

Construcción y fortalecimiento de ciudadanía en la reconfiguración del Estado: una reflexión desde y para Centroamérica*

Álvaro Artiga-González**

Palabras clave:
democracia, ciudadanía, desigualdad, inseguridad, Estado.

Introducción

Hablar de construcción de ciudadanía y reconfiguración del Estado requiere ponerse de acuerdo, aunque sea temporalmente, en lo que significa cada uno de estos dos términos. Y el significado de esos términos es necesariamente histórico y socialmente situado. Por tanto, las reflexiones que a continuación se hacen tiene como *locus* sociohistórico la Centroamérica de la segunda década del siglo XXI. Por razones más de desconocimiento, se excluye de la comprensión de Centroamérica a Belice.

El trabajo está dividido en cuatro apartados sustantivos en los que se reflexiona, algunas veces con soporte empírico y otras veces con soporte lógico, sobre las siguientes relaciones: (1) democracia y ciudadanía; (2) ciudadanía y desigualdad; (3) inseguridad y ciudadanía; (4) Estado y ciudadanía. Al final se presentan, de manera sintética, las ideas que orientan toda la argumentación, la cual podría resumirse, haciendo alusión al título de este trabajo, en los siguientes términos: la construcción de ciudadanía y la reconfiguración del Estado pasan, en la mayor parte de los países centroamericanos, por el combate a la desigualdad y a la inseguridad.

* Este trabajo fue presentado como conferencia magistral en el Primer Encuentro de Ciencias Sociales, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, realizado en Tegucigalpa, Honduras, los días 25 y 26 de noviembre de 2015.

** Catedrático e investigador del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

1. Democracia y ciudadanía

Cuando se habla de ciudadanía, una de las primeras representaciones que vienen a la mente es la de pertenencia a una comunidad política. Se es ciudadano de una determinada *polis*. En esta representación, hay un sujeto de la ciudadanía: el individuo. Y una de las formas que tiene este individuo para expresar su pertenencia a la *polis* es inmiscuyéndose en los asuntos que como ciudadano le afectan. A esto suele llamársele participación política. Se puede decir que la ciudadanía se expresa, en esta primera representación, mediante la participación en los asuntos políticos, es decir, en aquellas cuestiones que le atañen a este individuo y a los demás miembros de la comunidad política.

La participación política suele seguir cauces *institucionalizados*, es decir, sigue ciertos patrones o pautas de comportamiento estandarizados que vuelven esa participación un tanto predecible, aunque no el resultado de la misma. Si tales patrones o pautas están formalizados, entonces la participación política se da en el marco de un régimen. Además, si tales patrones o pautas se orientan a la selección de aquellos individuos que han de gobernar, la participación política —expresión de la ciudadanía *política*— se convierte en participación electoral. Aquí hay que advertir que esta conversión puede conllevar el riesgo de una reducción, es decir, reducir la participación política a la participación electoral¹.

Si las elecciones forman parte de un régimen democrático, entonces, la participación electoral es un primer indicador de la vitalidad de la democracia. Tanto es así que se ha llegado a aceptar como axioma que “sin elecciones no hay democracia”. Esto es cierto en el mundo de las democracias realmente existentes. Pero debe entenderse bien este

axioma. Solamente se está afirmando que la realización de elecciones es condición necesaria para la existencia de una democracia, pero no es una condición suficiente. No es aquí el lugar para discutir cuándo un régimen político es democrático y cuándo no lo es. Para lo que aquí se va a argumentar, basta con adoptar la siguiente regla derivada de la etimología del término democracia que, si se hace equivalente el *demos* con la ciudadanía, se podría decir que cuanto más posibilite el ejercicio de la ciudadanía, más democrático será el régimen. Participar en elecciones forma parte del ejercicio de la ciudadanía. Por tanto, elegir a sus gobernantes es un indicador básico no solo de la ciudadanía, sino de la vitalidad del régimen político democrático. Restringir este ejercicio sería, por tanto, atentar contra la ciudadanía y contra la democracia.

Desde este punto de vista, con excepción del caso de Costa Rica, los otros países de la región incluyendo a Panamá lograron realizar elecciones democráticas como parte de su transición desde los regímenes autoritarios que prevalecieron hasta la década de 1980, comenzando con la elección de Asamblea Constituyente en 1980, en Honduras; la elección presidencial y legislativa de 1990, en Nicaragua; las elecciones generales de 1994, en El Salvador y Panamá; y las elecciones generales de 1999, en Guatemala. La participación media para toda la serie de elecciones realizadas a partir de esas fechas en cada uno de los países ha sido variada, pero, en términos generales, permite distinguir los siguientes patrones: Nicaragua y Panamá, con los mayores niveles de participación, arriba del 70 % de los electores inscritos; El Salvador y Guatemala (salvo la más reciente elección de 2015) con bajos niveles de participación; y Costa Rica y Honduras que, por distintas razones, vieron disminuir sus tasas de participación electoral (cuadro 1).

1. Un riesgo adicional vendría de la reducción de la participación electoral a la emisión del voto. En una elección de gobernantes también se puede participar como candidato y, por tanto, la participación electoral tiene también esta otra posibilidad.

Cuadro 1
Participación electoral en elecciones presidenciales en Centroamérica (porcentajes)

País	Año	Participación electoral
Costa Rica	2014	55.64
	2010	69.12
	2006	65.21
	2002	60.22
	1998	69.99
	1994	81.11
	1990	81.81
	Promedio	69.01
El Salvador	2014	60.17
	2009	61.91
	2004	66.16
	1999	38.57
	1994	46.16
	Promedio	54.59
Guatemala	2015	56.32
	2011	60.83
	2007	48.17
	2003	46.78
	1999	40.39
	Promedio	50.50
Honduras	2013	59.14
	2009	49.88
	2005	55.08
	2001	66.34
	1997	72.09
	1993	64.97
	1989	76.03
	1985	84.02
1981	77.95	
	Promedio	67.28
Nicaragua	2011	79.09
	2006	61.23
	2001	74.91
	1996	76.39
	1990	86.23
	Promedio	75.57
Panamá	2014	76.76
	2009	68.57
	2004	76.90
	1999	76.17
	1994	73.70
	Promedio	74.42

Fuente: elaboración propia con base en Voter Turnout (<http://www.idea.int/vt/>).

