





## INDICE

### Encuentros

El neoconstitucionalismo de la izquierda latinoamericana: el caso de Honduras <i>Breny Mendoza</i> .....	5
Las organizaciones de productores y las modalidades de prestación de los servicios agrícolas: lecciones de varios estudios de caso en Costa Rica <i>Jean-Francois Le Coq, Guy Faure y Fernando Sáenz</i> .....	23
Violencia en Centroamérica: Desafíos y perspectivas para la gobernabilidad y la convivencia democrática <i>Rodolfo Calderón Umaña</i> .....	53

### Voces Nuevas

Sobre las políticas sociales para las personas adultas mayores en Panamá y Costa Rica: Comparaciones y Reflexiones desde la Sociología <i>Alberto Valdés Tola</i> .....	73
Ambiente y ordenamiento territorial: Aportes y discusiones del tema a partir de las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014 <i>Daniel Cubero Ramírez y Paola Mora Acosta</i> .....	91

### Reseñas

Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional <i>María Eugenia Anguiano y Ana María López Sala</i> .....	103
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Menjívar, Mauricio (compilador). (2010): Julio nunca más... Obra  
escogida de Rafael Menjívar Larín. (San José, Costa Rica: FLACSO).  
*Roberto Salom E* ..... 108

Turismo sostenible, desarrollo local y articulación regional  
transfronteriza en el río San Juan (Costa Rica - Nicaragua)  
*Allen Cordero Ulate* ..... 111

## **Resúmenes/Abstracts**

El neoconstitucionalismo de la izquierda latinoamericana:  
el caso de Honduras ..... 115

Las organizaciones de productores y las modalidades de  
prestación de los servicios agrícolas: lecciones de varios  
estudios de caso en Costa Rica ..... 117

Violencia en Centroamérica: Desafíos y perspectivas para la  
governabilidad y la convivencia democrática..... 118

Ambiente y ordenamiento territorial: Aportes y discusiones  
del tema a partir de las propuestas del Plan Nacional de  
Desarrollo (PND) 2011-2014..... 119

Sobre las políticas sociales para las personas adultas mayores  
en Panamá y Costa Rica: Comparaciones y Reflexiones desde  
la Sociología..... 120

**Lista de publicaciones**..... 121

**Lineamientos para autores**..... 122

## ENCUENTROS

---

### El neoconstitucionalismo de la izquierda latinoamericana: el caso de Honduras

*Breny Mendoza<sup>1</sup>*

**E**n los últimos años hemos escuchado hablar mucho sobre el “giro a la izquierda” de América Latina. Se ha hecho referencia sobre todo a Venezuela, Ecuador y Bolivia, pero también a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay como países que experimentan profundos cambios sociales, económicos y culturales de corte izquierdista. Honduras no se había incluido en esta lista, recién con el golpe de Estado de junio de 2009 y el masivo movimiento de resistencia que produjo se alude a la existencia de una izquierda movilizada en este país. Su adherencia a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA, en el 2008, había pasado desapercibida como todo lo demás que estaba ocurriendo en el país no solo entonces sino por décadas, lo que explica por qué el golpe causó gran conmoción en toda América Latina.

Han surgido muchos comentarios sobre el significado del golpe de Estado en Honduras para el gran experimento social de los países del Sur. Algunos de ellos son un tanto contradictorios. ¿Significa el

---

<sup>1</sup> Breny Mendoza, Ph.D. Profesora del Departamento de Estudios de la Mujer de la California State University-Northridge. E-mail: [breny.mendoza@csun.edu](mailto:breny.mendoza@csun.edu)

golpe que presenciamos en Honduras la apertura de un “neogolpismo”, es decir, una cadena imparable de golpes de Estado en la región que restaurará la hegemonía de los Estados Unidos y destruirá el “Socialismo del Siglo XXI? O quizá todo lo contrario, el rechazo global del golpe de Estado en Honduras demuestra la fuerza política que los nuevos gobiernos de Izquierda han logrado desarrollar y pone al descubierto la debilidad de la hegemonía de Estados Unidos en la región.

Otros han llegado a interpretar ese hecho como un golpe contra el mismo presidente de Estados Unidos, Barak Obama, dado que sus reacciones tempranas hacia éste revelaron fisuras entre el poder ejecutivo y el Pentágono. Para algunos (especialmente, para la ultraderecha de Estados Unidos), el propio Obama puede considerarse como parte del giro a la izquierda del hemisferio occidental, como el primer presidente afrodescendiente de los Estados Unidos que debe ser visto a la par con Evo Morales, el primer presidente amerindio de América Latina.

No obstante, como ha habido más intentos de golpes de Estado apoyados por el gobierno de Estados Unidos, después de Honduras (y ya se habían producido otros anteriormente como en Haití, Venezuela, y Bolivia pero no bajo el mando de Obama), como el más reciente en Ecuador, algunos ecuatorianos le dieron un nuevo significado a ese movimiento cuando les gritaron a sus propios golpistas: “No somos Honduras”, como queriendo decir que un golpe de Estado es solo una desgracia que puede ocurrir en la pequeña “república bananera”, pero no en su propio terreno.

Dejando estas interpretaciones del golpe aparte, por el momento, la irrupción de un movimiento de resistencia de masas en Honduras sí llamó la atención de algunos y trajo consigo algunas interrogantes. Las escenas de gente empobrecida e intrépida, mujeres y hombres por igual sin importar edades ni razas confrontando tanques y soldados por casi 200 días seguidos, tomó por sorpresa no solo a los analistas políticos de costumbre, sino también a los mismos hondureños, de manera que el deseo de saber más sobre este movimiento de resistencia hondureño ha ido creciendo. Sin embargo, la forma impulsiva en que se supone que este movimiento de resistencia contra el golpe hace su aparición en la historia, le dificulta al observador externo

comprender su carácter y el significado que este movimiento tiene para los hondureños.

Por supuesto que es aún muy temprano decir algo definitivo sobre este movimiento de resistencia en relación con su dinámica interna y su proyecto político (está aún bajo construcción) y sobre su posibilidad de realizar cambios sociales similares a los que han logrado otros movimientos sociales en Sudamérica. Pero, como bien sabemos, el progreso del llamado giro a la izquierda y los movimientos sociales en esos países son también todavía materia de discusión. Quizá sea por eso necesario aclarar desde el comienzo que mis comentarios sobre el frente de resistencia en Honduras tienen carácter provisional, son impresionistas, y llevan la intención de ser más una reflexión política que una contribución teórica. También debería agregar que mi visión del movimiento está limitada por mi condición de emigrante de Honduras, y que también está influenciada por mi identificación con las Feministas en Resistencia (una coalición de organizaciones y feministas independientes que se han unido para resistir y organizarse en contra del golpe). Por tanto, se trata de una visión parcializada de alguien que es una persona de afuera, pero que, al mismo tiempo, es también una persona de adentro.

Las palabras del reconocido dramaturgo hondureño, Rafael Murillo Selva, nos pueden ayudar a entender mejor el golpe de Estado y el movimiento de resistencia. Él nos dice:

*“Creo que la irrupción del fenómeno político (lo político forma parte de la cultura), como lo es el Frente Nacional de Resistencia Popular, es el acontecimiento cultural más relevante acaecido en nuestra supuesta vida republicana solo comparable con la gesta Morazánica...El surgimiento y formación, desde las más remotas Honduras, del FNRP es parecido al de un sismo de alta escala que no deja estructura intacta. En este caso (el de la cultura) se trata del aparato ideológico que le ha dado forma a la socialización de valores, creencias, costumbres, con las cuales se ha armado nuestro tejido social y al cual ese sismo ha venido a resquebrajar o al menos seriamente cuestionar...lo que está siendo modificado. En este caso, resistir es también transformar y cambiar lo que está dentro de nosotros mismos...La manera de hacer política, religión, educación, trabajo, familia, sexo, amor, arte, ciencia, deporte,*

*comunicación, etc., está adquiriendo un nuevo sentido, se estarían cimentando las bases de lo que vendría a ser en nuestro país la emergencia de una cultura verdaderamente contrahegemónica ¡nada menos! Bertha Cáceres (dirigente del consejo cívico de organizaciones populares e indígenas de Honduras, COPINH) ha sintetizado lo que se está viviendo en amplios sectores de la población: “el golpe de Estado creó al Frente de Resistencia y el Frente de Resistencia cambió nuestra manera de vivir”.*

En otra parte de su conversación, Murilla Selva agrega:  
*(Con el golpe de Estado) las gentes que habitamos este suelo hemos adquirido un sentido de pertenencia, lo que ha derivado en una apropiación de nuestra propia ruta... Nos hemos racional y emocionalmente historizados (en otras palabras hemos tomado conciencia de nuestro ser ontológico y podemos unirnos más a los procesos de la región). Apropiarse de la historia otorga a quien la asume un sentido de la existencia que va más allá de la propia vida. Por ello los asesinatos cometidos contra miembros de la resistencia, en lugar de acobardar y desanimar, encienden.”*

Así como muchos en la Resistencia, Murilla Selva termina su entrevista mencionando el casi millón y medio de firmas que el Frente ha recogido para convocar una Asamblea Constituyente y expresa sus anhelos por una constitución que nos lleve a un nuevo contrato social que sea:

*... “más amable, más justo, más humano, participación, inclusión, dignidad, diversidad en la unidad, tolerancia, comunidad, rechazo a la verticalidad, equidad...”*

*(<http://www.redaccionpopular.com/content/honduras-rafael-murillo-selva-cultura-en-resistencia>)*

Me he extendido en esta cita de Murillo Selva porque en esta entrevista me parece que él logra captar lo que muchos llamarían el renacimiento de Honduras y describe muy bien la estructura de sentimientos y la “experiencia vivida” de aquellos que están inmersos en la Resistencia. La euforia contenida en sus palabras nos recuerda también las descripciones de otros movimientos sociales de la región que protagonizan el llamado “giro a la izquierda”. Su apreciación de la profunda transformación que se está llevando a cabo a nivel de la conciencia de las masas, pareciera integrar a Honduras al mapa



político cultural del supuesto giro a la izquierda del resto de la región. No más excluida o separada del contexto de las luchas de América Latina como en el pasado, en los años 70 y 80, cuando los demás países centroamericanos se debatían en luchas guerrilleras y Honduras era utilizada como plataforma contrarrevolucionaria por los Estados Unidos, el país pareciera intensificar su comunicación e interacción con otros movimientos sociales de América Latina, revelando así su “sentido de lo latinoamericano” y lo que comparte con otros grupos sociales, regiones y países (Escobar, 2010, 5).

Podríamos decir que Honduras se ha sumado a América del Sur en la lucha contra el capitalismo colonial/moderno. También ella gira a la izquierda o también ella se enrumba hacia la descolonización. Es decir, ha empezado a ingresar en ese tercer espacio político que posibilita una forma de hacer política que entrelaza diversos movimientos sociales y grandes masas desorganizadas que luego, juntas, forman una nueva cultura política, independiente de partidos políticos y de las ideologías tradicionales de derechas e izquierdas. Si, por otro lado, aceptamos la descripción del “giro descolonial” de Nelson Maldonado-Torres como el horror que causan los excesos de la colonización entre los colonizados, entonces los participantes de la Resistencia están manifestando una actitud descolonial también. (Maldonado-Torres, 2008)

Reaccionan con horror al experimentar, en carne viva, la razón genocida de los colonialismos internos y externos con sus dosis diarias de violencia estatal, el sangrado diario de miembros del Frente, el “desposeimiento” de los medios de vida de los pobres, y quizá, más desconcertante aún, la absoluta ilegalidad del nuevo régimen. Los movimientos de resistencia y sus simpatizantes reclaman sencillamente un recomienzo que sea en sus palabras anticapitalista, antineoliberal, antioligárquico, antimperialista, antirracista y antipatriarcal. Que tantos se sientan así y que estas palabras sean parte del nuevo discurso político de los tantos movimientos sociales que componen el Frente de Resistencia, indica que los movimientos sociales de hoy estarían preparados para realizar alianzas que constituirían un bloque contrahegemónico y una nueva lógica del poder que transformaría a fondo a la sociedad. Pero Honduras entra en este proceso de construcción del bloque contrahegemónico en un contexto internacional muy distinto al que entraron las fuerzas de izquierda

de los países de América del Sur cuando lograron tomar control del poder del Estado.

Hacen su aparición en el momento en que el proyecto de la izquierda empieza a mostrar su limitada capacidad para desprenderse de la lógica capitalista neoliberal y globalizada y cuando se ha empezado a dudar seriamente de la capacidad del Estado para realizar los cambios estructurales necesarios a fin de transformar a la sociedad. Los movimientos de resistencia en Honduras surgen cuando el giro descolonial del bloque del Sur, liderado sobre todo por movimientos indígenas, empiezan a ser cuestionados por algunos movimientos sociales al ser acusados de “andinocéntricos” o cuando el proyecto por la “reindianización” de la sociedad se encuentra con las críticas antipatriarcales de algunas corrientes del feminismo y de otros grupos étnicos, es decir, cuando empiezan a verse las contradicciones internas. El frente de resistencia también entra en la escena en la cúspide de la crisis del capitalismo y al momento en que el decadente imperio estadounidense vuelve su atención hacia América Latina e intenta remilitarizar toda la región.

Pero, quizá más importante, se instala cuando el bloque hegemónico en Honduras ha cerrado filas como nunca antes en su historia y cuando las ultraderechas del mundo acuden a su ayuda. Esta coyuntura política desafía el proyecto del Frente Nacional de Resistencia Popular y ciertamente pone en cuestión su posibilidad de asumir el poder al corto plazo, pero al mismo tiempo, esto nos da la oportunidad de revisar las estrategias y modelos políticos que otros han utilizado para el cambio social. Lo que sigue es una reflexión de las estrategias que el Frente ha privilegiado, hasta este momento, de los modelos políticos que ha preferido. También hago una reflexión sobre las tensiones que existen entre el liderazgo mayoritariamente masculino del Frente de Resistencia y el movimiento feminista y sobre lo que las feministas podrían hacer para articular su agenda dentro del Frente.

### **La política del frente nacional de resistencia popular y el problema de la asamblea constituyente**

El frente de Resistencia ha tomado prestado el lenguaje de los movimientos sociales de países como Venezuela, Ecuador y

Bolivia. Ha reciclado conceptos como la refundación del Estado y la descolonización para elaborar su propia política. También ha recurrido a las mismas estrategias políticas de estos países. Así ha escogido como estrategia principal la refundación del Estado mediante una asamblea constitucional que estaría a cargo de rehacer la constitución con la participación directa de la población. Esta sería una nueva constitución libre de la colonialidad del poder que rige nuestra vida social desde la conquista y transformaría profundamente las relaciones de género, raza, clase y sexualidad que surgieron del coloniaje y del orden capitalista que se desprende de este y nos devolvería la soberanía popular perdida.

Como en otros procesos de descolonización de la región, mucho se espera de esta nueva Magna Carta. En Honduras parece que se convirtió en un mantra del movimiento de resistencia, pues hasta hace poco redactar una nueva constitución era la única estrategia y definía en sí la filosofía política del movimiento. La Magna Carta desde esta perspectiva no solo recodificaría lo social en la redacción de un conglomerado de leyes, sino que se convertiría en algo como una “escritura sagrada” de la justicia social. Encarnaría el nuevo contrato social que conduce a la descolonización, porque estaría escrito desde las profundidades de la sociedad y no desde sus alturas, como en el pasado. Básicamente, dictaría la ley de la descolonización. Restauraría las libertades usurpadas desde la colonia que se habían reservado solo para los colonizadores (internos y externos) y las haría la ley, la nueva razón de Estado. Es decir, el Estado, como en otros países de izquierda de América Latina, se visualizaría como el actor principal y la constitución sería el vehículo que nos llevaría hacia una sociedad refundada y descolonizada.

Sospecho, sin embargo, que se le están atribuyendo poderes sociales a la constitución, que muy probablemente no tiene la facultad de ejercer, sobre todo siendo esta primordialmente un documento legal. De este hecho están más conscientes las bases de muchos de los líderes nacionales que más bien ven en la Asamblea Constitucional una oportunidad política personal en un proceso electoral. En el Segundo Encuentro hacia la Refundación de Honduras, en marzo del 2010, delegados de algunos departamentos les recordaron a los presentes que la Asamblea Constituyente no era un mero asunto

legal, sino más bien un ejercicio para negar la prioridad de lo jurídico sobre lo social, y que, en última instancia, la meta era desarrollar prácticas (estrategias) fuera del Estado que nos llevaran a su eventual desaparición (Memoria de II Encuentro, 2010). Es decir, hay una conciencia clara sobre los límites de una constitución en la actualidad y existe el deseo de construir una sociedad no constreñida por el marco estatal en algunos sectores del frente de Resistencia. No obstante, la reforma de la constitución tiene una particular urgencia en el caso de Honduras no solo porque la constitución actual ha sido utilizada para prevenir cualquier participación real de la población en los asuntos públicos de la nación, sino porque la constitución sirvió de pretexto para ejecutar el golpe de Estado.

Desde el punto de vista oligárquico o de los golpistas, el golpe debía preservar la integridad de la constitución; el golpe representaba la manera de solucionar la “crisis constitucional” que había provocado el intento de Zelaya de consultar a la población sobre su deseo de una Asamblea Constituyente. El régimen de facto de Micheletti, quien asume el poder después del golpe, fue considerado una “sucesión constitucional” que legitimaba el golpe. Es decir, aquí la constitución está en el centro de la disputa. En Honduras los discursos legales y la jerga constitucional adquirieron vital importancia en la ejecución y legitimación del golpe y predeterminaron en sí las propias posiciones del Frente de Resistencia en su lucha por el poder.

No soy ninguna erudita de la ley, pero creo que hay algunas cosas que podemos observar de la centralidad que obtuvo la ley en la ejecución del golpe, y del carácter fetichista que parece tener la constitución para la derecha en Honduras, y hasta cierto punto, para la izquierda, eso mientras la constituyente se mantenga como una estrategia privilegiada. Acudir a la ley para arrogarse el poder soberano, ya sea para crear doctrinas legales fabricadas para la ocasión, en el caso del golpe para usurpar el poder o reconstruir el poder popular redactando una nueva constitución, en el caso del frente de Resistencia, están en el corazón de esta lucha.

El golpe reveló para mí, por lo menos, dos cosas en relación, con lo que llamaré la perversidad de la ley. En primer lugar, la oligarquía local y el Pentágono de los EE. UU. lograron consolidar su poder asegurándose de una forma de gobernabilidad que no solo es ilegal

sino que, además, no necesita rendirle cuentas a nadie, es decir, suspendiendo la ley y efectivamente reemplazándola con códigos militares; ahora lo paradójico es que lo hizo bajo el supuesto de la ley. El golpe y la anulación o la des-consumación de la ley le abrieron tal herida a la soberanía popular que ha sido considerada por la mayoría de las hondureñas y hondureños como insoportable. Más aún, la legitimación del golpe después de la farsa electoral significó que el Estado obtuvo un poder indefinido que ahora puede usar para suspender y fabricar la ley a su propio antojo. Una conclusión lógica es que la única manera de recuperar la soberanía popular es mediante la restitución del Estado de derecho a través de una constitución. El problema, sin embargo, es que la oligarquía considera que la constituyente, fuera de su dominio de poder, constituye una aberración legal. La oligarquía ha creado una retórica que justifica, en nombre de la legalidad y la constitucionalidad, la crudeza de su poder.

Si lo pensamos bien, esto no parece tener sentido, pero esa es la lógica del estado de excepción. La oligarquía circunscribe el espacio en el cual el discurso político puede darse y determina que la subjetividad política puede darse solo consigo misma (es decir, la subjetividad política debe ser siempre oligárquica). La oligarquía cree poseer la prerrogativa del poder y no acepta ningún cuestionamiento de esta presunción. Por eso, la alianza que tejió Manuel Zelaya Rosales con los movimientos sociales de los pobres y su intento de llamar a una Asamblea Constituyente representa una grave transgresión que solo puede ser correspondida por un golpe de Estado y un estado de excepción o mediante la suspensión de la ley y su toma absoluta del poder soberano. Desde el punto de vista opuesto, se piensa que la Asamblea Constituyente recupera y le devuelve el poder soberano al pueblo.

La constitución crearía las condiciones necesarias para que el pueblo recobrar su agenciamiento político. A la constitución se le usa de manera táctica también, porque otorgaría legitimidad al Frente de Resistencia dentro de un marco legal que estaría inscrito en el Estado. Al mantener la forma del Estado el Frente quedaría redimido ante aquellos que lo oponen en la sociedad; la ley lo respaldaría aun cuando ello supondría una reorientación de las normas políticas. Establecería nuevas reglas del juego en el país, un nuevo juego político en el cual el

Frente de Resistencia se convierte en el jugador más importante. Por eso el golpe y la suspensión de la ley han hecho que la restitución de la soberanía popular sea lo más relevante, pero también han impuesto las reglas del juego que las fuerzas opositoras deben seguir para ganar el poder. La ley trata todo lo relacionado con el poder, sobre todo el poder estatal para gobernar una población.

En segundo lugar, el golpe puso al descubierto la plasticidad de las leyes (o su fragilidad; las leyes están hechas para romperlas e intiman con el poder) al hacer palpable cómo la ley puede usarse para romper la ley y lo fácil que es torcerla. Como nunca antes, la ley se revela como una táctica o un instrumento para maximizar el poder del Estado, pero curiosamente, en el momento de su suspensión. Al usar un discurso legal y el recurso militar o tácticas legales y tácticas militares para justificar el golpe, la forma Estado que surge del golpe se transforma en un Estado desmantelado; un Estado que se desarticula en un conjunto de poderes represivos que existen fuera del aparato del Estado mismo. Es así que fuerzas especiales paramilitares, el crimen organizado y las bases militares estadounidenses constituyen ahora los verdaderos poderes del Estado y el poder de las oligarquías locales. Por tal razón, Honduras experimentó el golpe y su continuidad como un colapso total del sistema legal y ha sido poseída por una sensación de indefensión total.

Se podría decir que Honduras subsiste en un campo extralegal (ello incluso se refleja en el no reconocimiento del gobierno golpista por la comunidad internacional, su expulsión de la OEA y su posición paria en los cuerpos internacionales) y que el Estado golpista del presidente Lobo es una forma Estado que depende de un poder extralegal. Es un Estado que solo puede sobrevivir de la combinación de la ley con la violencia. Por eso no sorprende que uno de los últimos gestos del Departamento de Estado de los Estados Unidos hacia Honduras haya sido proveer más apoyo a la policía y el Ejército (sabiendo que son los responsables de la mayoría de las violaciones de los derechos humanos desde el golpe).

Es irónico, pero parece que los países que están regidos por graves injusticias sociales y condiciones claras de colonialidad del poder como Honduras, los legalismos, el “cumplimiento” de la ley y el constitucionalismo proveen la mejor plataforma para suspender la

ley y privar del derecho de representación a los grupos oprimidos. Esta situación puede explicar por qué el movimiento de resistencia haya escogido la constitución como su única estrategia, pero por eso mismo se necesita una nueva configuración del poder y un nuevo marco teórico, la revisión de los modelos de pensamiento y de ejercicio del poder que puedan romper con el imperio de la ley, tal como la conocemos hoy.

Curiosamente, la Magna Carta, ampliamente vista como el documento, primordial de la democracia, surgió de las mismas tradiciones legales y culturas políticas que la izquierda y el descolonialismo dicen querer liberarse. El descolonialismo se propone trascender la democracia liberal representativa en favor de la democracia directa y desea recuperar las formas tradicionales locales de codificar lo político. No estoy segura si recobrando las formas políticas de la democracia liberal representativa que históricamente ha asegurado el gobierno de los más poderosos, es la mejor manera o si las constituciones son las que mejor le sirven a la democracia directa. No obstante, los procesos constitucionales, o el camino hacia la constituyente pueden serlo.

Entonces, no quiero decir que la estrategia del Frente de reescribir la constitución sea una mala decisión, y espero haber sido clara. Mi punto es sencillamente que no se debería de esperar mucho de una constitución o un documento legal codificado en la escritura-como parece ser el caso a veces del Frente de Resistencia, o por lo menos de algunos de sus líderes en el ámbito nacional. Quizá sea relevante recordar que las tradiciones constitucionales han sido casi siempre utilizadas para inscribir la exclusión; aun aquellas escritas como partes de procesos emancipatorios (como la constitución de los Estados Unidos, que excluyó a mujeres y negros) han inscrito la exclusión. Las constituciones, como documentos que promulgan la refundación de la nación (o los procesos de construcción de la nación), pueden y de hecho han terminado siendo recodificadas en el pasado para asegurar la continuidad del colonialismo en formas muy creativas por los nuevos dirigentes o señores del proceso. Esto ha ocurrido hasta en las constituciones aprobadas recientemente en algunos de los países que están atravesando el giro hacia la izquierda.

Resulta entonces relevante determinar quien dirige o quién señorea el proceso y, a la vez, plantearse la pregunta feminista: ¿pueden las herramientas del amo desmontar la casa del amo? (Audre Lorde, 1984). ¿Puede la Asamblea Constituyente desmontar el poder oligárquico? Una podría decir que la diferencia hoy radica en que la concepción de una constitución descolonial con respecto a las nuevas constituciones emanan del pueblo y no de abogados constitucionalistas ni de partidos políticos de la clase dominante. El pueblo no delegaría sus poderes a un cuerpo político separado, o un cuerpo político separado de la comunidad escribiría la constitución en nombre de ella. Los cuerpos políticos estarían enclavados y constituidos por la comunidad y se establecería un proceso que garantice que la comunidad dicte el contenido de la constitución. El poder constituyente o los delegados del pueblo encargados de escribir la constitución obedecerían sin mediación el poder del pueblo o, como dirían los zapatistas y los intelectuales descoloniales, “mandarían obedeciendo”.

Pero si este es el caso, el proceso político hacia la constitución es más importante que lo que puede llegar a ser el documento. La constitución, en vez de ser un código petrificado que regula las relaciones sociales, debería ser visto como un producto inacabado, fluido, siempre sujeto al cambio, siempre negociando el carácter no fijo de lo social. La constitución no puede ser un fin en sí mismo, más bien debería ser un medio para llegar al poder popular, una manera de construir el poder popular que reside al nivel de la comunidad y no al nivel del individuo jurídico aislado o la ciudadana o el ciudadano atomizado que participa en unas elecciones para depositar un voto y que renuncia a su propio poder en pos de un cuerpo político que dice representarle.

