



FLACSO
Secretaría General

Tomo II
**Voces latinoamericanas sobre
Gobernabilidad Democrática**
Países Andinos - Cono Sur 2011-2012

Juany Guzmán León
Stella Sáenz Breckenridge
(Editoras)



Colección Gobernabilidad y Convivencia Democrática



Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina

Tomo II

Voces Latinoamericanas sobre Gobernabilidad Democrática Países Andinos - Cono Sur 2011-2012

Juany Guzmán León
Stella Sáenz Breckenridge
(Editoras)

Colección Gobernabilidad y Convivencia Democrática

FLACSO Secretaría General

Adrián Bonilla Soria,
Secretario General FLACSO

Coordinadora Colección:
Juany Guzmán León

Editoras:
Juany Guzmán León
Stella Sáenz Breckenridge

321.8
V872v Voces latinoamericanas sobre gobernabilidad democrática : Países
Andinos-Cono Sur 2011-2012 / Juany Guzmán León, edit ; Stella Saéñz
Breckenridge, edit. -- 1ª. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2013.
226 p. ; 21 x 27 cm.

ISBN 978-9977-68-264-8 Tomo 2

1.Gobernabilidad. 2. Democracia – América del Sur. I. Guzmán
León, Juany, edit. II. Saéñz Breckenridge, Stella, edit. III. Título.

Impreso en San José, Costa Rica por Perspectiva Digital S.A.
Setiembre 2013

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Índice

Presentación	
Adrián Bonilla Soria	5
Introducción	
Juany Guzmán León, Stella Sáenz Breckenridge.....	7
 <i>Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina</i> <i>Consultas Nacionales por países</i>	
Caso Colombia	
Felipe Botero	13
Venezuela 2012: Consulta	
Francine Jácome	27
Ecuador: evidencia empírica al 2012	
Santiago Basabe-Serrano	49
Caso Perú	
Carlos Meléndez.....	67
Caso Brasil	
Pedro Borba, Breno Bringel, Luiz Otávio Ribas	85
Caso Bolivia	
Fernando Mayorga.....	115
Caso Chile	
Catalina Andrea Céspedes Rahal	133
Caso Argentina	
María Clelia Guiñazú	167
Caso Paraguay	
José Miguel A. Verdecchia.....	189
Caso Uruguay	
Vanessa Hernández Texeira.....	205
Preguntas. Instrumento aplicable	
Consultas Nacionales sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina	223

Presentación

El presente libro constituye uno de los resultados de la consulta a diversos actores latinoamericanos, realizada en el marco del proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática –Fase II-, desarrollado por FLACSO con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante el período 2011 al 2012. Este ha sido un proyecto que, entre otros objetivos, se propuso conocer y analizar la percepción de las y los ciudadanos latinoamericanos sobre un conjunto de factores que definen las relaciones entre convivencia y gobernanza en la región. Para ello se realizan en 18 países del subcontinente entrevistas a personalidades nacionales.

Es importante destacar, que el proyecto mencionado, también realizó el segundo estudio de opinión (con más de 9000 personas consultadas en los mismos países, con un promedio de 500 consultas por país, de las capitales y/o ciudades más importantes)*, muchas de cuyas preguntas coinciden o abordan las temáticas que se plantearon en las entrevistas personales de las consultas nacionales.

En esta perspectiva, FLACSO pone a la disposición de las sociedades latinoamericanas, de la academia, las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos y de quienes en particular tienen la responsabilidad en la toma de decisiones públicas en sus más diversos niveles; una base de datos realmente importante que recoge la percepción de ciudadanas y ciudadanos comprometidos con el desarrollo de la región, lo que piensan y proponen sobre América Latina y sobre su país en particular. Consideramos también importante poner este libro de manera especial a la disposición de estudiantes universitarios e investigadores, ya que genera nuevo conocimiento que debe ser debatido, contrastado, referido, comparado y a partir de estos análisis, elaborar propuestas y recomendaciones, como herramienta también para la formación de capacidades y conocimiento más profundo de los desafíos que en convivencia política enfrenta la región.

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

FLACSO expresa su reconocimiento y gratitud a todas las personas que de manera desinteresada dieron su opinión, aquí consignada, para comprender cada vez más el pensar y sentir de las y los latinoamericanos; de igual forma reitera su agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), por el apoyo al Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

Adrián Bonilla Soria
Secretario General
FLACSO

* Véase. Rojas Aravena, F. y Guzmán León J. (coord.). *La confianza, requisito de la convivencia política: Estudio de opinión en Latinoamérica 2011-2012*. FLACSO- IPSOS-AECID. San José, 2013.

Introducción

Los procesos de construcción de la convivencia política y la gobernabilidad, es claro que no resultan de la reflexión ante un escritorio, sino ante todo de la consulta, el diálogo, la construcción colectiva de la ciudadanía sobre sus aspiraciones, temores e incertidumbres. No obstante aprehender conceptualmente ciertos temas, es preciso situarse en el canal de la gente, sus preguntas y sus percepciones sobre las relaciones entre unos y otros, las relaciones con las instituciones de la democracia, desde las más cercanas, hasta las de alcance nacional, para tener mayor criterio a la hora de identificar los desafíos a la convivencia, pero también las rutas para orientarse en la dirección de una mayor convivencia democrática.

Este ha sido el punto de partida que, en el marco del Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, en que se inscribe este libro¹, fue adoptado para realizar las que llamamos consultas nacionales sobre gobernanza y convivencia y que se recogen en este volumen. Las consultas nacionales, lo mismo que el estudio de opinión realizado también en 18 países de América Latina, consideramos es un recurso especialmente valioso, porque fue posible replicarlo con tan solo dos años de diferencia².

Las consultas nacionales realizadas refieren a entrevistas en profundidad realizadas a 15 personalidades del país vinculadas a los poderes del Estado, la academia, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil y son complementadas con la convocatoria a “grupos focales” en varios países de la región, para poner a dialogar de mejor manera los estudios cualitativos y cuantitativos sobre convivencia política y gobernabilidad en América Latina, desarrollados en el marco del Proyecto mencionado, pero también en relación con resultados de otras investigaciones regionales y/o nacionales³. De hecho, las consultas individuales a personalidades responden a una selección de las preguntas del estudio de opinión, para que luego sea posible la su contrastación⁴.

Es importante destacar que los estudios nacionales realizados por las y los investigadores y que se recogen en este libro, se proponen leer críticamente tanto los resultados para el país respectivo de la encuesta telefónica, como los de las entrevistas; de ahí surgen las conclusiones sobre los rasgos, logros y deudas de cada país en relación con el binomio de gobernabilidad y convivencia democrática. Los artículos son a la vez, estudios de caso, pero sobretodo un insumo, bases de datos calificadas para nuevos estudios e idealmente para la toma de decisiones públicas.

Estos casos nacionales fueron discutidos en el marco de talleres subregionales o, en el caso, de Brasil y México, en talleres-país, para identificar puntos de encuentro y desencuentro, similitudes, diferencias, entre países y en el conjunto de la región.

En esta perspectiva, resulta de especial interés, destacar interrogantes, observaciones y algunas recomendaciones que surgen de los talleres realizados y que dan a estas “Voces Latinoamericanas” un mayor eco y sobre todo, muestran la necesidad de avanzar no solamente en el conocimiento de la región y de cada uno de sus países y comunidades; sino también, en la estrategia clave de de que ese conocimiento se obtenga mediante una opción explícita de participación, consulta y convocatoria a la ciudadanía: que la gente en América Latina pueda

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

² Los resultados también ha sido publicados. Guzmán Juany, Sáenz Stella. *Voces Latinoamericanas sobre Gobernabilidad Democrática*. FLACSO. San José, Costa Rica. 2010, Guzmán Juany, Rojas Francisco. *La política sí importa, la inseguridad preocupa y la violencia impide el desarrollo*. FLACSO. San José, Costa Rica. 2010. Guzmán Juany, Rojas Francisco. *La Confianza: requisito de la convivencia política*. FLACSO. San José, Costa Rica. 2013.

³ *Taller Nacional México* 8 de noviembre, 2012 - FLACSO México. *Taller Subregional Cono Sur y Países Andinos* 26 y 27 de noviembre, 2012 - FLACSO Chile. *Taller Nacional Brasil* 7 de diciembre, 2012 - Río de Janeiro, Brasil. *Taller Subregional Centroamérica y Caribe* 10 y 11 de diciembre, 2012 - FLACSO Guatemala.

⁴ Ver anexo, Instrumento aplicado en las entrevistas a personalidades claves.

hablar y decir lo que piensa, se sienta parte en el proceso de construcción y logro de sus propias expectativas.

De este modo, como resultados de las discusiones tanto a nivel nacional como en los talleres subregionales; es posible identificar tres ejes en la relación entre gobernanza y convivencia política. En el eje vertical se ubica la Gobernanza y en el horizontal, la Convivencia Política. El eje transversal que cruza esa parábola correspondería al cumplimiento de las reglas del juego democrático.

Los factores del eje de la Gobernanza hacen énfasis en las relaciones verticales, las relaciones de la ciudadanía con las autoridades públicas en las democracias de la región. Estos factores dan cuenta de la confianza en las instituciones públicas, en los políticos, en los medios de comunicación, en los medios de intermediación (los partidos políticos, principalmente), que contribuyen a canalizar las demandas de la ciudadanía ante las autoridades públicas. También se encuentran aquí los mecanismos de interlocución, es decir, cómo hacerse escuchar, incidir, en los procesos de tomas de decisiones, si es mediante el voto, las protestas, las manifestaciones, las vías institucionales.

En relación con el eje de la Gobernanza hay varios elementos que se pueden concluir de los resultados obtenidos:

- ✓ Hay una generalizada desconfianza de la ciudadanía y un ensanchamiento de la brecha de la ciudadanía y las autoridades públicas, que está marcado sobre todo por la desconfianza a la categoría que se han llamado los políticos. Esta desconfianza también es extensiva a las autoridades públicas y en algunos casos roza con desconfianza en los procesos democráticos. Para el caso de Centroamérica y el Caribe está la singularidad del caso Cubano por el régimen político vigente en el país pero cada uno de los países muestra sus singularidades, en donde también resalta el caso de Honduras que con la experiencia del golpe de Estado en el 2009, marca un punto de inflexión importante y plantea la pregunta de hasta donde la confianza “rompe el saco” y toca en lo sustantivo el sistema político y lo deja en condiciones de extrema vulnerabilidad.
- ✓ Se observa también que los partidos políticos no son los únicos y ni siquiera los principales medios intermediación y de canalización de las demandas, hay una creciente importancia de los medios de comunicación como el mecanismo de intermediación, tienen un peso específico e importante como instituciones que se hacen escuchar.
- ✓ En relación con los mecanismos de interlocución, es decir, las formas para incidir en los procesos de toma de decisiones; en algunos países a pesar de una desconfianza importante en las instituciones y en la categoría que hemos llamado los políticos, ello no se ha traducido necesariamente en abstencionismo o en perjuicio del voto o sufragio que es el mecanismo por excelencia de participación formal; aunque en otros países de la región sí se expresa en términos de crecimiento del electorado que se abstiene de votar y que coincide con el crecimiento de la desconfianza en las instituciones. No obstante, sí se ha incrementado la utilización de otros mecanismos para hacerse oír por las autoridades públicas. Tal es el caso de las protestas, de las manifestaciones públicas, de la participación de lo que se ha llamado “la democracia en la calle” que es el hacerse escuchar por medio de manifestaciones públicas. En relación con este último aspecto, también hay matices; por un lado, que la manifestación es un derecho consignado en la mayoría de las legislaciones y de las constituciones de los países, pero en otros, hay un “bloqueo al bloqueo”; es decir, hay sectores que están posicionados de manera privilegiada en sistemas políticos que reclaman en contra de las manifestaciones públicas, un costo económico o una violación al derecho de la libre circulación. Mientras tanto, del otro lado, quienes apoyan las manifestaciones consideran que tienen un techo

muy bajo o un piso muy movedizo, a saber, en qué medida esas manifestaciones son capaces de incidir de manera efectiva en una relación más eficaz y de incidencia en la toma de decisiones.