El cuadro 2 permite una visión alternativa de la vitalidad democrática y, por tanto, del ejercicio de la ciudadanía. Como parte de una cultura autoritaria, androcéntrica, a las mujeres se les hace más difícil acceder a los cargos de

elección popular. Si se toma en cuenta que la población femenina en cada uno de los países de la región supera el 50 %, su presencia en los parlamentos centroamericanos en la actualidad sigue siendo baja. Si con base en

la realización de elecciones democráticas se calificara a los regímenes políticos centroamericanos como “democracias electorales” (PNUD, 2004), se debería decir también que tienden a ser “democracias electorales de hombres”. Por supuesto que hay diferencias entre países. Sobresalen, en el caso de las elecciones presidenciales, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, que ya han logrado elegir mujeres en el cargo presidencial, mientras que en El Salvador, Guatemala y Honduras sigue siendo una tarea pendiente.

Cuadro 2
Diputadas en los parlamentos centroamericanos

País	Legislatura	Porcentaje de diputadas
Costa Rica	2014-2018	35.1
El Salvador	2015-2018	32.1
Guatemala	2012-2016	12.7
Honduras	2013-2017	27.3
Nicaragua	2011-2016	42.4
Panamá	2014-2019	18.3

Fuente: elaboración propia con base en resultados electorales oficiales.

Por supuesto que ni la democracia ni la ciudadanía se reducen a la realización y la participación en elecciones. Aquí se decidió comenzar esta reflexión por la relación entre elecciones, democracia y ciudadanía, porque, si a este nivel se detectan o incluso tienen lugar problemas, los tres elementos de la relación quedan cuestionados. Problemas en la realización de unas elecciones democráticas implican problemas en el ejercicio de la ciudadanía, no solamente en el nivel de la participación electoral, sino también en otras dimensiones de la ciudadanía, especialmente, en el ejercicio de las libertades civiles y los derechos políticos. Por tanto, es conveniente que se dé un paso más en la consideración de la ciudadanía y en su relación con el Estado.

El cuadro 3 muestra una distinción de dos grupos de países según el respeto a los derechos políticos y a las libertades civiles en 2014². La imagen no es nueva, pues por más de una década esta distinción ha sido permanente. Sin embargo, es pertinente notar que El Salvador tiene un índice que lo coloca en una situación liminal. Está ubicado justamente en el límite que divide a los países con estatus de libre y los parcialmente libres.

Cuadro 3
Centroamérica: índice de Freedom House, 2014

País	“Derechos políticos”	“Libertades civiles”	Índice	Estatus
Costa Rica	1	1	1	Libre
Panamá	2	2	2	Libre
El Salvador	2	3	2.5	Libre
Guatemala	3	4	3.5	Parcialmente libre
Nicaragua	4	3	3.5	Parcialmente libre
Honduras	4	4	4	Parcialmente libre

Fuente: Freedom House (2015).

2. La metodología para establecer puntajes y la definición de los derechos políticos y libertades civiles contempladas pueden consultarse en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology>

Todavía en el terreno meramente político, el índice de Freedom House supone un concepto de ciudadanía más amplio que el del mero ejercicio del sufragio, ya sea activo o ya sea pasivo. No obstante, hay otras mediciones sobre la democracia que amplían aún más el concepto de ciudadanía implícito. Tal es el caso del índice de desarrollo democrático (IDD), que incluye medidas del desempeño de las instituciones políticas para generar bienestar y crecimiento económico. De hecho, este índice comprende cuatro dimensiones:

- I: Respeto de los derechos políticos y libertades civiles.
- II: Calidad institucional y eficiencia política.
- III: Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar.
- IV: Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica.

Cuadro 4
América Latina: índice de desarrollo democrático (IDD) promedio 2002-2014

País	IDD
Chile	9.702
Uruguay	9.204
Costa Rica	9.106
Panamá	6.495
México	5.738
Argentina	5.297
Perú	4.804
El Salvador	4.493
Brasil	4.461
Colombia	4.03
Honduras	3.645
Paraguay	3.383
Nicaragua	3.342
Bolivia	3.193
Ecuador	2.929
Guatemala	2.925
R. Dominicana	2.802
Venezuela	2.689

Fuente: Polilat.com (2015).

El IDD ha sido medido para América Latina desde 2002 hasta 2014. El cuadro 4 muestra el promedio de este índice para el periodo 2002-2014. El ordenamiento que ya se observaba en el caso del índice de Freedom House también es notable en este caso. Costa Rica y Panamá, por un lado, y Honduras, Guatemala y Nicaragua, por otro lado. El Salvador aparece ubicado en una posición intermedia a estos dos grupos.

El comportamiento de la participación electoral en Costa Rica podría servir para mostrar cómo la realización de elecciones, siendo una condición necesaria, no define por sí sola la vitalidad, calidad o desarrollo de la democracia. Si así fuera, debería estarse de acuerdo con quienes se preocupan por el descenso de la participación electoral en aquel país. Sin embargo, el IDD de Costa Rica es muy cercano al de Uruguay, donde la participación electoral sigue siendo alta. La consideración del IDD de Chile reforzaría el limitado peso que tiene la participación electoral para juzgar la vitalidad de la democracia y, por tanto, de la ciudadanía. Si democracia y ciudadanía marchan en la misma dirección, debe haber otros elementos más importantes que la mera participación electoral. Como se verá más adelante, la calidad de la democracia y de la ciudadanía está vinculada a las condiciones socioeconómicas en las que viven los ciudadanos.