Más importante aún, creo que la constitución debería ser un libro abierto sin márgenes ni límites, siempre encontrándose los huecos, las rajaduras, los espacios para negociar, transformar, transgredir y trascender la yuxtaposición de lo diferente y antagónico de las posiciones sociales que siempre están presentes, que siempre forman parte de la complejidad de lo social. El proceso constituyente debería ser interminable, permanecer siendo siempre un proceso, nunca un libro en las manos de los políticos y los abogados y las instituciones del Estado; debe ser un proceso cívico siempre perteneciente al pueblo,



nunca abandonando la comunidad, simplemente un proceso que nos ayuda constantemente a lidiar con la situación trágica de tener que hacer comprensible, aprehensible, negociable, reconocible y reconciliable puntos de vistas incompatibles (el punto de vista oligárquico, el punto de vista imperialista, el punto de vista feminista, masculinista, etc.) que no parece permitir alguna concesión o compromiso porque todos reclaman una razón social para sí.

Si habremos de reexistir socialmente o recodificar nuestras relaciones sociales, lo que nos parece irreconciliable debe ser atendido, tomado en cuenta. La justicia social no puede decretarse. Creo que la comunidad o la noción de pueblo amerita una reflexión a estas alturas porque parece que lo irreconciliable ya está integrado o que la comunidad está constituida por la comunidad, menos lo irreconciliable. Da la impresión de que lo irreconciliable está fuera de la comunidad y, por tanto, es indigestible e imposible de metabolizar.

Primero, debemos detenernos a pensar el concepto de “pueblo” que utiliza el frente de resistencia y muchos otros movimientos sociales de la izquierda. El concepto pueblo presupone un bloque contrahegemónico (o una comunidad de resistencia que siempre es contrahegemónica) que ya ha armonizado las contradicciones internas con base en diferencias de género, raza, clase y sexualidad o que, por lo menos, está tan avanzado en el proceso que el bloque contrahegemónico que surge en la historia como “pueblo” es una comunidad de resistencia que ha devenido indivisible (particularmente hacia lo irreconciliable que está fuera). Ha entendido la universalidad de todas las luchas aun en su expresión en un lenguaje de particularidades. Comprende que el sufrimiento social de las mujeres y la comunidad LGTT es tan injusto como el de las comunidades indígenas, garífunas, campesinas, sindicalistas, etc., o viceversa. En otras palabras, el bloque contrahegemónico habría desaprendido la costumbre de crear jerarquías que valoran algunas opresiones más que otras o que niegan su existencia por completo.

Habría inventado tecnologías sociales que subdesarrollan las diferencias al interior del bloque contrahegemónico que dividen al pueblo. En términos feministas, el pueblo o el bloque contrahegemónico habría aprendido a pensar en el lenguaje de la interseccionalidad de la colonialidad del poder, es decir, habría entendido la forma en que

la colonización interna y externa convergen históricamente para crear sistemas de poder que actúan simultáneamente y se determinan mutuamente para generar exclusión y subordinación en unos y en otros, privilegio. Tendría que haber concluido que tal como la idea de raza fue esencial para dividir y degradarnos en el proceso de colonización y de construir la clase social en el orden colonial/moderno capitalista, así mismo lo fue la creación de género y la heteronormatividad.

El bloque contrahegemónico habría entonces hecho de la política de la interseccionalidad su lógica del poder para evitar una codificación falogocéntrica y heterosexista en el proceso constituyente como en el código mismo; habría pensado las formas de prevenir que el mestizaje o cualquier otra construcción racial se convierta en norma hegemónica que discrimina contra los indígenas y afrodescendientes (y otros grupos étnicos que forman la nacionalidad como árabes y chinos); pero también ha empezado a pensar creativamente cómo conjugar la diversidad o el mestizaje que surgió de la colonización sin tener que recurrir a ideas de autenticidad o ideas esencialistas y románticas de un pasado precolonial que solo sirven para crear nuevas diferencias, nuevas dualidades y nuevas jerarquías y exclusiones entre los indígenas (o pueblo originario) y no indígenas. Tal parece que el concepto de pueblo o bloque contrahegemónico, tal como lo utiliza el frente de resistencia que ha sido tomado de la izquierda tradicional popular e incluso del decolonialismo de Dussel (2008), puede estar presuponiendo demasiado. Pero, claro está, exigir un discurso coherente o una comprensión feminista de cómo se constituye el poder y la forma en que ello complica la formación de un bloque contrahegemónico libre de contradicciones internas, es pedir mucho más de lo que el presente proceso político permite y lo que su carácter transicional puede proveer. Pero debe entrar en el debate más y más a medida que las tensiones se acumulan en ciertos sectores del movimiento de resistencia.

Las Feministas en Resistencia (FeR) podrían ser un ejemplo. Las FeR forman parte del comité ejecutivo y político del frente y han hecho varios esfuerzos por introducir su agenda en la visión que el frente construye lentamente en sus documentos y declaraciones públicas. Sin embargo, sus puntos de vista son sistemáticamente omitidos y sus contribuciones, silenciadas. En Honduras esto es determinante porque

las mujeres constituyen un contingente considerable del frente y el estado de terror las ha convertido en un blanco especial de represión. Seis mujeres a la semana son asesinadas en Honduras. A menudo las FeR se preguntan si han de invertir tanto esfuerzo en ese frente de lucha.

Las tensiones entre el feminismo y los gobiernos u otros movimientos sociales de la izquierda en otros países de América Latina se encuentran por doquier. Algunas feministas resisten, por ejemplo, la noción de la complementariedad de género que propagan los movimientos indígenas y cuestionan la validez de conceptos como la colonialidad de género de María Lugones, arguyendo que presuponen que género no existía antes de la colonia y oculta la opresión de género que existe hoy. Los movimientos indígenas, así como otros movimientos sociales, critican la predominancia urbana, mestiza-criolla de los movimientos feministas o su apego al liberalismo porque se han concentrado en reformas legales e institucionalizado demasiado.

Todas estas contradicciones conspiran en contra de la cohesión interna que los conceptos de pueblo y el bloque contrahegemónico presuponen. El pueblo o el bloque no necesariamente reconoce todas las formas de sufrimiento social que ocurre a su interior, pero deberá hacerlo para transformarse en una sociedad más justa. También tendrá que lidiar con ese otro irreconciliable, ese otro externo: el bloque hegemónico, el bloque imperialista que pueden tener rostro de mujer, como bien puede tener rostro de hombre negro o blanco, el rostro del rico como el rostro del obrero, el rostro del indígena como del mestizo, el rostro del heterosexual como de LGBTT. No podemos eludirlo. Las contradicciones viven dentro de nosotros y debemos encontrar la forma de entenderlas, desaprenderlas, deshacerlas y volverlas parte del proceso constitucional.

Quijano y otros latinoamericanistas han sugerido recientemente que América Latina, aunque de manera incipiente, ya ha desarrollado nuevas formas de existencia social que están libres de dominación basadas en raza, etnicidad e incluso género (Quijano, 2007). Hemos producido nuevas formas comunales de vivir creando nuevos sistemas políticos, libertades y autonomías individuales que expresan nuestra diversidad social y solidaridad; estamos aprendiendo a decidir democráticamente lo que queremos producir usando tecnologías modernas en forma

idónea; estamos ampliando las nociones de reciprocidad en la división del trabajo y la distribución de bienes y valores, etc. Esta forma audaz y poderosa de describir América Latina contrasta por supuesto con otra realidad que coexiste con toda esta experimentación social: femicidios, el aumento de la homofobia y transfobia, el crimen organizado, las más altas tasas de criminalidad del mundo, maras violentas de jóvenes, el tráfico de humanos, migración masiva, etc. En Honduras, como hemos dicho, mueren violentamente seis mujeres semanalmente, y tiene una de las más altas tasas de criminalidad de la región y quizá del mundo con una tasa de 66 asesinatos por cada 100000 habitantes, y también las tiene Venezuela, un país líder del “socialismo del siglo XXI”. De forma que estas nuevas prácticas sociales, que tienen la capacidad de revertir la colonialidad del poder, existen paralelamente con una violencia ciega y sin sentido en nuestra vida cotidiana. Esta realidad nos obliga a examinar las nuevas prácticas sociales en su contexto total y con toda su complejidad.

En el caso particular de las FeR de Honduras, sabemos muy bien que no bastará la inserción de artículos en la constitución que contienen una agenda feminista para ponerle fin a la violencia contra las mujeres, y la disparidad de ingreso, etc. Antes de que ello suceda, tendremos que elaborar metodologías que entrenen a feministas y no, feministas a ver la cuestión de género como una cuestión universal, para revelar lo que la lucha específica de las mujeres tiene en común con el resto de las luchas sociales; para convencer a los demás de que la lucha contra el patriarcado, que opera en todos los dispositivos del poder, es ineludible en las estrategias de todos los movimientos sociales que forman el frente de resistencia. Las feministas tendrán que crear una política de alianzas con no-feministas. Tendrá que sobrepasar sus límites. La política de la izquierda no ha logrado entender la dialéctica entre la universalidad y la particularidad. Los hombres de la izquierda se han apropiado de la universalidad al autoasignarse la norma universal de todas las luchas a ellos mismos, excluyendo y negando lo femenino y lo feminista y en ese acto borran su propia particularidad. Las feministas participan en su exclusión al articular su condición social en un lenguaje de particularismos y de esta manera reprimen su propia universalidad.

Estas posiciones de hombres y mujeres se cancelan mutuamente y permiten que las injustas relaciones de género, clase, raza y sexualidad se reproduzcan ad infinitum. En estas circunstancias, es muy difícil construir alianzas políticas (Mendoza, 2009). Sin embargo, si se asume una política de interseccionalidad como estrategia central del frente de resistencia, es posible comenzar a abordar las contradicciones internas que existen en el seno del bloque contrahegemónico. La política de interseccionalidad puede ser una buena estrategia para guiar el proceso constituyente o constitucional. No hacerlo podría condenarnos al fracaso o, sencillamente, permitiría una parodia de contrapoder que nos devolvería al punto cero.

## Referencias

Escobar, A. (2010): *Latin America at a Crossroads*, Cultural Studies. Extraído desde: <http://www.unc.edu/~aescobar/text/eng/escobar.2010.CulturalStudies.24-1.pdf>

Dussel, E. (2008): *Twenty Theses on Politics*. (Duke University Press Books).

Lorde, A. (1984): *Sister Outsider, The Crossing Press Feminist Series*.

Lugones, M. (2007): *Heterosexualism and the Colonial / Modern Gender System*. (Hypatia, Vol. 22, N.º 1).

Maldonado-Torres, N. (2008): *Against War: Views from the Underside of Modernity (Latin America Otherwise)*. (Duke University Press books).

(2010): *Memoria del II Encuentro por la Refundación de Honduras*. (Memoria).

Mendoza, B. (2009): *Hacia una nueva Teoría Feminista Latinoamericana*.

\_\_\_\_\_. (2010): *Reflexiones teóricas para un movimiento feminista de la no-violencia*. (Tegucigalpa, Honduras: Centro de Estudios de la Mujer).

Quijano, A. (2007). *Des/colonialidad del poder: el horizonte alternativo*. Extraído desde: <http://praxisdigital.wordpress.com/2011/01/22/descolonialidad-del-poder-el-horizonte-alternativo-anibal-quijsano/>

## ENCUENTROS

---

### Las organizaciones de productores y las modalidades de prestación de los servicios agrícolas: lecciones de varios estudios de caso en Costa Rica

*Jean-Francois Le Coq*<sup>1</sup>

*Guy Faure*<sup>2</sup>

*Fernando Sáenz*<sup>3</sup>

#### Introducción

Desde comienzos de la década de 1980, en los países del Sur se ha criticado ampliamente la prestación de servicios agrícolas a cargo de las instituciones públicas. Las limitaciones principales de este sistema eran la poca eficacia, los altos costos, la escasa adaptación a las necesidades reales de los productores, etc. Así, a partir de finales de la referida década, numerosas instituciones de financiación comenzaron a proponer una nueva opción al proponer la implementación de servicios agrícolas guiados por la demanda y basados en una coordinación de mercado entre los destinatarios y los prestadores servicios, a fin de responder de mejor manera a las demandas de los productores.

Numerosos estudios han ilustrado el proceso general de repliegue del Estado y la puesta en marcha de diversas formas de coordinación

1 CIRAD, UPR ARENA; Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). Jean-Francois Le Coq; Aptado 739-3000; Heredia; Costa Rica.

2 CIRAD, UMR Innovation. Correo electrónico : [guy.faire@cirad.fr](mailto:guy.faire@cirad.fr).

3 UNA, CINPE. Apdo. postal: 2393-3000 Heredia, Costa Rica.

entre los actores públicos y privados en el campo de los servicios (Hubbard 1995; Carney 1998; Beynon 1996; Ahmad et al., 2005). A partir de finales de los años noventa, varios estudios comenzaron a poner en evidencia los inconvenientes de los sistemas de servicios basados en una coordinación de mercado, de lo cual resaltan particularmente las fallas de mercado y los procesos de exclusión de los pequeños productores en cuanto al acceso a los servicios agrícolas (Stringfellow et al. 1997; Dorward et al. 1998; Kidd et al. 2000M; Farrington et al. 2002).

El desarrollo de servicios agrícolas adaptados a los productores sigue siendo un desafío significativo. Igualmente, también son retos primordiales la necesidad de encontrar mecanismos de coordinación que permitan limitar los problemas de los modelos jerárquicos puros (modelo estatal) y de los modelos puros de mercado (modelo privado). En este contexto, el papel que desempeñan las organizaciones de productores (OP) en materia de suministro de servicios y/o de coordinación de la oferta de servicios es un tema fundamental que ha dado lugar a numerosas reflexiones por parte de la comunidad científica y de las entidades de cooperación internacional (Neuchâtel group 2000, Mercoiret et al. 2004, Huppert et Urban 1998, Albert 2000). La problemática principal tiene que ver con la capacidad de las OP para intervenir en este campo al mejorar la calidad de los servicios y reducir los costos.

En este artículo, apoyándonos en los resultados de estudios de caso originales realizados en Costa Rica, procuraremos establecer “cómo y en qué condiciones las OP prestan servicios mejor adaptados, más asequibles y más duraderos a los productores”.

Después de recordar las grandes etapas de la evolución de los servicios agrícolas en Costa Rica, presentaremos el marco conceptual y metodológico usado para el análisis de los estudios de caso. Seguidamente exploraremos las distintas formas de prestación de los servicios agrícolas y luego obtendremos conclusiones sobre 1) la formación de la demanda y la oferta de estos servicios y su administración y 2) las competencias que se utilizan para suministrar servicios, los mecanismos de financiación y la gestión de la cooperación entre los actores de los servicios.



## **1. La problemática de los servicios agrícolas en Costa Rica**

Al igual que muchos países del Sur, en la década de 1960 Costa Rica adoptó una política orientada a obtener la autosuficiencia alimentaria a través de un modelo de desarrollo basado en un fuerte apoyo estatal al sector agrícola a través de numerosas instituciones públicas. Así, el Estado se encargaba de la gestión del aprovisionamiento de los insumos agrícolas, la asesoría técnica, el crédito rural y la comercialización de ciertos productos. Durante este periodo surgieron algunas OP, principalmente cooperativas en los sectores del café y la leche, que realizaron inversiones en el campo de los servicios.

A finales de los años ochenta, Costa Rica implementó un plan de ajuste estructural que estuvo acompañado de un proceso de liberalización y repliegue del Estado en la prestación de la mayoría de los servicios a los productores. En particular, se liberalizaron la distribución de los insumos y la comercialización de los productos agrícolas (Maitre d'Hotel, 2008). Si bien el Estado permaneció activo en materia de asesoría y vulgarización al nivel de los productores y las OP, de todas maneras surgieron nuevos actores en el sector de los servicios para la agricultura. Los bancos comerciales asumieron la actividad de los servicios financieros (crédito). Las empresas privadas desarrollaron redes de venta de insumos, incluyendo un servicio de asesoría ligado a ellas y gratuito.

Durante este periodo se crearon nuevas OP, generalmente para asegurar la comercialización de los productos. Considerando que el sistema privado de servicios no estaba adaptado especialmente a la situación de los pequeños productores (precios muy elevados, modalidades de pago inadaptadas, problemas de garantías...), algunas de estas organizaciones comenzaron a ofrecer otros servicios a sus miembros en diferentes áreas, tales como el crédito, el aprovisionamiento de insumos, programas de formación, etc.

A partir de finales de los años noventa, se desarrollaron nuevas necesidades en materia de servicios debido, por una parte, al desarrollo de las normas públicas y privadas sobre los mercados que obligaron a los productores a entrar en procesos de certificación y, por otra parte, al desarrollo de políticas y programas medioambientales.

Hoy, aunque las instituciones públicas siguen siendo proveedoras de servicios agrícolas y a pesar de que los servicios privados se siguen desarrollando, los investigadores, las instituciones y las OP consideran que la prestación de servicios es un reto determinante para el desarrollo de la agricultura costarricense (Trejos et al., 2004; Uni-Crese, 2005, Faure et al., por aparecer). Entre los años 2004 y 2005, un proyecto que involucró a las OP, al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y al Cirad, analizó un centenar de casos de OP en cuanto a la prestación de servicios agrícolas y concluyó resaltando la necesidad de reforzar la capacidad de las OP para actuar en este campo, con apoyo en los aprendizajes de las experiencias exitosas identificadas. En particular, las dificultades que se presentan en el campo de la prestación de servicios son la falta de adaptación a las necesidades de los productores, la falta de accesibilidad, la falta de financiación para estos servicios, la ausencia de coordinación de la institución prestataria de los servicios (entre las instituciones públicas y entre los actores públicos y privados), la ausencia de seguimiento...

## **2. Conceptos y marco teórico**

### **2.1. Los servicios agrícolas, definición y categorías**

Los servicios agrícolas constituyen un conjunto muy heterogéneo para el que no existe una definición adecuada y única (Urban K. & Huppert W., 2000). Así, se han propuesto muchas definiciones de este concepto (Pomareda, 1997; Bensahel, 1997; Albert, 2000). Con base en Gadrey (1994), consideraremos que los servicios son “una operación que apunta a una transformación de una realidad C, que posee o utiliza un consumidor (o un cliente o usuario) B, y que realiza un prestatario A ante la demanda de B y con frecuencia en relación con él, pero que no termina en la producción de un bien susceptible de circular económicamente en forma independiente del soporte C”. La actividad de servicio, y particularmente la interacción entre A y B, está influenciada por la estructura de la organización que presta el servicio y por el entorno institucional (Gadrey 1994).

También se han propuesto muchas clasificaciones de los servicios agrícolas. Con apoyo en los trabajos de Pomareda (1997) y de Albert

(2000) clasificaremos los servicios según los siguientes dos criterios: (i) la naturaleza del servicio, diferenciando los servicios tangibles (aprovisionamiento de insumos, créditos, etc.) de los servicios intangibles (información, programas de formación, asesoría técnica, apoyo para los procesos de certificación de calidad, contabilidad, definición de proyectos, etc.); (ii) el campo de aplicación del servicio, como por ejemplo la producción, el procesamiento, la comercialización, la gestión de los recursos naturales, el turismo, la asistencia social, etc.

## 2.2. El sistema de servicios

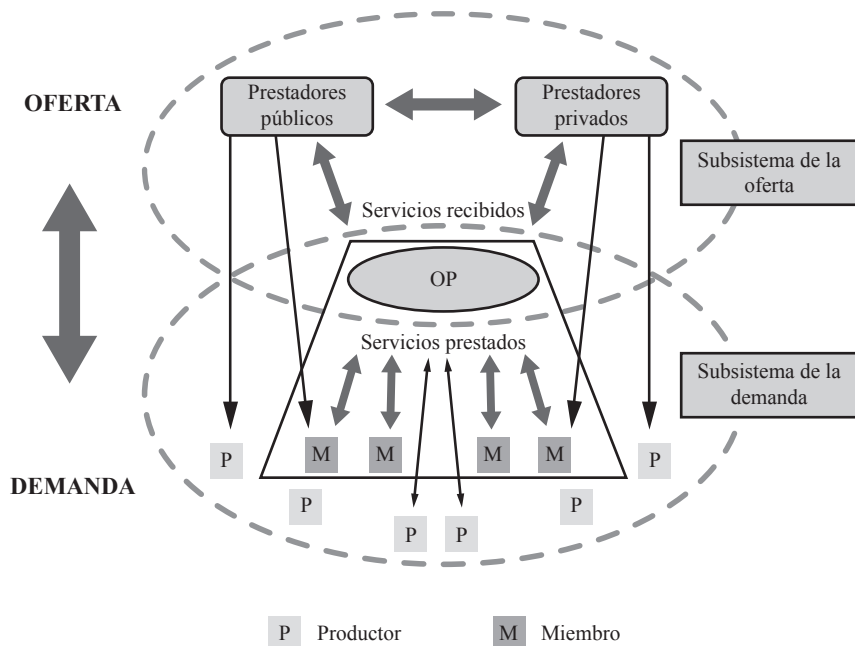
Para explorar la diversidad de las modalidades de prestación de servicios a los productores y el papel de las OP en ese aspecto, utilizaremos el concepto de “sistema de servicios” a semejanza de lo que hace de Albert (2000). Desde esta perspectiva, consideraremos el suministro de servicios como un sistema caracterizado por los siguientes tres elementos:

- (1) La naturaleza y el campo de aplicación del servicio que permiten describir las características de los servicios (aspecto técnico, económico, calidad...), tales como la vulgarización, el aprovisionamiento de insumos, etc.;
- (2) Los actores del sistema de servicios, incluyendo los subsistemas de prestadores (oferta del servicio) y el subsistema de los clientes o usuarios (demanda del servicio) que consideran los aspectos de recursos humanos (competencias, formación) y el apoyo a quienes prestan el servicio (*back-stopping*);
- (3) las relaciones funcionales en el sistema de servicios que propician comprender los componentes de la prestación del servicio (financiamiento, distribución, garantía de prestación) y la coordinación de los servicios. Siguiendo a Williamson (1991), las relaciones entre los prestadores del servicio y los beneficiarios pueden orientarse por el mercado, la jerarquía o por formas de coordinación híbridas. Las relaciones entre los prestadores del servicio pueden ser de competencia, cooperación o asociación. La asociación puede concebirse como un conjunto de vínculos que se tejen entre los actores para federar los medios en torno a un proyecto construido en

común a fin de alcanzar objetivos comunes. La cooperación excluye esta construcción en común de un proyecto.

A fin de lograr el objetivo de nuestro estudio, hemos adaptado este marco analítico para tomar en cuenta de mejor manera el rol específico de las OP y de los productores individuales en el sistema de los servicios (figura 1). Así, hemos desarrollado un enfoque metodológico en dos etapas, en las que los prestadores públicos o privados les suministran servicios a las OP y/o directamente a los productores individuales (P), y las OP están en posición de (1) beneficiarse de los servicios que suministran los prestadores de servicios públicos y/o privados y (2) suministrar servicios a los productores individuales miembros (M) o no miembros (P).

**Figura 1**  
**Esquema del « Sistema de servicios »**  
**centrado en las organizaciones de productores**  
*Framework of the « service system » centered on*  
*Producers Organizations*



Fuente: adaptado por los autores de Albert, 2000

### 3. Fuentes y métodos

#### 3.1. Métodos y etapas del análisis

Para analizar los servicios, hemos realizado estudios de caso de sistemas de servicios centrados alrededor de una OP. Esos estudios se aplicaron en dos etapas.

La primera etapa consistió de un análisis exhaustivo de cada caso (monografía) que recurrió a un enfoque en términos de sistema de servicios. Para cada caso se efectuaron encuestas a los miembros, los responsables y los asalariados de las OP, así como a los principales proveedores de servicios locales; estas encuestas incluían las siguientes preguntas:

- ¿De qué manera expresan los beneficiarios (productores u OP) sus necesidades y cómo construyen su demanda de servicios?
- ¿Cómo se implementan los servicios? ¿Qué métodos y qué herramientas utilizan los prestadores de servicios?
- ¿Cuáles son las características de las relaciones entre los prestadores del servicio, las OP y los productores?
- ¿Cuáles son las formas de gestión de los recursos humanos para prestar el servicio (escogencia y construcción de las competencias de los asesores, formas de movilización...)?
- ¿Qué mecanismos de financiación se implementan para financiar el servicio?
- ¿Cuáles son los modos de coordinación que se emplean entre los diferentes actores de la prestación del servicio?
- ¿Cuál es la evaluación que los actores realizan de la calidad del servicio (resultados y procesos)?

Para los objetivos de este estudio, hemos focalizado el análisis en las innovaciones en los sistemas de servicios. Una innovación en el sistema de servicios puede venir del surgimiento de un nuevo tipo de servicio (certificación, acceso a los pagos por servicios ambientales), del recurso a nuevos métodos o herramientas para prestar un cierto tipo de servicio, de una evolución de las relaciones entre clientes y proveedores (grado de participación de los beneficiarios), de una nueva función desempeñada por los productores dentro del sistema de servicios (demanda, suministro, evaluación, etc.), de una mejora

institucional en la organización del prestador del servicio (gestión, calidad, etc.), de un cambio en las relaciones entre proveedores públicos y privados (asociaciones públicas-privadas, alianzas, colaboraciones, proposición de un paquete de servicios, etc.).

Para cada uno de los estudios de caso se describió el sistema de servicios y los resultados se consignaron en informes separados (Agüero et al., 2007; Guruceta, 2007; Lalane, 2007a; Lalane 2007b; Naudé, 2007) que se le presentaron a cada una de las OP para su validación.

La segunda etapa consistió en una comparación de los estudios de caso y una sistematización transversal de los resultados. Esta sistematización ocurrió mediante (1) un taller con los representantes de las diferentes OP en cuestión, a fin de definir colectivamente los ejes transversales de sistematización y hacer surgir los primeros resultados transversales y (2) de una comparación cualitativa detallada de los datos de los estudios de caso. Como resultado, se obtuvo la redacción de un informe (Le Coq et Faure, 2007).

### **3.2. Características principales de los estudios de caso**

Con base en la información disponible para una muestra de un centenar de OP y de organizaciones que actúan con las OP que se caracterizaron entre 2004 y 2005 (MAG, 2005), seleccionamos siete casos en los que las OP están implicadas en la implementación de innovaciones al interior del sistema de servicios.

Se trata de las siguientes OP:

- CORFOGA (Corporación Ganadera),
- PROAGROIN (Fundación privada Programa de Desarrollo Agroindustrial) asociada estrechamente con ASOPROAGROIN (Asociación de usuarios del Programa de Desarrollo Agroindustrial),
- COOPELDOS (Cooperativa de Caficultores y Servicios Múltiples del Dos de Tilarán),
- ASOPROAA (Asociación de Productores Agropecuarios de Acosta y Aserrí),
- APPTA (Asociación de Pequeños Productores de Talamanca),
- ASIREA (Asociación para el desarrollo sostenible de la Región Atlántica),

- JAZON (Centro de servicios de los Jóvenes Agricultores de la Zona Norte).