Con respecto del segundo eje, de Convivencia Política y que está centrado sobre todo en las relaciones horizontales, las relaciones entre pares, entre ciudadanas y ciudadanos individualmente o por medio de grupos organizados, relaciones entre los actores. La convivencia política incluye las relaciones entre los funcionarios de las instituciones, pero no en tanto autoridades públicas sino nuevamente en tanto actores con derechos ciudadanos dado que la convivencia política refiere precisamente a la convivencia mediada por lo público.

Las variables tratadas tienen que ver con la solidaridad, con la capacidad de reconocerse en el otro, el reconocimiento de los demás como interlocutores válidos, el respeto de las diferencias bis a bis la discriminación y la exclusión; el entorno de la seguridad, el contexto de la desigualdad. Todos estos factores son analizados para precisar cuál es la experiencia de la convivencia política y cuáles son esas condiciones objetivas en las que se desarrolla la convivencia o la aspiración a la convivencia democrática en la región. Al respecto, en términos generales se manifiesta que entre los ciudadanos y ciudadanas latinoamericanas hay altos niveles de solidaridad en términos de confianza entre pares, de ayudarse en los problemas, de reconocimiento de unos y otros; pero se convive o coexiste esa confianza básica, paradójicamente con altos niveles de intolerancia de distinto tipo o de irrespeto a las diferencias que tienen que ver con diferentes ejes de vinculación como la diversidad sexual, la condición de discapacidad, la condición de género, la condición étnica, la ascendencia étnica (en particular pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes).

Otro de los aspectos que se plantea como un desafío a la convivencia, refiere a las condiciones de desigualdad imperantes. Diversas comunidades viven con escenarios de pobreza y grandes carencias, rodeadas de un entorno de opulencia y despilfarro. Estas fracturas parecen estar a la base de la violencia, de la inseguridad, con altos grados de exclusión que deterioran la convivencia.

El tercer eje que tiene que ver con el acceso y cumplimiento de las reglas, muestra la validez del principio de la democracia que apunta a “la certeza de las reglas frente a la incertidumbre de los resultados”. Esto es, que existan las reglas, que las conozcan los habitantes y que esas normas protegidas por la constitución y las leyes sean de acceso universal para la comunidad política. Una de las conclusiones que se extrae de los casos analizados es que se tiene una enorme deuda en América Latina respecto de los temas de justicia, no solamente que muchas personas no confían en el sistema de justicia y no acceden a él al no ver una esperanza de justicia pronta ni cumplida; sino también que está percibido como salpicado por acusaciones de corrupción y de impunidad, es decir que no solo hay dificultades con la opción de creer, de tener expectativas de que se acceda en igualdad de condiciones, sino que la ley parece valer para algunos y no para todos, o más para unos que para otros.

Hay diferencias en el conjunto de América Latina, en varios países, el poder judicial, el sistema de justicia tiene gran importancia como Uruguay, Chile, Argentina, Costa Rica, que consideran que tienen un sistema de justicia con una credibilidad importante y hay otros que consideran que su sistema de justicia tiene deudas todavía mayores en temas de acceso a los juicios, especialmente, que la comisión de delitos lleve a los responsables a los tribunales de justicia efectivamente.

Finalmente, otro elemento que se plantea son las expectativas a futuro, porque la convivencia no es estática es dinámica entonces también genera condiciones de esperanza, de posibles soluciones en donde hay una gran incertidumbre o preocupación. Estas expectativas a futuro tienen que ver con dos variables:

- ✓ La capacidad de respuesta que tienen los sistemas democráticos de la región para mejorar la convivencia política y en las condiciones que hay y los recursos con que cuentan nuestras sociedades para mejorar las deudas pendientes. Se perciben diferencias en cada uno de los países, pero se hace evidente que, con relación a los sistemas de justicia si ha habido avances importantes en la mayoría de los países en mejorar e institucionalizar procesos, coordinación de los procesos judiciales, avanzar en actualizar la normativa, legislaciones nacionales, intercambios de experiencias entre países.
- ✓ En relación con las deudas pendientes hay una preocupación casi generalizada en el sentido de que las condiciones de inseguridad que prevalecen en la región no están siendo atacadas por las causas que las provocan, sino que las políticas que se han puesto en marcha son sobretodo de carácter reactivo. Como ejemplo, en el caso de la seguridad ciudadana, las políticas están más vinculadas a la represión, a la respuesta inmediata y menos a estrategias de más largo plazo que enfrenten la desigualdad y la pobreza, mediante la redistribución del ingreso, como causas que cada vez hay más acuerdo que están a la base de la inseguridad y la violencia.

De este modo, más allá de las diferencias y particularidades nacionales, es posible identificar elementos que se sugiere continúen estudiándose para una mayor comprensión de la relación gobernanza y convivencia en América Latina, principalmente a partir de algunas variables clave:

- **Confianza:** En relación con la confianza se plantea la necesidad de precisar si esta interpela directamente a la democracia o la desconfianza que expresan las y los latinoamericanos apunta más a cómo opera en este momento la democracia. Hay también que distinguir y recuperar las particularidades sobre las causas que abonan a la desconfianza, sino también, a quién se dirige la desconfianza: los políticos, las instituciones políticas, Es importante destacar las diferencias nacionales que matizan el tema.

Relacionado con este punto, está la pregunta sobre los procesos de recuperación de la confianza, que puede pensarse como una paradoja, sobretodo cuando están vinculados a la presencia de liderazgos carismáticos. Tal es el caso de Chávez o Morales.

La coyuntura que se vive en los países debe también contextualizar las percepciones de la gente. En algunos casos el debate sobre la confianza expresa situaciones de polarización como se plantea en el caso de Venezuela, ya que según a quien se consulte o hay mucha confianza o mucha desconfianza, ello muestra la complejidad de darle excesiva importancia a una sola variable, como garante de identidad del régimen político.

Seguridad: La percepción de inseguridad se muestra de manera casi generalizada. Sin embargo, nuevamente hay que actuar con cautela sobre afirmaciones gruesas, porque esa percepción no necesariamente coincide con condiciones de victimización o de medidas preventivas para enfrentar la inseguridad. El papel de los medios de comunicación también se hace necesario que sea analizado, para valorar su influencia en estas percepciones; pero sobretodo en la paradoja aparente en que los debates sobre seguridad y violencia parecen estar invisibilizando rezagos de carácter cultural donde la violencia intrafamiliar o la violencia contra las mujeres en particular, no está siendo incluida en el marco del conjunto de la percepción de seguridad, ni tampoco en las políticas públicas. Se miran como problemas paralelos, “específicos” sin que se inscriban en el contexto de la multidimensionalidad de la seguridad y la convivencia que expresan⁵.

⁵ Ver amplio debate sobre estos temas en, Guzmán Juany, Sáenz Stella. *Seguridad y convivencia democrática: múltiples dimensiones de la relación*. FLACSO, San José – Costa Rica. 2013.

Lo anterior es evidente en las consultas realizadas a personalidades de los distintos países de la región. La violencia intrafamiliar, es tomada en consideración según el perfil de las personas que son entrevistadas, por ejemplo mujeres de organizaciones de mujeres. Sin embargo, en el estudio de opinión, las personas entrevistadas en términos generales, no relacionan la violencia intrafamiliar con la percepción de seguridad.

Movilización y Protesta: Es interesante observar que la capacidad de convocatoria de gremios o sindicatos revela, más allá de lo que digan sobretudo los medios de comunicación comerciales, un reconocimiento de hecho por parte de la ciudadanía como instancias que son escuchadas y tienen cierta capacidad de intermediación. Hay una vinculación entre intermediación y protesta, de alguna manera se le está dando un reconocimiento, una legitimidad a la convocatoria para expresarse en la calles. Ello muestra una coincidencia tanto en la consulta a las como en el estudio de opinión pública. Pareciera ser un mecanismo que ha llegado para quedarse en nuestras democracias, es una forma de vincularnos entre nosotros, es una carta de legitimidad el manifestarse colectivamente. En todos los casos se muestra este mecanismo como un medio no solamente de canalización de demandas, también de expresión de la desconfianza, de la protesta, de la denuncia, de las reivindicaciones específicas que da cuenta de ello.

Otro elemento a considerar es que las personas tienen suficiente confianza en el sistema como para salir a protestar y no perder su trabajo al día siguiente, no los asesinan, no desaparecen, como sucedió en décadas anteriores de autoritarismo y dictadura. Por lo tanto las protestas adquieren una carta de legitimidad, y las convierte en un factor para la convivencia, siendo una manera para manifestarse democráticamente y no solo por las vías institucionales. Hay voces que claman calificando a los manifestantes como “antisistema”, pero parece que las manifestaciones más bien empoderan a la ciudadanía, ante las autoridades públicas.

Tolerancia: Si bien es baja en términos generales, debe destacarse que se ha avanzado en los niveles de respeto a la diferencia y la tolerancia. En varios países está en la agenda pública y en la legislativa el reconocimiento de derechos para poblaciones tradicionalmente excluidas. Ello es evidente sobre todo con respecto a derechos sexuales y reproductivos y, la legislación si bien no siempre responde a las mayorías, con respecto al reconocimiento de derechos humanos, si no se cuentan con una base mínima de acuerdo mayoritario por lo menos entre quienes representan a las organizaciones más influyentes en los congresos nacionales, no se logran aprobar. Por ello el mérito está en que han incursionado en la agenda pública y están enfrentando a ciudadanos, organizaciones, iglesias, academias y gobiernos de diferentes países de la región, a comprometerse y asumir responsabilidades en relación con el reconocimiento de estos derechos.

No puede dejar de señalarse el carácter excepcional que en relación con este conjunto de variables, muestra la consulta personal realizada en Uruguay, tanto como los resultados del estudio de opinión en este mismo país. En efecto, con la mencionada excepción del caso de Uruguay, que requiere una observación más de cerca, precisamente porque se aleja de las tendencias regionales; en términos generales lo que ha manifestado la relación de estos grandes factores en la región y lo evidencian las diversas “Voces latinoamericanas”; la desconfianza en las instituciones, la inseguridad, el incremento desmedido de las protestas como forma de interlocución con las autoridades, aunque estas no lleven a crisis política; la baja tolerancia y la intermediación centrada en los medios de comunicación de masa y no en los partidos políticos; se constituyen en variables clave para continuar estudiando y observando las rutas en la construcción de la gobernanza y la convivencia política en la región.