El cuadro 5 muestra otra evaluación del desarrollo democrático en Centroamérica aunque la metodología es similar en el sentido de incluir otros aspectos sociales y económicos en la medición respectiva. Una vez más, Guatemala, Honduras y Nicaragua aparecen en el mismo grupo denominado “regímenes híbridos”, etiqueta que ya pone en duda el carácter democrático del régimen político de estos países y hace pensar en carencias en la ciudadanía. Costa Rica es catalogada como democracia plena y El Salvador ocupa una posición intermedia a estos dos grupos. Vale decir que, en este caso, Panamá no acompaña a Costa Rica en el mismo grupo desviándose

del comportamiento que ya se ha visto en los cuadros anteriores. Sin embargo, el argumento de que la democracia necesita de la ciudadanía no se ve afectado por tal desviación.

Cuadro 5
La democracia en Centroamérica según
The Economist Intelligence Unit

País	2010	2012	2014
Costa Rica	8.04	8.10	8.03
Panamá	7.15	7.08	7.24
El Salvador	6.47	6.47	6.53
Guatemala	6.05	5.88	5.81
Honduras	5.76	5.84	5.84
Nicaragua	5.73	5.56	5.32

Democracia plena: 8 a 10 pts.

Democracia defectuosa: 6 a 7.9 pts.

Régimen híbrido: 4 a 5.9 pts.

Régimen autoritario: menos de 4 pts.

Fuente: elaboración propia con base en www.eiu.com

En un análisis de la crisis hondureña originada por el golpe de Estado contra el presidente “Mel” Zelaya, en 2009, Torres-Rivas se refiere a los regímenes políticos centroamericanos como “democracias malas” porque “defraudan las esperanzas o llenan de incertidumbre a la gente” (Torres-Rivas, 2010:53). Estas democracias malas no pueden entenderse sin su conexión conceptual y funcional al Estado que “como lo prueban especialmente los casos de Guatemala, Nicaragua y Honduras, se ha ido formando, un Estado débil (sin recursos, ineficaz, colonizado por intereses corporativos, corrupto y con baja legitimidad), junto a una enorme población en situación de pobreza y afectada por desigualdades múltiples, de las cuales la más estudiada —y no necesariamente la más visible— es la desigualdad económica” (Torres-Rivas, 2010:54).

Las democracias malas identificadas por Torres-Rivas coinciden con uno de los grupos que se ha podido destacar en las mediciones mostradas anteriormente (Freedom House, IDD, EIU), ya se les llame países “parcialmente libres” o “regímenes híbridos”. Este grupo

—Guatemala, Nicaragua y Honduras, junto a El Salvador— son los países con mayor porcentaje de hogares en situación de exclusión social de la región, diferenciándose del otro grupo integrado por Costa Rica y Panamá (ver cuadro 6). Esta distinción también es notable al contemplar el índice de desarrollo humano, en donde Costa Rica y Panamá están por arriba del promedio para América Latina y el Caribe, mientras que los otros cuatro países están por debajo (ver cuadro 7).

Cuadro 6
Exclusión social en Centroamérica,
2001-2009
(porcentaje de hogares)

País	Año	Total
Costa Rica	2001	11.3
	2005	10.3
	2009	10.0
	2001	40.1
El Salvador	2005	42.2
	2009	39.8
Guatemala	2001	38.7
	2006	41.6
	2001	48.3
Honduras	2005	48.9
	2007	48.5
Nicaragua	2001	44.8
	2005	35.6
Panamá	2001	30.0
	2005	29.8
	2009	29.1

Fuente: Pérez Sáinz, Segura Carmona y Fernández Montero (2012).

Cuadro 7
Índice de desarrollo humano,
1980-2013

País	1980	1990	2000	2013
Panamá	0.634	0.666	0.724	0.765
Costa Rica	0.621	0.663	0.705	0.763
El Salvador	0.471	0.528	0.620	0.662
Guatemala	0.432	0.464	0.523	0.628
Honduras	0.456	0.520	0.563	0.617
Nicaragua	0.461	0.479	0.529	0.614
América Latina y el Caribe	0.574	0.623	0.683	0.740

Fuente: Estado de la Región (2014).

Un Estado débil puede estar asociado a una ciudadanía débil o, por lo menos, a la existencia de una mayoría de “ciudadanos de segunda categoría” entre los cuales estarían los pobres, los “vulnerables” para caer en la pobreza (Hardy, 2013) y otros provenientes de los sectores o clases medias. Estos ciudadanos pueden constituir un caldo de cultivo para la existencia de pautas de comportamiento político clientelares, patrimoniales y corruptas.

Por otro lado, las desigualdades sociales, políticas, culturales, geográficas, étnicas, de género y de edad “refuerzan los síntomas negativos de las democracias malas: mercado libre para el narconegocio, desbordamientos criminales imparables, impunidad y poder judicial impotente, bienes públicos escasos y de difícil acceso, infinitas formas de ilegalidad; es decir, una erosión del Estado de derecho o dificultades para su constitución” (Torres-Rivas, 2010:56). El asunto es que los países centroamericanos, unos más que otros, están marcados por esas desigualdades.

2. Ciudadanía y desigualdad

La pertenencia a una comunidad o a una misma sociedad establece la posibilidad de hablar de una igualdad humana básica que, según lo planteó Marshall (1998:21), ha llegado a identificarse claramente con “el estatus de la ciudadanía”, lo cual no quiere decir que la ciudadanía no sea compatible con cierta desigualdad social. Pero ¿la desigualdad que se observa en las sociedades centroamericanas es compatible con la ciudadanía en cada uno de los países de la región?