Esta muestra se escogió a fin de obtener diversidad en términos de (1) actividades económicas agrícolas y no agrícolas (ganadería, café, banano, cacao, turismo, etc.), (2) alcance de la intervención (desde la local hasta la nacional), (3) naturaleza y campo de aplicación de los servicios y (4) configuraciones de prestación de servicio: un caso de prestador público/privado (CORFOGA), un caso de acople de prestador privado de servicio con una OP de usuarios de servicios (PROAGROIN-ASOPROAGROIN), tres casos en los que las OP tienen por vocación prestarles servicios a sus miembros (ASOPROAAA, COPELDOS y APPTA), y dos casos de organizaciones asociativas de tipo profesional que les prestan servicios a las OP y a los productores (ASIREA, JAZON) – véase Tabla 1.

Los casos de COPELDOS, ASOPROAAA y APPTA ilustran el tipo de OP que desarrollan sus actividades entorno a uno o varios productos agrícolas (COPELDOS con el café, ASOPROAAA con el café y la ganadería y APPTA con el cacao y el plátano biológico). Estas OP se organizan para prestarles servicios con sus propios técnicos a sus miembros. Todas prestan servicios para mejorar la producción agrícola (información, formaciones, asistencia técnica), acceder a insumos cuando la producción lo necesita (como ocurre con el café), obtener créditos para financiar los insumos y la mano de obra, negociar una certificación colectiva por la venta de una parte de la producción (agricultura biológica, comercio justo). COPELDOS y ASOPROAAA tienen una estrategia más ambiciosa, al ofrecer una gama más amplia de servicios: apoyo a la gestión de los recursos forestales vendiendo árboles cultivados en viveros, desarrollo del turismo rural a través de formaciones para los productores y la elaboración de dosieres (expedientes) para obtener financiación, el fortalecimiento de la economía familiar con préstamos de consumo, becas para los estudiantes o comercio de proximidad. Estas OP desarrollan alianzas con numerosos actores (servicios estatales, ONG, bancos, etc.) para apoyarlos en la implementación de sus actividades.

Los casos ASIREA y JAZON muestran dinámicas en las que algunos técnicos (ASIREA) o un grupo de jóvenes rurales graduados del colegio (caso de JAZON) desarrollan servicios para productores

**Tabla 1: Características de los estudios de caso**  
*Table 1: Characteristics of Case studies*

	CORFOGA	PROAGROIN ASOPROAGROIN	COPELDOS	ASOPROAAA	APPTA	ASIREA	JAZON
Estatus jurídico	Corporación	Proagroin: Fundación Asoproagroin: Asociación	Cooperativa	Asociación	Asociación	Asociación	Asociación
Fecha de creación	1998	Proagroin: 1997 Asoproagroin: 1996	1971	1997	1987	1987	2000
Nivel al que interviene	Nacional	Regional	Local	Local	Local	Local – Regional	Regional
Número de miembros	Aprox. 38000 ganaderos	315	449	Aprox. 800	1067	120	27
Número de empleados	21 (13 de ellos en proyecto)	Proagroin: 100* Asoproagroin: 2	32*	18**	9	7	4
Sector	Ganadería	Piña	Café Bosques Turismo	Café Ganadería Bosques	Cacao Banano	Bosques Turismo	Turismo Agricultura
Tipo de servicio		Información, formación y asistencia técnica	Certificación	Información, formación y asistencia técnica	Definición de proyectos		
			Crédito	Aprovisionamiento de insumos			
			Producción agrícola	Producción agrícola			
			Transformación	Transformación			
			Comercialización	Comercialización			
			Gestión de los recursos naturales (GRN)	Gestión de los recursos naturales (GRN)			
			Turismo	Turismo			
			Productores individuales	Productores individuales			
Destinatarios de los servicios	OP+ productores individuales	OP+ productores individuales	Productores individuales	Productores individuales			OP+ productores individuales

Fuente: elaborado por los autores con base en Agüero et al, 2007; Guruceta, 2007; Lalane, 2007a; Lalane 2007b; Naudé, 2007

Notas de la Tabla 1: \* incluye el personal que trabaja en las fábricas

\*\* incluye a 10 administrativos y 8 técnicos



y OP. Las OP participan en la programación y evaluación de los servicios prestados a través de instancias particulares (participación en un comité consultativo de orientación en el caso de JAZON). Los servicios prestados incluyen programas de formaciones, la elaboración de dosieres para el financiamiento de proyectos económicos o medioambientales y el seguimiento en la implementación de las acciones.

El apoyo que prestan con frecuencia se relaciona con temas innovadores, como el turismo rural, y se centra en la implementación de proyectos rurales o colectivos. ASIREA ayuda a las OP, también a los productores individuales a elaborar y poner en marcha acciones de reforestación o de protección de los bosques a fin de obtener subvenciones del Estado en el marco del programa de Pagos por Servicios Ambientales, que comenzó a funcionar en 1997 en Costa Rica (Pagiola, 2008). Esta posición lleva a esta organización a desarrollar relaciones estrechas con socios para movilizar las competencias necesarias y facilitar la planeación y luego la ejecución de los proyectos. El asunto de la autofinanciación de estas organizaciones es crucial.

El caso de PROAGROIN-ASOPROAGROIN es particular, pues estas dos entidades funcionan únicamente en forma conjunta. ASOPROAGROIN agrupa a los productores y PROAGROIN es una fundación que surgió de la conversión de la deuda de Costa Rica con Holanda y tiene el propósito de ayuda a la asociación. Esta entidad está bajo control de productores y representantes del Estado. La fundación agrupa a todos los técnicos que asesoran técnicamente a los productores; asimismo distribuye y cobra los créditos para la producción, apoya los procesos de las certificaciones (EuropGap, biológica y comercio justo) y administra la comercialización de los productos.

CORFOGA es un organismo interprofesional destinado a reforzar el desarrollo del sector de la cría de ganado bovino de carne. Se trata de una organización pública-privada, administrada por representantes de los productores, de los industriales y del Estado, y financiada por impuestos parafiscales sobre el sacrificio de los animales. Gracias a sus técnicos, CORFOGA presta servicios directos a las OP y a los productores individuales, tales como formaciones y asistencia

técnica. Esta organización les suministra créditos a las OP para el desarrollo de proyectos económicos y negocia con los bancos (con el apoyo del Estado) mecanismos de crédito específicos para los ganaderos. CORFOGA participa en la concepción e implementación de investigaciones en el campo de la genética animal y la alimentación. También contribuye a la definición de nuevas normas de calidad para la carne.

#### **4. Oferta, demanda y administración de los servicios**

##### **4.1. La construcción progresiva de la demanda**

En todos los casos estudiados, parece que la definición de la demanda de los productores no es evidente. En ciertos casos, los productores pueden expresar una necesidad (por ejemplo, acceder a un crédito, obtener un consejo técnico...), pero la identificación de las modalidades prácticas e innovadores para responder eficazmente a esa necesidad puede exigir la implementación de un proceso largo de concertación. En otros casos, la formulación de la demanda puede ser más compleja cuando se trata de acompañar un proceso de cambio de una explotación u organización. Entonces, los objetivos deben definirse de manera progresiva y luego los aspectos deben priorizarse y enunciarse de manera que puedan ser tratados por los prestadores del servicio. Esto sucedió cuando Appta elaboró su plan estratégico de desarrollo con el apoyo del Ministerio de Agricultura y de varias ONG, para definir mejor sus objetivos e identificar las alianzas necesarias que debía entablar.

El grado de participación de los usuarios finales, los productores, en este proceso de formulación de la demanda, es variable. En ciertas situaciones, la interacción es débil durante el proceso de consulta rápida que asume un prestador de servicios. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) propone una lista de formaciones estándar y los productores y/o sus organizaciones escogen aquellas que les parecen las más adecuadas. Esta opción, orientada por la oferta del servicio, puede ser eficaz cuando el problema que afecta a los productores es relativamente simple y/o cuando los productores deben implementar prácticas estandarizadas (llevar la contabilidad, manejar un cultivo).

Con frecuencia, la formulación de la demanda se inscribe en un proceso participativo que moviliza múltiples herramientas de diagnóstico (análisis del funcionamiento de la OP, estudio de mercado, etc.) y que es iniciado por un actor externo, y en intercambios entre este actor y los productores (talleres de reflexión, visita de terreno, etc.), que se traducen en ofertas de servicio. Este fue el caso de la implementación de los servicios que la fundación PROAGROIN les presta a los productores de ASOPROAGROIN (formaciones, asesoría, créditos, comercialización).

A veces, la interacción conduce a una verdadera co-construcción de la demanda y de la solución al problema. Por ejemplo, cuando la asociación JAZON interviene, a petición de una OP para elaborar una propuesta de proyecto, que se presentará para obtener financiación, esta asociación elabora un diagnóstico de la OP de manera participativa y construye, progresivamente con los productores, el contenido del proyecto.

En la mayoría de los casos (APPTA, ASOPROAAA, ASOPROAGROIN, COOPELDOS), la participación de los representantes de los productores siempre es determinante en la calidad del diálogo con los actores externos, pues ellos pueden expresar una demanda de los miembros apoyándose en las instancias de la OP (Asamblea General, Consejo de administración, Comisiones temáticas). En ciertos casos se implementan mecanismos innovadores a fin de incrementar y mejorar los flujos de información entre los productores y los responsables de las OP. Por ejemplo, para poder captar mejor las demandas de sus miembros, COOPELDOS se apoya en un sistema de encuestas y ASOPROAAA en comisiones temáticas.

Este proceso de construcción de la demanda con frecuencia es largo y demanda considerables recursos, en particular cuando se inscribe en un proceso de co-construcción para responder a problemas complejos. Con frecuencia se trata de un proceso iterativo en la medida en que las primeras acciones que se emprenden permiten precisar progresivamente la demanda y la manera de responder a ella. En esta perspectiva, la evaluación de la calidad de los servicios es un elemento determinante de la elaboración de la demanda. La evaluación puede ser puntual e interna, como ocurre con CORFOGA, cuando ejecuta un balance de sus acciones de formación para los ganaderos con base en una hoja de evaluación que diligencian los beneficiarios

de la formación. Pero esta evaluación también puede ser global y externa, como ocurre en el caso de COOPELDOS, que con el apoyo del INA procedió a un inventario de las demandas de los productores de su comuna en materia de servicios.

#### **4.2. La construcción compleja de la oferta**

Se identificaron varias maneras de ofrecer un servicio, lo cual evidenció que la construcción de la oferta no es más clara que la de la demanda. Algunos prestadores de servicios se inscriben en una lógica de transferencia de conocimientos y tecnologías. Para ello, movilizan metodologías de intervención estandarizadas para responder a categorías de asuntos previamente identificados. Podemos citar el caso de CORFOGA que propone formaciones técnicas a los ganaderos en temáticas que el consejo de administración y las OP miembros seleccionan de manera voluntarista (reproducción de los animales, alimentación, aspectos sanitarios, etc.). Estas formaciones se llevan a cabo mediante metodologías tipo exposición magistral, presentadas por asesores con altas calificaciones, algo que no favorece el diálogo y la reflexión sobre la experiencia del ganadero.

Otros prestadores de servicios se inscriben en una lógica de fortalecimiento de las capacidades de los productores para que estos aumenten su autonomía de reflexión. Por ejemplo, para permitirles a los pequeños productores con tierras de bosque que puedan acceder a los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), ASIREA organiza programas formación, pero también acompaña a los productores para elaborar de manera conjunta e implementar un proyecto de gestión de sus bosques, adaptado a su situación y a las exigencias del PSA. En cuanto a los valores, las OP que prestan servicios a sus miembros tienden a defender mucho más esta orientación. Así, ASOPROAAA organiza formaciones apoyándose en las competencias de algunos de sus miembros, facilita los intercambios de experiencias entre sus productores y apoya con técnicos a ciertos productores en la elaboración y ejecución de proyectos individuales de desarrollo de las explotaciones.

A veces, la oferta puede concebirse de manera simple y aparecer en el marco de relaciones de mercado, en particular cuando los

productores le compran insumos a una sociedad privada o negocian un crédito clásico con un banco comercial. Pero en numerosas situaciones, atender una demanda compleja necesita que se piensen una serie de servicios interrelacionados. Así, ASIREA definió su oferta de servicios para los PSE de manera integral, incluyendo formaciones y seguimientos individualizados, apoyo para la elaboración de un proyecto de gestión del bosque, ayuda para la gestión de la demanda de subvención, acceso a plántulas de árboles para reforestación, etc.

La situación puede ser más compleja cuando se trata de coordinar a diferentes actores para obtener estos servicios coordinados entre sí. La implementación de un sistema de certificación EUREPGAP para los productores de ASOPROAGROIN que estaban exportando piña, requirió la organización de formaciones por parte de los técnicos del Ministerio de Agricultura, el seguimiento individualizado a los productores en representación de los técnicos del PROAGROIN, a fin de definir las modificaciones para los cultivos y ayudar a implementar registros de seguimiento a las prácticas agrícolas y, finalmente, la intervención de una empresa de certificación.

Sin embargo, los productores desean tener acceso a un conjunto mucho más amplio de servicios y de manera coordinada, para conducir adecuadamente su proceso productivo, pero también para acceder a mejores condiciones de vida para sus familias. En este sentido, las OP desempeñan un papel fundamental pues estas organizaciones tienen esa misma voluntad y la capacidad de proporcionar una amplia gama de servicios o de atraer las intervenciones de otros prestadores de servicios públicos o privados.

Así, COPELDOS logró ofrecerles a sus miembros una completa gama de servicios con apoyo en mecanismos adaptados a sus necesidades (insumos, crédito, formaciones y asesorías, comercialización, certificación). ASOPROOAAA, en coordinación con un proyecto financiado por la cooperación canadiense, implementó un programa de desarrollo de construcción de vivienda para los miembros pobres de la comunidad. Estos servicios van más allá de lo agrícola, al incluir, por ejemplo, apoyos para desarrollar el turismo en las granjas, y tienen una dimensión social (becas para estudiantes, préstamos de consumo, acceso a una vivienda decente, etc.).

### **4.3. La predominancia de los modos de coordinación híbridos de los servicios**

La complejidad de los servicios nos lleva a reflexionar sobre la coordinación entre los numerosos actores del sistema de servicios para responder a las necesidades de los productores. De hecho, los estudios de caso nos han permitido identificar diversos mecanismos de coordinación.

En el pasado, el Estado, a través de sus instituciones, realizó una coordinación jerárquica de los servicios. Después de los planes de ajuste estructurales y de la reducción del presupuesto para la agricultura, este mecanismo de coordinación dejó de ser dominante. Sin embargo, esto no impide que numerosas instituciones públicas sigan interviniendo en el terreno, frecuentemente apoyando más a ciertas OP que consideran prioritarias. Así, COOPELDOS o ASOPROAAA se beneficiaron, en ciertos momentos, del apoyo de numerosas instituciones públicas en términos de información, programas de formación y asesorías, principalmente en lo relacionado con la producción y algo menos en cuanto a la comercialización. La coordinación entre estas intervenciones públicas se efectúa por medio de comités interinstitucionales, a escala local, regional o nacional, que sin embargo no son muy eficaces.

La coordinación procede gracias al mercado, el cual propicia que la demanda se encuentre con la oferta mediante un precio; es apenas muy parcial. Esta coordinación se puede observar para los servicios que conciernen a los bienes tangibles (crédito comercial, insumos, mecanización, etc.) o a servicios prestados por profesionales certificados (contabilidad, asesoría jurídica, veterinaria, certificaciones, etc.). Pero esta coordinación sigue siendo limitada por la dificultad para que se dé una competencia entre prestadores de servicios, debido a la distancia física entre los productores y los prestadores de servicios.

La coordinación de mercado no se observa en el caso del suministro de bienes intangibles (información, formaciones, asesoría particularmente para la producción) debido a que la propensión, y con mucha frecuencia la capacidad de los productores para financiar un servicio semejante, es débil. Por ejemplo, en nuestras encuestas no observamos ningún caso en el que los productores hubieran pagado por sí mismos por asesoría técnica. Este tipo de coordinación se ausenta

completamente cuando el problema a tratar es complejo y supone la intervención de varios prestadores de servicios que combinan capacidades diversas.

De hecho, los mecanismos híbridos de coordinación son los más numerosos. Identificamos dos de estos. El primero involucra a ciertas OP (coordinación de servicios por una OP a nombre de los productores), como por ejemplo ASOPROAAA o COOPELDOS, que tejen alianzas o establecen contratos con numerosos actores públicos o privados, para coordinar los servicios relacionados con un territorio o rama de actividad, tomando en cuenta los objetivos de desarrollo económico y social de las familias pertenecientes a la organización.

Las reglas que rigen las relaciones con los prestadores del servicio son muy variables y con frecuencia innovadoras. Por ejemplo, la organización de las formaciones para los productores a cargo de ASOPROAAA, moviliza simultáneamente a productores-formadores, técnicos de las instituciones públicas y ONG. El acceso al crédito por parte de los productores de COOPELDOS se formaliza mediante variados mecanismos para poner a disposición los fondos, a fin de constituir las garantías y establecer las modalidades de reembolso, que implican contratos entre un banco comercial y la OP y luego entre la OP y sus miembros.

El segundo mecanismo de coordinación híbrida (coordinación por los prestadores de servicios) se refiere a una organización que, incluso si no es de productores, contiene siempre representantes de OP y se encarga de garantizar una coordinación “externa” de los servicios. Así, COORFOGA coordina servicios en el territorio para el sector de la ganadería a través de acuerdos negociados con diferentes actores; por ejemplo para la difusión de los avances genéticos o para el acceso al crédito a sus miembros, o a través del desarrollo de sus propios servicios como formaciones para los productores o la divulgación de información sobre los mercados.

PROAGROIN ha definido un sistema de crédito para los productores, que considera sus capacidades de producción, pone a su disposición recursos en función de las necesidades que establece el calendario agrícola, asocia las formaciones al seguimiento de terreno a cargo de un técnico y garantiza un reembolso sobre la cosecha que vende su intermediario. JAZON y ASIREA han desarrollado una función de agrupación para permitirles a sus productores implementar

el proyecto que todos han definido en conjunto. Por ejemplo, ASIREA hizo de intermediadora con el fin de que los productores pudieran comprar plantas para reforestación o para que las pequeñas OP pudieran comercializar en las ciudades los productos que respetan el medioambiente.

Finalmente, en un mismo sistema local de servicios, con frecuencia es posible encontrar una combinación de diferentes mecanismos de coordinación entre oferta y demanda, según los tipos de servicios de que se trate.

## **5. Recursos humanos y financieros. Sociedades entre los actores de los servicios**

### **5.1. Competencias orientadas por los valores de los actores**

Cualquier servicio que considere la competencia de la persona es determinante (técnico, consejero) pues le proporciona directamente el servicio al productor. Las entrevistas muestran que todos los actores consideran que la competencia técnica en el campo considerado es primordial, a lo que debe agregarse la capacidad para saber llevar la relación durante la prestación del servicio (escuchar, responder a la demanda, definir compromisos, etc.) pero también la calidad de la relación humana (empatía, civilidad, etc.). Sin embargo, parece que los perfiles de los técnicos o consejeros son diferentes según los casos estudiados en función de tres elementos:

(i) la competencia técnica, (ii) la inserción en la comunidad, y (iii) el costo del asesor. Así, CORFOGA y PROAGROIN privilegian la competencia técnica reclutando técnicos con un alto nivel de formación inicial (Tabla 2). APPTA, por la importancia de la población indígena, privilegia la inserción en la comunidad con técnicos que tengan un nivel modesto de formación inicial. Jazon ha tomado la decisión deliberada de reclutar a los jóvenes de la región, incluso si carecen de estudios superiores, pues esto corresponde a su estrategia de apoyo a esta categoría poblacional. Las OP como COPELDOS y ASOPROAAA tomaron una decisión intermedia, puesto que los técnicos deben, al mismo tiempo, gestionar servicios complejos y compartir los valores que guían a la OP. En su mayoría, las organizaciones de carácter local



o regional (COPELDOS, APPTA, JAZON, ASOPROAAA) tienden a privilegiar la selección de técnicos que hagan parte de la comunidad (a veces con lazos de parentesco con los miembros) con la intención de favorecer el empleo local.

En conclusión, estas opciones en cuanto al perfil de los técnicos o los asesores tienen consecuencias fuertes en cuanto al contenido y la calidad del servicio, pero también sobre su costo, en particular sobre los costos salariales. La escogencia del perfil de técnicos y asesores se explica ciertamente en parte por la naturaleza del servicio y, por lo tanto, por la complejidad del problema a tratar, pero también por los valores y la estrategia desarrollados por el prestador de servicios o la OP.

*Tabla 2: Características de los recursos humanos en los estudios de caso*  
*Table 2: Characteristics of human resource management of the case studie*

	CORFOGA	ASOPROAGROIN PROAGROIN	COPELDOS	ASOPROAAA	APPTA	ASIREA	JAZON
Formación básica predominante *	XXX	XX	XX	XX	X	XXX	X
Lugar de origen (con relación a la región y al medio rural)**	X	X	XX	XX	XXX	XX	XXX
Costo medio de un técnico***	XXX	XX	XX	XX	X	XX	X

Interpretación:

\* = X: nivel académico bajo; XX = nivel académico medio; XXX: nivel académico alto

\*\* = XXX: origen local predominante, XX = origen mixto; X = origen principalmente exógeno

\*\*\* = X bajo; XX = moderado; XXX = alto

Fuente: autores

Pero, más allá del perfil del técnico o asesor, las encuestas mostraron la importancia que se le da a la formación permanente a que

se someten los prestadores de servicios para mejorar sus conocimientos y competencias. Los mecanismos para llevar a cabo esta formación permanente son diversos y pueden combinarse entre sí.

CORFOGA y PROAGROIN recurren a especialistas para formar a sus técnicos sobre asuntos precisos o los estimulan para que participen en formaciones académicas en Costa Rica o incluso fuera del país. Los otros prestadores de servicios, por lo general, sacan provecho de las oportunidades que se presentan con las ONG, proyectos o instituciones públicas. Los prestadores de servicios con frecuencia se establecen una política interna que se basa en una autoevaluación de la calidad de los servicios prestados y en un análisis de las prácticas que utilizan al prestarlos. En el caso de JAZON, esta organización aprovechó la oportunidad de un proyecto de cooperación internacional: implementó un plan de formación-acción de jóvenes asesores en el que estos se forman al mismo tiempo que actúan y analizan sus acciones. PROAGROIN organiza anualmente intercambios entre los sectores de servicios que componen la fundación (producción, certificación, comercialización) para adaptar sus servicios a los productores y reforzar los procesos de autoaprendizaje de sus técnicos. ASIREA y CORFOGA se apoyan en una red local de asesores y técnicos para generar una dinámica de mejoramiento de las capacidades a través de intercambios formales e informales entre las partes.

Sin embargo, excepto los casos de CORFOGA y PROAGROIN, los técnicos y particularmente los de las OP (APPTA, COPELDOS, ASOPROAAA), consideran que los procesos que se llevan a cabo para la renovación de los conocimientos y competencias son insuficientes. Esta situación plantea claramente el problema de los recursos humanos y financieros que deben movilizarse para apoyar estos sistemas innovadores de servicios, con un subsistema de “*back-stopping*” que todavía sigue siendo embrionario (función de apoyo a los prestadores de servicios poco desarrollada al interior de las instituciones públicas del sector agrícola, poco involucramiento de las universidades).

## **5.2. La combinación necesaria de los mecanismos de financiación de los servicios**

La financiación de los servicios es un asunto de gran trascendencia. A través de los estudios de caso se puede observar que el pago por

parte de los beneficiarios finales está poco desarrollado y solamente existe para el suministro de bienes tangibles (insumos, etc.) o para los servicios suministrados por los profesionales especializados y acreditados (contabilidad, certificación, etc.). Lo que limita el desarrollo de esta modalidad de pago por los servicios se debe a (i) la falta de voluntad de los productores para pagar por un servicio que anteriormente las instituciones públicas proporcionaban gratuitamente, (ii) los escasos recursos financieros que posee la mayoría de ellos y también (iii) la dificultad de evaluar el interés directo y a corto plazo de numerosos servicios, en particular de la asesoría técnica o administrativa (y más aún cuando los productores tienen la posibilidad de obtener información gratuitamente en otros lugares y los impactos se perciben únicamente en el mediano plazo).

La financiación pública todavía sigue siendo determinante, sobre todo en cuanto a los programas de formación y las asesorías, y se canaliza a través de las instituciones públicas especializadas como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto de Desarrollo Agrícola (IDA), el Consejo Nacional de la Producción (CNP) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Los recursos de la cooperación internacional también son de gran utilidad, ya sea para la inclusión de grupos marginados (jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas) o para la protección del medioambiente. Así, PROAGROIN y APPTA se benefician en la actualidad de recursos que surgieron de proyectos para obtener este tipo de recursos. Asimismo, surgieron algunas experiencias todavía embrionarias que utilizan fondos públicos, administrados por el MAG, para financiar una oferta privada de servicios a través de un sistema de licitaciones que involucra a los productores. Estas experiencias han intentado poner a competir a los prestadores de servicios.

Las OP participan en gran medida en la financiación de los servicios, ya sea directamente al vendérselos a los productores, o subvencionándolos gracias a ingresos obtenidos de otras actividades económicas. Así, por ejemplo, APPTA les paga a sus técnicos gracias a los ingresos generados por las ventas de sus productos. ASOPROAAA asegura la financiación de ciertos servicios mediante la venta de café verde o tostado, árboles e insumos. Las OP utilizan otros mecanismos, como el cobro de tarifas de gestión sobre la implementación de

proyectos financiados por la cooperación internacional o las ONGs y sobre la distribución y recuperación de créditos a los miembros (como el caso de AsoproAAA en el proyecto de cooperación para la construcción de casas para las poblaciones pobres locales). Pero las OP desempeñan un papel destacado, pues ejercen un poder real para atraer fondos públicos o recursos de la cooperación internacional, al contar con la capacidad de proporcionar una contraparte financiera a nombre de los productores.

Algunos de estos mecanismos son especialmente innovadores, en particular en el caso de los prestadores privados de servicios. Por ejemplo, ASIREA obtiene recursos de un porcentaje de la subvención a título de los PSE que el Estado les concede a los productores, gracias a su intervención. Igualmente, JAZON negocia un porcentaje sobre los proyectos que ayudó a desarrollar pero que son financiados por recursos del exterior. El caso de CORFOGA llama la atención, puesto que el servicio se paga independientemente mediante impuestos parafiscales por animal sacrificado. De este modo, los mayores ganaderos participan significativamente en la financiación de los programas de formación, aunque también de otros servicios desarrollados por todo el conjunto de ganaderos.

Más allá de la diversidad de las formas de financiación, para obtener un servicio de calidad que sea duradero prevalece la capacidad de los actores del sistema de servicios. Con ello se logra obtener una combinación de los mecanismos de financiación para un mismo servicio. Así, para los programas de formación y asesoría, las OP más estructuradas, como ASOPROAAA, utilizan varias estrategias: recurren a una pequeña contribución directa de sus miembros (en general en especie), financian mediante sus propios recursos uno o dos técnicos que consagran una parte de su tiempo a tales actividades y movilizan fondos públicos o que provienen de la cooperación internacional para aspectos específicos.

