las maras centroamericanas depende del control territorial y del acceso al tráfico y al comercio local de drogas. La escala de operaciones en términos de la violencia percibida es tan grande que los parlamentos salvadoreño y hondureño aprobaron sendas legislaciones especiales contra las maras que permiten la actuación a los comandos especiales compuestos por miembros de las fuerzas policiales y militares. En 2004 los presidentes de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras firmaron un acuerdo para concertar esfuerzos para combatir la violencia criminal juvenil en los tres países.

Viejos retos, ¿nuevas políticas?

El reto principal de la democracia latinoamericana es cómo plasmar una ciudadanía nacional con derechos y deberes compartidos donde la distinción entre ciudadanos de primera y de segunda clase haya desaparecido. Por el contrario, se ha consolidado una estructura de distribución de la desigualdad casi hereditaria en todo el continente. La exclusión social y los fenómenos asociados, como la pobreza, la discriminación y la informalidad, conforman un contexto fértil para que puedan brotar los gérmenes de la violencia y el terror en los seg-

¹⁵ Alba Zaluar, "Violence in Rio de Janeiro: Styles of Leisure, Drug Use, and Trafficking", *International Social Science Journal*, 3, 2001, pp. 369-379.

¹⁶ Meter, Peetz, 'Zentralamerikas Jugendbanden. "Maras" in Honduras, El Salvador und Guatemala', *Brennpunkt Lateinamerika. Politik - Wirtschaft - Gesellschaft* n° 5, 2004, pp. 49-63.

mentos pobres, marginados, separados de las metrópolis y de las grandes conglomeraciones urbanas. Cuando la exclusión social, como en el caso de América Latina, se profundiza o se consolida en ciudades divididas, de manera espacial, social y cultural; cuando la ausencia de los actores legítimos de la ley y del orden se manifiesta de forma crónica, se abre el camino para que los actores armados privados e informales ocupen el lugar de la policía y de la justicia.

Esta situación transforma los barrios pobres y marginados en espacios de desintegración, dominados por criminales, en los que habita el terror y el miedo. Existe una tendencia para la consolidación de este fenómeno, teniendo en cuenta que la juventud de estos barrios, favelas, barriadas o comunas de miseria se acostumbran desde su niñez a la “normalidad” de la violencia. Esta juventud es catequizada con la violencia doméstica habitual, con la violencia omnipresente en la calle y con la actuación represiva incesante de la policía que, cuando está presente, lo hace con la pistola o la ametralladora en la mano.

Entonces, las políticas públicas que pretenden combatir la exclusión social y “pacificar” la relación cívico-policial aparentan ser si no una solución, al menos un freno a este proceso de deterioro. Combatir la exclusión social, fortalecer el tejido social local, equilibrar las tareas represivas y preventivas de la policía nacional y local, fortalecer los gobiernos municipales y locales y, sobre todo, ganar y mantener la confianza de las organizaciones populares locales parecen ser los ingredientes del cóctel de buen gobierno en asuntos de seguridad cívica. Uno de los ejes centrales es la confianza mutua entre las fuerzas del orden y la población local, y la participación voluntaria en comités de seguridad local. Lima Metropolitana, ciudad que tiene todas las características y condiciones para sufrir de una inmensa violencia, tiene un sistema bien desarrollado —desde la época de los ataques de Sendero Luminoso contra líderes populares en los barrios marginales— de *community policing*, con una policía que utiliza comisarías móviles en barriadas y mantiene una red densa de comités de seguridad en los barrios. Lima no tiene maras o bandas juveniles que aterrorizan la población, ni pequeños ejércitos locales asociados a la droga, ni criminalidad altamente organizada. El Estado está presente en los tres “conos populares”, por lo menos con servicios básicos y con un buen sistema de policía comunitaria.

El informe del PNUD de 2004 señala, que en la actualidad, la mayoría de la población latinoamericana preferiría un gobierno de tinte autoritario que fuese capaz de encontrar una solución para la pobreza masiva. Eso plantea la pregunta de qué tipo de estabilidad del

orden político implica la existencia generalizada de una ciudadanía de segunda clase. La pobreza dentro de un contexto de violencia parece ser el mecanismo estándar de integración de los marginados urbanos. Segmentos considerables de la población de América Latina sobreviven en la economía y sociedad informales, donde se comparten la pobreza y la violencia diariamente. Muchos de los actores armados de esta nueva violencia son reclutados de las filas de los excluidos. Este fenómeno de la exclusión con violencia, compartida por las masas de los pobres urbanos, contribuye a la destrucción de los fundamentos morales del orden democrático y de los límites de la ciudadanía. La violencia crónica, incluso dentro de los límites de los enclaves territoriales restringidos, contribuye a la erosión de la legitimidad del orden político. Resulta paradójico que varios gobiernos latinoamericanos, como los líderes populares y las autoridades religiosas en su contexto local, hayan aceptado una coexistencia pacífica de facto con los actores no estatales de la violencia, mientras que ellos no constituyan públicamente una amenaza para las autoridades políticas a nivel nacional.

Por último, el reto está en formular políticas públicas que no solamente establezcan el orden macroeconómico, sino que también contribuyan de manera sistemática a la reducción de la pobreza y de la exclusión por un parte y, por otra, que garanticen un mínimo nivel de seguridad pública por parte de unas autoridades presentes, que mantengan el orden y la ley sin dejar vacíos de gobierno.