El texto se presenta en dos tomos, debido a que refiere a las consultas nacionales realizadas en 18 países y la reflexión que suscita en cada uno de ellos la contrastación entre el abordaje

cuantitativo, del estudio de opinión; y el abordaje más cualitativo de las entrevistas personales en profundidad. En este segundo tomo se incluyen: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia, Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay.

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

Juany Guzmán León

Coordinadora

Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática

FLACSO

Stella Sáenz Breckenridge

Asistente Investigación

Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática

FLACSO Secretaría General

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática
en América Latina*

Consultas Nacionales

Caso Colombia

Felipe Botero

Reporte final Colombia

Felipe Botero⁶

I. Confianza en las instituciones **a. El Congreso y los políticos**

La pregunta sobre la confianza en las instituciones partía de la premisa de que en Colombia hay bajos niveles de confianza respecto de los políticos e instituciones políticas. En general, la gran mayoría de los entrevistados confirmó este supuesto y señaló. De las respuestas se puede inferir que son dos los factores que explican los bajos niveles de confianza. De un lado está el desconocimiento de la labor de la Rama Legislativa y del otro está la percepción generalizada de la política como una actividad eminentemente corrupta.

Respecto al primer factor, se afirma que el desconocimiento de parte de los votantes de la institución legislativa como tal y de las funciones de sus miembros debilita el vínculo entre representantes y representados. Tal como sugiere un entrevistado “la gente no sabe por qué vota, ni para qué vota, lo cual abre un camino muy amplio [...] para que cualquier interferencia sea muy fecunda.”⁷ Con esto, señala que los votantes no construyen una relación con sus representantes basada en la gestión de sus intereses. De esta manera son vulnerables a prácticas clientelistas, y en particular en las últimas décadas en el país, a elegir a representantes con nexos con grupos ilegales (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes). Como se señala más adelante, esto tiene consecuencias negativas sobre el funcionamiento de la democracia.

Adicionalmente, los entrevistados sugirieron que la evaluación negativa del Congreso por parte de los ciudadanos tiene que ver con una incapacidad para entender la naturaleza misma del legislativo. Al respecto, se afirma que el Congreso “[e]s un escenario natural de disenso y su misma naturaleza genera de entrada una reacción negativa con el Congreso. Es decir, ahí la toma de decisiones es lenta porque se da una discusión y porque es una arena donde se encuentran distintas posiciones.”⁸ Por su naturaleza, las labores de los congresistas son menos visibles que las de los miembros del ejecutivo. Los presidentes o los alcaldes tienen un programa que cumplir y una agenda de gobierno que desarrollan. Los resultados de su gestión son mucho más concretos y evidentes para las personas. Por el contrario, como señala un entrevistado, “una persona en una corporación pública no puede desarrollar su programa porque él va es a negociar y la lógica de las corporaciones públicas es construir acuerdos. Nadie obtiene todo, pero así es como funciona la democracia y eso la gente no lo entiende.”⁹

Ahora bien, en cuanto al segundo factor explicativo de la desconfianza está la percepción de corrupción, tema que salió a flote en varias de las entrevistas. Al igual que en muchas partes, algunos políticos han sido protagonistas de escándalos por corrupción. (Por ejemplo, usar su influencia para nombrar allegados en cargos directivos de agencias estatales y posteriormente exigir un porcentaje del costo de los contratos que celebra dicha agencia). Sin embargo, estas experiencias sirven para que los ciudadanos formulen generalizaciones sobre la clase política en su totalidad. Entonces, al sumar el desconocimiento de las funciones con la percepción de corrupción, la percepción que se tiene del Congreso, y de la política en general, es negativa.

Los entrevistados también coinciden en afirmar categóricamente que los efectos de la desconfianza en las instituciones son negativos para la democracia. Se identifican al menos tres áreas en las que se manifiesta el efecto negativo. Primero, la desconfianza afecta la posibilidad de construir carreras

⁶ Director de Posgrados. Profesor Asociado Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. ebotero@unidades.edu.co

⁷ Entrevista con Gustavo Gómez.

⁸ Entrevista con José Ricardo Puyana.

⁹ Entrevista con Juan Fernando Londoño.

políticas. Dado que es una actividad con mala reputación, personas bien calificadas optan por dedicarse a otros oficios por la carga negativa asociada con el rol de políticos. Así lo señalan dos entrevistados:

[L]os más beneficiados con esta imagen de corrupción absoluta de los políticos, son los políticos corruptos, pues porque no tienen ningún costo [de entrada a la carrera política], esa es la verdad, punto. En cambio sí se les bajan [los costos] un poquito por todos...es como un manto ahí de duda. Entonces eso es muy duro porque de entrada pierden su estatus y yo creo que esto disuade a mucha gente de hacer política y que se va y no hace política por esto.¹⁰

Y es que como se desconfía tanto, la gente se desentiende. Entonces como la gente asume que todos los políticos son unos ladrones o ineptos o incapaces, es mejor no ocuparse de la política y se retrae de la política. Y ese es un efecto perverso porque justamente en la medida en que mucha gente se retrae de participar, pues hay más espacio para que los que queden sean los que tienen intereses más sesgados y posiblemente corruptos.¹¹

Segundo, la desconfianza en el congreso genera apatía de las personas respecto a los procesos democráticos. Por tanto, las personas deciden no involucrarse y no participar, lo cual tiene efectos deletéreos sobre el funcionamiento de la democracia. Así lo percibe uno de los entrevistados: “[Es negativo] porque lo aleja de la actividad política y hace que el ciudadano mire con recelo la actividad política, que es una actividad buena, que es una actividad principal dentro de la vida y la convivencia pacífica dentro de cualquier Estado.”¹²

Por último, la percepción de desconfianza también tiene como efecto que se limita la capacidad del Congreso de ejercer adecuadamente su función de contrapeso del poder ejecutivo. Así lo describe un entrevistado:

Pues hay un pacto de entrada en el mismo proceso de la política pública en el sentido que se termina convirtiendo en lo que la literatura llama esos congresos de *rubber stamp*, donde no ejercen una función real de contrapeso al ejecutivo sino que pasan, digamos, su función termina pasando mucho más por esa relación transaccional y no por una relación que es el ideal entre el ejecutivo y el legislativo: el contrapeso.¹³

b. El poder judicial

En términos de la apreciación sobre el poder judicial en Colombia, los expertos coinciden en afirmar que, por su misma complejidad, hay tanto desconfianza como confianza en la justicia. Priman, sin embargo, las apreciaciones negativas que señalan a la justicia tanto como ineficiente y como irrelevante.

Respecto a la ineficiencia, se aduce que a pesar de que los procesos judiciales son asequibles para la población en general, su duración es excesivamente larga. De esta forma, el mecanismo institucional para resolver conflictos no funciona adecuadamente. Las personas prefieren no llevar sus querrelas o problemas a las instancias judiciales en vista de que el proceso mismo puede tomar muchos años. Así lo sintetiza una entrevistada:

[S]i hay una rama del poder público en Colombia que la gente *tiene* la sensación de que definitivamente *no* se constituye en una institución que le dé respuesta a sus demandas, es la rama judicial. Y eso tiene el problema de que además no es un

¹⁰ Entrevista con Aquiles Arrieta.

¹¹ Entrevista con Juan Fernando Londoño.

¹² Entrevista con Jorge Gómez Villamizar.

¹³ Entrevista con José Ricardo Puyana.

problema de percepción, sino que los número están ahí para mostrarle constantemente a la gente que es una de las ramas que menos eficiencia tiene.¹⁴

Al mismo tiempo se señala que la justicia juega un papel marginal en la democracia. Tanto por sus problemas internos, como por problemas de relación con los otros poderes y con la ciudadanía, hay una percepción de que el poder judicial no afecta en gran medida la vida de las personas o el funcionamiento institucional del país. Al respecto, se afirma que “en general, los fallos de la Corte [Constitucional] no le importan [a la gente].”¹⁵ Por supuesto que a la persona a la que se le protegen sus derechos le importa la sentencia sobre su caso en particular. Sin embargo, no se ha logrado establecer el precedente como mecanismo importante de procedimiento judicial. Por esta razón, la Corte Constitucional tiene que proferir sentencias en las que reitera las decisiones que ha tomado en casos anteriores y que los jueces en las primeras instancias tienden a pasar por alto. Por otro lado, también se afirma que los funcionarios judiciales, principalmente los jueces, no reconocen la relevancia de su papel en una democracia.

Entre las causas de los problemas de la Rama Judicial se señalaron varios problemas estructurales. En términos de presupuesto, un entrevistado recalcó el papel marginal que juega la administración de justicia en el entramado burocrático en Colombia:

Para entender la situación del sistema judicial partamos de una referencia totalmente objetiva: El presupuesto general de la nación en este año para el año 2013, vale 185 billones de pesos. Para un poder del Estado, que es el poder judicial se le dejó la suma de 2.4 billones de pesos. Entonces si uno hace esa comparación uno ya tiene una perfecta deducción de cuál es el peso que tiene la Rama Judicial o el poder judicial en la institucionalidad colombiana. Es decir, un peso completamente virtual, es un peso alegórico.¹⁶

En términos de la estructura misma, se mencionó como un problema de la justicia el número excesivo de magistrados de altas cortes. Un entrevistado lo describió de la siguiente manera:

El otro problema es que haya cuatro altas cortes. Eso es impresentable. Ahí hay noventa altos magistrado, entre Corte Suprema, Corte Constitucional, Concejo de Estado y Concejo de la Judicatura. A eso súmele los ochocientos magistrados de tribunal, cifra en la cual incluyo los magistrados auxiliares de las altas cortes que, digamos, en la jerarquía son como magistrados de tribunal.¹⁷

El problema con gran número de jueces es doble. De un lado, hay una número muy elevado de altos magistrados y magistrados judiciales cuya asignación salarial mensual debe consumir un porcentaje no despreciable del presupuesto total de la administración de justicia. Pero por otro lado, lo más serio del número de altas cortes y de magistrados tiene que ver con la capacidad de actuar de forma coordinada. A esto se hacía referencia cuando se señalaba la ausencia de precedente. Es muy difícil tener líneas jurisprudenciales claras cuando hay cuatro cortes y noventa magistrados fallando sentencias. Si bien hay una demarcación clara entre las competencias de cada una de las cortes, no es difícil suponer que los fallos pueden tener implicaciones que se traslapen con las jurisdicciones de otras cortes; lo cual a la postre crearía inseguridad jurídica.

Adicionalmente, hay dos temas de percepción negativa de la justicia que aparecen reiteradamente en las entrevistas y que merecen mención. De un lado está el tema de la politización de la justicia y del otro el tema de la corrupción. Con respecto al primer tema, varios entrevistados coinciden en afirmar que en años recientes hubo un cambio en conformación de la burocracia de la

¹⁴ Entrevista con Sandra Borda.

¹⁵ Entrevista con Gustavo Morales.

¹⁶ Entrevista con Gustavo Gómez.

¹⁷ Entrevista con Gustavo Morales.

administración de justicia. Mientras que hace una década, o más, se tenía la impresión de que las cortes eran lugares meritocráticos a las que llegaban los abogados mejor preparados del país, hoy en día se cree que hay tráfico de influencias para llenar los cargos en diferentes niveles de rama judicial. De acá se desprende el problema de la corrupción. En la medida en que no hay confianza sobre los procesos de selección de los jueces y otros funcionarios de la justicia, se abre la posibilidad para suponer que las decisiones que toman no necesariamente están motivadas por la aplicación estricta del derecho. Se genera la suspicacia de que sus decisiones pueden estar sesgadas por los intereses de terceros.