### **5.3. La importancia de la capacidad para desarrollar sociedades entre los prestadores de servicios**

Las OP, en su posición de prestadoras de servicios y de usuarias de los servicios que suministran las instituciones públicas o privadas,

**Tabla 3: Ventajas e inconvenientes de las modalidades de financiación de los servicios a los productores**

*Table 3: Advantages and drawbacks of the modalities of funding of services to producers*

Modalidad de financiación del servicio al productor	Caso	Ventajas	Inconvenientes
<b>1–Financiación (parcial) por parte de los productores</b>			
<i>Realizada de forma global por la organización</i>	Todas las OP en forma de capital social o afiliación	- Financiamiento de base - permite medir el interés de los beneficiarios	- Recursos muy limitados - Difícil de poner en marcha
<i>En función del servicio prestado</i>	JAZON (servicio de montaje de proyecto)	- permite medir el interés específico de los usuarios	- Recursos muy limitados
<b>2 – Mediante actividades generadoras de ingresos realizadas por la organización prestadora de servicios</b>			
<i>A través de una actividad productiva o servicio</i>	Coopeldos (venta de café, abono, supermercado) AsoproAAA (venta de café) Appta (Venta de cacao, plátano, etc.)	- Gestión autónoma de la organización - Durabilidad de la financiación	- Variación de los ingresos a través del tiempo - Necesidad de un gran volumen de actividades para garantizar la financiación - Recursos a veces limitados
<i>A través de una actividad de intermediación</i>	AsoproAAA (proyecto de viviendas) Asirea (contrato PSE)	- Durabilidad de la financiación - Relación de financiación con la prestación del servicio (apropiación por parte de los beneficiarios)	
<b>3 –Mediante financiación exterior</b>			
<i>Recurriendo al sector bancario comercial</i>	Coopeldos Asoproaaa Asoproagroin Corfoga	- Amplia disponibilidad de crédito	- Responder a las exigencias de los bancos (no tener deudas anteriores, proporcionar garantías)
<i>Mediante la intervención de un actor exterior (proyecto de cooperación)</i>	Proagroin (financiación de los servicios de apoyo a los productores de Asoproagroin)	- Reducción de los costos reales para los beneficiarios finales	- Asignación de recursos potencialmente orientada por actores externos
<i>Mediante un mecanismo parafiscal</i>	Corfoga (financiación de sus actividades de servicio mediante impuestos sobre la carne exportada)	- Regularidad e importancia de la financiación - Nivel de financiación que refleja los resultados del sector - Participación de los beneficiarios en la asignación de los recursos	- Costos y duración de la negociación del mecanismo - dificultad para llegar a un acuerdo entre los actores del gremio sobre el uso de la financiación

Fuente: Taller de síntesis con los representantes de las OP

desempeñan un papel fundamental en la implementación de los servicios para los productores. Estas organizaciones se distinguen por ser prestadoras directas de los servicios y utilizar sus propios recursos financieros y empleados. Dicha estrategia de internalización del servicio propicia responder de forma precisa a las necesidades de los miembros y garantiza una proximidad en la relación de servicio. Pero esta estrategia enfrenta varias limitaciones: disponibilidad de recursos financieros, dificultades en la gestión de los recursos humanos y otros.

En realidad, solamente las OP que cuentan con recursos relativamente cuantiosos logran implementar una estrategia semejante y ninguna puede abarcar todo el conjunto de servicios que los productores necesitan. Igualmente, el análisis de los casos muestra que la capacidad de gestión técnica y financiera de las OP para implementar una oferta de servicios no es lo más concluyente. Lo primordial es la capacidad de desarrollar asociaciones con otros prestadores de servicios. Esta capacidad requiere una visión estratégica para definir de manera precisa las necesidades de los productores y cómo responder a esas necesidades. Las posiciones de las OP en esta misión pueden variar (intermediación entre el productor y el prestador, definición de un pliego de condiciones para la prestación del servicio, implementación de ciertas etapas en la producción del servicio, control de la calidad del servicio de cofinanciación...).

Estas sociedades se desarrollan entre OP, o entre actores de naturaleza distinta (OP-instituciones públicas o privadas). Ellas conducen a lograr economías de escala y mutualizan los costos de los servicios. Las OP tienen la capacidad de elaborar mecanismos innovadores para la financiación los servicios, movilizandoo diversas fuentes de financiación. Estas sociedades pueden inscribirse en diferentes espacios de tiempo. Pueden ser de corta duración y construirse con base en un proyecto: entonces con frecuencia se organizan mediante un contrato o un acuerdo marco. Por ejemplo, CORFOGA ha desarrollado numerosas alianzas con instituciones de investigación internacional para llevar a cabo indagaciones sobre la ganadería, así como establecimiento de alianzas más puntuales con el Banco Nacional de Costa Rica para la financiación de los productores

a través de una línea de crédito bonificada.

Otras alianzas toman una forma más durable gracias a la creación de nuevas entidades jurídicas (consorcio, fundación...). Así, COOPELDOS y otras OP del sector del café crearon un consorcio, Coocafé, que posibilita desarrollar y mutualizar la función del servicio de comercialización. De igual manera, APPTA creó, junto con otras organizaciones de comercio justo, la “Cooperativa sin fronteras” a fin de facilitar la comercialización de sus productos en el ámbito internacional.

La construcción de sociedades requiere competencias particulares (elaborar una visión estratégica, comprender la lógica del socio, saber negociar, administrar una relación con un prestador de servicios, etc.) que se construyen con el tiempo a través de actividades de intercambio y que dependen mucho de las trayectorias individuales de los dirigentes de las OP.

## **Conclusiones**

Este estudio muestra cómo, en los casos analizados, la construcción de la oferta y la demanda de servicios es un constructo social que requiere la interacción de diversos actores y factores para mejorar su pertinencia y calidad respecto a las demandas de los productores. No existe una manera única de construir la oferta de servicios, pero es justo reforzar los mecanismos de los productores, sus organizaciones y el Estado, para monitorear el seguimiento y la evaluación de los servicios, de manera que se pueda mejorar progresivamente su calidad. Finalmente, el fortalecimiento de los mecanismos para que el conjunto de actores participen en una co-construcción de los sistemas de servicios es tan trascendental como el fortalecimiento de las capacidades de los actores que prestan estos servicios.

En un contexto de pluralidad de los actores que prestan los servicios, pero también de una creciente diversidad y complejidad de las demandas, la coordinación de los servicios se convierte en un desafío fundamental. Según el tipo de servicios, esta coordinación puede ser de naturaleza diferente. La coordinación del mercado es relativamente poco frecuente, mientras que la aplicada por el Estado entre instituciones públicas cada vez pierde significado. De esta manera,

las coordinaciones de naturaleza híbrida se tornan fundamentales, por lo que ciertas OP u operadores privados se ubican en una posición determinante.

Los perfiles de las competencias que movilizan los prestadores de servicios son variados. Parece que hay tres elementos determinantes en la escogencia de los perfiles de quienes contribuyen en la prestación del servicio: la competencia técnica, la inserción en la comunidad y el costo. Sin embargo, cualquiera que sea el perfil, los procesos de aprendizaje de los técnicos, implementados por los prestadores de servicios, cobran gran relevancia para adaptar la oferta del servicio a la demanda. Estos mecanismos con frecuencia requieren de intercambios entre pares, en el marco de redes formales o informales, que todavía no se conocen bien.

El análisis de la financiación de los servicios muestra la diversidad de los mecanismos que se han puesto en funcionamiento, siempre con un relevante papel del Estado, incluso aunque esté disminuyendo, y el lugar destacado de ciertos tipos de producción para garantizar la financiación de los costos, a través del presupuesto de las OP o por medio de un caso menos frecuente, gracias a impuestos parafiscales. Pero lo que garantiza la durabilidad de numerosos servicios es la capacidad de combinar diferentes fuentes y mecanismos de financiación, sobre todo en el campo de los programas de formación y asesoría.

El presente estudio también evidencia el lugar particular de las OP en los sistemas de servicios. Estas organizaciones tienen la capacidad de (i) formular de manera precisa la demanda de sus miembros, (ii) definir una oferta interna de servicios adaptados a las necesidades de sus miembros, (iii) garantizar una coordinación entre los numerosos actores que prestan servicios en su territorio o rama de actividades, (iv) participar en la financiación de esos servicios. Sin embargo, para que las OP puedan desempeñar efectivamente este papel se requiere, por una parte, preservar un entorno institucional (leyes, medidas incentivadora) favorable a las OP y, por otra, fortalecer la capacidad de gestión y las competencias de aquellas con deficiencias.



## **Agradecimientos**

Los autores agradecen al Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, así como a las diversas organizaciones de productores que participaron en este estudio, al proyecto “Fortalecimiento de organizaciones de productores empresariales en América Central”, ejecutado bajo la supervisión del programa RUTA y financiado por el fondo holandés BNPP, que maneja el Banco Interamericano de Desarrollo.

## Bibliografía

Agüero et al. (2007): *Proyecto Integral para el mejoramiento de la prestación de servicios y el desarrollo sostenible de las Organizaciones. El caso de ASOPROAA, Acosta y COOPELDOS R.L., Tilarán. 2006 – 2007* (Informe técnico).

Ahmad, J., S. Devarajan, et al. (2005): *Decentralization and service delivery*. (Washington, EE.UU: The World Bank).

Albert, H. (2000): *Agricultural service systems. A framework for orientation*. (Eschborn, GTZ–Services for rural development).

Beynon, J. (1996): *Financing of agricultural research and extension for smallholder farmers in Sub-Saharan Africa*. (Londres, Inglaterra :ODI).

Bensahel, L. (1997): *Introduction à l'économie du service*. (PUG).

Carney, D. (1998): *Changing public and private roles in agricultural service provision*. (Londres, Inglaterra Overseas Development Institute).

Dorward, A., J. Kydd, et al. (1998): *Smallholder cash crop production under market liberalisation: a new institutional economics perspective*. (Wallingford, CABI International).

Farrington, J., I. Christoplos, et al. (2002): *Extension, poverty and vulnerability: the scope for policy reform. Final report of a study for the Neuchâtel Initiative*. (Londres, Inglaterra: ODI).

Faure G., Le Coq J.F., Rodriguez, N. (à paraître): *Emergence et viabilité des organisations de producteurs au Costa Rica : le poids de l'histoire, le choc des politiques et la diversité des trajectoires, Tiers-Monde*.

Gadrey, J. (1994): Les relations de service dans le secteur marchand. In Bandt J., Gadrey J (eds) *Relations de service, marchés de services*. (Paris, Francia : CNRS Editions).

Guruceta, O. (2007): *Análisis del caso de AsoPROAGROIN / PROAGROIN*. (Informe técnico).

Hubbard, M. (1995): *The “New Public Management” and the Reform of Public Services to Agriculture in Adjusting Economies*. (Food Policy 20(6)).

Huppert, W. & K., Urban. (1998): *Analysing service provision. Instruments for development cooperation illustrated by examples from irrigation*. (Wiesbaden: GTZ).

Kidd, A. D. & et al. (2000): *Privatising agricultural extension: caveat emptor*. (Journal of rural Studies).

Lalane J. (2007a): *Análisis del caso de ASIREA*. (Informe técnico).

Lalane J. (2007b): *Análisis del caso de APPTA*. (Informe técnico preliminar).

Le Coq, J.F. & Faure, G. (2007): *Final report of the regional project to support rural business organizations in central America. Costa Rica Component. World bank, Bank of Netherlands partnership program (BNPP)*. (Cirad: Montpellier)

MAG (2005): *Memoria preliminar. Primer Congreso nacional para el Fortalecimiento de las organizaciones de pequeños y medianos productores y productoras agropecuarios*. (Tres Ríos, C.R.: MAG)

Maitre d’Hotel, E. (2008) : *Participation et adaptation des organisations au changement institutionnel: les organisations agricoles au Costa Rica face aux politiques de libéralisation*. UnpublishedphD, Montpellier Supagro. (Montpellier, France).

Mercoiret, M. R., B. Losch, et al. (2004): *Renforcement des organisations de producteurs*. (Montpellier, CIRAD-Banque Mondiale).

Naudé, A. (2007): *CORFOGA Corporación Ganadera, Mecanismos de servicios públicos/privados innovadores y exitosos*. (Informe técnico).

Neuchâtel Group (2000): *Guide for monitoring, evaluation and joint analyses of pluralistic extension support*. (Neuchatel, Neuchatel Group).

Pagiola, S. (2008): *Payments for environmental services in Costa Rica*. (Ecological Economics, 65(4)).

Pomareda, C. (1997): *El mercado de servicios de apoyo a la agricultura en Costa Rica – consultoría agro económica*. (San José, C.R.).

Uni-CRESE. (2005): *La agricultura familiar para nuestros hijos en la región Huerta Norte desde la perspectiva de las organizaciones de productores: Uni-CRESE*.

Trejos, R. A., Pomareda, C., & Villasuso, J. M. (2004): *Políticas e instituciones para la agricultura de cara al siglo XXI: replanteando las competencias de los ministerios de agricultura y los gremios*. (San José, C.R.: IICA).

Urban K. y Huppert W. (2000): “Análisis de la prestación de servicios en el área de desarrollo agrícola”, *Hacia una nueva institucionalidad: Cambios en la forma de conducir la agricultura*. (San José, C.R.: IICA BMZ/GTZ).

Stringfellow, R. et al. (1997): *Improving the Access of Smallholders to Agricultural Services in Sub-Saharan Africa: Farmer Cooperation and the Tole of the Donor Community*. (Londres, Inglaterra: ODI).

Williamson O.E. (1991): *Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternative*. (Administrative Science Quaterly, N.° 36).

## ENCUENTROS

---

### **Violencia social en Centroamérica: Desafíos y perspectivas para la gobernabilidad y la convivencia democrática**

*Rodolfo Calderón Umaña<sup>1</sup>*

#### **Introducción**

**E**n los últimos treinta años, América Central ha vivido una serie de cambios estructurales de gran magnitud; destacan entre ellos la firma de los acuerdos de paz y la transición a la democracia. Una de las aspiraciones más importantes de este proceso estaba orientada a detener la violencia y el sufrimiento que han azotado a gran parte de la región por décadas. El problema, sin embargo, es que esta, bajo nuevas modalidades y por diversas razones, continúa siendo, en el marco de la posguerra, un rasgo consustancial de estas sociedades.

Por tal razón, aquí se argumenta que los regímenes democráticos en Centroamérica han sido incapaces de procesar las herencias del pasado y los desafíos del nuevo contexto, lo cual ha dado pie a que la violencia se convierta en un elemento constitutivo y constituyente del orden social que impera en la actualidad: en unos casos, estimula la acción gananciosa y en otros, deviene en mecanismo para alcanzar seguridad y justicia.

---

1 Investigador, FLACSO-Costa Rica. Correo electrónico: rcalderon@flacso.or.cr

Según la perspectiva aquí asumida, esta situación expresa una crisis de gobernabilidad democrática que limita la acción cooperativa y da pie a la fragmentación y el aislamiento social. Por ello, lo que se requiere, al menos desde el punto de vista institucional, es el diseño de intervenciones públicas que promuevan e integren el desarrollo social, la participación ciudadana y el fortalecimiento del sistema de justicia penal.

En este sentido, conviene destacar que, cuando la gobernabilidad democrática es vista en términos de los problemas del desarrollo, supera las dificultades específicas de la acción de gobierno (por ejemplo, las relaciones del ejecutivo con los demás poderes del Estado) y se proyecta como un atributo colectivo que brinda a la sociedad un sistema de gobierno que orienta y promueve la realización de aquel (Prats, 2001). Por tanto, se trata de la capacidad de las instituciones y los recursos de la democracia, para conducir efectivamente los procesos sociales (Lechner, 1997).

El documento se organiza en tres secciones. La primera caracteriza el escenario de la reflexión. La segunda individualiza a los actores estratégicos del proceso y la tercera destaca los desafíos que la violencia le plantea a la gobernabilidad democrática, dando énfasis al papel que pueden asumir en este proceso los gobiernos locales, debido a su potencial para impulsar el desarrollo y promover la convivencia pacífica.

## **1. Escenario**

Según los datos recopilados, América Central es una de las zonas más violentas del mundo: la tasa regional de homicidios equivale a algo más de tres veces la media mundial y supera en siete puntos la tasa de América Latina (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009); cuatro de las diez ciudades con mayores tasas de homicidios del subcontinente se encuentran en la región (Rojas, 2008) y, los delitos de naturaleza económica muestran una mayor frecuencia e incremento, todo ello con un costo cercano al 7,7% del PIB (PNUD, 2009).

Frente a este escenario, la respuesta estatal ha sido, predominantemente, el rigor punitivo. En los últimos años, todos los

países centroamericanos han aumentado las sanciones privativas de libertad, endurecido los beneficios carcelarios, creado nuevos tipos penales y ahí, donde existen cuerpos castrenses, se les ha utilizado para cumplir tareas propias de la policía. El resultado de estas medidas no ha sido el que se esperaba, pues en todos los países del istmo la tasa general de delitos sigue creciendo.

Sumado a esta incapacidad para brindar respuestas efectivas al problema, el Estado se ha replegado y dejado zonas vacías de institucionalidad que han sido llenadas por diversos actores en forma descontrolada y preocupante; tal es el caso de las empresas privadas de seguridad, cuyos efectivos superan por mucho a los del Estado y además, la mayoría se mueve al margen de la ley.

El resultado: la gente no confía en la policía ni en el sistema judicial. Y esta frustración ayuda a entender el alto porcentaje de víctimas (casi el 60%) que no denuncian los delitos que han sufrido, ya que consideran que eso no sirve de nada (PNUD, 2009).

Ante esta débil e inoperante respuesta estatal, la población se ha visto forzada a desarrollar sus propias medidas de seguridad y “justicia”; algunas razonables y en sintonía con la ley: compra de seguros, perros guardianes e instalación de alarmas y rejas; otras legales pero nocivas para la convivencia -compra de armas, por ejemplo-. Y otras, ilegales y disruptivas para el orden social, este es el caso de las prácticas de “justicia por mano propia” que gozan de un respaldo considerable de la población centroamericana, especialmente en Nicaragua, El Salvador y Costa Rica (PNUD, 2009).<sup>2</sup>

Como efecto del miedo al delito -y en conjunto con lo anterior-, la gente comienza a aislarse de forma real y virtual: emergen los barrios amurallados y, los espacios públicos como lugares de reconocimiento e interacción ceden ante aquellos de orden semiprivado (*malls* y centros comerciales). Al mismo tiempo, se levantan barreras sociales que esencializan al otro como sospechoso y peligroso: la confianza de quienes viven en la región se reduce a sus conocidos; en general, se piensa que hay que ser muy cuidadoso cuando se trata con los demás. Y si bien, hay un fuerte sentido de pertenencia, muy pocas personas (un

---

2 A pesar de estas actitudes, los procesos sumarios y los linchamientos no se han generalizado en la región; la mayoría se presenta en las zonas indígenas guatemaltecas que, a su vez, registran las menores tasas de homicidas de ese país (Torres-Rivas, 2003).

promedio regional del 35%) participa en la solución de los problemas comunales (PNUD, 2009).

En este contexto, marcado por un sentido de desprotección, miedo y desconfianza, se produce una clara tendencia a apoyar medidas autoritarias para enfrentar la criminalidad, al punto de que casi un 50% de la población en aquellos países con ejército, justificaría un golpe militar para conseguir este objetivo (PNUD, 2009).

Pese a esta situación, los analistas insisten en afirmar que no existe, en la actualidad, un clima ciudadano que favorezca una ruptura con la democracia (PNUD, 2008). La insatisfacción y desconfianza no es, según dicen ellos, contra los valores democráticos sino contra las instituciones, los procedimientos y los liderazgos que los sistemas han generado (Prats, 2001). Y ello no sorprende si se tiene en consideración que se trata de democracias de electores y no de ciudadanos (PNUD, 2004); esto significa sistemas institucionalmente huecos y frágiles que no han logrado garantizar la inclusión política y social de las mayorías.

En un escenario como este, signado por una marcada debilidad institucional y altos niveles de desigualdad, la violencia que prevalece es aquella movida por la necesidad de poder y opciones económicas, pues quienes la utilizan frecuentemente carecen de acceso a los mecanismos legales y a los contactos sociales y personales requeridos para obtener muchos de los servicios y recursos disponibles para los incluidos.<sup>3</sup> Se puede decir, por tanto, que a falta de una presencia estatal fuerte y equitativa, los grupos relegados de las oportunidades vitales se han visto forzados a utilizar la violencia, para satisfacer sus necesidades y asegurar un sentido de orden. En síntesis, en las condiciones descritas, la violencia se ha convertido en un recurso eficaz para lograr autoridad y trabajo, así como garantizar acceso a la seguridad y la justicia (IDB, 2007).

El panorama descrito, sin embargo, no afecta de manera homogénea a todos los países; de hecho, se han elaborado varias clasificaciones y,

---

3 Se entiende por violencia el uso intencional de la fuerza o el poder que ejerce una o varias personas a fin de generar daño físico, mental (sicológico) o sexual; obstruir la libertad de movimiento o causar la muerte de otra persona incluida la suya propia (Concha-Eastman, 2002). Citado por IDB, 2007. La exclusión social, por su parte, designa la reproducción deficitaria en la que se encuentra un conjunto numeroso de hogares como efecto de no gozar, contra su voluntad, del acceso a los beneficios de la ciudadanía social existente y de insertarse al mercado de trabajo por la vía excedente laboral (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2007).



para los propósitos de este trabajo, interesa retener la formulada por el PNUD (2008). Según este, se pueden distinguir tres situaciones que tienen en común una percepción de alta inseguridad ciudadana, pero que se diferencian por el nivel de violencia, la respuesta gubernamental y el grado de institucionalidad del Estado de derecho.

La primera es la más grave y se caracteriza por una alta violencia social y criminal, combinada con deficiencias institucionales y la aplicación de políticas de mano dura (militarización de la seguridad). Los países que se ubican en esta situación son Honduras, Guatemala y El Salvador. En la segunda hay debilidad institucional, pero renuencia a aplicar políticas de mano dura y los indicadores de violencia son bajos, aunque con tendencia alcista. Aquí se ubican Nicaragua y Panamá. La tercera situación se acerca a la segunda en indicadores de violencia y resistencia a las políticas de mano dura; la principal diferencia es la fortaleza del Estado de derecho. El país más cercano a este prototipo es Costa Rica.

A esta taxonomía se puede agregar, para los objetivos de este argumento, la variable desigualdad y exclusión social que, a riesgo de una sobresimplificación, se puede decir que se comporta en términos similares a los que registra la violencia: muy alto en el primer grupo, alto en el segundo y bajo en el tercero.

## **2. Actores**

En el marco de la complejidad descrita, interesa destacar tres actores específicos, pues se les considera estratégicos desde el punto de vista de la (in)governabilidad y la convivencia democrática; estos son: el crimen organizado, el sistema de justicia penal y los gobiernos locales.

### ***El crimen organizado***

Sin relevar el significado de la delincuencia común, pues esta explica una buena parte de la violencia criminal en Centroamérica, es preciso llamar la atención sobre el papel del crimen organizado; en especial la narcoactividad, ya que esta puede considerarse un

actor estratégico en los procesos de (in)governabilidad democrática, dado que cuenta con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos; esto por dos razones fundamentales.

Primero, por su necesidad y capacidad de infiltrar, por medio de la violencia y la corrupción, a las instituciones del Estado para obtener su complacencia. Segundo, por su capacidad para ganar la adhesión de significativos grupos sociales, ya sea imponiendo el terror o bien, constituyéndose en fuente de riqueza (empleo, dinero y poder), pues las drogas en general y la cocaína en particular, representan para América Latina el negocio más importante de final y principio del siglo (Correa, 2009).

Se sabe, a este respecto, que Centroamérica se ha convertido, desde inicios de los años noventa, en una zona estratégica para los cárteles, debido al endurecimiento de la política norteamericana de “guerra contra las drogas”. Esto ha incrementado el volumen de cocaína traficada a EE.UU. utilizando el corredor Centroamérica-México. Para 1998 este representó cerca del 59% del total de cocaína enviada a ese país y, para el 2005, alcanzó casi el 90% (Leggett, 2007).

Como correlato de lo anterior, el poderío económico de los actores relacionados con esta actividad, así como los problemas técnicos y presupuestarios de los estados regionales (escasez de recursos humanos y falta de políticas coordinadas), se traducen en incapacidad de algunos de estos para controlar sus espacios marítimos, terrestres y aéreos, por lo que no es de extrañar que zonas como el Parque de la Laguna del Tigre en Guatemala, la Mosquitia en Honduras o la Costa Caribe de Nicaragua, sean sitios ideales para reabastecer, empacar y almacenar drogas.

También ha contribuido a la expansión de la narcoactividad en América Central la presencia de los desmovilizados de las guerras civiles, el crecimiento de la seguridad privada sin control, la abundancia de armas y de jóvenes sin educación ni empleo. Así mismo, la falta de regulación estatal ha permitido que los traficantes laven su dinero a través de la banca y otras actividades como la construcción, el turismo, el comercio y la compra de tierras; esto particularmente en Panamá y Guatemala (PNUD, 2009).

Los dos efectos más evidentes de esta situación son: Primero, la generación de redes criminales asociadas al narcotráfico (venta de armas, autos, precursores químicos, tráfico de personas, etc.) que fortalecen y potencian actores ya existentes en el plano nacional (caso de las maras en el triángulo norte) y que, a su vez, propician mayores episodios de violencia como los asesinatos por encargo o los delitos relacionados con el consumo de drogas. Segundo, el aumento de la corrupción y el debilitamiento de las estructuras institucionales que no han podido resistir al embate millonario de esta actividad que, además, ofrece opciones atractivas de empleo, reconocimiento y poder, para los jóvenes que se encuentran al margen de las oportunidades vitales: salud, educación y empleo (PNUD, 2009).<sup>4</sup>

### ***Sistema de justicia penal***

#### *Poder Judicial*

En general, son sistemas sumamente politizados: la elección de jueces y magistrados no se realiza sobre bases racionales sino de interés político; su eslabón más débil es la defensa pública, lo que le dificulta el acceso a la justicia a grandes sectores de la población. Las sanciones parecen no estar orientadas por un principio de justicia y restauración sino por un deseo de venganza; son tremendamente selectivos: se orientan a imponer sanciones a la pequeña delincuencia, mientras que son muy ineficaces y desinteresados en perseguir y castigar delitos como el lavado de dinero, el crimen organizado, la corrupción y la violación de los derechos humanos (UN-HABITAT, 2009). Por otra parte, se encuentran desbordados por la cantidad de casos que manejan: los procesos son lentos y agobiantes, lo que genera desinterés por recurrir a ellos, pero también un sentimiento desprotección e impunidad que promueve el uso de mecanismos no institucionales de seguridad y justicia, tales como los procesos sumarios y los linchamientos.