En el desarrollo histórico de la ciudadanía en los países desarrollados del hemisferio norte, se pueden distinguir tres dimensiones de la ciudadanía. Marshall (*op. cit.*, 22) las describe en los siguientes términos:

Ciudadanía civil: “derechos necesarios para la libertad individual”, es decir, “libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia”.

Ciudadanía política: “el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros”.

Ciudadanía social: “desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad”.

Como puede notarse, las tres dimensiones de la ciudadanía están expresadas en términos de derechos. Marshall sostiene que también deben entenderse en términos de obligaciones. No se va a profundizar aquí en este aspecto, sino más bien en el “principio igualitario” que subyace a esta manera de entender la ciudadanía. Según Marshall, hay una igualdad humana básica que queda expresada en la ciudadanía. Por tanto, hay derechos que tratan de garantizar esa igualdad básica. De nuevo, esto no obsta para reconocer que también existe la desigualdad entre los seres humanos, pero esta desigualdad no debería atentar contra aquella igualdad básica. Por ello, se vuelve crucial definir cuánta desigualdad es aceptable o qué desigualdad es legítima.

La desigualdad, dice Therborn (2015), viola la dignidad de los seres humanos porque les niega la posibilidad de desarrollar plenamente sus capacidades humanas. Por eso es que la desigualdad es un asunto de interés para la ciudadanía. Al violar la dignidad de los seres humanos atenta también contra el principio igualitario de la ciudadanía, es decir, pone en entredicho la igualdad básica de los seres humanos expresada en la ciudadanía. Therborn (*op. cit.*:11) ilustra esta violación al afirmar que la desigualdad “puede adoptar múltiples formas y tiene múltiples consecuencias: muerte prematura, mala salud, humillación, subyugación, discriminación, exclusión del conocimiento o de la vida social predominante, pobreza, impotencia, estrés, inseguridad, falta de confianza en uno mismo y de amor propio y exclusión de las oportu-

tunidades que ofrece la vida". El título de la obra citada de Therborn es contundente en este sentido: la desigualdad mata. Esto quiere decir que la desigualdad tiene una fuerza letal. Y, como la desigualdad es multidimensional, su fuerza letal se ve amplificada en la medida en que las personas, grupos y naciones estén en peor situación en varias de las dimensiones implicadas.

La fuerza letal de la desigualdad se hace manifiesta al hacer un análisis entre países, por ejemplo, de la tasa de mortalidad para menores de 5 años (TMM5) y la esperanza de vida. En los países más desarrollados, la TMM5 tiende a ser menor que en los países de menor desarrollo o subdesarrollados. En cambio, la esperanza de vida tiende a ser mayor en los primeros que en los segundos. El examen del índice de desarrollo humano resulta útil para ver estas tendencias. Así, por ejemplo, los países como Noruega, Australia, Suiza, Países Bajos, Estados Unidos, Alemania, Nueva Zelanda, Canadá, Singapur y Dinamarca, que son clasificados, según su índice de desarrollo humano (IDH mayor a 0.900), como países con "desarrollo humano muy alto", tienen esperanzas de vida al nacer arriba de 80 años, con excepción de Dinamarca que tiene 79.4 años (PNUD, 2014). En cambio, los países como Nepal, Pakistán, Kenia, Suazilandia, Angola, Myanmar, Ruanda, Camerún, Nigeria, Yemen, etc. —clasificados todos como países con "desarrollo humano bajo" (IDH menor que 0.550) — tienen esperanzas de vida al nacer menores a los 70 años, algunos por debajo de los 60 e incluso inferior a 50 años. De igual manera, *grosso modo*, la TMM5 para el primer grupo de países está por debajo de 10 por cada mil nacidos vivos, mientras que para el segundo grupo de países supera los 40 e incluso los 100 por cada mil nacidos vivos (*ibid.*).

Los países centroamericanos se sitúan en medio de los dos grupos comparados en el párrafo anterior. Una comparación intraregional muestra, más o menos, el mismo patrón (ver cuadro 8). Los países con mayor

IDH tienden a registrar menores TMM5 y mayores esperanzas de vida al nacer. Se salen de este patrón Panamá, para la TMM5, y Honduras y Nicaragua, para la esperanza de vida al nacer cuando se los compara con El Salvador y Guatemala. Si se hacen a un lado las mencionadas excepciones, resulta curioso que los ordenamientos respectivos tienden a coincidir con aquellos que se obtienen del análisis del desarrollo democrático descrito, en sus distintas versiones, por el IDD, el índice de Freedom House y la clasificación de la European Intelligence Unit.

Cuadro 8
Comparación intraregional según IDH

País	IDH (2012)	TMM5 (2012)	EV (2012)
Costa Rica	0.761	10	80
Panamá	0.761	19	77
El Salvador	0.660	16	72
Guatemala	0.626	32	72
Honduras	0.616	23	74
Nicaragua	0.611	24	75

IDH: Índice de desarrollo humano.

TMM5: Tasa de mortalidad para menores de 5 años, por cada mil nacidos vivos.

EV: Esperanza de vida al nacer.

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2014).

Por otra parte, producto de la desigualdad se podrían estar generando situaciones de exclusión social. Algunas personas o algunos grupos, vinculados a clase, etnia, género, edad o localidad, podrían estar siendo excluidos de algo. Según Therborn (2015:30), "aun cuando no mate o atrofie literalmente la vida, la desigualdad significa exclusión: excluye a personas de las posibilidades de desarrollo humano". Por esta razón, resulta crucial la necesidad de definir socialmente cuál es el grado de igualdad deseable entre los seres humanos o, dicho en términos negativos, cuál es el grado de desigualdad que las sociedades están dispuestas a tolerar dentro de sí y entre ellas.