Por último, es importante hacer una referencia a la acción de tutela, figura introducida por la Constitución de 1991, que se ha constituido en un referente importante y positivo del funcionamiento de la justicia en Colombia, tal como lo señalan varios de los entrevistados. Sobre la tutela se resalta su agilidad y eficiencia como mecanismo para proteger los derechos de los individuos. De esta manera, es una herramienta con la que puede contar la ciudadanía cuando sabe que otros mecanismos no les darían los mismos resultados. Las siguientes tres citas ilustran este punto:

[E]n medio de todo, se salva la acción de tutela. Este tipo de mecanismos expeditos, ágiles, han sido muy importantes para el sistema judicial en su conjunto y para que las personas accedan a la tutela. Usted ha podido ver como en materia de salud, de educación, de ese tipo de derechos, [...] han sido pretensiones vehiculizadas atípicamente por los jueces. Eso ha ocurrido en muy pocos países del mundo. Entonces el sistema judicial viene a llenar vacíos del sistema político. Eso crea muchos problemas a la justicia constitucional.¹⁸

Pero yo sí creo que [la tutela se] percibía más como el único lugar donde podía haber algo de esperanza para la gente. Y obviamente la Corte Constitucional jugaba ahí un rol muy importante.¹⁹

Y se confía bastante que [la tutela] es como el instrumento más expedito, más rápido para conseguir lo que el congreso no logra. En el caso de las personas LGBT es el sistema judicial, es la tutela, es la demanda de inconstitucionalidad la que ha logrado algo.²⁰

Así se resalta el hecho de que no todas las percepciones sobre el funcionamiento de la justicia son negativas. De hecho, como se señalaba antes, la Rama Judicial se caracterizó en las entrevistas como compleja y diversa y en ese sentido se señalaba que había aspectos que funcionaban bien y otros que funcionaban mal.

II. Tolerancia y discriminación

Esta sección pretendía indagar sobre la percepción que tienen los entrevistados de los niveles de tolerancia y solidaridad, así como posibles discriminaciones que existen en Colombia. Por una parte, sus opiniones están divididas con respecto a la solidaridad de la ciudadanía en sus comunidades. Por otra, se encontró un relativo consenso con respecto a los avances y problemas de tolerancia sexual y racial que tiene el país. Esto, teniendo en cuenta el reconocimiento de un marco legal que promueve y defiende la tolerancia en dichos sentidos.

Con respecto al primer hallazgo, la percepción frente a la solidaridad de la ciudadanía son en su mayoría bajas, pues buena parte de los entrevistados afirma que a las personas se les discrimina

¹⁸ Entrevista con Eduardo Cifuentes.

¹⁹ Entrevista con Mónica Roa.

²⁰ Entrevista con Marcela Sánchez.

por ser distintas, así como que, en términos generales, no se aceptan a las personas tal y como son. Sin embargo, conviene destacar que a pesar de esta percepción generalizada, se afirmó que con frecuencia se encuentran personas dispuestas a ayudar en caso de tener problemas.

A pesar del carácter personal de la preguntas y del método usado para recoger la información, la repuestas de los entrevistados se pueden asociar a los resultados del Estudio de Opinión hecho por la FLACSO en 2011. Dicho estudio también da cuenta de opiniones divididas frente a los temas de discriminación y solidaridad. En efecto, el estudio señala que los colombianos perciben que la tolerancia sexual, política y de género se práctica “casi siempre” en un 34%, y, por contraste, que se practica “casi nunca” en un 42%.

Otra semejanza entre el estudio y las respuestas de nuestros entrevistados, se encuentra en el hecho de que tanto los entrevistados como los colombianos piensan que alguien estaría dispuesto a ayudar en caso de necesidad. En las encuestas, la tendencia de nuestros entrevistados fue a responder afirmativamente a esta pregunta, y en el Estudio de Opinión se encuentra que el 60% de los ciudadanos piensa que dicha ayuda es posible. Por contraste, mientras las respuestas de nuestros entrevistados muestran una tendencia a no creer que a las personas se les acepta tal y como son, el 72% de los colombianos del Estudio de Opinión cree que esto sí ocurre.

De otra parte, el país parece estar en un momento de cambio actitudinal frente a la discriminación y a la intolerancia propiciado, entre otras cosas, por la Constitución de 1991, el Estado, y el activismo político de los ciudadanos. Cada uno de estos actores es descrito y entendido como parte fundamental de una transición hacia el respeto por las diferencias y la tolerancia. En general, se los percibe como defensores de la diversidad y la diferencia en tres grandes ámbitos: en lo jurídico porque crean marcos legales que protegen los intereses de aquellos grupos y personas que generalmente son discriminados; en lo político, pues tramitan y defienden los intereses de estos sectores; y en lo organizacional ya que procuran garantizar que en la cotidianidad los derechos sean respetados. Así lo dejan ver algunos entrevistados: “[El respeto y la aceptación de las diferencias sexuales es] una situación de tensión porque se da un proceso de apertura, de respeto a las diferencias que ha venido, obviamente, del lado del empoderamiento de esos grupos, de esas minorías.”²¹

Adicionalmente, el aspecto legal y normativo es considerado como uno de los pilares que hace posible dicho cambio “[C]reo que uno puede decir que hay un marco constitucional y un marco legal que [...] en un escenario ideal facilitarían la reducción de niveles de intolerancia y [facilitaría] la convivencia entre sectores.”²²

A estos elementos que median en los procesos de tolerancia y de discriminación, también se suman actores y mecanismos que promueven esos cambios, tales como el Estado y las acciones de tutela. En ese sentido, se percibe al Estado como “un gran igualador. [Que en sus entidades cuenta] con indígenas, negros, y gente de provincia”, y a sus instituciones como promotoras de la “[L]a diversidad racial y regional que [...] en el sector privado aún no se ve.”²³ Por su parte, la acción de tutela es entendida como otro mecanismo de igualación frente a las discriminaciones que existen en la comunidad. Esto es así porque esta acción judicial está encaminada a proteger y hacer cumplir los derechos constitucionales con los que cuentan los ciudadanos y que en no poca ocasiones son vulnerados. Como actor principal de este tipo de procesos se encuentra la Corte Constitucional y sus fallos son de obligatorio cumplimiento.²⁴

Finalmente, se destaca que los grupos más discriminados son aquellos que no responden a modelos coloniales y patriarcales. De allí que la valoración de la integración de los extranjeros en el país

²¹ Entrevista con Aquiles Arrieta.

²² Entrevista con Sandra Borda.

²³ Entrevista con Gustavo Morales.

²⁴ Ver discusión sobre la tutela en la sección I.b.

esté mediada por la raza del extranjero y por su estatus socioeconómico. De allí también que quienes más padecen los efectos de prácticas discriminatorias sigan siendo las mujeres, tanto en la esfera privada como la pública. Ejemplo de estas percepciones son las respuestas en ambos sentidos de algunos entrevistados:

Sí [a los extranjeros se le integra] muchísimo. No hay nada más sexy que tener un amigo extranjero.²⁵

Depende, es que una cosa es ser ecuatoriano o peruano indígena, pobre, [...] y otra es ser [rubio] europeo, así sea [pobre].²⁶

El balance frente a la mujer es muy fuerte, lo cual muestra que Colombia es una sociedad profundamente patriarcal. Culturalmente la mujer soporta los rigores de las pautas de comportamiento que se heredan desde lo religioso y pasan por lo estético y concluyen en lo familiar. Entonces, los roles de la mujer siempre han sido subordinados. O sea que en términos de igualdad en materia de género, los desbalances son muy fuertes.²⁷

Finalmente, este aparte también tenía como objetivo conocer la posición de los entrevistados en términos de las causas y las posibles soluciones para los problemas de seguridad. Por su parte, nuestros entrevistados coincidieron en que además de políticas encaminadas a finalizar el conflicto, es indispensable que el trabajo en las causas estructurales del conflicto. En general, se entendieron como causas estructurales aquellas condiciones socioeconómicas que obligan a los individuos a vivir en pobreza extrema y sin ningún tipo de propiedad privada. Adicionalmente, como solución para los problemas de seguridad se acusó la falta de presencia estatal en aquellos lugares donde el conflicto armado es más intenso.

Frente a las causas estructurales, algunos entrevistados resaltaron que el gobierno actual ha venido desarrollando estrategias que potencialmente pueden acabar con el conflicto y que, a su vez, resarcen aquellas condiciones que han ayudado a crearlo. Así lo manifestó un entrevistado:

La idea de Santos de tratar de afectar o de poner el problema de la legalización de las drogas para quitarle insumo a los grupos armados. El tema de ley de tierras y de víctimas es también tramitar las causas que supuestamente justifican los ataques de la guerrilla, y un poco es tratar los problemas estructurales.²⁸

III. Seguridad

Para hablar del tema de seguridad en Colombia es preciso hacer una contextualización sobre las particularidades del caso. Si bien la mayoría de los países de América Latina han vivido experiencias de conflicto interno o han tenido experiencias de dictaduras y gobiernos autoritarios, la historia colombiana es diferente. Colombia es el único país de la región que ha sufrido un conflicto armado interno por más de medio siglo y es el único conflicto activo en la región. Adicionalmente, el conflicto ha dado pie a la creación de grupos paramilitares de extrema derecha cuyo objetivo es combatir a la guerrilla en sus propios términos. El panorama se complejiza aún más con la presencia constante desde la década de 1970 de organizaciones dedicadas a la producción y tráfico de drogas ilegales. El narcotráfico se convirtió, entonces, en un motor y financiador de la guerra en el país de suerte que tanto guerrillas como paramilitares lo han utilizado como mecanismo para financiar sus esfuerzos bélicos.

Así pues, el término “seguridad” tiene un significado más amplio en Colombia que en otros países de la región. En primera instancia, la seguridad hace referencia a la situación del conflicto armado.

²⁵ Entrevista con Alejandra Barrios.

²⁶ Entrevista con Angélica Lozano.

²⁷ Entrevista con Gustavo Gómez.

²⁸ Entrevista con Aquiles Arrieta.

En segunda instancia, el término denota la situación de criminalidad urbana asociada o no al conflicto. Adicionalmente, es clave señalar un acontecimiento coyuntural de la mayor relevancia que sin duda tuvo impacto sobre las percepciones de seguridad de los entrevistados. Al momento de realizar las entrevistas el gobierno de Colombia y las FARC habían anunciado su interés en iniciar unos diálogos para encontrar fórmulas para ponerle fin al conflicto armado. Se trata pues, de una situación excepcional que afecta la forma en la que los entrevistados abordan el tema de la seguridad entendido en el sentido de conflicto con la guerrilla.

Vale la pena señalar que el conflicto armado colombiano ha sido el centro de las cuatro últimas campañas presidenciales. Precisamente, fue la política de la lucha contra grupos al margen de la ley, la que se convirtió en el bastión del gobierno de Álvaro Uribe. Su continuidad determinó en gran medida el ascenso al poder de Juan Manuel Santos. Sin embargo, debido a la puesta en marcha de los diálogos de paz y al aumento de la percepción de inseguridad en este gobierno, tal continuidad se ha puesto en entredicho y ha sugerido revisar qué tanto ha cambiado tanto la situación de seguridad como las políticas usadas.