---

4 Sobre este punto vale anotar que, para muchos jóvenes, el delito no es una simple alternativa al empleo, es su contraparte sensual; una forma de combatir el desprecio y la estigmatización, el sentimiento de ser un don nadie, un perdedor (Young, 2003).

## *Policía*

A pesar de los denodados esfuerzos en los últimos años para modernizar los cuerpos policiales en la región, estos no ha logrado dotarse de una visión civilista -de respeto a los derechos humanos-, de una profesionalización que les permita enfrentar las nuevas modalidades criminales –en particular el crimen organizado y los delitos informáticos- y, sobre todo, un control efectivo sobre la corrupción. En promedio, el 35% de la población centroamericana cree que la policía está involucrada con los delincuentes y casi un diez por ciento de ellos afirma que, durante el último año, la policía le ha solicitado dinero (PNUD, 2009).

El contrapunto a esta tendencia lo establece la Policía Nacional de Nicaragua, pues se ha convertido en un modelo reconocido internacionalmente por su éxito en el abordaje de la seguridad ciudadana. Y ello responde, en lo fundamental, a dos factores: la visión preventiva que la orienta y el vínculo que promueve y mantiene con la comunidad. De hecho, este es el único país de la región donde más del cincuenta por ciento de las personas afirma que la policía protege a la gente (PNUD, 2009). Lamentablemente, el poder judicial es todo lo contrario: se trata de uno de los sistemas más politizados y corruptos de Centroamérica.

## *Cárceles*

Como efecto de las reformas penales adoptadas en los últimos años, las cárceles están congestionadas: en seis de los países de la región hay hacinamiento y este llega, en casos como El Salvador, a exceder en más del doble la capacidad instalada. Muchos de los presos no tienen condena: alcanzan el 79% en Panamá y el 20% en los casos más bajos: Belice, Costa Rica y Nicaragua (PNUD, 2009); las condiciones de vida son pésimas y el sistema no está orientado a generar verdaderas oportunidades de reinserción y los privados de libertad ven, una y otra vez, violentados sus derechos fundamentales.

En este sentido, durante los últimos años se han presenciado “accidentes” fatales de cárceles que se incendian con los reclusos dentro: Guatemala, Honduras y Panamá. Además, la corrupción entre

los funcionarios es rampante, como lo evidencia el negocio de las drogas al interior de los penales y las bandas que siguen operando desde estos.

### ***Gobiernos locales***

Casi veinte años después de haber sido planteada la descentralización de recursos y competencias públicas en beneficio de los gobiernos locales en el istmo centroamericano, esta no termina de materializarse pese al discurso favorable que la acompaña. No ha habido tampoco avances significativos en los procesos de democratización de los regímenes políticos municipales durante la primera década del siglo XXI (PNUD, 2008).

La debilidad financiera y administrativa de los ayuntamientos constituye la principal barrera para la descentralización: en los últimos diez años, estos han experimentado un deterioro de sus recursos propios; además, el marco de competencias y potestades no ha sufrido mayores transformaciones, lo mismo que su estructura tributaria.<sup>5</sup> Muchos de ellos están tomados por la corrupción y dejados a su suerte en territorios dominados por el narcotráfico y el crimen organizado. Si esto es así, ¿por qué se piensa que este actor es estratégico desde el punto de vista de la gobernabilidad y la convivencia democrática?

Varias razones motivan esta posición. Primero, porque si bien todo lo anterior resulta abrumador, lo cierto es que los gobiernos municipales exhiben, entre sus últimos logros, reformas legales encaminadas a dotarlos de mejores instrumentos para la administración municipal, así como la definición de obligaciones para que las autoridades rindan cuentas sobre su gestión. También destaca la tendencia regional a dotarlos de un mayor número de mecanismo de democracia directa que facilite el traslado de decisiones políticas municipales a la ciudadanía (PNUD, 2008).

Segundo, porque frente a las tenencias represivas que dominan el abordaje institucional de la violencia criminal en la región, las

---

5 Esto a pesar de que en el cuatrienio 2002-2005 el promedio de transferencia estatales como porcentaje de los ingresos totales de los ayuntamientos pasó de 26% a 30% y que, en el periodo 1993-2004, los ingresos per cápita de los gobiernos locales crecieron a un ritmo promedio de 5,4% anual (PNUD, 2008).

municipalidades constituyen, en el territorio, el actor preventivo por excelencia, puesto que es el único que al aplicar medidas orientadas a mejorar la calidad de vida (recuperación de espacios públicos, promoción de actividades culturales y ordenamiento territorial, por ejemplo) previene la emergencia de ciertas formas de violencia y delito (Dammert, 2007). Y además, porque en Centroamérica se registra un amplio catálogo de experiencias donde las municipalidades han empezado a desarrollar acciones en esta línea (Calderón, 2010c).

Tercero, porque el gobierno local –como representante del Estado en el territorio- es el responsable de impulsar, articular y liderar a los actores y fuerzas sociales presentes en el municipio, para establecer una estrategia política sobre lo que debe hacerse en el campo de la integración social, la seguridad y la convivencia (UN-HÁBITAT, 2009). Cuarto, porque al intervenir a escala local es posible identificar las dinámicas específicas de la violencia, pues de nada sirve conocer su etiología general si se desconocen su génesis y su dinámica en el territorio (Van Dershueren, 2000).

Ahora bien, este énfasis en el gobierno municipal no implica desconocer que el estado central, a través de las políticas de desarrollo social y del sistema de justicia penal, sea el principal responsable de la convivencia pacífica y la gobernabilidad democrática. Tampoco significa ignorar la existencia de muchos otros actores locales que intervienen en el tema, ni mucho menos, las interrelaciones que estos mantienen con las municipalidades. No se supone, por tanto, que la municipalidad sea el único responsable de prevenir ciertas formas de violencia y promover la paz social en el ámbito local, pues se parte de que esta es una tarea de cogestión en la que participan múltiples actores, cada uno con responsabilidades concretas. Sin embargo, sí se considera que los gobiernos locales pueden desempeñar un papel fundamental por las razones indicadas.

## **Desafíos**

El panorama descrito lleva a formular la tesis central del documento: En Centroamérica, la democracia, en tanto mecanismo de conducción política, no ha sido capaz de procesar institucionalmente el fenómeno de la violencia. Y esto se debe, principalmente, a la atención

desproporcionada que se ha dado a la arista criminal del problema y a la promoción del rigor penal como pretendida solución, pues esto ha dejando incuestionadas sus causas y ha ignorado sus consecuencias.

Lo anterior significa que la violencia social va más allá del delito y que el rigor punitivo está lejos de brindar una solución efectiva al problema. De hecho, esta perspectiva estimula la ilusión de que el conflicto social expresado en el delito se puede resolver a través del derecho penal, lo que sobrecarga al sistema de justicia, lo atrofia y produce una pérdida de su legitimidad. Se requiere apostar por una visión amplia, capaz de integrar acciones en el campo del desarrollo social, la participación ciudadana y el fortalecimiento de los sistemas judiciales.

Dicho en otras palabras, el desafío para la democracia consiste, a diferencia de lo planteado por el discurso neoliberal, en relevar al Estado -y por tanto a la política-, para que sea capaz de conducir los procesos sociales y lograr, a través de arreglos institucionales, el impulso y la consolidación de un proyecto colectivo que sea incluyente y beneficioso para las mayorías, pues hay que recordar, tal y como ya se indicó, que la violencia predominante en la región es aquella movida por la necesidad de poder y opciones económicas, debido a la falta de una presencia estatal fuerte y equitativa.<sup>6</sup>

En términos del desarrollo se impone superar la exclusión social que vive un grupo cuantioso de hogares en Centroamérica, pues el gran déficit de la democracia regional se ubica en el campo de los derechos sociales, caracterizados por su poca expansión y su debilidad. La cobertura de la seguridad social es escasa y, desde el punto de vista de la prestación de servicios públicos, la calidad de la educación y la salud, así como su amplitud, muestran serias dificultades. Asimismo, lo distintivo de los mercados de trabajo es su alta segmentación y riesgo a la exclusión (Pérez Sáinz, 2002): predomina el (auto) empleo en actividades de subsistencia y de baja productividad. En términos generales, los trabajadores con algún nivel de educación post-secundario solo representan el 12% de la fuerza de trabajo del istmo

---

6 Relevar la política y por tanto al Estado no implica suponer que este sea el único y principal mecanismo de coordinación social, pues como efecto de los procesos de diferenciación funcional experimentados por las sociedades modernas, esta ha perdido centralidad, lo que no es sinónimo de importancia (Lechner, s.f.).

y las instituciones de seguridad social, salvo Costa Rica y Panamá, cubren a menos del 20% de la población (PNUD, 2008).<sup>7</sup>

Sobre este particular, y sin caer en explicaciones simplistas, lo cierto es que existe evidencia empírica suficiente, no solo para la región sino también para diversas latitudes (LaFree, 1999; Hojman, 2004; Calderón, 2008), que relaciona el aumento de la desigualdad con la subida de los delitos de naturaleza económica, justamente los que más han crecido en la región durante el último cuarto de siglo. De ahí que se afirme que una de las causas de la “oleada criminal” que se ha vivido en años recientes es el aumento de la desigualdad en un contexto de mayor riqueza a la vista pero no al alcance (Calderón, 2010b).

Lo anterior implica intervenciones en el plano de la redistribución de la riqueza, pero también en los procesos de conformación de los mercados, especialmente el de trabajo. En último término, se trata de fortalecer la ciudadanía social –igualdad básica- y oponerla a exclusión. El reto para la gobernabilidad democrática yace entonces en construir mecanismos estructurales que garanticen la inclusión social y fortalezcan la legitimidad del sistema, no en diseñar y ejecutar estrategias de contención y segregación de los que sobran, caso típico de las actuales políticas de ley y orden (Castel, 1997).

Central en términos del fortalecimiento de los sistemas de justicia penal es su modernización y profesionalización, no porque se crea que esto va a disuadir a los posibles trasgresores, sino porque es vital para garantizar una justicia pronta y cumplida a las víctimas, respetar el debido proceso a los imputados, promover una justicia restaurativa antes que un derecho penal del enemigo, generar medidas alternativas a la privación de libertad que promuevan una verdadera reinserción social, estimular la solución no judicial de conflictos y evitar que se criminalice y se castigue la exclusión.

Pero esa profesionalización debe llevar también a una especialización de los cuerpos policiales y de las normas jurídicas, para que la justicia sea capaz de brindar respuestas efectivas ante el crimen organizado en sus distintas modalidades: tráfico de drogas, personas, armas, etc. En su conjunto, estas medidas, si se aplican de

---

7 Esta situación afecta particularmente a las y los jóvenes entre quienes el desempleo abierto es muy superior a los promedios nacionales.



manera efectiva, generaran confianza en el sistema y contribuirán a desestimular el uso de medios no institucionales que normalmente tienden a aumentar el círculo de la violencia.

En el campo de la participación (derechos políticos) también hay grandes fisuras, sobre todo en lo que atañe a la representación y a la participación ciudadana. Ya se ha dicho que estas son democracias delegativas, lo que significa que las elecciones no constituyen un medio efectivo de representación de los intereses populares, sino un recurso por medio del cual se delega una amplia autoridad -en gran parte irresponsable- en quien gana las elecciones. Frente a esto se necesita promover la participación ciudadana, para alcanzar el valor de la “igualdad política”, es decir, la capacidad de los ciudadanos para influir igualmente en las acciones del estado (Prats, 2001).

Ahora bien, el fortalecimiento de las instituciones públicas, sobre todo aquellas orientadas a garantizar los derechos sociales (sistema educativo y servicios públicos), así como el impulso de la participación ciudadana, son condiciones determinantes para lograr el respeto ciudadano hacia ellas, las leyes y las normas de convivencia; porque cuando los miembros de una sociedad empiezan a dudar de la justicia de las instituciones económicas y de la imparcialidad de sus instituciones políticas, la capacidad de control de las normas se debilita como efecto de la pérdida de credibilidad en su validez moral y, aunque no todas ni la mayoría de las personas que enfrentan esta situación irrespetan las normas, la mayoría de ellas pierde interés en ejercer control sobre los otros miembros de la sociedad creando procesos de anomia y fragmentación social (LaFree, 1998).

En esta estrategia se considera que los gobiernos locales pueden contribuir de manera efectiva a contener y reducir la violencia social en sus distintas manifestaciones: exclusión social y política, delito y uso de medios no institucionales para protegerse y obtener justicia. Pero para ello, deben articular su labor bajo un esquema que defina objetivos, establezca prioridades, asigne recursos y que sea evaluable, ya que solo de esta manera se puede superar la fragmentación, la duplicación y la ineficacia de acciones que las caracteriza actualmente. Se requiere además de una visión estratégica que atraviese todas las acciones del municipio, que adecúe las propuestas a los recursos

disponibles y que se oriente a la promoción del desarrollo local y la convivencia pacífica.<sup>8</sup>

Se necesita, además, impulsar el desarrollo de condiciones políticas e institucionales mínimas, que garanticen -independientemente de las particularidades de cada municipio- una plataforma básica que conduzca a brindar respuestas efectivas, sostenibles y democráticas ante las demandas ciudadanas. Ello pasa por incrementar las finanzas, sensibilizar y profesionalizar al personal, fortalecer los canales de participación ciudadana, rendición de cuentas, comunicación y coordinación interna y externa, además de potenciar las capacidades legales del municipio.

El esfuerzo debe estar antecedido, eso sí, por voluntad política para llevar a impulsar los cambios desde dentro y no solo esperar las políticas y acciones del gobierno central; es necesario, por tanto, la asignación de partidas presupuestarias y la creación de unidades especializadas en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos.

Se requiere, asimismo, superar las visiones que tienden a reducir la participación ciudadana a informantes o colaboradores de los cuerpos policiales, a través de patrullajes vecinales, líneas de denuncia, etc. Se debe avanzar hacia una participación efectiva que garantice la identificación e involucramiento de la mayoría de actores presentes en el territorio; de lo contrario, los grupos de interés más fuertes terminarán por imponer sus necesidades y ello puede degenerar en la institucionalización de prácticas clientelares, alimentado así la exclusión política que caracteriza la institucionalidad y la cultura política de la región.

Por otra parte, el cerco de lotes baldíos, la construcción e iluminación de paradas de autobús, plazas y parques; la recuperación, ampliación y mantenimiento de espacios públicos para el ocio y la recreación (bibliotecas, plazas de deportes, etc.), así como la regulación urbanística en general, son factores decisivos para reducir las incidencias criminales (prevención situacional del delito), pero también para mejorar la calidad de vida de los habitantes y estimular la apropiación democrática de la ciudad. Esto, sin embargo, es

---

8 La seguridad debe ser un componente explícito de la estrategia para individualizar acciones y recursos, pero no puede ser el horizonte de esta.

insuficiente; se requieren programas continuos y sostenibles que animen socioculturalmente la ciudad, que desestimulen el aislamiento y la fragmentación social y que promuevan la convivencia y la solidaridad.

En este sentido, el impulso y la activación de las redes de convivencia (asociaciones de desarrollo cantonal, comités de prevención de violencia, etc.), la reeducación ciudadana que garantice el cumplimiento de las normas cívicas, así como la promoción de actividades culturales, deportivas y sociales específicamente orientadas al reconocimiento mutuo, la interacción y el pluralismo, son determinantes para que las personas confíen, se asocien y vuelvan a los espacios públicos. Todo ello en el marco de una política general que estimule y promueva el desarrollo local.

Es necesario, así mismo, que el gobierno municipal desarrolle estructuras y mecanismos (observatorios de la violencia, por ejemplo) que le permitan identificar y actuar de manera temprana y oportuna sobre los factores de riesgo que vulneran sistemáticamente determinadas poblaciones y las linden a una situación conflictiva o violenta, ya sea en el hogar, los centros educativos y laborales o bien, los espacios públicos. Para ello se requiere contar con instrumentos sensibles que consideren variables de género, edad, grupo socioeconómico y área geográfica. Asimismo, el municipio debe trabajar activamente en la regulación y el control efectivo de algunos elementos que propician el surgimiento de conductas violentas, por ejemplo, el expendio de licores, el crecimiento descontrolado de centros de diversión y de espectáculos públicos.

Al respecto, y en relación con el punto anterior, resulta útil la promoción de una cultura de paz y la implementación de estrategias no judiciales (como la mediación, la conciliación y el arbitraje), para resolver conflictos que, de no atenderse oportunamente, pueden desencadenar hechos violentos; por ejemplo, disputas vecinales por contaminación sónica, mascotas en descuido, violación del espacio privado, etc.

Ya se ha mencionado que el gobierno municipal no es el único responsable de garantizar el desarrollo social y la convivencia pacífica en el municipio: es uno entre muchos actores; sin embargo, este debe asumir un papel protagónico en tanto que es el representante del

gobierno en el territorio y debe canalizar las demandas ciudadanas a través de las estructuras correspondientes. Por tanto, una de sus tareas fundamentales, además de implementar y diseñar iniciativas, es la de promover y liderar coaliciones que articulen la mayor cantidad de actores y fuerzas vivas del territorio.

En términos de la coordinación intersectorial hay dos aspectos centrales por destacar. Primero, el municipio debe conocer las acciones que realizan las instituciones nacionales en el territorio, por ejemplo, la policía, los tribunales y los ministerios de justicia, a fin de identificar formas de cooperación y coordinación. Un caso interesante en esta línea son los programas de sanciones alternativas que implican trabajo comunitario. Segundo, la necesidad de vigilar y garantizar la coherencia de las acciones del municipio con la política nacional de desarrollo y seguridad ciudadana. El problema, sin embargo, es que estas no existen en la mayoría de los casos, pues la formulación de políticas integrales y estratégicas ha estado ausente en la región. Pero esto no implica que la municipalidad no tenga la obligación de derivar las relaciones con otras políticas de corte nacional. Por ejemplo, educación, empleo o transporte (Calderón, 2010a).

Atrapados por la inmediatez, la urgencia, la improvisación y, en algunos casos, el oportunismo; los gobiernos locales no han escapado a la tendencia represiva que gobierna el abordaje de la violencia. El análisis de experiencias concretas ha llevado a identificar el predominio de una visión restringida de lo que puede hacer la municipalidad en este campo (Calderón, 2010c): el énfasis se deposita en el control situacional de ciertos delitos y ello explica el interés generalizado por crear o fortalecer policías municipales con el agravante de que, en algunos casos, se les asignan tareas represivas.

Lo anterior es problemático por varias razones. Primero, porque se les asigna a las policías municipales una función y una expectativa que no pueden cumplir: resolver por sí solas los problemas de inseguridad ciudadana, lo que conduce a otorgarles tareas que no les corresponden. Segundo, porque además de entrañar el riesgo de empobrecer lo que puede realizar el municipio en la prevención del delito y otras formas de violencia, limita la participación ciudadana, pues genera entre los habitantes el temor de quedar reducidos, bajo este esquema, a informantes de la policía. Y esto es nefasto en el contexto político e

histórico de las sociedades centroamericanas, por el papel que dichos cuerpos desempeñaron durante los conflictos armados. Por último, se trata de un servicio sumamente oneroso que solo pueden costear los municipios de mayores ingresos, lo cual acentúa la brecha en la prestación de este bien público llamado seguridad ciudadana. Por tanto, es necesario iniciar el debate sobre la (s) función (es) que deben cumplir dichos cuerpos.

## Bibliografía

Calderón, R. (2008): *Transgresores y globalización en Costa Rica*. (Costa Rica. Tesis doctoral).

Calderón, R. (2010a): *Ciudades seguras en Centroamérica y República Dominicana: Acciones estratégicas desde el gobierno local*. (Costa Rica: FLACSO).

Calderón, R. (2010b): “Delito y cambio social en Costa Rica”, en Llobet, J y Douglas Durán (eds.): *Política Criminal en el Estado Social de Derecho*. (Costa Rica: Ed. Jurídica Continental).

Calderón, R. (2010c): *Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción*. (Costa Rica: FLACSO).

Correa, E. (2009): *La política de Estados Unidos hacia América Latina en el tema del narcotráfico*. (México: Tesis de Maestría).

Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*. (Buenos Aires: Paidós).

Dammert, L. (2007): “Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?”, *Revista Nueva Sociedad*, N.º 212.

Hojman, D. (2004): “Inequality, unemployment and crime in Latin American cities”, *Crime, Law and Social Change*, N.º 41.

Inter-American Development Bank (2007). *Outsiders: The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*, (Washington, D.C., IDB).

LaFree, G. (1998): *Losing legitimacy*, (EUA, West View Press).

La Free, G. (1999): “Declining violent crime rates in the 1990s: predicting crime booms and busts”, *Annual Review of Sociology*. N.º 25.

Lechner, N. (s.f.): *Cultura política y gobernabilidad democrática: La cuestión democrática*. Extraído el 12 de marzo de 2011 desde <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1001/3.pdf>

Lechner, N. (1997): *Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo*, (Buenos Aires: FLACSO).

Leggett, T. (2007): *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, (EUA: United Nations Publication).

Pérez, Sáinz, J.P. (2002): “Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias”, *Revista Sociología del Trabajo*. Año XIV, N.º 28.

Pérez Sáinz, J.P. y Mora Salas, M. (2007): *La persistencia de la miseria en Centroamérica: Una mirada desde la exclusión social*, (Costa Rica: FLACSO-Fundación Carolina).

Prats, J. (2001): “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco Conceptual y Analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, N.º 10.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004): *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. (Argentina: Alfaguara).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008): *Estado de la Región*, (Costa Rica: PNUD).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009): **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central: Abrir espacios a la seguridad ciudadana**, (Colombia: PNUD).

Rojas, F. (2008): “Violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N.º 2 Año 2008/1.

Torres-Rivas, E. (2003): “Linchar en democracia”, en Torres-Rivas y Carlos Mendoza (eds.): **Linchamientos: ¿barbarie o justicia popular?** (Guatemala: FLACSO).

UN-HÁBITAT (2009): *Un enfoque democrático en materia de seguridad urbana*. Extraído el 1 de abril del 2011 desde [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=65&Itemid=73](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=73)

Van Dershueren (2000): ***Seguridad ciudadana: Solidaridad democrática y prevención***. Extraído el 20 de abril del 2011 desde <http://www.surcorporacion.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=2664&doc=&lib=Y&rev=Y&art=Y&doc1=Y&vid=Y&autor=&coleccion=&tipo=ALL&nunico=419>

Young, Y. (2003): “Merton with energy, Katz with structure: The sociology of vindictiveness and the criminology of transgression”, ***Theoretical Criminology***, Vol.7, N.º3.



## VOCES NUEVAS

---

### **Sobre las Políticas Sociales para las Personas Adultas Mayores en Panamá y Costa Rica Comparaciones y Reflexiones desde la Sociología**

*Alberto Valdés Tola<sup>1</sup>*

#### **Un panorama exploratorio**

La problemática del envejecimiento es de muy reciente *data*. Los primeros avances internacionales se dieron en los años ochenta, por medio de la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, suscitada en Viena (1982). Sin embargo, la consolidación y el plan estratégico o de acción, se debe a los aportes desarrollados por la Segunda Asamblea, la cual se dio en Madrid (2002). Además del argumento demográfico (muy pertinente, dada la coyuntura del envejecimiento de la población a nivel global), ambas asambleas sostienen la necesidad de que los gobiernos adopten un cambio de paradigma, en cuanto a la logística institucional y la orientación de sus políticas sociales; la premisa fundamental era consolidar mecanismos socioeconómicos, o reformas, que garantizaran la integración de la persona adulta mayor a la lógica de sus sociedades, al tiempo que se salvaguarda el bienestar social de este grupo etario.

---

<sup>1</sup> El autor es sociólogo panameño. Correo electrónico: [albertoaldestola@hotmail.com](mailto:albertoaldestola@hotmail.com)

En Panamá y Costa Rica, se destaca el hecho de que serán las primeras sociedades centroamericanas en alcanzar un envejecimiento de su población<sup>2</sup>, lo que sustenta la necesidad más próxima de conocer la situación socioeconómica en que viven las personas mayores, además de la armadura político-institucional y la relación de opinión entre los agentes involucrados (persona adulta mayor, sociedad civil e instituciones estatales relacionadas con el tema del envejecimiento).

Por estas, entre otras razones, se realizó no hace mucho la investigación intitulada “*Vejez y Exclusión Social: Estudio Comparativo sobre la Incidencia de las Políticas Sociales en el Bienestar Social de la Persona Adulta Mayor en la Ciudad de Panamá y San José, Costa Rica en el Periodo 2002-2010*”. Este aporte científico académico no pretendía agotar exhaustivamente el tema en cuestión, lo cual hubiera sido imposible de todas formas, dado el reducido *estado del arte*<sup>3</sup> que existe sobre este en la región; sino la de visibilizar a la persona adulta mayor y sus necesidades, mientras se edificaba un precedente importante para constituir una *sociología de la vejez*<sup>4</sup> a nivel centroamericano.

Por ende, la investigación permitió inaugurar un nuevo ciclo de estudios con carácter comparativo, los cuales habían sido olvidados por las ciencias sociales, bajo el pretexto de focalizar problemáticas específicas y locales, en detrimento de la propuesta *durkheniana*<sup>5</sup> de análisis sociológico. También, ejes transversales como democracia, gobernabilidad y exclusión social no son ajenas al tema de las políticas sociales como generadoras de bienestar social; sin embargo, el estudio privilegió un enfoque más colateral en relación con estos, explorando y describiendo aspectos empíricos de la realidad socioeconómica,

---

2 Según Sandra Huenchuan, de la CEPAL (2009), los dos países se encuentran actualmente en un envejecimiento demográfico moderado.

3 Con esto no se pretende sugerir que no existan precedentes investigativos en el tema de la vejez y del envejecimiento de la población (o similares) desde la óptica de las ciencias sociales, sino que hay poco o nada escrito sobre la relación comparativa entre los dos países, y bajo el interés de relacionar las políticas sociales con el bienestar social de este grupo etario.

4 Esta rama de la sociología general busca instituir la problemática de la vejez como objeto de estudio; aborda la relación adulto mayor como grupo y agente social y sus implicaciones en la sociedad.

5 Émile Durkheim, en su libro “Las Reglas del Método Sociológico” sostiene la necesidad disciplinaria de forjar investigaciones comparativas entre sociedades en miras de edificar tipos sociales que sirvieran como constructos sustantivos y analíticos.

institucional y de opinión que sugirieran cierta aproximación a estos temas.

Los objetivos fundamentales de esta investigación consistían en determinar cuál de las dos sociedades es más excluyente/incluyente, mediante la comparación de la incidencia de las políticas sociales sobre el bienestar social de la persona adulta mayor en Panamá y Costa Rica. No obstante, la hipótesis tuvo que matizarse, en virtud de que la incógnita de investigación exigía un abordaje mucho más sustantivo basado en el paradigma de la solidaridad.