De entre las múltiples formas que puede tomar la desigualdad, la económica no solo es probablemente la más visible, sino que sus efectos sociales pueden ser devastadores. La desigualdad económica puede producir desmembración social, despilfarro económico y distorsión política (Therborn, *op cit*). La desmembración puede entenderse como desgarró, segmentación, polarización, disolución social, distanciamiento y exclusión. No en balde, la desigualdad se ha convertido en un tema recurrente y de preocupación en círculos académicos, políticos y de organizaciones que trabajan en desarrollo a nivel internacional. Renes (2013) ha llegado a plantear la relación entre desigualdad y ruptura de la cohesión social en el contexto español y europeo. Para él “estamos en presencia de un proceso de gran calado histórico, y claramente revelador de una estructura social en la que el puro crecimiento económico no es factor solvente para hacer frente a las desigualdades y resolver la permanencia de la pobreza [...] se está construyendo ya el futuro en un proceso de creciente aumento en la distancia social, en el que las políticas no solo no la contienen, sino que están contribuyendo a la consolidación de graves grietas de ruptura social” (Renes, *op. cit.*:5).

En una línea de argumentación parecida, en la que la desigualdad juega un papel importante, Katzman (2010) sostiene que, en la actualidad, se están dando procesos de segmentación y segregación social que debilitan los vínculos necesarios para la cohesión social. Estos procesos son registrables en las zonas urbanas: en el mercado laboral, en la prestación de servicios y en la construcción de viviendas. Los procesos de segmentación implican la existencia de barreras para la interacción entre miembros de distintas categorías sociales, en el trabajo, la educación, la salud, el transporte y el esparcimiento, entre otras actividades; y la segregación, añade a lo anterior, “la voluntad de los miembros de una u otra categoría de mantener o fortalecer las barreras que segmentan los espacios”

(Katzman, *op. cit.*:44). ¿Cómo no se puede pensar que tales procesos de segmentación y segregación atentan contra la igualdad básica entre los habitantes, entre los seres humanos, si mediante ellos se ponen barreras para que esa igualdad se manifieste en las interacciones entre miembros de distintas categorías sociales?

Por otra parte, además de tener una fuerza letal y de crear barreras entre los seres humanos, la desigualdad es caldo de cultivo de la desconfianza y de la sospecha sobre “los que están al otro lado de la barrera” o de “los que no pertenecen a nuestro barrio”. En el caso de las sociedades centroamericanas, el cuadro descrito adquiere tintes más sombríos por la presencia de las pandillas y el control que ejercen sobre territorios. La desconfianza y la sospecha se convierten en temor y en un problema de seguridad. Por tanto, podría plantearse que, en varios de los países centroamericanos, la desigualdad tiene un coste social, pues exige medidas de protección adicionales, como mayor presupuesto para las instituciones encargadas de la seguridad.

Como se verá más adelante, la llamada “construcción de ciudadanía” tiene costos económicos que los estados centroamericanos difícilmente pueden cubrir. La desigualdad atenta contra la ciudadanía, expresión de la igualdad básica entre los seres humanos, porque va aparejada con el despilfarro de recursos. Therborn (*op. cit.*:37) lo plantea en los siguientes términos: “El despilfarro idiosincrático en proyectos específicos de prestigio y su concomitante subinversión en infraestructuras, educación y capacidad productiva están constantemente presentes en las sociedades muy desiguales, en términos de poder y de capacidad económica”. Y, por otra parte, “en similares circunstancias, cuanto mayor es la desigualdad entre la élite y el resto de la población, mayores son las probabilidades de que se despilfarren los recursos comunes en los proyectos favoritos de la élite” (Therborn, *op. cit.*:40).

El cuadro 9 podría resultar sugerente para asociar despilfarro de recursos y desigualdad en Centroamérica. Sobre todo si se piensa el despilfarro no solamente como “ostentación con recursos públicos”, sino en términos de corrupción y saqueo de las arcas del estado.

Cuadro 9
Desigualdades en Centroamérica, 2013

País	CDH	A	B	C
Costa Rica	19.1	7.3	15.7	34.3
Panamá	21.4	12.1	16.3	28.4
El Salvador	26.2	14.5	30.2	34.0
Guatemala	32.0	17.4	36.1	42.5
Honduras	31.1	17.0	29.6	46.8
Nicaragua	25.8	13.2	33.3	31.0

CDH: Coeficiente de desigualdad humana.

A: Desigualdad en la esperanza de vida.

B: Desigualdad en la educación.

C: Desigualdad de ingresos.

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2014).

Resulta curioso que en este momento, 2015, sean los dos países más desiguales de la región (Guatemala y Honduras) aquellos donde se ha establecido una comisión internacional para investigar casos de corrupción y que, en el tercer país más desigual (El Salvador) la presencia de una comisión de este tipo sea un tema de discusión en el debate político actual o se esté llevando a cabo un juicio contra un expresidente. Por supuesto que al plantear esta hipótesis entre desigualdad y corrupción no se quiere establecer una relación ni directa ni mecánica. Se trata nada más de hacer una observación que induzca a pensar en lo nociva que es la desigualdad cuando se la deja proliferar en distintas dimensiones de la vida humana y en distintos ámbitos donde llevan a cabo sus relaciones los seres humanos.

Llegados a este punto, es pertinente preguntarse qué papel juega la educación en el ejercicio de la ciudadanía. Para responder esta pregunta, puede ser sugerente tomar en cuenta lo sostenido por Marshall (*op. cit.*:35) en el sentido de que “el aumento de la educación

elemental durante el siglo XIX fue el primer paso decisivo en el camino que iba a conducir al reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía en el siglo XX”. Por tanto, habría una relación entre ciudadanía y educación; entre, por un lado, ejercicio y eficacia de los derechos civiles, políticos y sociales, y por otro lado, entre nivel y calidad de la educación. Esta relación sería directa a tal grado que invertir en educación es invertir en ciudadanía.