Es en este contexto que nuestros entrevistados sugieren un continuismo con diferentes matices y énfasis. Por una parte, se destacó que junto con las políticas de confrontación con la guerrilla, el gobierno de Uribe se caracterizó por el tono beligerante que usó. Esto en gran parte coincidía con el hecho de que las políticas de seguridad del gobierno Uribe fueron el eje central de sus programas, y que durante éste los niveles de seguridad aumentaron. En palabras de una de las entrevistadas:

[Se trata de] una política que tiene un nivel de consistencia en su concepción y en su implementación clarísimo [...] todos los programas del gobierno y todas las distintas áreas de gestión del gobierno estaban coordinadas y estaban diseñadas para que funcionara de acuerdo con el plan de seguridad, que era la prioridad del gobierno.²⁹

Del mismo modo, se afirmó que ese gobierno fue exitoso en la construcción de la agenda política nacional en la que logró poner en el centro del debate el *issue* de las políticas públicas la seguridad. Ese era un tema que no había aparecido en la agenda, o lo había hecho de forma marginal. Los gobiernos anteriores a Uribe habían tenido otras como sus preocupaciones centrales. En el caso de Pastrana el tema fueron los diálogos de paz y en el de Samper fue la lucha contra la corrupción (en el marco de las acusaciones de las infiltraciones de dinero del narcotráfico en su campaña presidencial). Uribe, desde su campaña política, fue enfático en señalar que la prioridad era enfrentar a las guerrillas y que la seguridad nacional era precondition para otros problemas como el desarrollo económico o social. En este sentido lo señaló un entrevistado:

Pero pienso que el problema fundamental que teníamos nosotros —pues aparte de los estructurales como la pobreza y la falta de presencia del Estado en otras partes— era la falta de autoridad y la falta de presencia de autoridad en muchos lados. Y creo que eso mejoró bastante.³⁰

Así, la evaluación de la seguridad durante los períodos presidenciales de Uribe fue positiva en la medida en que aumentó la percepción de seguridad de los ciudadanos y, asimismo, hizo de las políticas de seguridad un elemento fundamental del programa de gobierno de su sucesor. Sin embargo, las políticas de seguridad acarrearón hechos que fueron negativos en términos del respeto de los derechos humanos. Se arguyó entonces que la política de seguridad fue tuvo costos importantes: “Hubo cosas colaterales enormes; tragedias horribles como los «falsos positivos,»³¹ y

²⁹ Entrevista con Sandra Borda.

³⁰ Entrevista con Luis Bernardo Mejía.

³¹ Los “falsos positivos” son el lamentable eufemismo con el que se conoce en el país el escándalo de las desapariciones y posterior asesinato de civiles inocentes por parte de los militares. Se trató de personas humildes que fueron engañadas con falsas ofertas de trabajo en lugares diferentes a su lugar de residencia. Después de asesinarlos, los militares los vestían con camuflados y plantaban armas en la escena del crimen, la cual era reportada como un combate con supuestos guerrilleros. El incentivo para hacer esto era reportar buenos índices en la lucha antiterrorista.

todas las distorsiones que eso pudo traer.”³² Adicionalmente, algunos entrevistados hicieron referencia a la criminalización de las prácticas que podían entenderse como contradictorias del discurso oficial, incluso si estas eran plenamente democráticas. Para nuestros entrevistados, la criminalización de los grupos al margen de la ley se extendía hacia aquellos que contradecían el discurso oficial:

[L]a gran importancia que tuvo el gobierno Uribe en materia de seguridad fue la aplicación de una política de exterminio del enemigo. Era el propio compatriota que hacía como guerrillero. Y la criminalización de comportamientos que son democráticos: criminalización de la protestas, criminalización del pensamiento distinto³³

Yo creo que en general en Colombia hay una gran continuidad en las políticas públicas de seguridad. Lo que cambió a mi modo de ver durante el gobierno de Uribe fue el tono y el compromiso del presidente. Digamos, [...] el presidente Uribe tenía una actitud frente a las FARC y frente a sus detractores que invitaba a la aniquilación: hay que acabar con el enemigo, matar la culebra... ¿sí? Creo que Santos continúa las mismas políticas, pero las pone al servicio de una causa distinta, que es la causa de terminar el conflicto por la vía del diálogo y la solución negociada.³⁴

Como se ve, con respecto a la continuidad de las políticas, en general se afirmó que el gobierno actual persiste en el enfrentamiento militar aunque haya presentado la posibilidad de solucionar el conflicto mediante el diálogo. En ese sentido, se discutió el hecho de que la política de seguridad y la percepción se sostienen en el programa del gobierno de Santos, pero —como se mencionó— con nuevos órdenes, matices y un tono diferente. De allí que uno de los entrevistados asegurara lo siguiente:

[En] el gobierno actual yo creo que ese nivel de consistencia se ha perdido un poco, tanto por el inicio de los diálogos de paz, [como] [...] porque la política de seguridad pasa a ser *un* área de la gestión del gobierno, pero no se constituye en *el* eje central de toda su gestión. Entonces es simplemente un escenario distinto. Si eso se traduce o no en un retroceso en materia de seguridad a nivel nacional, yo no lo tengo tan claro.³⁵

En balance, los entrevistados hacen un reconocimiento de los grandes avances que se han hecho en el país en materia de seguridad. Le reconocen al gobierno Uribe haber utilizado una estrategia efectiva de lucha contra las guerrillas. Los éxitos en materia de seguridad estuvieron acompañados por políticas de crecimiento económico, lo cual tuvo un impacto significativo sobre la percepción generalizada de que el país marchaba por buen camino y se resolvió la desesperanza que se vivía a finales de la década de 1990 cuando arreció el conflicto armado y el país entró en recesión económica. Así mismo, los entrevistados son críticos de la forma y el estilo presidencial de Uribe. Se reconoce allí un retroceso en el respeto por los valores democráticos y la institucionalidad. Estas críticas están conspicuamente ausentes cuando los entrevistados se refieren a la administración de Santos.

IV. Representación política (movimientos sociales y protesta)

La discusión sobre los mejores mecanismos para que las personas pudieran ser oídas por las autoridades abrió una veta muy importante sobre la representación política en general. La percepción mayoritaria es que en Colombia hay severas falencias en este tema. Los medios de comunicación —en particular la radio— son percibidas por los entrevistados como los mecanismos que mejor le permiten a los ciudadanos transmitir sus demandas al Estado. Esto es preocupante

³² *Íbid.*

³³ Entrevista con Gustavo Gómez.

³⁴ Entrevista con Luis Fernando Londoño.

³⁵ Entrevista con Sandra Borda.

porque señala la debilidad que aqueja a los partidos políticos, que, por definición, deberían ser el principal mecanismo de comunicación entre ciudadanos y autoridades. Sin embargo, también hay escepticismo sobre la forma en la que los medios cumplen esta función. Sobre la falla general de los mecanismos de representación, la opinión de una entrevistada es particularmente elocuente:

Los [mecanismos de representación] que existen son ineficaces y no hay canales donde se tramiten con perspectiva de transformación de la realidad, de protección de sus derechos o de medidas con respuesta más allá de un recibido o un radicado y arranca Kafka. O de una bulla de un perifoneo mediático amarillista, que va a lo cosmético y no a lo estructural. Entonces si la pregunta es cómo me parece que es la situación, pues es perversa. Cuando me lees como catorce opciones, yo te digo que ninguna [cumple bien la función de representación].³⁶

Un escepticismo parecido se aprecia en la percepción de otro entrevistado al referirse tanto a los partidos políticos como a los medios:

Deberían ser los partidos políticos y no lo son. No es ese el mecanismo, ni porque los partidos lo quieran y puedan hacer, ni porque el ciudadano siente que es el partido quien lo va a ayudar a hacerlo, ¿sí? Creo que ahí hay un distanciamiento muy fuerte y eso habla obviamente de no sé si de crisis de representación o al menos un déficit, las tradicionales instituciones representativas no están cumpliendo su función de tramitar una necesidad de un ciudadano en una política o al menos un tema en la agenda. Ahí están los medios, pensé en los medios, ¿no? Pero no es un mecanismo real que permita transmitir preocupaciones. O sea, porque los medios transmiten las preocupaciones que les da la gana y las que son mediáticas, obviamente. Las que les permiten vender pauta de lo que es escandaloso, ¿no? Y no lo que es necesidad real.³⁷

Hay sitios donde por ejemplo los medios de comunicaciones regionales tienen agendas bastante sesgadas por los intereses económicos no sólo de los dueños sino también de los periodistas: si a la administración local no le pautan entonces ahí hay un problema. Yo creo que el país ha ido creciendo en tener más sociedad civil, en tener más redes sociales, más control ciudadano.³⁸

Fue justamente esta tendencia a la representación y trámite de intereses particulares la falencia más común para los entrevistados. El hecho de que los intereses de la comunidad no se tramiten ni encuentren respuesta en las instituciones políticas, y que los medios de comunicación seleccionen los intereses que comunican, ha tenido un efecto positivo en medio de todo el desgaste institucional. Se trata de las acciones que emanan de la misma ciudadanía (en organizaciones de minorías o protestas) con el fin de hacer públicas sus necesidades e intereses.

Los blogs que emulan medios de comunicación como La Silla Vacía [<http://www.lasillavacia.com>], o blogs que sencillamente surgen del activismo y son medios de canales activistas, como Malbarracín [<http://www.malbarracin.com>], por ejemplo. Entonces yo pienso que esta situación de participación sí está. Todos estos movimientos muestran que la gente sí está dispuesta a hacer política, sí está dispuesta a actuar pero que no sabe ni cómo, ni dónde, ni con quién. Y entra una desarticulación social³⁹.

³⁶ Entrevista con Angélica Lozano.

³⁷ Entrevista con José Ricardo Puyana.

³⁸ Entrevista con Juan Fernando Lodoño.

³⁹ Entrevista con Aquiles Arrieta.

No obstante, a pesar del activismo de la ciudadanía, las repuestas de los entrevistados sobre el tema suscitaron una situación un tanto paradójica: si los canales institucionales y los medios de comunicación no tramitan con eficiencia las necesidades de la ciudadanía, y, por contraste, ha sido esta quien se ha encargado de tales procesos, ¿cómo se explica que mecanismos tan tradicionales como la protesta se consideren como poco usados? De acuerdo con las respuestas obtenidas, esta situación puede ser entendida de, al menos, dos formas.

La primera tiene que ver con la concepción de la protesta como tal. Como se discutió e ilustró arriba, uno de los rezagos de la administración Uribe fue la criminalización de la contradicción y la oposición en Colombia. En consecuencia, es posible entender que la protesta sea poco usada en tanto las personas prefieren no expresarse a ser tachadas como criminales.