*Al ser la sociedad una estructura solidaria, sus agentes sociales, como las instituciones estatales, civiles y las personas adultas mayores conjuntamente buscan constituir políticas sociales que garanticen sus derechos como ciudadanos, al tiempo que evitan procesos y condiciones de exclusión en algún aspecto del bienestar social de este grupo etario. (Valdés Tola, 2010: 37)*

Por otra parte, el estudio intentó evitar las intrincaciones evidentes del objeto de estudio<sup>6</sup>, mediante una exposición clara y directa de los resultados empíricos, basados en las necesidades investigativas. Además, a pesar de los parámetros temporales, espaciales y sustantivos que marcaban los límites del estudio, por decirlo de alguna manera, no se privó del interés por conocer aspectos emergentes, los cuales no se habían considerado, mas eran del todo relevantes puesto que la relación políticas sociales-bienestar social-exclusión social de la persona adulta mayor es desconocida en la región centroamericana, como ya se ha mencionado.<sup>7</sup>

### **Algunos argumentos sustantivos**

La visión contratista, ejemplarizada por las obras de Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau, fueron los principales lineamientos para la propuesta teórica del estudio, puesto que el contrato social se enmarca bajo la lógica de un Estado solidario y

---

6 Se partió de la premisa de que la relación conceptual implicada en la investigación (exclusión social, políticas sociales, bienestar social, sociedad, etc.), exigiría tratar al objeto de estudio de manera compleja, estructural y dialéctica.

7 Por ende, el enfoque exploratorio que sustenta la necesidad de conocer un fenómeno, poco o nada estudiado por la ciencia, fue acertado y útil.

justo (en términos conceptuales). Este último tiene la obligación de procurar el bienestar social de sus ciudadanos, al tiempo que estructura las oportunidades objetivas de acceso a esos insumos estatales.

Según esta lógica, sustentada en parte por la teoría de la justicia de John Rawls (2006), todos los ciudadanos deben tener derechos y obligaciones, tanto cívicas como políticas y sociales (Marshall, 2004), al tiempo que el Estado garantice las condiciones necesarias para establecer procesos de bienestar social.

De esta forma, las políticas sociales se convierten en los mecanismos institucionales que edifican la existencia o no de un Estado de Bienestar (Montagut, 2004). Estas magnas estructuras generan precedentes empíricos como programas y servicios sociales que pretenden solucionar incongruencias y desigualdades socioeconómicas producidas por la sociedad y el mercado; a la vez, mejoran las condiciones de vida de las personas afectadas o toda la población en general<sup>8</sup> (Parsons, 2007).

En Centroamérica, estos sistemas benefactores carecen regularmente de la eficacia necesaria para su funcionamiento solidario<sup>9</sup>. Sin embargo, en los casos de Panamá y Costa Rica, se constituyen alrededor de la década del cuarenta del siglo pasado (Bethell, 2001).

El Bienestar social, entendido como capacidades y funcionalidades suministradas por el Estado a todos sus ciudadanos en común, como un derecho social inalienable, es el concepto que prima en esta investigación<sup>10</sup>. Ahora bien, sus implicaciones operativas se traducen en elementos institucionales relacionados con las dimensiones del bienestar: la salud, la educación, la vivienda, la familia, el trabajo, los ingresos, el ocio y la participación social, entre otros (Pascual, 2008).

La decisión de adoptar esta posición sustantiva se debe, en gran parte, al paradigma de exclusión social que se privilegió, el cual sustenta la necesidad de concebir la inclusión social como el proceso solidario entre el Estado y los ciudadanos. Según Hilary Silver (1994),

---

8 Aquí se hace la distinción entre políticas sociales focalizadas o universales, respectivamente (Ocampo, 2008).

9 Estos Estados de Bienestar, de claro corte corporativistas, por lo general no son más que sistemas de seguridad social para trabajadores; y algunos paliativos socioeconómicos con carácter focalizado.

10 Se toma esta concepción de Margarita Valdés (1991), la cual expone una excelente interpretación de las ideas de bienestar de Amartya Sen.

el problema de la exclusión social se puede ver desde tres paradigmas: la solidaridad, la especialización y el monopolio<sup>11</sup>. Mientras el primero se centra en los lazos socioestructurales entre ciudadanos y el Estado, tomando como base las ideas republicanas de Rousseau y Durkheim, el orientado a la especialización enfatiza aspectos como la discriminación y factores más individualistas, sustentado por la visión del liberalismo de Locke; por último, la concepción monopólica weberiana se basa en la socialdemocracia, señalando el mercado y las relaciones de poder como las principales causas de la exclusión social.

Además, se concibió caracterológicamente la exclusión social como un fenómeno y hecho estructural, multidimensional, procesal, relativa, transitoria (o permanente) y política (Moriña, 2007), la que podía originarse por diversas causas, entre las cuales se pueden categorizar como laborales, económicas, culturales, personales y sociales (Tezanos, 2005).

Dentro de los aportes teóricos sobre la exclusión social, se hace mención de agentes que pueden generar este proceso como el Estado, la sociedad y el mercado; y los agentes que pudieran producir inclusión, los cuales son básicamente los mismos (Rizo, 2006).

Por otra parte, tomando en consideración los aportes de algunos pensadores<sup>12</sup> que han ofrecido conceptos de exclusión social, se decidió elaborar uno específico para la investigación, tal como se expone:

*La exclusión social es un proceso de pérdida de derechos sociales mediante la incidencia gradual de una serie de factores multidimensionales y complejos que emanan de la misma estructura social. (Valdés Tola, 2010: 24)*

En este escenario, la persona adulta mayor entra en un segundo nivel de exclusión<sup>13</sup> (Villa, 2002).

Por razones del estudio, se privilegió la edad cronológica<sup>14</sup>, sugerida por Amando de Miguel (2006).

---

11 Cada uno de estos tres paradigmas interpretativos pretende ofrecer una óptica particular del fenómeno de la exclusión social. En el caso de este estudio, se ha optado por enfatizar uno de ellos; sin embargo, pensadores como Juan Pablo Pérez Sáinz (2006) han logrado integrar los tres paradigmas de manera satisfactoria.

12 Estos son: Salvador Giner y otros (2001), Manuel Castells (2009), Teresa Montagut (2004); entre otras consideraciones menos específicas, de las cuales se pueden mencionar a Anthony Giddens (2001) y José Félix Tezanos (2005).

13 Por solo pertenecer a esta categoría etaria.

14 Para la tercera edad, va de 65 a 84 años y la cuarta edad, de 85 a más.

Además, se examinaron las diversas teorías gerontológicas, entre las cuales resaltan la desvinculación, modernización, actividad, continuidad, competencia, subcultura y la estratificación por edad (Sánchez, 2005); sin embargo, todas demostraron ser ineficaces para los propósitos de la investigación.

En tanto, se establecieron las principales dimensiones del bienestar social de la persona adulta mayor, que pueden experimentar procesos de exclusión social (Bazo, 2005). También, se tomó en cuenta la opinión especializada de Ricardo Moragas (1998), sobre el rol de las políticas sociales en el bienestar social de este grupo etario. Según este, los Estados deben fortalecer y orientar las políticas gerontológicas, a la luz de las necesidades de su población envejecida.

## **Buscando el conocimiento**

La investigación consideró la exploración y descripción del objeto de estudio, bajo una lógica sociológica (disciplina). Esta privilegiaba la comparación, sistematización y triangulación de los datos.

El argumento o modelo teórico explicativo se tomó de la iniciativa comparativa<sup>15</sup> durkheniana (1997), de los tipos sociales y la propuesta analítica de John Stuart Mill (1897), sobre las concordancias y las diferencias. Además, se implementó un artificio metodológico novedoso, el cual se denominó causalidad *controlada*<sup>16</sup>:

*Se le ha denominado controlada, pues no se precisa explicar el fenómeno, sino tan solo describirlo comparativamente. De esta manera, al decir que la causalidad es controlada, se sugiere, en primer lugar, que se pretende develar relaciones de causa y efecto, mas sin una rigurosidad positivista strictu sensu. Segundo, que los resultados de estas relaciones de causa y efecto están restringidas específicamente al contexto en que se enmarcó la investigación; por ende, querer generalizar estos resultados sería aplicar máximas*

---

15 En este punto, también se hizo referencia a los aportes de Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (1991), los cuales sirvieron para encajar el objeto de estudio considerando conceptos claves: espacial, temporal, variables matriz y control o hipótesis.

16 Según Fernando Cortez (2008), toda investigación que precise conocer las implicaciones de una política social en la realidad debe enmarcarse en un análisis de causalidad (causa/ efecto). En otro orden, el mismo autor sostiene que la causalidad puede ser flexible (explicación causal).

*de laboratorio sobre la macro realidad multidimensional que existe en todas las sociedades. Por tanto, se debe entender esta condición de control causal como un artificio ético-epistemológico que garantiza la rigurosidad de la investigación en relación con su objeto de estudio, y no como resultados exhaustivos y amplios sobre el universo en estudio (Valdés Tola, 2010: 52).*

En el estudio se usó, un enfoque mixto (cuantitativo/cualitativo) e histórico, lo que garantizó obtener información muy variada y compleja sobre el objeto de estudio. El método histórico se ciñó a eventos específicos, además de que permitió hacer un acopio institucional de las políticas, programas y servicios sociales de cada institución y organización seleccionada. En cuanto al carácter cuantitativo, se usaron encuestas de opinión, con una muestra no probabilística por *cuota*, de algunos adultos mayores de ambas sociedades, a los cuales se aplicó un instrumento (cuestionario). Lo cualitativo se centró en la obtención de algunas perspectivas institucionales<sup>17</sup> y de las organizaciones de la sociedad civil<sup>18</sup>, con la técnica de la entrevista semiestructurada.

## **Conociendo el objeto de estudio**

Según la bibliografía consultada, la problemática de la exclusión social de la persona adulta mayor es el producto en muchos casos de la carencia de políticas sociales que edifiquen programas y servicios sociales institucionales y organizacionales, para garantizar el bienestar socioeconómico de su población envejecida. Así, es evidente, que cualquier estudio sobre esta relación sociológica no puede obviar la necesidad de identificar los insumos normativos y programáticos de una sociedad; tampoco el perfil socioeconómico y la opinión de los adultos mayores susceptibles a estos beneficios, ni la posición o perspectiva discursiva de los actores institucionales y de la sociedad civil involucrados.

---

17 Instituciones. En Panamá: el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social y la Caja de Seguro Social. En Costa Rica: Ministerio de Salud, Consejo Nacional para la Persona Adulta Mayor y Caja Costarricense de Seguro Social.

18 Organizaciones de la Sociedad Civil. En Panamá: Federación de la Tercera Edad y la Confederación de Jubilados y Pensionados de la Caja de Seguro Social. En Costa Rica: Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano y Asociación Gerontológica Costarricense.

Ahora bien, todo análisis y reflexión de los datos se realizó con una lógica comparativa estricta, lo cual, en cierta forma, limitó el poder argumentativo de los hallazgos, y evitó mayores niveles explicativos<sup>19</sup>. Por ende, para esbozar los resultados de cada tratamiento analítico, se recurrirá a matrices comparativas (cuadros).

### **a. Trayectoria histórica institucional de las políticas sociales**

Históricamente, se gestaron e implementaron en la década de 1940 los primeros mecanismos de bienestar social en Panamá y Costa Rica. Al igual, ambas constituciones políticas describen la existencia de artículos que garantizan la creación de normativas que velen por el bienestar social de la persona adulta mayor. A pesar de estos precedentes, no fue sino en 1982 y en el 2002 cuando se empezó a pensar el envejecimiento de manera pública y científica<sup>20</sup>. El cuadro N.º 1 ejemplifica estos eventos históricos (cronológicos).

Estos eventos describen la situación normativa de ambos casos, al tiempo que ilustran cómo los precedentes internacionales dan origen a las políticas sociales para la persona adulta mayor.

En Panamá, parece que estos referentes empíricos (leyes, decretos, etc.) se han elaborado de manera muy intermitente; mientras que en Costa Rica, desde que se elaboró la “*Ley Integral Para la Persona Adulta Mayor*” (1999), el Estado no ha parado de constituir normativas para este grupo etario.

Sin embargo, si se observan las dimensiones del bienestar social que en general estas políticas sociales garantizan a sus ciudadanos envejecidos, no se tardará en identificar que con la sola excepción de la vivienda, ambas sociedades comparten criterios muy similares<sup>21</sup>. El cuadro N.º 2 es muy revelador.

---

19 El estudio requirió de un enfoque descriptivo por la necesidad de comparar y contrastar las evidencias encontradas en ambas sociedades, sin explayar demasiado los argumentos. De no haberse tomado esta decisión metodológica, cada resultado podría haber sugerido y generado un sinfín de lineamientos explicativos; además, que hubieran trascendido el objeto de estudio y sus necesidades explicativas.

20 Por científico se pretende sugerir los posibles diagnósticos institucionales aplicados sobre la situación de la persona adulta mayor en ambos países.

21 Se hace la salvedad de que este análisis no pretende sostener que las políticas, programas y servicios sociales para la persona adulta mayor de ambas sociedades sean iguales en términos cualitativos, sino tan solo en términos conceptuales.



**Cuadro N.º 1**  
**Matriz comparativa (A)**  
**Análisis cronológico de acciones políticas y legales con miras a**  
**garantizar el bienestar del adulto mayor**

Año	Propuestas Internacionales	Panamá (caso I)	Costa Rica (caso II)
*1982	Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Viena)		
1983			
1984			
1985			
1986			
1987		Lev n.º 6 (D) <sup>22</sup>	
1988			
1989			
1990			
1991			
1992			
1993			Lev n.º 7342 (I) <sup>23</sup>
1994		Lev n.º 3(I)	Lev n.º 7395 (D)
1995			
1996			
1997			
1998			
*1999		DE <sup>24</sup> n.º 3 (D), DE n.º 23 (D), DE n.º 26 (I), Lev n.º 4 (I)	Lev n.º 7936, Ley n.º 7935 “Ley Integral para la Persona Adulta Mayor”
2000			DE n.º 28867-MP (D), DE n.º 28828-S (D), Lev n.º 7972 (D)
2001			DE n.º 29679-S (D), Lev n.º 8153
*2002	Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid)		DE n.º 30438 (D)
*2003		Lev n.º 14 (D), Política Nacional a favor de las Personas Mayores en Panamá	
2004		Diagnóstico Nacional de las Personas Adultas Mayores en Panamá	DE n.º 32062-MP-S (D)
2005			
2006			DE n.º 33131-MP (D), DE n.º 33158-MP (D), Lev n.º 8534
2007			DE n.º 33838 (I)
2008			DE n.º 34961 (D), I Informe Estado de Situación de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)
2009		Lev 44 (D)	
2010			

Fuente: Elaborada por el investigador

22 (D) o directo: significa políticas, programas o servicios que son específicas para las personas adultas mayores.

23 (I) o indirecto: significa políticas, programas o servicios que no son específicas para las personas adultas mayores.

24 (DE) significa decreto.

**Cuadro N.º 2**  
**Matriz comparativa (B)**  
**Análisis institucional sobre la existencia de programas y servicios orientados al bienestar social**

Dimensiones del bienestar social	Propuestas internacionales	Panamá (caso I)	Costa Rica (caso II)
Educación			
Salud		✓ (I)	✓ (U) <sup>25</sup>
Seguridad social			
Familia		✓ (I)	
Vivienda		-	
Trabajo		-	-
Ingresos/Pensiones		✓ (F) <sup>26</sup>	✓ (U)
Ocio			
Participación social			

Fuente: Elaborada por el investigador

Otro aspecto primordial es el carácter universalista de algunas políticas sociales costarricenses, a diferencia, de la focalización y el espíritu indirecto de sus análogas panameñas.

## **b. Bienestar social de la persona adulta mayor**

En cuanto a los aspectos sociodemográficos de las muestras, los adultos mayores de ambas sociedades reflejan concordancias y diferencias específicas, aunque no determinantes, en materia de selección (aplicación de las encuestas).

En el caso panameño, se describe a un adulto mayor con una edad cronológica situada en la tercera edad (97.1%), al igual que en Costa Rica (95.0%). Además, en ambos países, la mayoría de los encuestados pertenecían al sexo masculino (52.4% y 60.4% respectivamente), aunque la representación femenina fue significativa también (47.6% y 39.6%, respectivamente). En términos de escolaridad, la mayoría de los adultos mayores panameños a los que se les aplicó el instrumento reconocieron tener una secundaria incompleta (38.1%), mientras que,

25 (U) o universalista: significa políticas, programas y servicios universales.

26 (F) o focalizado: significa políticas, programas y servicios focalizados.

**Cuadro N.º 3**  
**Matriz Comparativa (C)**  
**Análisis cuantitativo del comportamiento de las dimensiones del bienestar social en ambos casos<sup>27</sup>**

Dimensiones de Bienestar Social	Panamá (Caso I)	Costa Rica (Caso II)	Comparación
Educación	_* <sup>28</sup>	- *	Concordancia
Salud	+*	+*	Concordancia
Seguro Social	+*	+*	Concordancia
Familia	+*	_*	Diferencia
Vivienda	+	_*	Diferencia
Trabajo	-	-	Concordancia
Ingresos/ Pensiones	(+)*	(+)*	Concordancia
Ocio	_*	_*	Concordancia
Participación Social	+*	_*	Diferencia

Fuente: Elaborada por el investigador

para el caso costarricense, la mayoría habían terminado la primaria (31.0%).

Las dimensiones del bienestar social reflejaron un perfil de la persona adulta mayor en ambas sociedades, lo cual propicia deducir algunas generalidades con relación al objeto de estudio (cuadro N.º 3).

A pesar de las evidentes concordancias y diferencias, ni en Costa Rica ni en Panamá existen precedentes normativos que sugieran cierto nivel de inclusión en cuanto a la dimensión de trabajo. Esta lesión socioestructural<sup>29</sup> no es inesperada, ya que la lógica de mercado los percibe como individuos residuales.

En Costa Rica hay un amplio precedente de políticas sociales; no obstante, se puede visibilizar cierta vulnerabilidad social, que pudiera

27 Estos resultados se basan principalmente en los hallazgos de las encuestas. Sin embargo, se ha optado por considerar, aunque de manera complementaria, los datos suministrados por informes nacionales e internacionales, además, de algunos elementos de opinión suministrados y extraídos desde las entrevistas institucionales y organizacionales.

28 Significado de símbolos operativos del análisis:

- +: implica que existe un parámetro de bienestar social aparentemente mejor.
- -: significa que existe un parámetro de bienestar social aparentemente peor.
- (+): Positivo con cautela: significa que, a pesar de que la dimensión arrojó un dato favorable, las conclusiones reflexivas no son del todo concluyentes.
- \*: los asteriscos significan en qué dimensión del bienestar social existe algún tipo de políticas, programas y servicios según sociedad.

29 Ya que no existen políticas sociales para su promoción.

desembocar en procesos de exclusión social, en especial en dimensiones como la educación, la familia, la vivienda, el ocio y la participación social<sup>30</sup>. El caso panameño, a su vez, refleja vulnerabilidad en materia de educación y ocio<sup>31</sup>.

Con relación a la salud, el seguro social e ingresos, ambas muestras de encuestados reconocieron estar cubiertos de una forma u otra, lo que pudiera sugerir condiciones de inclusión social.<sup>32</sup>

### **c. Opiniones y perspectivas**

Este apartado no pretende esbozar todas las opiniones y perspectivas, sino solo exponer algunos argumentos que la evidencia sugirió en el análisis. Por ende, la triangulación de datos será el precedente específico a utilizar, por cuanto esta metodología permite interrelacionar a los agentes.

#### **1. Impacto de las políticas, programas y servicios sociales**

En general, todos los agentes sugirieron que las políticas, programas y servicios sociales han generado bienestar social a la persona adulta mayor, lo que demuestra concordancia entre Panamá y Costa Rica.

#### **2. Criterio de bienestar social que se privilegia**

En Panamá, los agentes privilegian la dimensión de la salud sobre las demás; sin embargo, la promoción de la familia y las oportunidades de empleo son percibidas como elementos que aún hay que legislar.

---

30 Se hace la salvedad de que esto no implica exclusión social, pues sería imposible sustentar una afirmación de ese tipo con una muestra no representativa. Se pretende visibilizar que los encuestados en su mayoría tienen cierta vulnerabilidad en estas dimensiones sociales.

31 Las dimensiones educación y ocio son las más relativas en la investigación; ambos países reflejan programas y servicios orientados a estos elementos; lo que podría sugerir poca divulgación acerca de ellos.

32 Se invita a todo interesado a que revise el capítulo N.º 4 de esta investigación, con miras a conocer los precedentes empíricos específicos que arrojaron los análisis cuantitativos. Dichos precedentes no han sido del todo incorporados en esta sección por razones de funcionalidad y economía de espacio.

Mientras, en Costa Rica la vivienda, la oportunidad de empleo y el aumento en los ingresos parecen ser las preocupaciones más significativas, en términos de bienestar social. Este panorama sugiere la existencia de diferencias entre ambos casos.

### **3. Divulgación**

En general, parece existir poca divulgación de las políticas, programas y servicios sociales en ambos países, lo que es sustentado por alguno de los agentes y por la evidencia complementaria que se cruzó para poder disponer de mejores elementos de juicio para la reflexión.<sup>33</sup> En otro orden, estos resultados apuntan a procesos de exclusión social, puesto que si las personas adultas mayores desconocen sus derechos sociales, no podrán acceder a estos.<sup>34</sup> Tal situación podría sugerir concordancia entre ambas sociedades.

### **4. Importancia de la persona adulta mayor como sujeto social**

A pesar de que la persona adulta mayor en Costa Rica pareciera estar empoderada de sus derechos sociales como ciudadanos, y su contraparte panameña tener menos conocimiento de sus derechos, ambas sociedades sugieren tener perspectivas diferentes sobre la relevancia de este grupo etario. No obstante, Costa Rica parece tener una plataforma institucional y civil óptima para el desarrollo de una ciudadanía beligerante y activa en el proceso de elaboración y discusión sobre las políticas, programas y servicios sociales para los adultos mayores, a diferencia de Panamá, que aún muestra un escenario muy incierto.

---

33 Se invita al interesado a que revise el capítulo V de esta investigación, en miras de precisar los datos complementarios utilizados para robustecer el análisis.

34 Estos argumentos se compaginan con las ideas de la socióloga española Teresa Montagut (2004), quien afirma que el saber es indispensable para alcanzar los beneficios sociales de sus ciudadanos.

## **5. Debate público entre el Estado y la sociedad civil**

En Panamá, parece existir más fe en las organizaciones sociales que representan los intereses de las personas adultas mayores que en el caso costarricense, de mayor escepticismo. No obstante, la evidencia demuestra ampliamente que, en este último, existe un debate público más integral que en el primero.

### **Epílogo**

Esta investigación nace como una introducción al tema del envejecimiento en ambos países, desde un enfoque de análisis sociológico. Dicha iniciativa pretendía, más que destacar observaciones determinantes y contundentes, situar el problema de la vejez en un marco de referencia pertinente, como los estudios de políticas sociales y su incidencia en el bienestar social de la persona adulta mayor.

Esta suerte de relación entre la vejez y la estructura social sirve para constituir un referente científico, significativo y abarcador, en el cual los investigadores tendrán una plataforma investigativa en la que podrán criticar y reflexionar y, a partir de ese marco, elaborar sus futuras investigaciones sobre el tema del envejecimiento, desde perspectivas diversas y mucho más ambiciosas y temerarias.

El estudio demostró, aunque no más allá de una duda razonable, que si bien existen condiciones y procesos de exclusión social en ambas sociedades, no es posible concluir cuál de las dos es la más excluyente en materia de políticas sociales para el bienestar social de este grupo etario. No obstante, la investigación no pretendía trascender los límites de la exploración y descripción del objeto de estudio; sin embargo, el elemento sustantivo y las evidencias forzaron a adoptar en el estudio algunas observaciones reflexivas muy relevantes acerca de los datos y los resultados triangulados.

El valor científico del estudio se enmarca dentro de la innovación temática. El uso de la teoría como constructo explicativo y ontológico, así como la epistemología que definió la propuesta metodológica de la investigación, son solo algunas de las razones que pudieran justificar axiológicamente, la relevancia incuestionable del estudio.

Por último, este esfuerzo investigativo conduce a visibilizar a la persona adulta mayor como un sujeto social, ciudadano y agente de cambio; el cual espera y confía que tomará parte en las decisiones estatales sobre su bienestar social. El estudio hace eco de sus demandas, al tiempo que sostiene la necesidad de repensar el tema de la vejez, en miras del cambio social que se avecina como un fantasma, ya visible, en las sociedades centroamericanas del siglo XXI.

## Bibliografía

Bazo, M.T. y otros. (2005): *Envejecimiento y sociedad: una perspectiva internacional*, (Madrid, Esp.: Editorial Médica Panamericana).

Bethell, L. (2001): *Historia de América Latina: América Central desde 1930 (tomo 14)*. (Barcelona, Esp.: Editorial Crítica).

Castells, M. (2009): *La era de la información: el fin del milenio*. Volumen III, (México, D.F.: Siglo XXI Editores).

Cortez, F.; Escobar, A. y González, M. (2008): *Método científico y políticas sociales: a propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, (México, D.F.: El Colegio de México: Centro de Estudios Sociológicos).

Durkheim, É. (1997): *Las reglas del método sociológico*. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica).

Giddens, A. (2001). *Sociología*. (Madrid, Esp.: Alianza Editores).

Giner, S.; Lamo de Espinosa, E. y Torres, C. (2001): *Diccionario de Sociología*. (Madrid, Esp.: Alianza Editores).

Huenchuan, S. (2009): *Políticas de vejez en América Latina: una propuesta para su análisis*. CELADE-División de Población de la CEPAL, Santiago (Chile), (Ponencia realizada en el simposio de viejos y viejas participación, ciudadanía e inclusión social, 51 Congreso Internacional Americanista, Santiago de Chile 14 al 18 de julio de 2003).

Marshall, T. H. (2004): *Ciudadanía y clase social*. (Buenos Aires, Arg.: Editorial Losada).

Miguel, A. (2006): *El arte de envejecer*. (Madrid, Esp.: Editorial Biblioteca Nueva).

Mill, J. S. (1897): *Resumen sintético del sistema de lógica*. (París, Francia: Librería de la Vda. de Ch. Bouret).

Montagut, T. (2004): *Política social: una introducción*. (Barcelona, Esp.: Editorial Ariel).



Moragas, R. (1998): *Gerontología social*. (Barcelona, Esp.: Editorial Herder).

Moriña, A. (2007): *La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención*. (Madrid, Esp.: Fundación Alternativas).