La inversión en educación no debería reducirse a la mera capacitación o formación en derechos. Hablar acá de educación significa desde la educación temprana, en el hogar y la comunidad, hasta la educación que brindan las instituciones especializadas en ello, sean públicas o privadas. Los primeros niveles educativos tienen que ver con la adquisición de una identidad como persona y como miembro de una comunidad política, además de aquella que está en la base de los niveles superiores educativos: saber leer, comprender lo que se lee y escribir. No en balde advirtió Marshall (*op. cit.*:42) que “el derecho a la libertad de palabra carece de sustancia cuando, por falta de educación, o no se puede decir nada que merezca la pena o no se tienen medios para hacerse oír”. Desde este punto de vista, resulta interesante la información mostrada en los cuadros 10 y 11.

Cuadro 10
Gasto público en educación (como porcentaje del PIB)

País	Año	Gasto público
Costa Rica	2013	6.87
El Salvador	2011	3.42
Guatemala	2013	2.85
Honduras	2013	5.86
Nicaragua	2012	4.54
Panamá	2011	3.29

Fuente: data.uis.unesco.org

Son notables las diferencias entre Costa Rica y los otros países centroamericanos en ambos cuadros. Y también llama la atención el caso de Guatemala, que no solo es el país

con menor gasto público en educación, sino que también es el país con mayor población analfabeta funcional. Habría que ver si el comportamiento de los indicadores mostrados para Guatemala están asociados, o no, con el mayor componente indígena de su población, comparado con los otros países de la región. Con base en dicha información, aunque la destitución del presidente Otto Pérez Molina haya sido celebrada como una victoria ciudadana en Guatemala, habrá que ver si el resultado electoral, que dio la victoria presidencial a un *outsider*, no termina siendo una derrota para la sociedad guatemalteca. Entonces podrá preguntarse de qué ciudadanía estamos hablando.

Cuadro 11
Población, entre 15-24 años, analfabeta funcional, 2010

País	Población (%)
Costa Rica	4.0
El Salvador	14.6
Guatemala	24.7
Honduras	15.7
Nicaragua	19.9
Panamá	3.7

Fuente: www.siteal.iipe-oei.org

3. Inseguridad y ciudadanía

Otro fenómeno que como la desigualdad afecta a la ciudadanía es el de la inseguridad provocada por los hechos de violencia y delincuencia. Esto quiere decir que la violencia y el delito impactan a nivel individual los derechos civiles; también pueden llegar a tener un efecto sobre los derechos políticos y sociales. En cierta forma, esta es una de las razones por las cuales se prefiere hablar de seguridad ciudadana en lugar de seguridad pública. Pues bien, violencia y delito son fenómenos harto presentes en las sociedades centroamericanas y, como tales, son una amenaza contra la

seguridad ciudadana (PNUD, 2013) e incluso podría decirse contra la ciudadanía misma. No se va a detallar aquí el comportamiento de las distintas manifestaciones de la violencia y el delito en la región centroamericana. Solamente se retoma aquí la clasificación de tales manifestaciones que propone el PNUD (2013) para sugerir el desafío que tiene planteado el esfuerzo de construcción o fortalecimiento de la ciudadanía. Las amenazas son:

- el delito callejero;
- la delincuencia organizada;
- el secuestro y la extorsión;
- la violencia y el delito ejercidos por y en contra de los jóvenes;
- la violencia de género;
- la violencia ilegal por parte de actores estatales;
- la corrupción.

Se dice que “la violencia engendra violencia”. La violencia que sufren las víctimas puede terminar engendrando una violencia sobre los victimarios. Esta “segunda” violencia puede ser estatal, o bien, puede ser llevada a cabo por actores no estatales. Un asunto crítico es que esta “segunda” violencia no estatal puede terminar siendo aceptada socialmente como una forma de “limpieza social”. En Centroamérica no se está lejos de este fenómeno, especialmente en los países del triángulo norte: Guatemala, El Salvador y Honduras. El cuadro 12 muestra que en 2012 eran justamente estos países donde había más personas dispuestas a aprobar la limpieza social. Como “la violencia engendra violencia”, esta limpieza podría terminar engendrando más violencia u otro tipo de violencia. La construcción o el fortalecimiento de ciudadanía se vería así atrapado en la espiral de la violencia, la cual reclamaría cada vez más recursos públicos para controlar la violencia en detrimento, probablemente, de los recursos que se podrían destinar para garantizar la dimensión social de la ciudadanía.

Cuadro 12
Aprobación de la limpieza social en Centroamérica, 2012

País	No aprobaría ni entendería	No aprobaría, pero entendería	Aprobaría
Costa Rica	78.9	16.2	4.9
Panamá	68.6	24.1	7.3
Nicaragua	50.9	35.0	14.1
El Salvador	41.7	36.6	21.8
Guatemala	29.2	43.2	27.6
Honduras	29.5	38.5	32.0

Pregunta: Si un grupo de personas comienza a hacer limpiezas sociales, es decir, mata gente que algunos consideran indeseables, ¿usted aprobaría que maten a gente considerada indeseable o no aprobaría que la maten, pero lo entendería, o no lo aprobaría ni lo entendería?

Fuente: PNUD (2013).

Si los homicidios representaran la mayor amenaza letal contra la ciudadanía, por su impacto directo sobre el primer derecho ciudadano (y humano), es decir, el derecho a la vida, en Centroamérica se configuran (cuadro 13), con datos de 2012, dos grupos de países claramente diferentes: los del triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) por un lado, con tasas de homicidio de cerca de 40 o más por cada cien mil habitantes y, por otro lado, Nicaragua, Costa Rica y Panamá con tasas de homicidio por debajo de los 20 por cada cien mil habitantes. Otra manera de describir esta comparación entre grupos es diciendo que los tres primeros tienen tasas de homicidios por arriba del límite que se considera como “nivel de violencia de conflicto civil”, mientras que los otros tres países están por debajo de ese límite. De estos tres, solamente Costa Rica está por debajo de lo que se considera un “nivel epidémico de violencia” (Jaitman, 2015).