Venimos de una criminalización a ultranza de la protesta social y vamos hacia una, digamos, aceptación de alguna manera histórica de la protesta social como un mecanismo de expresión democrática. Entonces, yo estoy observando que sobretodo en el gobierno Santos la protesta social, pues de alguna manera sí no logra los cánones de lo que significa un derecho constitucional a expresarse, sí ha tenido alguna trascendencia⁴⁰

Adicionalmente, la criminalización de la protesta y el efecto que esto tuvo en su uso también tiene causas objetivas como la infiltración de este mecanismo por parte de grupos al margen de la ley:

No sé si esto pueda estar vinculado también con los golpes sucesivos que ha recibido en Colombia el sindicalismo, que ha sido siempre un gran articulador de marchas. El hecho de que las FARC y los paramilitares manipularon a buena parte de la población en sus marchas, y que eso las desacreditó. Pero, digamos, uno no observa en Colombia que se utilice de manera espontánea o de manera estratégica la calle por parte de movimientos, como se podría hacer⁴¹.

Así, el poco uso de la protesta también está relacionado con su efectividad. En efecto, varios de los entrevistados consideraron que además de tener protestas clásicas, que se realizan tanto más por tradición que por descontento, esta actividad difícilmente tiene los efectos que se esperan. En ese sentido, es particularmente revelador el testimonio de una entrevistada quien cuenta que esta afirmación no solo se debe a cuestiones de percepción:

Pues yo he estado en 20000 [protestas] en mi vida, y estaré en otro tanto. Nunca — salvo estas macro protrestas— nunca gente de mi entorno que no es activista como yo, ni ciudadanos muy activos, mis tías, mis primos, mis hermanos, salió a una marcha. Eso no los convoca a ellos. En la protestas en Colombia nos movilizamos los de siempre.⁴²

Finalmente, es importante destacar que para los entrevistados el uso de la protesta es bueno y conveniente para la democracia. Es importante porque como se vio, hay razones por las que se estigmatizan estas acciones y a sus ejecutores. Y, el hecho de que se considere conveniente, significa que independientemente del contexto político y social, se respeta y se dignifica la necesidad de oponerse a las decisiones políticas que afectan a la ciudadanía:

El hecho de que haya más protestas me parece sano y bueno porque significa que el descontento y los problemas se canalizan a través de una expresión civil, pública y democrática. Entonces a mí eso me parece bueno en una democracia. Creo que lo que

⁴⁰ Entrevista con Gustavo Gómez.

⁴¹ Entrevsita con Eduardo Cifuentes.

⁴² Entrevista con Angélica Lozano.

es grave es cuando a la gente no la dejan protestar, no la dejan manifestar, no la dejan organizarse.⁴³

V. Lista de entrevistados

1. Aquiles Arrieta, Magistrado Auxiliar, Corte Constitucional
Entrevista realizada el 17 de octubre del 2012.
2. Alejandra Barrios, Directora, Misión de Observación Electoral
Entrevista realizada el 10 de octubre del 2012.
3. Sandra Borda, Profesora Asociada, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes
Entrevista realizada el 4 de octubre del 2012.
4. Eduardo Cifuentes, ex Magistrado Corte Constitucional (1991-2000), ex Defensor del Pueblo (2000-2003)
Entrevista realizada el 30 de octubre del 2012
5. Jorge Gómez Villamizar, Representante a la Cámara por Santander (Partido Liberal)
Entrevista realizada el 30 de octubre del 2012
6. Gustavo Gómez, Magistrado, Consejo de Estado
Entrevista realizada el 25 de octubre del 2012
7. Juan Fernando Londoño, ex Viceministro de Justicia (2011-2012)
Entrevista realizada el 9 de octubre del 2012
8. Angélica Lozano, Concejala, Concejo de Bogotá (Movimiento Progresistas)
Entrevista realizada el 18 de octubre del 2012
9. Luis Bernardo Mejía, Profesor Asistente, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes
Entrevista realizada el 9 de octubre del 2012
10. Gustavo Morales, Superintendente de Salud
Entrevista realizada el 26 de octubre del 2012
11. José Ricardo Puyana, Subsecretario, Secretaría de Educación de Bogotá
Entrevista realizada el 25 de octubre del 2012
12. Mónica Roa, Directora, Women's Link Worldwide
Entrevista realizada el 24 de octubre del 2012
13. Marcela Sánchez, Directora, Colombia Diversa
Entrevista realizada el 26 de octubre del 2012
14. John Sudarsky, Senador (Partido Verde)
Entrevista realizada el 1 de noviembre del 2012
15. Piedad Zuccardi, Senadora (Partido Social de Unidad Nacional)
Entrevista realizada el 30 de octubre del 2012

⁴³ Entrevista con Juan Fernando Londoño.

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática
en América Latina*

Consultas Nacionales

Caso Venezuela

Francine Jácome

Introducción

En el marco del proyecto desarrollado por la FLACSO y la AECID sobre “Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina”, el presente informe tiene el objetivo central de presentar un seguimiento para el año 2012 del trabajo presentado anteriormente sobre el caso de Venezuela⁴⁶. En éste se destacó la polarización política existente en el país, señalándose que 53% de los entrevistados en aquella ocasión opinó que no existía diálogo⁴⁷. Dado que esta situación no ha cambiado, en la mayor parte de los actuales resultados se destaca las diferencias de perspectivas entre los sectores oficialistas y de oposición así como los matices internos en cada uno de ellos.

Es de notar que el año 2012 estuvo especialmente marcado por la campaña electoral presidencial, en la cual resultó ganador el presidente Chávez que, después de 14 años en el poder, fue reelecto por 4ª. vez. En el campo de la oposición se produjo una situación inédita en el país, ya que en febrero de 2012 se efectuaron elecciones primarias para que la ciudadanía escogiera al candidato de la MUD, una coalición de partidos políticos que fue creada en enero de 2008. Las elecciones presidenciales del 7 de octubre, fecha adelantada por el CNE, ya que tradicionalmente los comicios presidenciales se efectúan el primer domingo de diciembre, fueron criticadas en el sentido del ventajismo y utilización de recursos del Estado por parte del candidato oficialista.

Aunque la oposición no triunfó y el presidente Chávez logró su reelección para un mandato de 6 años (2013-2019) que llevaría a su permanencia en el poder por 20 años, la diferencia fue menor que en las elecciones presidenciales de 2006, cuando fue de 60-40%. En esta ocasión fue, según las estadísticas del CNE la relación fue 55-44%.

En este contexto, los resultados de las entrevistas efectuadas después de los comicios presidenciales, se presentan en cinco secciones referidas a los niveles de confianza en diferentes instituciones; tolerancia y discriminación; seguridad ciudadana; los principales canales de relación con las autoridades; y las perspectivas futuras en relación a protestas y movilización. Cabe señalar que en algunos de los indicadores evaluados en este informe existen consensos respecto a las problemáticas del poder judicial, la seguridad ciudadana así como los escenarios de protestas y movilizaciones en el corto plazo.

Desconfianza

Es importante tomar en consideración que el presidente Hugo Chávez llega al poder en 1998 con un discurso centrado en la antipolítica y el antipartidismo, respondiendo a estos sentimientos que se habían venido gestando en el país, especialmente en las décadas del 80 y 90. Esto como resultado de la aplicación de algunos aspectos de un proyecto neoliberal a comienzos de los 90 que también se fundamentó en un discurso de la antipolítica, señalando que los políticos eran corruptos e ineficientes; que no hacían falta. Los partidos y dirigentes fueron sustituidos por los medios de comunicación. Inclusive se fueron generando partidos nuevos que trataron de

⁴⁴ Las entrevistas para este informe fueron realizadas por Grecia Benaya y se efectuaron entre octubre y noviembre de 2012. En la sección de entrevistados, se presenta un perfil de los 15 participantes.

⁴⁵ Directora del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticas (INVESEP).

⁴⁶ Carrero M., Alirio (2011): Consulta sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina. Caso Venezuela, en Guzmán, Juany y Stella Saénz (Coords.): **Voces latinoamericanas sobre gobernabilidad democrática**, San José-Costa Rica, FLACSO/AECID, pp. 140-148. (www.convivenciademocratica.org).

⁴⁷ Éstas fueron efectuadas entre marzo y abril de 2010. *Ibid.*

diferenciarse de los tradicionales, tales como la Causa R y el mismo MVR del entonces candidato Hugo Chávez.

Partidos políticos

En 2012, continúa existiendo una diferencia importante respecto a cómo se percibe el papel de los partidos e instituciones políticas así como sus niveles de confianza. Con respecto a los partidos políticos, desde el sector de la oposición se identifican básicamente 7 elementos que han contribuido a la desconfianza. Uno de los puntos en que hubo mayor consenso entre los entrevistados fue que han perdido su vocación de servicio y que sus intereses personales y/o partidistas están por encima de los ciudadanos a los que representan. No se dedican a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y sus comunidades, por lo que se ha desvirtuado el concepto de bien común y bienestar colectivo.

En segundo lugar, se sostuvo que los partidos políticos han dejado de ser un puente entre la sociedad y el Estado, debido a que no fueron capaces de desarrollar procesos de cambio y de modernización tanto a su interior como en el Estado. Las mismas organizaciones no llevaron a cabo reformas internas y por eso surgen actores políticos extra-partidos, como lo fue el caso del presidente Chávez antes que fundara su partido MVR para poder participar en los comicios de 1998. Los partidos se fueron separando de los ciudadanos, aparecían únicamente en períodos electorales, por lo que se percibió que su único interés era mantenerse en el poder. Asociada a ello, se encuentra la percepción generalizada de parte de la ciudadanía de incumplimiento de las promesas, por lo que han perdido credibilidad y se considera que no son coherentes. Para la ciudadanía era incomprensible que se deteriorara cada vez más el nivel de vida con el enorme potencial de Venezuela producto de la renta petrolera.

En cuarto término, se expresó que desde la perspectiva de la ciudadanía los mecanismos representativos hoy en día no son suficientes, pues se eligen representantes y luego éstos se alejan de las necesidades de sus electores. Otro de los temas fundamentales para explicar la pérdida de confianza en los partidos y sus líderes es la ausencia de ética, pues se percibe que son oportunistas a lo cual se suma la problemática de la corrupción.

Las dos últimas causas principales para la creciente desconfianza son, por un lado, la ausencia de relevo generacional dentro de los partidos ya que se percibe que los políticos tradicionales se desacreditaron y no han dado paso a los jóvenes liderazgos. Por el otro, la ausencia de los partidos y sus líderes en momentos cruciales. Una de las académicas entrevistadas destacó que se han producido fallas en cuanto a su presencia en momentos importantes durante los últimos años, por ejemplo el caso de la Coordinadora Democrática (2002-2004), momento en el cual estuvieron prácticamente ausentes.

Desde los sectores oficialistas, se partió de la premisa que hay una tradición de desconfianza con la vieja forma de hacer política, por el hecho que los políticos atendían a intereses personales/partidistas y no tenían un proyecto de país. Evalúan que en el presente eso está cambiando. Uno de los puntos resaltantes es la creciente crítica hacia el modelo de democracia representativa que, según uno de los funcionarios gubernamentales, se ha impuesto en Occidente y mundialmente, llegándose a la conclusión que hay una crisis del modelo, por lo que existe una desconfianza generalizada respecto a la llamada “democracia”.

Se sostuvo que en la actualidad hay un mayor grado de confianza en los políticos, lo cual ha logrado superar la desconfianza que existía antes de la elección del presidente Chávez en 1998. Esta nueva credibilidad de los políticos está centrada en la figura del presidente Chávez, lo cual se ha demostrado en los resultados electorales que han girado en torno a su figura en los cuales ha triunfado (1998, 2000, 2006 y 2012). Se destaca que la oposición no ha logrado tener este tipo de

liderazgo único. Sin embargo, uno de los académicos entrevistados puntualizó que a partir 2009-2010, comienza a generarse una etapa de apatía por la falta de eficiencia del gobierno.