Ocampo, J. (2008): “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”, *Revista Nueva Sociedad*, n.º 215, Buenos Aires, Arg.

Parsons, W. (2007): *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. (México, D.F.: FLACSO México en colaboración con Miño y Dávila Editores).

Pasquale, E.A. (2008): La operacionalización del concepto de Bienestar social: un análisis comparado de distintas mediciones. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, Vol. 1 n.º 2 Carabobo.

Pérez, J. y Mora, M. (2006): *De la pobreza a la exclusión social: la persistencia de la miseria en Centroamérica*. (San José, C.R.: FLACSO).

Rizo, A. (2006): “¿A qué llamamos exclusión social?”, *Polis Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 5/ n.º 15, Santiago (Chile).

Rawls, J. (2006): *Teoría de la justicia*. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica).

Sánchez, C. (2005): *Gerontología social*. (Buenos Aires, Arg.: Espacio Editorial).

Sartori, G. y Morlino, L. (1998): *La comparación en las ciencias sociales*. (Madrid, Esp.: Alianza Editorial).

Silver, H. (1994): “Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas”. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113/ n.º 5-6, Ginebra, Suiza.

Tezanos, J. (2005): *La sociedad dividida: estructuras de clase y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. (Madrid, Esp.: Editorial Biblioteca Nueva).

Valdés, M. (1991): “Dos aspectos en el concepto de bienestar”. *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 9, Alicante.

Valdés Tola, A. (2010): *Vejez y exclusión social: estudio comparativo sobre la incidencia de las políticas sociales en el bienestar social de la persona adulta mayor en la Ciudad de Panamá y San José, Costa Rica en el periodo 2002-2010*. (San José, tesis de maestría (FLACSO)).

Villa, F. (2002): *La exclusión social*. (Barcelona, Esp.: Editorial Ariel).

## VOCES NUEVAS

---

### **Ambiente y Ordenamiento Territorial: Aportes y discusiones del tema a partir de las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014**

*Daniel Cubero Ramírez<sup>1</sup>*

*Paola Mora<sup>2</sup>*

*“En el modelo económico-cultural imperante, en especial el occidental, la naturaleza se percibe y se valora en lo que resulta útil para cada individuo o grupo”*  
(Gudynas, 2002, citado en Avendaño, 2005).

**C**osta Rica, a pesar del estandarte de país amigable con el ambiente y de su constante protección de los recursos naturales, presenta una realidad que dista en gran medida de dicha situación. Dicha realidad se ha convertido, desde los primeros años de vida independiente, en parte de la imagen internacional del país, mas no representa la constancia de sus habitantes; por el contrario, es obviada

- 1 Daniel Cubero Ramírez (dagra99@gmail.com); estudiante de la maestría en Desarrollo Económico Local de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR). Es geógrafo egresado del programa de licenciatura en Ciencias Geográficas con Énfasis en Ordenamiento Territorial en la Universidad Nacional de Costa Rica.
- 2 Paola Mora Acosta (apma12@gmail.com); estudiante de la maestría en Desarrollo Económico Local de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR). Cuenta con un Bachillerato en Gestión Empresarial del Turismo Sostenible, Universidad Nacional de Costa Rica. Es profesora en la carrera de Bachillerato en Administración de Empresas Turísticas en la Universidad Metropolitana Castro Carazo, UMCA Pérez Zeledón.

por las mayorías y se torna muy ineficaz en su manejo institucional, todo ello en detrimento de una realidad ambiental tergiversada.

En este pequeño país de 51100 km<sup>2</sup>, denominado por algunos “La Suiza Centroamericana”, las riquezas naturales están por doquier, y a pesar de que representa únicamente el 0,03% de la superficie del planeta, este alberga alrededor del 4% de la biodiversidad del mundo o, lo que es lo mismo, unas 500000 especies. La presencia de esta gran riqueza ambiental se explica en parte por su posición geográfica dentro del globo, por su situación ístmica que une las grandes masas continentales de América de Norte y América del Sur, así como por la gran pluralidad de ecosistemas en su territorio terrestre y marino (INBio, 2011).

El índice de Desempeño Ambiental publicado por el Centro de Política y Ley Ambiental de la Universidad de Yale, junto con la Red de Información del Centro Internacional de la Tierra de la Universidad de Columbia, posicionó en el 2010 a Costa Rica en el tercer lugar de gestión ambiental del mundo, solo precedido por Islandia y Suiza. Es decir, nuestro país goza de una excelente reputación internacional en cuanto al manejo de sus recursos naturales, pero, ¿cuál es la percepción de la población con respecto al tema? ¿Conocen los costarricenses este tipo de evaluaciones internacionales, sus pros y sus contras?

La problemática ambiental se posiciona a principios del siglo XX en Costa Rica y el resto del mundo como un tema de interés y urgencia dentro de las agendas de desarrollo. Los desequilibrios y las desigualdades sociales y económicas, producto inicialmente de la revolución, se acrecentaron en gran medida en las décadas de los sesentas, setentas y ochentas por el afán de expandir las fronteras agrícolas y con ellos el acelerado proceso de posindustrialización pasaron una cara factura a los Estados.

Como producto de lo indicado, se inician varios replanteamientos en torno a la visión desarrollo-naturaleza, con miras a dejar de lado sus posiciones antagónicas y dicotómicas; de esta manera la naturaleza y el medio ambiente comienzan a percibirse como elementos inherentes a las acciones de desarrollo. Sin embargo, los Gobiernos hasta ahora no han logrado un enfoque integral del desarrollo y carecen de una estrategia complementaria capaz de amalgamar los planes regionales y nacionales. Por ello, coincidimos con Quintero & Gallardo, cuando

aducen que este “...requiere un cambio estructural en la sociedad y, por ende, en sus instituciones y agentes del sector público y privado en sus diferentes niveles que aspiran lograr participar favorablemente en el sistema mundial” (Quintero Rizzuto & Gallardo Guillén, 2008:47).

Así, el Estado, en circunstancias óptimas, debe desempeñar un papel de integrador y conciliador entre las diferentes instancias e iniciativas de desarrollo lideradas a escala local, regional y nacional; y establecer así las regulaciones socioeconómicas que permitan su vinculación con otras políticas de desarrollo, lo mismo que las líneas a seguir en torno a los probables escenarios que se puedan presentar en la realidad nacional. Para ello se hace necesario proyectar un desarrollo integral coherente entre las comunidades que posibilite, a su vez, la reducción de desigualdades territoriales e inequidades sociales.

Sin embargo, la realidad nacional que gira en torno al desarrollo dista en gran medida al óptimo antes mencionado; si bien, a pesar de que las múltiples iniciativas procuran la integración de instancias sociales, económicas, tecnológicas y político-administrativas, estas se ven afectadas por flagelos sociales, administrativos y políticos, tales como el generalizado sentido de paternalismo social, la falta de iniciativas locales de desarrollo sostenible, y la existencia de un marco legal inadecuado, en el cual reinan contradicciones, duplicidad de funciones y un centralismo que imposibilita el correcto accionar municipal y nacional.

Ante esta situación, surge el Plan Nacional de Desarrollo, una herramienta que, entre otras cosas, pretende plasmar las ideas gubernamentales del partido en poder, y convertirlas en líneas estratégicas de acción para los planes de trabajo gubernamentales e interinstitucionales. Someramente se podría atribuir la identificación y la solución de los problemas ambientales y territoriales antes planteados a esta herramienta de trabajo; no obstante, es frecuente hallar en estos planes la presencia de enfoques desarrollistas (crecimiento económico como elemento principal) maquillados con el tan adulterado concepto de desarrollo sostenible.

Se pone sobre el tapete la temática ambiental y la inoperante planificación territorial versus las propuestas del Estado sobre una problemática, mediante herramientas como el PND. Ante esta situación es necesario plantearse cuán certera y eficaz es la propuesta del

PND para garantizar la mejora de los problemas del ambiente y el ordenamiento territorial.

Mediante esta pequeña intervención pretendemos aplicar un análisis crítico constructivo sobre las realidades opacadas en materia de ordenamiento territorial y temática ambiental presentes en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 del gobierno de la presidenta Laura Chinchilla Miranda, sin pretender ser su única ni correcta interpretación.

El Plan Nacional de Desarrollo es, como se mencionó anteriormente, la materialización de las ideas de campaña de un partido político que accede al poder por medios democráticos. Se define para el periodo 2011-2014 y presenta una visión de desarrollo liderada por la innovación, la ciencia y la tecnología; a su vez, es fortalecido por la solidaridad y “*comprometido con la sostenibilidad ambiental*”; para ello se planteó una ruta articulada principalmente en el desarrollo de propuestas, planes y programas nacionales y sectoriales.

En términos generales, el PND se enmarca bajo cuatro ejes o líneas de acción fundamentales: bienestar social; seguridad ciudadana y paz social; competitividad e innovación y, por último, ambiente y ordenamiento territorial. Si bien la propuesta los enmarca de forma separada, es necesario recalcar que su visión se debe estructurar de forma sistémica, pues las competencias de cada uno de dichos ejes culminan en la búsqueda de un desarrollo integral de todos sus componentes.

Como punto de partida en el análisis del eje ambiente y ordenamiento territorial, se encuentra que está compuesto por cinco subtemas que, entre otras cosas, buscan identificar y dar respuesta a las problemáticas que aquejan al país en este ámbito. El primero de ellos, el Ordenamiento Territorial, partiendo de su propia definición, se entiende, según el Plan Nacional de Desarrollo (2010), como “la expansión territorial de la política económica, social, cultural y ecológica de la nación, que establece un enfoque interdisciplinario y global del desarrollo y que permite integrar en el abordaje temas como la competitividad económica, sostenibilidad ambiental y cohesión social” (PND, 2010:73).

En el Plan, se parte de un breve diagnóstico en el cual se reconoce el mal uso del territorio nacional, y se mencionan problemas vigentes

en el país tales como los desarrollos inmobiliarios en zona marítima terrestre, conflictos en los usos del suelo agrícola, una inoperante planificación urbana en la GAM, entre otras. Ante este panorama, se plantea como objetivo estratégico la elaboración de una política de ordenamiento territorial de largo plazo, lo que constituye una visión acertada del gobierno en materia de planificación. Sin embargo, el cortoplacismo reinante en el país modifica los planes y se pierde su continuidad cada cuatro años con los cambios de administración, lo que incide con estas acciones en el pensamiento del colectivo social y su consecuente desvinculación en la participación activa en los procesos de desarrollo.

Para el arquitecto Eduardo Brenes, exdirector del Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM), tanto el ordenamiento territorial como la planificación urbana en Costa Rica son iniciativas relativamente incipientes, las cuales tuvieron su génesis en 1954 con la fundación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU); para el año 1968 se publicó la Ley de Planificación Urbana 4240, y a partir de ese momento el país ha logrado ciertos aciertos en la materia. De esta forma, se marca no solo un hito en el campo de la planificación, sino también un redireccionamiento en el desarrollo urbano del país, pues se sentaron las bases de planes de desarrollo como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Plan Urbano del Área Metropolitana y los Planes Reguladores a escala cantonal (Brenes, 2006. Pp. 5-10).

Sin embargo, dicha visión se vio inmersa en diversos problemas de orden institucional y presupuestario que, aunadas al gran centralismo imperante en el país, han entorpecido la labor, y no fue sino en 1982 cuando se publicó el Plan GAM. Caso similar se presenta con respecto a los Planes Reguladores: su desarrollo ha estado marcado por una constante falta de asignación presupuestaria que se suma a la falta de interés de la sociedad civil, al punto que, al día de hoy, 48 años después, se identifica gran cantidad de municipios sin visado para la aprobación de su respectivo plan.

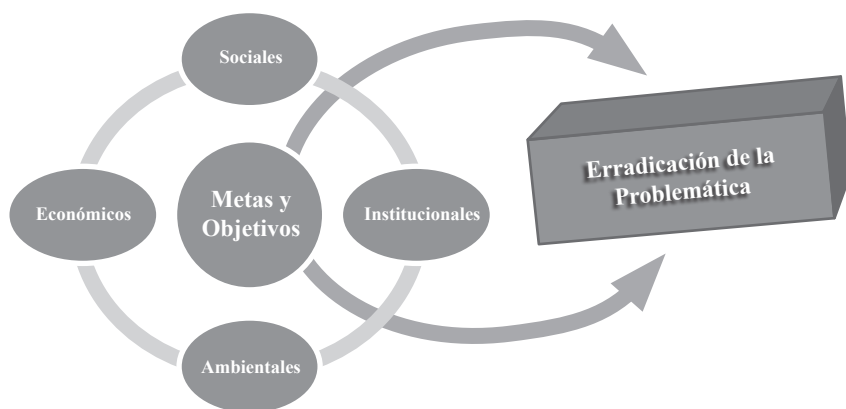
El ordenamiento territorial y la planificación presentan en la actualidad limitaciones marcadas por la falta de un norte integrador y conciliador que enrumbe a un trabajo cooperativo interinstitucional, producto de la mala gestión municipal, lo que repercute directamente

en el creciente desinterés del colectivo social y su consiguiente desvinculación con proyectos de desarrollo.

De igual forma se ve el recurso hídrico y el manejo de residuos como uno de los ejes transversales e integrales del ordenamiento territorial; para este subtema y, según lo estipula el PND, los esfuerzos se encaminan hacia la implementación del Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; este incluye estudios, inventarios, monitoreos, y demás acciones en torno a la gestión del agua, en conjunto con la aprobación de una ley de recurso hídrico, que procura resguardar y proteger el recurso.

**Imagen N° 1.**

**Visión del Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos**



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.

En lo que respecta al Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (PNGIRH), este surge en aras de garantizar la cantidad y calidad del recurso, con miras hacia su sostenibilidad, es decir, considerando no solo la satisfacción de las necesidades actuales sino también las del futuro. Este componente se desprende de los objetivos del milenio, y se distingue por asegurar la homeostasis de los ecosistemas naturales que proveen y proveerán el recurso hídrico.

El agua, vista como un recurso agotable, ha sido revalorizada durante los últimos años, en virtud de las grandes sequías y el déficit hídrico reinante en muchos países a causa del fenómeno El Niño; por



ello, mediante el plan, se procura fomentar su ahorro y distribución equitativa.

De acuerdo con lo estipulado por Roberto Dobles en el PNGIRH (2008, p. 10) "...al ser el agua una responsabilidad compartida de todos los actores sociales y el Estado no puede permitir la ingobernabilidad de un recurso tan importante y vital para el desarrollo"...se hace necesario el fortalecimiento de la gobernanza del recurso en todos los niveles.

Para ello es indispensable la transformación de la cultura de ahorro del recurso, así como la disyuntiva con sistemas de consumo energético alternativos que generen un bajo impacto ambiental y que propicien un consumo racional del recurso. Mediante el plan se insta a la participación activa y conjunta de las instituciones del Estado, los gobiernos locales y la empresa privada, así como la intensificación de programas educativos tendientes a fomentar una cultura pro recurso hídrico.

No obstante, el horizonte de esta iniciativa parece lejano, principalmente por la falta de claridad de competencias institucionales, las escasas iniciativas en materia de reutilización del recurso hídrico, y la existencia de una infraestructura vieja y poco propicia para el correcto manejo y aprovechamiento del recurso.

Por otro lado, la propuesta para el manejo de residuos se encamina a la aplicación de la recién aprobada Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, acompañada de programas, planes nacionales y municipales para el manejo adecuado en la gestión de los desechos sólidos. Mas dicha propuesta carece de un reforzamiento del sistema educativo, en aras de generar una cultura de reciclaje y correcto manejo de desechos.

Es justo mencionar que en el país se generan, cada día, 4500 toneladas de residuos sólidos domiciliarios, de los cuales aproximadamente el 30% carece de planes de gestión y terminan en calles, ríos, lotes baldíos y otros sitios públicos.

Pese a lo señalado, la situación económica global ha repercutido directamente en la falta de asignación presupuestaria real a los entes ejecutores de dicho eje. Por esa razón, se pone en tela de juicio el debido cumplimiento de las propuestas planteadas; asimismo las acciones estratégicas se plantean de forma superflua y se vislumbran como un escenario utópico.

Como punto sobresaliente del eje de ambiente y ordenamiento territorial, se cita la incorporación de las iniciativas de carbono-neutralidad y cambio climático, los cuales van de la mano con los objetivos del milenio. Sin duda, este componente es innovador pues propone una reducción paulatina y constante de las emisiones de gases invernadero, y logra, mediante la búsqueda e implementación de energías alternativas, una minimización del gasto energético para la economía costarricense. Para ello se prioriza la implementación de una Estrategia Nacional de Cambio Climático, que, junto con apoyo de la sociedad y la comunidad internacional, lograrán la carbono-neutralidad del país en el 2021.

El manejo de la biodiversidad en el Plan Nacional de Desarrollo pretende seguir la línea de conservación “tan conocida y efectiva en Costa Rica”. Las principales acciones en este campo están orientadas a ampliar el programa de Pago por Servicios Ambientales y el apoyo al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) mediante recurso humano y financiero. Sin embargo, consideramos que se debe replantear el programa de pago por servicios ambientales, y hacerlo más atractivo tanto a la población potencial como a la ya beneficiaria. La base de este programa actualmente representa un incentivo poco atractivo para dicha población, lo que relega su significado al plano ambiental, elemento primordial para lograr la carbono-neutralidad a causa de la obsolescencia de un sistema con poco beneficio real para el proveedor.

En lo que respecta al último de los subtemas, este compete a las Energías Renovables; en dicho eje, se propone nuevamente una visión a largo plazo del aprovechamiento de las fuentes renovables de energía (energías limpias, proyectos hidroeléctricos, geotérmicos y eólicos) para asegurar un mejor nivel competitivo nacional de la mano con el ambiente. En contraposición, la visión desarrollista en el plan resulta paradójica: por un lado, se alaba el enfoque sostenible pero, al mismo tiempo, se abandonan casi inmediatamente los aspectos ambientales y sociales inherentes al concepto. Como ejemplos claros, se presentan el Proyecto Hidroeléctrico El Diquís y la minería a cielo abierto en Crucitas, entre otros. En el caso del primero, se ha visto entrabado por las constantes luchas indígenas; a pesar de presentarse al país como una vital fuente de energía, lo hace en detrimento, tanto del ambiente,

como de la cultura indígena local; en el caso de Crucitas, este proyecto desencadenó una de las mayores luchas sociales pro ambiente en Costa Rica, que culminó con la rescisión de su adjudicación.

Queda claro que el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo pretende promover un crecimiento sostenible y se rescata la frase textual que confirma: *“no se aspira a cualquier tipo de crecimiento económico, sino uno que sea inclusivo con los valores de respeto a la naturaleza y a la vida”*; es decir, poner en práctica el concepto de desarrollo sostenible.

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo, pese a presentarse como una panacea a la situación nacional, cuyo gran reto es consolidar iniciativas en materia de planificación, carece de una estructura normativa e institucional coherente en su accionar; ello por cuanto prevalece el interés económico de unos pocos beneficiarios sobre las normas e instituciones sociales, en detrimento de las garantías sociales, laborales y de libre elección de la sociedad. Por ende, los grupos minoritarios son los más vulnerables al atropello de sus derechos y al crecimiento de la inseguridad alimentaria, ciudadana, ambiental y económica.

Por tanto, las iniciativas deben plantearse en forma inclusiva, de suerte que consideren la reactivación actual de movimientos sociales que procuren romper el paradigma actual y que generen presión para la toma de decisiones más transparentes a fin de garantizar la correcta aplicación de un Estado de Derecho.

Asimismo, se debe propiciar la recuperación del sentido de trascendencia, no solo en las políticas, normativas y directrices gubernamentales, sino también del accionar y de la vinculación activa de la sociedad civil en el desarrollo conjunto de un país ambientalmente sostenible. Para ello se requiere una transformación cultural y educativa de nuestros habitantes, lo cual se puede fomentar mediante estrategias de extensión social no solo por parte de las universidades, sino redireccionando la visión corporativa de la plataforma empresarial en el país, con el fomento de un desarrollo social y ambiental de tipo inclusivo y participativo.

Las inequidades están y seguirán siendo reproducidas por el paradigma capitalista imperante. Por esta razón, se torna indispensable mantener y reforzar la línea de política internacional que sigue el país y

continuar en la búsqueda de mecanismos de cooperación internacional, siempre y cuando se implementen marcos regulatorios que coordinen y regulen el uso apropiado de los subsidios y, al mismo tiempo, velar porque estos satisfagan las necesidades de todos.

## Bibliografía

Avendaño Flores, I. (2005): La relación ambiente y sociedad en Costa Rica: Entre gritos y silencios, entre amores y odios. ***Cuadernos de historia de las instituciones de Costa Rica***. (San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica).

Brenes, E. (2006): “Modelo de desarrollo urbano y territorial para la Gran Área Metropolitana”, ***Revista mensual sobre la actualidad ambiental***, Vol. X, N.º 151. (Heredia, Costa Rica).

Dobles, R. (2008): “Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”. (San José, C.R.: Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)). Extraído el 31 de marzo de 2011 desde

[http://www.minae.go.cr/ejes\\_estrategicos/aguas/PNGIRH\\_Octubre%2008-web.pdf](http://www.minae.go.cr/ejes_estrategicos/aguas/PNGIRH_Octubre%2008-web.pdf)

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, (2010): ***Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: María Teresa Obregón Zamora***. (San José, C.R.: MIDEPLAN)

INBio. (2011): Biodiversidad en Costa Rica. Extraído el 4 de abril de 2011 desde [http://www.inbio.ac.cr/es/biod/bio\\_biodiver.htm](http://www.inbio.ac.cr/es/biod/bio_biodiver.htm)

La Nación. (24 de diciembre, 2010): Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. En Opinión. Extraído el 31 de marzo de 2011, desde <http://www.nacion.com/2010-12-25/Opinion/Foro/Opinion2632409.aspx>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010): ***Análisis de situación sectorial: Documento de insumo para el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014***. (San José, Costa Rica: MIDEPLAN)

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2007): ***Grúas II. Propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica: Análisis de vacíos en la representatividad e integridad de la biodiversidad terrestre***. (San José, C.R: SINAC-MINAE, Vol. 1 – 1ª ed.)

Universidad de Yale y Universidad de Columbia.(2010): El índice de Desempeño Ambiental. Extraído el 01 de abril de 2011 desde <http://epi.yale.edu/Countries>

Quintero Rizzuto, M.L., & Gallardo Guillén, L. (2008): ***La estrategia de desarrollo local en el contexto de la globalización.*** (Aldea Mundo, Vol. XIII, N.º26).

## RESEÑAS

---

Anguiano, María Eugenia; López Sala, Ana María. (2010): *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*. (Barcelona, España: ICARIA. 1a ed)

Cada año, más de 400 000 personas de diversas nacionalidades, en particular de la parte central y sur del continente americano y recientemente de continentes tan distantes como Asia y África, cruzan por alguno de los 3 500 puntos existentes en la frontera entre Estados Unidos y México.

La posibilidad de que tanta gente se movilice entre un territorio y otro, a pesar del presupuesto asignado para el resguardo de la frontera y las medidas de seguridad adoptadas, que incluyen tecnología, recursos humanos y rigurosos controles migratorios, no deja de llamar la atención. Para muchos activistas de organizaciones sociales promigrantes, las mismas autoridades de Estados Unidos conocen y permiten el negocio del tráfico de personas entre un país y otro y determinan una continua tensión entre la administración migratoria y la informalidad, entre las políticas adoptadas y las prácticas finalmente realizadas.

Las fronteras, hoy por hoy, han adquirido una enorme importancia en los procesos de configuración estratégica de las regiones, en el marco de las relaciones internacionales entre los Estados y los actores transnacionales que determinan la interconexión entre territorios, actividades económicas y campos sociales en constante dinámica.

La relación entre el papel político y económico de las fronteras, la movilidad humana y su constitución como espacios de intercambio, cooperación y conflicto entre diversos agentes relacionados con las migraciones internacionales, son aspectos de primer orden en el libro “Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional”.

El principal acierto de este volumen es que no contribuye con la visión de las migraciones como si estas fueran un problema; al contrario, introduce diversas aristas y temáticas de un fenómeno multidimensional y complejo que involucra diversas categorías de análisis y sistemas explicativos sobre el tema de la relación entre migración y fronteras.

A partir de un acercamiento interdisciplinario, con perspectiva territorial y enfoque regional, diversos autores convocados reflexionan, debaten, discuten y señalan dimensiones teóricas, abordajes metodológicos y retos políticos para la gestión de las migraciones internacionales y el papel desempeñado por los contornos fronterizos como espacios continuos donde se disputa el ejercicio de los derechos humanos y la construcción de ciudadanía globales.

Este número sitúa de nueva cuenta el rol activo y protagónico de las fronteras en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas en las sociedades de inmigración, en un contexto dominado por la entronización de un discurso sobre la seguridad nacional, en el que el objetivo máximo es desarrollar acciones orientadas a combatir el terrorismo internacional.

En el marco de estas acciones, una delgada línea separa a quienes podrían ser considerados como representantes de organizaciones terroristas y a otras personas, incluidas por supuesto las que forman parte de los flujos migratorios internacionales. La vulnerabilización, en este sentido, empieza cuando las percepciones se trastocan en acciones que señalan a todos por igual, violentando el ejercicio de los derechos humanos de quienes, por su naturaleza indocumentada, transitan los espacios fronterizos en condiciones riesgosas y peligrosas.

En la temática migratoria, la formulación de políticas públicas internacionales ha cobrado vigor renovado dado el enfoque de seguridad nacional adquirido luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Estas políticas han sido revestidas con enfoques y procedimientos que buscan más el control que la gestión migratoria.



Los distintos artículos incluidos en este número hacen referencias constantes al contexto posataques terroristas en Estados Unidos y cómo han incidido en la conformación de normativas migratorias antiinmigrantes en los escenarios de tránsito y recepción migratoria.

Los procesos de militarización de las fronteras y el control ejercido por agentes estatales y aún *paraestatales* han dado paso a una serie de acciones en el ámbito de la administración migratoria, endureciendo los procedimientos preventivos y coercitivos en contra de las migraciones irregulares. La modificación de las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas, merced a los roles y transformaciones a los que se han enfrentado los territorios de frontera en los últimos años, son aspectos que trascienden en los artículos trazados.

Por otra parte, el libro aborda diversos análisis sobre movilidad humana, en particular las migraciones laborales en territorios fronterizos de países ubicados en cuatro continentes y detalla los obstáculos y contradicciones a los que se enfrentan las personas migrantes en su ingreso a los países receptores. Las fronteras son vistas como fuente de interacción, en un contexto en el que han sido redefinidas como espacios estratégicos, pese al magro papel de los estados en su desarrollo y en las dinámicas económicas, políticas y culturales que subyacen en los territorios fronterizos.