Cuadro 13
Tasa de homicidios por 100 000 habitantes, 2012

País	Tasa de homicidios
Costa Rica	8.5
Panamá	17.2
Nicaragua	11.3
El Salvador	41.2
Guatemala	39.9
Honduras	90.4

Fuente: UNODC (2013).

Por otra parte, hay que considerar que la violencia y el delito tienen costos sociales (directos e indirectos) que se manifiestan en los gastos que las personas, familias, empresas y las instituciones tienen que pagar para atender tales fenómenos. Entre estos costos, están (Jaitman, 2015:2-3):

- daños a la propiedad;
- lesiones a las personas;
- bienes robados;
- gastos privados y públicos en seguridad;
- costos legales y penales;
- costos indirectos: consecuencias para las familias de las víctimas; sufrimiento, miedo y pérdida de calidad de vida de las víctimas y aplazamiento de inversiones o su reorientación a otros países.

Un estudio sobre los costos económicos de la violencia en Centroamérica (Acevedo, 2008) da idea de lo que estos representan como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). El cuadro 14 muestra una versión resumida que de todas formas permite ver cómo, en el llamado CA-4, esos costos son dos o tres veces más altos que en el caso costarricense. Ya ello podría permitir sospechar (lo que ya es sabido de todas maneras) que Costa Rica invierte más en ciudadanía que los otros cuatro países, los cuales, antes que promoverla, han de defenderla de las amenazas que la violencia y el delito le suponen. Es necesario tomar en cuenta que los datos no son actuales. Pero, aunque lo fueran, la imagen que sugiere debe

tomarse apenas como “borrador” o “preliminar”, pues no es fácil la tarea de estimar estos costos, en buena medida debido al grado

de disponibilidad de información confiable (y ya se sabe que, en no pocos casos, hay problemas de subregistro).

Cuadro 14
Costos económicos de la violencia en Centroamérica, 2006
(como porcentaje del PIB)

Ítem	CR	ES	GUAT	HON	NIC
Pérdidas en salud	0.5	2.7	2.0	1.5	1.5
Costos institucionales	1.0	1.6	1.0	2.6	1.7
Gasto privado	0.7	1.8	1.6	1.9	2.4
Pérdidas materiales	0.4	1.4	0.8	1.2	1.5
Total	2.6	7.5	5.4	7.2	7.1

^a Atención médica y años de vida saludable perdidos.

^b Seguridad pública y justicia.

^c Gasto de hogares y empresas.

Fuente: Olavarría Gambi (2015).

4. Estado y ciudadanía

A estas alturas debería estar claro que, en Centroamérica, hablar de fortalecimiento de la ciudadanía (o de la democracia) implica necesariamente tomar medidas que disminuyan los niveles de desigualdad e inseguridad en que vive la mayoría de los centroamericanos. Desigualdad e inseguridad son dos amenazas letales contra la ciudadanía, y no parece haber salida ante esas amenazas si no es con la acción decisiva del Estado a través de sus diferentes políticas públicas.

La intervención estatal en los asuntos que atañen a sus ciudadanos debe entenderse adecuadamente, pues, en Centroamérica, esa intervención podría no producir los efectos deseados; al contrario, podría más bien fortalecer relaciones clientelares entre gobernantes y gobernados, además del uso patrimonial de los recursos estatales. En ambos casos, la intervención del Estado debilita o mantiene débil a la ciudadanía.

Una intervención estatal exitosa requiere tener ideas claras acerca de lo que es el Estado y cómo funciona. El espacio disponible acá no permite tratar este asunto con la debida

extensión y profundidad. Sin embargo, hay un asunto que puede ser relevante, sobre todo cuando se piensa desde la perspectiva de las políticas públicas, que son herramientas que tiene el Estado para su intervención: ¿cuál es la metáfora organizativa que se tiene cuando se piensa en el aparato estatal o, más concretamente, en el Gobierno?

Varias metáforas están a disposición: (a) el Estado como un ente monolítico; (b) el Estado como un organismo; (c) el Estado como una organización de organizaciones; (d) el Estado como una red de organización y (e) el Estado como un sistema. Cuanto más nos movemos desde la primera hasta la última de las metáforas mencionadas, el Estado aumenta en complejidad; aumenta la especialización funcional; cobra mayor protagonismo el conflicto dentro del Estado; se requiere una mayor cooperación y coordinación entre sus diversos componentes; etc. Por tanto, fortalecer el Estado no es una cuestión que deba considerarse como algo que ya está claro que quiere decir y cómo se logra; mucho menos que es un asunto solamente de inyectarle más recursos (materiales, simbólicos, financieros, energéticos, humanos, etc.). Así las cosas, el fortalecimiento de la ciudadanía que

puede esperarse de la intervención estatal, por ejemplo, en el ámbito de la prestación de bienes y servicios, no es tan simple.

Pensar al Estado como una entidad que muestra diversos grados de complejidad, según sea como se le entienda, pone en el debate su carácter organizativo y no solamente los fines para los cuales existe. La teoría de la organización permite ver distintos ámbitos dentro del Estado donde su fortalecimiento o su reconfiguración pueden tener diferentes sentidos. Uno que se vuelve central es el del empleo público o, como prefieren llamarlo otros, el de la realización de su función pública. Habría que estudiar cómo el tipo, desempeño y calidad de la función pública se relaciona con la calidad de la ciudadanía. Acá es una cuestión que se deja solo planteada, porque suele ser un asunto sobre el que poco se quiere hablar en la región.