En conclusión, un punto fundamental, es que en la actualidad se está desarrollando desde el poder, un modelo de democracia directa en el cual los partidos y los políticos, incluso del oficialismo, tienen poco espacio de participación. Desde el poder, no son considerados como actores de intermediación. Se plantea una relación directa entre el líder y el pueblo, aunque se reconoce que el presidente Chávez ha creado un partido, pero que éste tiene la finalidad de estar al servicio de su liderazgo personal.

Sin embargo, varios entrevistados señalaron que parece aumentar el convencimiento que los partidos son necesarios, aunque sea para ganar elecciones tanto desde el oficialismo con el PSUV como en la MUD. Una de las académicas entrevistadas sostuvo que existe una tendencia hacia la revalorización de los partidos, aún en el marco de la “contrademocracia” que existe no solamente en el país sino a nivel global. En este sentido, otro entrevistado puntualizó que puede estarse desarrollando una tendencia a participar más a través de las redes sociales que de los partidos en sectores profesionales y medios de la sociedad. Sin embargo, se estima que en los sectores populares los partidos siguen siendo el principal medio de movilización.

Pese a la conformación del PSUV, un entrevistado del área jurídica consideró que, en el fondo, el actual gobierno mantiene una postura antipolítica pues no cree en el diálogo, en la negociación ni en los acuerdos para la participación. Destacó que tiene un corte eminentemente autoritario pues en la práctica se ha eliminado el Estado de Derecho y se ha producido una ruptura de la institucionalidad.

Instituciones políticas

Desde la perspectiva de los entrevistados más cercanos a la oposición, se identificaron básicamente 4 ejes que consideran inciden sobre la actual desconfianza en las instituciones políticas. El de mayor importancia fue identificado como el desmantelamiento de la institucionalidad, pues consideran que existe una falta de planificación que no permite que las instituciones den respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Especialmente desde las experiencias de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil, se puntualizó que en la medida en que hay un fortalecimiento y ampliación del proceso de recentralización, existe menos capacidad para atender los problemas específicos de las personas; todo termina decidiéndose en la capital y esto en la práctica está generando una realidad de gran ineficiencia. Dicha situación influye en gran medida sobre los gobiernos regionales y locales que no pueden cumplir con sus competencias debido a que se les ha restringido su capacidad de gestión y de atención. Igualmente, una de las entrevistadas pertenecientes a una organización de la sociedad civil enfatizó que también las comunidades han visto mermar su capacidad de ser gestoras de su desarrollo, pese al discurso del actual gobierno central respecto a los concejos comunales, que estima no funcionan en la práctica.

Adicionalmente, se identifican las instituciones con las personas que ocupan los cargos (los políticos). En este sentido, existe un déficit en la cultura política que no permite reconocer y respetar a las instituciones como tales, que las defina como un conjunto de reglas, procedimientos que deben respetarse independientemente de las personas que ocupen cargos públicos. Como resultado, el descrédito de los políticos se fue transmitiendo a las instituciones a lo cual se suma un pobre desempeño de las instituciones. Además, existe incertidumbre respecto a las instituciones del Estado, pues aunque existen leyes no se cumplen. Hay una aplicación discrecional de la ley a lo cual se añade la desconfianza en cuanto a la defensa de los derechos.

Aunque se puntualizó que no es un problema nuevo, en segundo término se señaló la corrupción, que en los últimos años han aumentado considerablemente fundamentalmente definido como el aprovechamiento de lo público para beneficio particular.

En tercer lugar, la impunidad, pues no se cree que las diferentes instituciones estén cumpliendo sus deberes y que sean autónomas. Coincidieron varios de los entrevistados tanto del ámbito académico, como de los gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil, que la AN, la Fiscalía, la Contraloría no cumplen con su papel de fiscalización e investigación respecto a las acciones de los otros poderes, especialmente del Ejecutivo. Otra de las instituciones que se considera tiene problemas de confianza es el CNE, pues muchos ciudadanos perciben que las elecciones no son libres, que el órgano electoral no es imparcial y objetivo. Adicionalmente, los entrevistados del área jurídica puntualizaron que en cuanto a los casos de corrupción, si se trata del oficialismo, simplemente no se investigan, por ejemplo el caso del FONDEN. Pero al mismo tiempo, es utilizada como un arma política para perseguir a los opositores. El cuarto elemento fundamental mencionado es la cultura clientelar y paternalista, la cual se estima que se ha exacerbado en los últimos años, llevando a una dependencia aún mayor de la ciudadanía del partido oficial y sus líderes.

Mientras tanto, los entrevistados identificados con el oficialismo tuvieron una visión muy diferente, partiendo de la percepción que la debilidad institucional tiene raíces históricas y que no se trata de los últimos 14 años. En el presente, estiman que se centra en 4 puntos básicos. En términos generales, se señaló que la desconfianza tiene bases ideológicas y políticas. Un funcionario gubernamental entrevistado, explicó que se ha generado en el país una polarización importante, en la cual “la oposición está manejada desde Estados Unidos, nación que está interfiriendo en los asuntos internos de Venezuela, tratando de evitar el desarrollo de un modelo político y económico diferente”. Al respecto, también puntualizó que no se está importando el modelo cubano pues existen diferencias sustanciales.

En segundo lugar, se estima que más bien se está retornando a la credibilidad en las instituciones. Esto se debe a que el presidente Chávez ha logrado un crecimiento en la politización de la sociedad venezolana, por lo que una mayor proporción de la población siente representada tanto por el primer mandatario así como por las instituciones que él ha generado. Por lo tanto, se concluye que la desconfianza respecto a las instituciones está cambiando. Por ejemplo, un diputado oficialista argumentó que ahora en la AN cualquier persona puede conversar con los diputados, existe el “pueblo legislador”, y que también es posible hablar con los ministros.

El tercer aspecto al cual hicieron referencia los entrevistados fue el proceso de creación de nuevas instituciones para adelantar la propuesta de la democracia participativa y protagónica. Sostuvieron que éstas permiten que los ciudadanos se involucren directamente en la resolución de diversos problemas y que desarrollen una actividad política en beneficio de sus comunidades. Como ejemplo, el diputado de la AN por el PSUV, señaló la creación de diferentes espacios de participación, como los consejos comunales, que considera llevan a un retorno en la confianza respecto a las instituciones políticas.

Sin embargo, en cuarto término, se puntualizó que un obstáculo para la concreción de este nuevo modelo es la arraigada cultura política caudillista e individualista. Se percibe que las soluciones a los problemas vienen por esta vía y no a través de las instituciones, pese a que el gobierno del presidente Chávez ha tratado de construir instituciones fuertes, pero en la práctica han mostrado ser ineficaces.

Efectos de la desconfianza sobre la democracia

Desde los sectores opositores, la desconfianza respecto a los partidos e instituciones políticas producen 3 déficits en el sistema democrático venezolano. En primer término, ha conducido a crecientes manifestaciones y prácticas autoritarias. En términos generales, como se señaló anteriormente, se evalúa que tanto el oficialismo como la oposición han utilizado un discurso antipartidista, resultando en el afianzamiento en los últimos 14 años de prácticas cada vez más autoritarias y personalistas.

En este marco, se reconoce como un factor importante es el establecimiento de la MUD que se ha constituido en un espacio para el diálogo, concertación y también para el manejo de las divergencias entre los partidos opositores. Mientras tanto, se sostuvo que la estrategia del oficialismo para las elecciones regionales del 16 de diciembre de 2012 mostró lo opuesto. En el Polo Patriótico no fue posible construir acuerdos entre el mayoritario PSUV y sus aliados, lo que condujo a lo que incluso seguidores del oficialismo consideraran como la imposición de candidaturas por parte del presidente Chávez y a divisiones en distintos estados del país.

Sin embargo, también es preciso notar que esta desconfianza respecto a los partidos estuvo presente en la estrategia de la oposición en el período 2002-2005 que llevó a la etapa “insurreccional” de los sectores opositores liderizada por grupos empresariales, sindicales, medios de comunicación, sectores de la Iglesia así como trabajadores de Pdvsa, que contribuyeron al clima de creciente desconfianza en los partidos.

Asociado a esto, hay que destacar el carácter paternalista que ha tenido la democracia en el país. Hay una percepción utilitaria “te apoyo, pero ¿qué recibo en retorno?”. No se han formado ciudadanos sino clientes. Se está tratando de imponer un proyecto político particular a toda la sociedad, aunque algunos autores sostienen que justamente el problema es que el gobierno ha tratado pero no ha logrado imponer un proyecto hegemónico. Se trata de imponer a través de un marco legal un modelo: por ejemplo, las expropiaciones y más recientemente los “Consejos Educativos”.

En segundo lugar, existe también una pérdida de credibilidad y confianza en la democracia. Al perder la credibilidad en los políticos y en las instituciones se debilita considerablemente la confianza en la democracia. Varios entrevistados, especialmente del área jurídica y de las OSC destacaron que se genera una reacción de apatía; las personas evitan establecer relaciones con las instituciones. Al no haber un marco de convivencia que cuente con un consenso generalizado, en los últimos años se ha generado una desconfianza mutua muy grande entre oficialistas y opositores, lo cual llevó a que uno de los entrevistados se preguntase “¿cómo se puede desarrollar un país en el marco de esta desconfianza?”

Asimismo, se destacó la pérdida la independencia de los poderes y el debilitamiento de las instituciones. La percepción es que existe abuso de poder y la inexistencia de transparencia pues, como se señaló anteriormente, la mayoría de las instituciones han perdido su papel contralor. Hay un debilitamiento de las instituciones y se considera que sin ellas no hay democracia. Varios entrevistados sostuvieron que no puede haber gobernabilidad a través de la democracia directa, pues en la práctica la democracia requiere de instituciones y se advirtió sobre la gravedad de difundir la idea que la sociedad puede funcionar sin instituciones.

Adicionalmente, desde las OSC se mostró una especial preocupación por la creación de una institucionalidad “paralela” en políticas pútiene como resultado que las instituciones oficiales pierdan credibilidad y legitimidad. Señaló una de las entrevistadas de este sector que se está conformando “una burocracia costosísima entre la formal y la “paralela”. Otra entrevistada del sector de Derechos Humanos destacó que dichas estructuras paralelas no tienen ningún tipo de contraloría.

El tercer déficit señalado fue la limitación para la participación ciudadana independiente. Se destacó que los resultados de los comicios presidenciales del 7 de octubre de 2012 mostraron una alta participación electoral; los ciudadanos creen en el voto como instrumento de cambio. Sin embargo, otro entrevistado manifestó preocupación por la falta de confianza en el sistema electoral, pues consideró que muchos ciudadanos votan con desconfianza, lo cual genera dudas respecto a la legitimidad de las autoridades electas y otro señaló que esa desconfianza lleva a la abstención. En este sentido, se puntualizó la ausencia de “empoderamiento”: que los ciudadanos asuman que la política no pertenece solamente a los partidos y a su dirigencia, sino que la ciudadanía también

hace política. Una de las entrevistadas del sector académico, sostuvo que el actual proceso político ha conducido a una profundización de tendencias populistas, pues se percibe que el Estado debe resolver los problemas de cada ciudadano.