Este libro invita a una revisión exhaustiva sobre conceptos como internalización y externalización de las fronteras, considerando cómo tales territorios han modificado sus roles y han sido resignificadas como escenarios de disputa, control, cooperación y conflicto en el tema migratorio. También, la discusión sobre la territorialidad binacional es puesta en agenda de reflexión conceptual y empírica en diversos trabajos que abordan el tema migratorio transfronterizo.

Jeroen Doomernik inicia el volumen con una reflexión en torno a la importancia adquirida por la migración internacional, desde el punto de vista de la administración migratoria. El enfoque en los procesos de selectividad en la recepción y en los controles para el abordaje (contención) de la migración, son algunos de los temas que trabaja el autor.

Fabbio Baggio, por su parte, introduce la relación entre migración y fronteras con una discusión que explica los límites y bordes físicos, imaginarios y simbólicos entre los que se desplazan, se contienen,

se detienen y traspasan las personas migrantes en su intento por trasladarse de su país de origen a los territorios de destino. Resulta útil la descripción sobre fronteras nacionales, fronteras internalizadas y fronteras externalizadas. Las percepciones y las prácticas son esenciales para comprender el espacio de complejidad que rodea la movilidad de las personas a través de tales contornos.

Ana María López Sala y Valeriano Esteban Sánchez trabajan el tema de la política de control migratorio en la frontera marítima del suroeste de la Unión Europea (España, Italia y Malta) donde destacan rasgos como la desterritorialización, la cooperación y la externalización, así como los mecanismos vinculados con el control de los flujos de la migración irregular aplicado en estos tres territorios insulares. Vale anotar el interés adquirido por las políticas de movilidad y entrada a la Unión Europea merced a los acontecimientos suscitados recientemente en el norte de África y que han derivado en que países como Italia y Francia propongan una modificación al Tratado de Schengen, que regula la libre movilidad en el entorno comunitario. Finalmente, el blindaje de las fronteras no solo es físico, sino también político y simbólico.

Stefan Alscher retrata de forma bastante profunda el proceso complejo de formación y transformación de la frontera este de la Unión Europea, vinculado con la desintegración política y territorial de la Unión Soviética y la aparición de nuevos países con realidades migratorias dispares y heterogéneas, además de que deben reconfigurar su papel en el control y resguardo para poder ajustarlo a los requerimientos comunitarios.

En esta misma línea, Ahmet Icduygu y Deniz Sert abordan el proceso de negociaciones de Turquía para ingresar a la UE y su incidencia en las políticas migratorias de este país, cuyas autoridades han debido avanzar acciones concretas para garantizar el control de sus fronteras.

En tanto, la constitución del territorio mexicano en frontera vertical para los migrantes que transitan hacia el norte (EE.UU. y Canadá), así como los procesos de externalización de la frontera, vinculados con el esquema de seguridad y restricción, son analizados por Anguiano.

Un grupo de reflexiones sobre las relaciones de un conjunto de estados transfronterizos y los procesos de movilidad que se establecen

entre unos y otros son abordados por autores como Abelardo Morales para el caso Nicaragua-Costa Rica, Susana María Sassone y Genevieve Cortés para el caso argentino-boliviano y Blanca Garcés Mascareñas para el archipiélago malasio. Tara Polzer y Jacob Akoko Akech abordan el tema de la gestión migratoria local en las áreas rurales fronterizas entre Sudáfrica y Kenia.

Jorge Bustamante, a la sazón relator especial de Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas migrantes, aporta una última reflexión en torno a la vulnerabilización de la situación de las personas migrantes por su carácter irregular. Este elemento, unido al tema del rol de las fronteras en las nuevas condiciones geopolíticas, marca de manera directa los retos y desafíos que se vislumbran en la construcción de nuevas estrategias que compatibilicen las migraciones internacionales con el principio de legalidad y Estado de derecho.

El libro invita a una reflexión múltiple y acotada sobre los nuevos retos que supone la gestión fronteriza y la movilidad humana en el plano internacional.

*Guillermo Acuña González*  
*FLACSO Costa Rica*

Menjívar, Mauricio (compilador). (2010): *Julio nunca más... Obra escogida de Rafael Menjívar Larín*. (San José, Costa Rica: FLACSO).

“Julio nunca más... Obra escogida de Rafael Menjívar Larín”, editado por FLACSO, bajo el cuidado de su hijo, Mauricio Menjívar Ochoa, sociólogo, politólogo e historiador, es una selección de textos de tres periodos de la vida profesional y de la militancia política de este entrañable maestro de las ciencias sociales mesoamericanas.

Presentado por Jorge Mora Alfaro, actual director de la Sede Académica de FLACSO-Costa Rica, quien se encuentra entre los profesionales que siguieron muy de cerca la trayectoria profesional de Lito. Por ello, con propiedad destaca, a grandes rasgos, su producción intelectual comprometida con la transformación política y social de su país (El Salvador) y de Centroamérica (su patria más grande), así como su papel como maestro de las ciencias sociales en El Salvador, Costa Rica y Méjico.

El prefacio, elaborado por Mauricio, al igual que el postfacio, hace generosos reconocimientos a todas las personas a las que se debe la publicación de este libro; a la vez, nos explica cómo se organizó la presentación de documentos, todos ya publicados, cuya novedad, por ello, es dar cuenta de las preocupaciones intelectuales y políticas a través de tres fases de la vida profesional de este multifacético, pero coherente hombre de pensamiento y acción, que contribuyó con su obra, su generosidad y su tesón en la formación de generaciones y del pensamiento social en la región.

Como Mauricio lo destaca en el prefacio, y así agrupa los textos, esos tres periodos van de 1962 (probablemente) a 1972, que denomina “el periodo salvadoreño”; de 1975 a 1983, que denomina “el periodo mexicano” y de 1983 al 2000, que denomina “el segundo exilio costarricense”.

Se trata, más que de una obra de divulgación, de un homenaje, nada menos que de su propio hijo y sus compañeros y compañeras de la Sede FLACSO Costa Rica, de la última fase de su vida, mediante el cual, las nuevas generaciones de intelectuales y académicos podrán valorar el pensamiento y los anhelos de un hombre que entendió la ciencia social a partir de su compromiso ético con la justicia y las luchas igualitarias de la segunda mitad del siglo XX.

¿Por qué “julio nunca más...”? No es totalmente concluyente, esto lo tendrá que aclarar Mauricio, pero lo que se deriva de lo que él mismo dice en el postfacio es que, para Lito, los grandes acontecimientos de su vida ocurrieron en julio, pero de todos, el único del que da cuenta, sucedió el año de 1972, en que “el Coronel Arturo Armando Molina ordenó la intervención militar de la Universidad Nacional de El Salvador”, siendo Rafael Menjívar su Rector. Los demás “julios” que marcaron época en su vida no aparecen allí referidos, pero la connotación que el título tiene es que se trata de acontecimientos muy particulares, probablemente de carácter adverso, que coincidentemente ocurrieron en ese mes, pero que no lo habrían abatido, ni lo iban a abatir. Y eso no ocurriría porque Lito no era un hombre de azares y, precisamente por eso, este “hombre sin Dios”, como lo calificó el poeta, estuvo “seguro de lo incierto” por siempre, hasta la muerte.

La obra que presentamos revela la autenticidad de su pensamiento, así como la pretensión de una visión original de la realidad salvadoreña desde el marxismo, pese al reconocimiento de las regularidades que se pueden establecer sobre la América Latina de aquella época. Decimos que es una visión original porque Lito fue siempre un agudo observador y estudioso de la sociedad, que no se conformaba con versiones estereotipadas o carentes de fundamento empírico de la realidad.

También encontramos allí su afán de rastrear los orígenes del movimiento revolucionario salvadoreño como antecedente del ascenso mismo de este hasta el alcance del gobierno del FMLN por vía electoral, para lo cual, sin embargo, no le alcanzó la vida.

La obra nos deja ver, además, su permanente pretensión por elaborar una genuina visión y recreación del instrumento, lo que es el marxismo para el análisis de la realidad salvadoreña y centroamericana. Tal pretensión ha implicado siempre una intensa lucha ideológica desde Marx a nuestros días, por evitar una visión adocenada de la realidad social.

Su obra de postmilitancia especialmente nos deja ver al académico riguroso que investiga siempre la realidad con visión centroamericana y “centroamericanista”. Esto se dice fácil, pero en honor a la verdad no es lo que ha prevalecido en el quehacer de las ciencias sociales en Centroamérica; han sido principalmente y con pocas excepciones, los

exiliados quienes han cultivado una perspectiva que asume la realidad centroamericana como unidad de estudio.

A lo largo de la obra es posible apreciar su visión profunda, realista, de largo plazo y anticipatoria sobre el desenlace de los acontecimientos, principalmente en su natal El Salvador, lo cual es posible, no solo gracias a su conocimiento de la realidad misma y de su instrumento de análisis que es el marxismo, sino también, a su militancia política revolucionaria, tal y como él entendió que debía realizarse la transformación política de El Salvador.

*Roberto Salom E.  
Escuela de Sociología  
Universidad de Costa Rica*

Escalera, Javier; Benavides, Nury (editores). (2010): *Turismo sostenible, desarrollo local y articulación regional transfronteriza en el río San Juan (Costa Rica – Nicaragua)*. (San José, Costa Rica: FLACSO).

### **Bellezas y complejidades ilimitadas...**

Pocos ticos del Valle Central conocen Los Chiles, Guatuso y demás cantones fronterizos con Nicaragua. La Isla Calero, famosa por ser epicentro del más reciente conflicto entre Managua y San José, apenas se conoció recientemente pero por la televisión. Igualmente, pocos nicas de sus zonas centrales, y que hacen turismo, conocen las bellezas sociales y naturales del río San Juan. Obviamente el río San Juan históricamente ha inflamado la llama nacionalista nicaragüense reclamando una y otra vez lo que definitivamente es suyo.

Sí hay un considerable sector de nicaragüense que conoce el río San Juan, así como los cantones limítrofes costarricenses, pero los conocen no por razones turísticas, sino laborales y migratorias. Nos referimos obviamente a los trabajadores migrantes que entran a Costa Rica por diversos puntos de lo que se ha dado en llamar Cuenca del río San Juan.

Este libro ayuda a conocer mejor el río San Juan en conexión con su contexto socionatural y el turismo.

El río San Juan naturalmente es nicaragüense, pero buena parte de las aguas que le alimentan son costarricenses, o más exactamente, son ríos tributarios del San Juan, que después de bajar por montañas y plantaciones deposita sus aguas en este. Entre estos ríos resaltan el Frío, San Carlos, Sarapiquí, etc. También hay alrededor de veinte microcuencas del lado nicaragüense que forman parte del gran sistema cuenca del río San Juan.

Por tanto, todo lo que pase en lo social y en lo económico en cada una de estas microcuencas contribuirá ya sea a la salud o a la enfermedad del majestuoso río. Por el lado costarricense se le achaca estar depositándole aguas demasiado barrosas, es decir, sedimentadas y contaminadas con agroquímicos debido a la amplia prevalencia de la gran agroexportación: piñas, bananos, naranjas, etc. Por el propio lado nicaragüense, el latifundio ganadero parece estarle causando estragos

al río, debido al apelmazamiento de la tierra, la pérdida rampante de biodiversidad y las cuestionables prácticas productivas ganaderas.

A ambos lados del río subsisten diversos grupos sociales dedicados a la agricultura, la pesca, el transporte acuático y, recientemente y de manera muy incipiente, al turismo. En este caso, el propio río San Juan constituye su máximo atractivo, en conexión con el lago Cocibolca y la maravilla que es el archipiélago de Solentiname. Desde la parte costarricense se coloca en el pico más alto de los atractivos el volcán Arenal, desde hace algunos años puesto como ejemplo de modelo turístico equilibrado y más recientemente con signos de pregunta por su sostenibilidad, contaminación de ríos, sobre oferta turística, entre otros.

Volcán y río parecen necesitarse, así como las poblaciones locales que viven en estos territorios transfronterizos. Ya Abelardo Morales había utilizado la figura de *Los territorios del cuajipal*<sup>1</sup> para dar cuenta de un territorio dividido por la frontera, pero donde persisten innumerables vasos comunicantes tanto en lo geográfico, lo natural, como lo sociocultural.

Este libro se inserta claramente en los territorios del cuajipal y aporta información muy interesante desde el punto de vista social, geográfico y cultural, en conexión con las posibilidades del desarrollo de un turismo más sostenible en esta región. (La palabra “sostenible” es de las más manoseadas, pero, entiéndase por tal, un turismo con mejor participación local y menos daño natural)

Institucionalmente, este libro es uno de los resultados del proyecto: “Turismo sostenible, desarrollo local y cooperación internacional: Resiliencia socioecológica y articulación transfronteriza en el río San Juan (Costa Rica-Nicaragua)”. En este proyecto participó un afamado y prestigioso grupo de universidades: La Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, España, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Escuela de Economía Agrícola de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua y la Universidad Nacional de Heredia.

El grupo de académicos que publican en este libro, editado por Javier Escalera Reyes y Nury Benavides Calvo, abordan variados

---

1 Cuajipal: especie de caimanes muy común en algunos ríos transfronterizos entre Nicaragua y Costa Rica.



estudios de caso que nos ayudan a comprender las complejidades de esta región de inmensas posibilidades en cualquier terreno que se le mire, pero, al mismo tiempo, territorio muchas veces utilizado para la política con minúscula y muy poco para canalizar desarrollo con mayúscula.

Es oportuna la publicación de este libro en un contexto marcado por las disputas diplomáticas y hasta militares que han caracterizado los meses recientes a esta región y hasta las relaciones entre ambos países. Entre otras cosas el libro nos dice que un grupo de académicos en contacto con poblaciones locales sí puede hablarse entre sí y producir conjuntamente en un marco de respeto y colaboración. Así, debe indicarse, en el contexto del proyecto señalado se impulsaron diversas actividades de devolución de productos de investigación. Así mismo, de investigación participativa, que nos llevó, entre algunos aspectos, a mencionar, a promover un mutuo conocimiento de estas poblaciones que quieren un ambiente de paz y que el desarrollo del turismo no les pase de lado, como lamentablemente se puede observar en numerosos casos de ambos países, donde el primer impacto del turismo ha sido el despojarlos de sus tierras y, con ello, muy a menudo de su identidad. Pues...se sabe que la identidad no es inmutable, pues pasa en permanente cambio, pero al menos es dable reclamar identidades dignas.

*Allen Cordero Ulate*  
*FLACSO Costa Rica*



## RESÚMENES/ABSTRACTS

---

### **El neoconsitucionalismo de la izquierda latinoamericana: el caso de Honduras**

*Breny Mendoza*

El artículo hace un análisis del papel que juega la ley en la ejecución y consolidación del golpe de Estado de 2009 en Honduras y en las propias estrategias políticas que el Frente Nacional de Resistencia Popular ha escogido para revertir el golpe. Examina a fondo la estrategia política del Frente basada en el establecimiento de una Asamblea Constituyente y pone en cuestión su capacidad de transformar la sociedad. No obstante, propone que el proceso constitucional o sea el poder constituyente si tiene posibilidades de realizar transformaciones profundas en las relaciones sociales. Ello depende de que el bloque

The paper analyzes the role played by the law in the execution and consolidation of the coup d'état of 2009 in Honduras and in the political strategies the Popular Resistance National Front has chosen to revert the coup. The author puts under close examination the political strategy of the Front based on a National Assembly and questions its capacity to transform society. Nevertheless, it proposes that the constitutional process or the constitutive power has the potential to create profound social transformations. This depends on the contrahegemonic bloc's or the "population" (a term discussed in the text) be able to understand,

contrahegemónico o el “pueblo” (concepto que es discutido en el texto) logre entender, negociar, y metabolizar las contradicciones internas que se dan a partir de la articulación de sistemas de poder basados en clase, raza, género y sexualidad y que logre lidiar con lo irreconcilable o su exterior como es el poder oligárquico, imperialista etc.. La autora propone que una política de interseccionalidad de inspiración feminista dentro del Frente puede contribuir a que el proceso constitucional o el poder constituyente logre reducir las contradicciones internas y conduzca a una sociedad más justa. Por otro lado, le recuerda a las feministas de su necesidad de crear alianzas con no feministas y de privilegiar formas de lucha que permitan ver la universalidad de la opresión de género o como género está cruzado por raza, clase y sexualidad.

negotiate, and metabolize the internal contradictions taken place due the articulation of systems of power based on class, race, gender, and sexuality and if it can cope with the irreconcilable or its exterior, that is, oligarchic power, imperialist power, etc. The author proposes forward the idea that a politics of intersectionality inspired in feminism can help the constitutional process or the constitutive power to reduce its internal contradictions and create a more just society. On the other hand, it reminds feminists of the need to create alliances with non-feminists and to privilege forms of struggle that allow the universality of gender oppression or how gender is traversed by class, race, and sexuality to come to the fore.

## **Las organizaciones de productores y las modalidades de prestación de los servicios agrícolas: lecciones de varios estudios de caso en Costa Rica**

*Jean-Francois Le Coq*

*Guy Faure*

*Fernando Sáenz*

En el contexto de la globalización, la prestación de servicios agrícolas a los productores sigue siendo un factor decisivo para el crecimiento agrícola, la lucha contra las desigualdades y la inclusión de los pequeños productores.

Con base en una revisión comparativa de siete estudios de caso en Costa Rica, este artículo explora la diversidad actual de las modalidades de prestación de servicios en las que están involucradas las organizaciones de productores (OP). Se analizan las características de estos servicios en términos de los modos de definición de la demanda, la gestión de los recursos humanos y financieros y la coordinación de los servicios.

The agriculture services provision to farmers is still a crucial issue for poverty reduction and inclusion of small farmers to dynamic markets.

Based on a review of 7 original case studies carried out in Costa Rica, this paper explores the current diversity of modalities of service provision involving Producers' Organizations (PO). It analyses the characteristics of the services in terms of definition of the demand of services, human and financial management mechanisms, and coordination mechanisms.

## **Violencia en Centroamérica: Desafíos y perspectivas para la gobernabilidad y la convivencia democrática**

*Rodolfo Calderón Umaña*

El presente artículo sostiene que la violencia se ha convertido en un mecanismo constitutivo y constituyente del orden social que impera hoy día en Centroamérica: en unos casos, satisface necesidades económicas y en otros, aquellas relacionadas con seguridad y justicia. Esta situación, se afirma, expresa una crisis de gobernabilidad democrática que requiere, para superarse, una innovación político-institucional que vincule el problema con sus causas y sus consecuencias, lo que implica diseñar acciones en distintos ámbitos y niveles y, por tanto, relevar nuevos actores; en especial, los gobiernos locales, pues al ser los representantes del Estado en el territorio, guardan un enorme potencial para estimular la convivencia pacífica.

The article postulates that social violence has become an established mechanism of social order in present day in Central America. Violence can either satisfy economic needs or represent a desire for security and justice. This phenomenon characterizes a crisis of democratic governability that requires innovations in the political and institutional realms. These innovations should be based on an analytical framework that takes both the causes and consequences of the problem into consideration and should occur in different areas (i.e. prevention, control and, rehabilitation) and levels (national, regional and, local). New actors, especially local governments are particularly important in serving as local representatives of the state to promote social development and a culture of peace.

## **Ambiente y Ordenamiento Territorial: Aportes y discusiones del tema a partir de las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014**

*Daniel Cubero Ramírez*

*Paola Mora Acosta*

Costa Rica ha ensayado una serie de cambios en sus políticas públicas en los últimos años, producto de su inmersión en el mundo globalizado; a ello, se le suman los recientes tratados de libre comercio, los cuales pueden ser vistos como una “ventana al desarrollo”; sin embargo, esa iniciativa puede significar la adopción de una cultura enajenada y la pérdida de valores e idiosincrasia nacional. Así, el gobierno, mediante el Plan Nacional de Desarrollo, busca propiciar el desarrollo y lograr la sostenibilidad, a pesar de lo cual carece de elementos cruciales en aras de alcanzar dicha meta.

“During the last few years Costa Rica has gone through a series of changes in its public policies, product of its emersion in the global market; to that it can be added the recent “Free Trade Agreements”, which could serve as a window to further development. However, this could signify an adoption to a foreign culture and the lost of national idiosyncrasy. Therefore, the government with the National Development Plan, hopes to stimulate development and achieve sustainability, but it has lacks of crucial elements in order to reach said goal. “

## **Sobre las políticas sociales para las personas adultas mayores en Panamá y Costa Rica: Comparaciones y reflexiones desde la Sociología**

*Alberto Valdés Tola<sup>1</sup>*

El presente artículo tiene el propósito fundamental de *introducir* al lector académico o lego en la poco conocida problemática de la exclusión social de las personas adultas mayores en la región centroamericana. Se parte de la premisa universalista y solidaria de que las políticas sociales son las llamadas a garantizar el bienestar social de este grupo etario. Por ello, la investigación ha privilegiado conocer exploratoriamente las políticas, programas y servicios sociales de Panamá y Costa Rica, a la luz de las dimensiones del bienestar social y las opiniones y perspectivas de los agentes involucrados (personas mayores, instituciones y la sociedad civil).

The present article has the fundamental purpose to introduce the academics and uninformed reader in the almost unknown problematic of the exclusion of old people in the Central American region. It parts from the universal and solidarity premise, that are the social politics called to guaranty the social welfare of this aged group. That's why, the research have privilege the exploratory known of social politics, programs and services in Panamá and Costa Rica, at the light of the social dimension of welfare and the opinions and perspective of the agents related (old people, institutions and social organizations).

---

1 El autor es sociólogo.



*Publicaciones recientes*  
**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS  
SOCIALES – COSTA RICA**  
**Julio / Diciembre, 2010**

Menjívar, Mauricio. (2010): **JULIO NUNCA MÁS... Obra escogida de Rafael Menjívar Larín**, (San José, Costa Rica: FLACSO).

Escalera Reyes, Javier; Benavides Calvo, Nury. (2010): **Turismo sostenible, desarrollo local y articulación regional transfronteriza en el río San Juan (Costa Rica-Nicaragua)**, (San José, Costa Rica: FLACSO).

**Colección de Cuadernos Ciencias Sociales**

Menjívar Ochoa, Mauricio. (2010): **Cuaderno de Ciencias Sociales No. 154**. La Masculinidad a Debate, (FLACSO / SAREC).

Van Lidth de Jeude, Marije; Schütte, Oliver. (2010): **Cuaderno de Ciencias Sociales No. 155**. “GAM (ISMO)” Cultura y Desarrollo Urbano en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica, (FLACSO).

## Lineamientos para autores

1. La *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (RCCS) constituye un espacio para quienes deseen publicar artículos sobre la realidad social centroamericana, desde la perspectiva histórica, sociológica, antropológica o politológica. La Revista acepta artículos basados en investigación empírica sustantiva y documental o que introduzcan debates teóricos pertinentes para la comprensión del contexto centroamericano. Se tomarán en cuenta solamente artículos inéditos en español o en inglés que no hayan sido enviados simultáneamente a otra publicación.
2. La Revista consta de tres secciones. La principal intentará tener naturaleza temática pero está igualmente abierta a otras contribuciones que no correspondan al tema seleccionado. La sección “Voces Nuevas” está reservada a investigadores nuevos, especialmente a estudiantes de posgrado con tesis ya finalizadas. Finalmente hay una sección de reseña bibliográfica.
3. Los artículos aceptados en principio por la dirección de la Revista, son sometidos a la consideración de dos evaluadores profesionales independientes, antes de definir su publicación.
4. Junto con el artículo, los autores deben enviar un currículum resumido no mayor de dos páginas, y señalar la sección de la Revista en la que quieren publicarlo. Los artículos deben acompañarse de un doble resumen, en español y en inglés, del artículo. Cada resumen no debe superar las 100 palabras.
5. La extensión para artículos de la sección principal es de un máximo de 12 mil palabras incluyendo notas y referencias bibliográficas. En la sección “Voces Nuevas” se reduce a 10 mil palabras. Y cada reseña bibliográfica no debe exceder las 900 palabras. El texto principal se debe presentar en Times New Roman 12 mientras que las notas irían punto 11.
6. Las referencias en el texto deben de aparecer de la siguiente forma: sea “...se ha argumentado (Torres-Rivas, 1984) que...” o “...Torres-

Rivas, (1984) ha argumentado...”, si la referencia remite a una página o sección específica debe aparecer de la siguiente manera (Torres-Rivas, 1984:37) o (Torres-Rivas, 1985: 30-40).

7. Las notas deben ir a pie de página y deben limitarse al mínimo posible.
8. La bibliografía irá al final de artículo y solamente debe incluir libros y otros materiales citados en el artículo. No se admitirán otros libros y materiales.
9. La bibliografía debe seguir el siguiente estilo:

Libros: Acuña Ortega, V.H. (1986): *Los orígenes de la clase obrera en C.R: las huelgas de 1920 por la jornada de 8 horas*, (San José CENAP/CEPAS).

Artículos en libros: Baumaister, E. (1993): Guatemala: los trabajadores temporales en la agricultura, en S.Gómez y E. Klein (eds.): *Los pobres del campo. El trabajo eventual*, (Santiago, FLACSO/PREALC).

Artículos en revista: Uthoff, A. y Pollack, M. (1985): “Análisis microeconómico del ajuste del mercado del trabajo en Costa Rica, 1979-1982”, *Ciencias Económicas*, Vol.V, No.1.

Utilice letras (por ejemplo, Pérez Brignoli 1994a, Pérez Brignoli 1994b) para diferenciar trabajos de un mismo(s) autor(es) en el mismo año.

10. Los materiales extraídos de Internet deben aparecer de la siguiente manera: Pérez Sáinz, Juan Pablo (2000). *Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración social del Istmo Centroamericano*. (CA 2020 Documento de Trabajo, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde). Extraído el 08 de setiembre de 2010 desde [http://ca2020.fiu.edu/Themes/Juan\\_Pablo/JPPS.pdf](http://ca2020.fiu.edu/Themes/Juan_Pablo/JPPS.pdf). Cualquier duda al respecto referirse al estilo de cita de la Asociación Psicológica Americana (APA).

11. Los cuadros tendrán numeración consecutiva (cuadro 1, cuadro 2, etc.) así como las figuras o diagramas. Los cuadros debe contener la fuente de los datos consignada al final.
12. Los gráficos tendrán numeración consecutiva (gráfico 1, gráfico 2, etc.). Los gráficos deberán enviarse por aparte, en formato Excel, con toda la información a fin de que a la hora de diagramar se puedan operar y acomodar adecuadamente dentro del texto.
13. En caso de que el artículo lleve fotografía u otro tipo de imágenes, deben también enviarse por separado, en alta resolución.
14. Los apartados se numeraran con números arábigos. En caso de subapartados se mantiene el número del correspondiente apartado y se le añade un punto seguido de otro número. Por ejemplo: 1.1, 1.2, etc.

Enviar los artículos a la siguiente dirección electrónica:  
revista@flacso.or.cr, atención Rebeca Fonseca especificando que se trata de un artículo para la RCCS.