En todo caso, en cualquiera de los ámbitos de reconfiguración o mejora del Estado, se van requerir recursos financieros que probablemente competirán con los que se podrían destinar directamente para generar bienestar social y económico a los ciudadanos y, por tanto, dado que la ciudadanía lleva consigo un principio igualador, un fortalecimiento de la ciudadanía. Aquí hay decisiones cruciales que hay que tomar. Reconfigurar al Estado no debería atentar contra el principio igualador de la ciudadanía, por ejemplo, favoreciendo la desigualdad en la atención que se brinde a diversos grupos metas de la acción estatal según una opción partidista o según relaciones clientelares. La reconfiguración del Estado debe tener como principio orientador el fortalecimiento de la ciudadanía.

Para terminar

A continuación, se presentan de manera sintética las siete reflexiones que orientaron este trabajo:

- i. Ciudadanía y Estado son dos fenómenos que, en una primera aproximación, suelen tratarse teóricamente a nivel de régimen político. Entonces, su tratamiento forma parte de la preocupación por la democracia en su mínimo nivel de comprensión, es decir, como “democracia electoral”.
- ii. Pero la democracia es más que elecciones. Necesita de ciudadanos y de una ciudadanía eficaz. Entonces se habla de la necesidad de contar, por un lado, con una institucionalidad democrática y, por otro lado, con ciudadanos que hacer valer sus derechos (civiles, políticos y sociales) frente a esas instituciones y frente a toda la institucionalidad estatal.
- iii. La relación directa y positiva entre ciudadanía y democracia contrasta con la relación entre ambas y la desigualdad existente en las sociedades, con sus diferencias respectivas. La desigualdad, al ser una amenaza a la igualdad básica entre los seres humanos que subyace al concepto de ciudadanía, atenta contra la ciudadanía civil, política y social; y, por tanto, contra la democracia como expresión del poder de la mayoría ciudadana.
- iv. Para mitigar, reducir o eliminar, o por lo menos para combatir, los efectos perversos o letales de la desigualdad, es necesario la intervención del Estado a través de sus políticas públicas. El fortalecimiento de la ciudadanía, la construcción de ciudadanía, no es una cuestión que deba dejarse solamente a las organizaciones no gubernamentales cívicas, por más valioso que sea su aporte en esta materia. Se podrá discutir el alcance y las formas en las que el Estado intervenga en las distintas áreas donde se juega la igualdad básica de los seres humanos, pero no debería haber duda de que su intervención es necesaria.
- v. No obstante, no debe adoptarse una perspectiva *a priori* según la cual todo lo que hace el Estado es bueno y todo lo que hace el mercado es malo. La inter-

vención estatal debe justificarse con base en sus propios logros y no en los fallos del mercado. El Estado también tiene fallos. Uno de los cuales, por ejemplo, es el fomento de las relaciones entre gobernantes y gobernados en términos clientelares y no de ciudadanía.

vi. Además, hay que tomar en cuenta que la capacidad de fortalecimiento de la ciudadanía que se puede hacer desde el Estado tiene sus límites. Uno de los más evidentes límites tiene que ver con los recursos disponibles para tal fin. La inversión en bienestar económico y social, el mantenimiento de la operación de las instituciones encargadas de velar por el respeto a los derechos civiles y ciudadanos pueden llegar a reñir incluso con lo requerido para el mero pago de salarios de los mismos empleados públicos. Adicionalmente, siendo una buena parte de estos empleados los que tratan “en la ventanilla” con los ciudadanos “de a pie”, la relación entre ciudadanía y Estado pasa necesariamente por la calidad del empleo público. Fortalecer la ciudadanía puede significar fortalecer las capacidades estatales, fortalecer la burocracia estatal sin que ello signifique aceptar los males de la burocracia. Esta es una cuestión que debiera ser retomada en el debate sobre la reconfiguración de los Estados.

vii. Finalmente, si la desigualdad atenta contra la ciudadanía, esta reconfiguración de los Estados debe significar combate a la desigualdad, para llevarla, por lo menos, hasta los límites tolerables socialmente, es decir, aquellos que permitan que una persona pueda desarrollar sus capacidades como ser humano; eso que aquí se ha tratado como la igualdad básica entre los seres humanos.

Referencias bibliográficas

Acevedo, Carlos (2008). *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*.

San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Pública-Presidencia de la República de El Salvador.

Estado de la Región (2014). *Estadísticas de Centroamérica 2014* San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Hardy, Clarisa (2013). *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.

Jaitman, Laura (editora) (2015). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*. Washigton: Banco Interamericano de Desarrollo.

Kaztman, Rubén (2010). “La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina”, en CEPAL, *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), pp.39-84.

Marshall, T. H. (1998). “Ciudadanía y clase social”, en Marshall, T.H. y Bottomore, Tom. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza, pp. 13-82.

Olavarría Gambi, Mauricio (2015). “Costos del delito según el método contable: un estudio comparado de los casos de Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay”, en Jaitman, Laura (editora). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*. Washigton: Banco Interamericano de Desarrollo, Pp. 37-68.

Pérez Sáinz, Juan Pablo; Segura Carmona, R. y Fernández Montero, D. (2012). “La exclusión social en Centroamérica a inicios del siglo XXI. Una interpretación cuantitativa”, en Pérez Sáinz, Juan Pablo (editor). *Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica*. San José, Costa Rica: FLACSO, pp. 49-110.

PNUD (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014*. Washington D.C.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Renes, Víctor (2013). "Presentación: desigualdad y ruptura de la cohesión social", en *Dossieres EsF*, n.º.9, pp.4-6. España: Economistas sin fronteras.

Therborn, Göran (2015). *La desigualdad mata*. Madrid: Alianza.

Torres-Rivas, Edelberto (2010). "Las democracias malas de Centroamérica", en *Nueva Sociedad*, n.º 226, pp.52-66.

UNODC (2013). *Global Study on Homicide 2013*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime.