Nuevamente, a partir de las entrevistas a funcionarios, académicos, diputados de la AN del sector oficialista se decantaron visiones contrastantes con las anteriores, que pueden resumirse fundamentalmente en 4 puntos. En primer lugar, el punto principal de consenso fue que se ha desarrollado un nivel de participación mucho mayor en cuanto a las elecciones presidenciales en contraste con las parlamentarias y más aún con las regionales y locales. El hecho que existan muchas elecciones y que los niveles de participación en éstas sean altos, demuestra que existe mucha confianza en la democracia. Los bajos niveles de abstención indican una confianza en el voto. Aquí llama la atención que pese a que el discurso oficial le resta importancia a la democracia representativa, se toman las elecciones como un indicador importante. La perspectiva es que elecciones más mecanismos de participación ciudadana conducen a mayores grados de democracia.

En segundo término, se destacaron los niveles de confianza que tiene el presidente Chávez. Un funcionario del poder Ejecutivo, puntualizo que más bien existe un nivel de confianza mucho mayor lo cual se demuestra en el hecho que en las encuestas (hasta octubre 2012) el primer mandatario tenía niveles de confianza superiores al 55%, aunque se consideraba que eran mucho mayores. En el momento de las entrevistas, antes de la anunciada recaída en su salud, se señaló que podía haber aumentado la desconfianza respecto al presidente Chávez debido a su enfermedad así como también a la ineficiencia del equipo de gobierno, lo cual consideró se estaba enfrentando a través de la autocrítica. Sin embargo, en líneas generales, se evaluó que había una gran confianza en las políticas del gobierno, lo cual se evidenció en los resultados electorales del 7 de octubre.

Asimismo, se juzgó como fundamental el paso de la democracia representativa a la democracia participativa y protagónica, pues se está generando una mayor confianza en las instituciones. Sostuvieron los entrevistados del sector oficialista que hoy en día hay un mayor conocimiento sobre la Constitución, sobre las leyes que se discuten y aprueban en la AN. El diputado del PSUV ante la AN, afirmó que “los protagonistas son los concejos comunales y las comunas. Los diputados y gobernadores son solamente voceros del pueblo.”

Por último, se señaló que desde los sectores opositores, existen actores que debilitan la democracia. En primer lugar, los medios de comunicación que se han convertido en actores políticos, incluso más poderosos que los partidos. Por ejemplo, señaló uno de los funcionarios gubernamentales entrevistados que “en las primarias de la oposición, impusieron a un candidato.” Desde el sector académico, se sostuvo que otra debilidad es la del poder legislativo, que debería jugar un papel mucho más activo. Una de las críticas importantes hacia la política actual del mismo sector oficialista, la realizó otro entrevistado del sector académico que mostró preocupación porque se está “torpedeando desde arriba a las organizaciones sociales y populares, no se está permitiendo que participen. Por lo tanto, hay un descrédito respecto a las nuevas instituciones que se han creado pues no se permite que funcionen en la práctica.”

Confianza en el sistema judicial

En este indicador, se produjo un consenso importante pues la mayor parte de los entrevistados emitieron opiniones de desconfianza en el poder judicial, señalándose múltiples limitaciones y obstáculos. Entre los problemas más importantes se destacaron 8. En términos generales, la debilidad del Estado de Derecho y defensa de los Derechos Humanos. El poder judicial, señaló uno de los entrevistados en el área judicial, siempre ha sido la “cenicienta” en el caso venezolano. Históricamente se ha señalado la necesidad de crear un poder independiente, confiable, imparcial y eficaz, pero ello no ha sido posible y en los últimos años se han producido retrocesos importantes.

Otro de los entrevistados en el ámbito judicial, señaló que no es un problema de funcionamiento del sistema sino que se ha perdido la justicia en el país ya que los tribunales, desde el TSJ hasta los municipales, no funcionan de acuerdo a la Constitución y a las leyes. Sin embargo, desde el oficialismo uno de los académicos entrevistados sostuvo que existe una diferencia entre el TSJ y los demás pues tribunales, pues en el primero sí se puede confiar.

Asociado a ello, el segundo punto que se destacó fue la ausencia de independencia de este poder, considerándose que en forma similar al resto de las instituciones del Estado, es débil. Se puntualizó que la misma Presidenta del TSJ declaró públicamente que no es una fortaleza tener división de poderes. Uno de los entrevistados destacó que se han visto casos en los cuales los jueces acogen un dictamen sugerido públicamente por el presidente Chávez y, según denuncias recientes de un ex magistrado del TSJ que está en el exilio, también ha influido en forma privada.

En tercer lugar, asociado al punto anterior se destacó la corrupción judicial. Pese al señalamiento de uno de los entrevistados del oficialismo sobre la imposibilidad actual de negociar decisiones, la gran mayoría estuvo de acuerdo respecto a este punto. Señalaron que está presente en todo el sistema de justicia desde las policías hasta el sistema penitenciario pasando por los tribunales. En cuarto término, asociado a la ausencia de autonomía, se destacó la actual politización del poder judicial. Existe una gran desconfianza y las declaraciones del ex magistrado del TSJ, evidenciaron la manipulación de la justicia desde el poder Ejecutivo. Varios entrevistados sostuvieron que es un sistema de justicia que está totalmente parcializado hacia el gobierno. Por ejemplo, los casos que llegan al TSJ, obtienen decisiones que favorecen al gobierno. Inclusive, varios entrevistados mostraron preocupación por la tendencia actual que el gobierno pasa a desempeñar el papel de juez. Sin embargo, se señaló que la manipulación no es solamente político/partidista sino también de grupos económicos. Además, se argumentó que se está utilizando el sistema judicial para tratar de imponer un proyecto político particular a través de decisiones judiciales que favorecen el modelo del oficialismo. Respecto a la conformación del actual TSJ, se destacó que fue nombrado por una AN que estaba totalmente en manos de los partidos de gobierno.

Como ya se señaló anteriormente, otro aspecto que se considera fundamental respecto a la desconfianza en el sistema judicial es el de la impunidad. Según datos estadísticos, incluso internacionales, más de 90% de los delitos no tienen sanción. No obstante, también aquí difirió uno de los entrevistados del oficialismo que sostuvo que más del 60% de los hechos que ocurren en Venezuela son procesados⁴⁸. Son cuatro los puntos adicionales que se estima generan la desconfianza en el poder judicial: 1) Provisionalidad de los jueces, pues no se están realizando concursos para jueces, lo cual lleva a la ausencia de su independencia; 2) retraso procesal. Por múltiples razones, un juicio puede durar hasta 5 o más años y a esta situación no se puede desvincularse del sistema penitenciario en el cual existen problemas muy graves de violación de Derechos Humanos además de la crisis penitenciaria que se ha agudizado en el último año; 3) ausencia de acceso a la información. Dos de los entrevistados en el área de Derechos Humanos sostuvieron que cuando organizaciones sociales o ciudadanos solicitan información pública, enfrentan el “silencio administrativo.” Inclusive, se están dando casos en los cuales los juicios no son públicos como uno reciente que está asociado al narcotráfico; y 4) ausencia de preparación de quienes dirigen el sistema judicial. En toda su estructura existen fallas que vienen desde las mismas Escuelas de Derecho de las universidades nacionales.

Como se señaló anteriormente, este es uno de los puntos en los cuales hay mayor acuerdo entre los sectores de oposición y oficialistas. En términos generales ambos reconocen deficiencias considerables y muestran mucha preocupación por los efectos que tiene para la ciudadanía, especialmente la de escasos recursos.

⁴⁸ De la **Memoria y Cuenta** de la Fiscalía General de la República correspondiente al año 2011, se deduce que de cada 100 casos menos de 10 llegaron a ser procesados en los tribunales.

Nivel de confianza respecto a diferentes sectores:

De acuerdo al Cuadro N° 1, los sectores que reciben un mayor nivel de confianza (mucho y algo) son los medios de comunicación, la Fuerza Armada, los gobiernos locales, el CNE y los políticos. Mientras que los que generan menos confianza (poco y nada) son el Presidente de la República (60%), la Defensoría del Pueblo (60%), los Tribunales de Justicia (93%) y la Policía Nacional (60%). En este sentido, cabe destacar que los que generan menos confianza son todas instituciones del Estado. En términos generales, se obtuvo que 60% de los sectores mencionados tiene mucha o algo de confianza entre los entrevistados y 40% poco o nada.

En las entrevistas realizadas en 2010, algunos de los sectores evaluados obtuvieron puntuaciones distintas. Hay una coincidencia en otorgarle mayores niveles de confianza a los medios, políticos y partidos, a los militares, mientras que la policía también obtuvo bajos índices de confianza. También anteriormente el Presidente de la República obtuvo mayores niveles en cuanto a la mucha o algo de confianza (53%).

Adicional a las entrevistas de 15 expertos en 2010, entre agosto y octubre de 2011 se realizaron 500 encuestas telefónicas en las ciudades de Caracas y Maracaibo⁴⁹, en las cuales solamente los noticieros de televisión (57%) y los noticieros de radio (54%) fueron evaluados positivamente (mucho o algo) por más de la mitad de los participantes. Similar a las entrevistas de 2012, los que generan mayor desconfianza (entre poco o nada) fueron la policía (70%) y los tribunales de justicia (60%), mientras que se produjo un contraste con la confianza en los gobiernos locales pues 58% optó por poco o nada. Asimismo, señalaron poca o nada de confianza en los políticos (56%), la Fuerza Armada (56%), el Presidente de la República (52%), la Defensoría del Pueblo (55%) y el organismo electoral (53%).

Cuadro N° 1

	Mucha	Algo	Poco	Nada
a) Noticieros de television	27%	53%	20%	
b) Noticieros de radio	27%	67%	7%	
c) Periódicos/Diarios	27%	60%	7%	7%
d) Los politicos		53%	47%	
e) Las fuerzas armadas	27%	40%	27%	7%
f) El Presidente de la República	27%	13%	27%	33%
g) Defensoría del Pueblo	20%	20%	20%	40%
i) Tribunales de Justicia	7%		40%	53%
j) Policía (Nacional)	7%	33%	33%	27%
k) Gobierno Local	7%	73%	13%	7%
l) CNE	20%	53%	20%	7%
Promedio	18%	42%	24%	16%

Varios entrevistados de 2012 señalaron que en una sociedad tan polarizada, hacía falta detallar que en algunos casos las respuestas dependerían del sector desde el cual se respondía. Las diferencias más notables fueron las instituciones del Estado en las cuales se consideró que aunque personalmente no confiaban en ellas, reconocían que desde los seguidores del oficialismo si existía tal reconocimiento. Por el otro lado, respecto a la credibilidad de los medios de comunicación, también se realizó esta distinción, con la tendencia a señalar que la oposición confiaba en ellos, más no el oficialismo.

⁴⁹ IPSOS/FLACSO (Secretaría General): Breve Reseña Metodológica. 2011.

Tolerancia y discriminación

Situación de tolerancia y discriminación

Desde los sectores oficialistas se señalaron 6 temas básicos. En primer lugar, se sostuvo que históricamente, desde la antigua elite, ha existido una situación de discriminación social y racial. Se considera que la discriminación política ha estado siempre presente en el país. Aunque hay un reconocimiento que puede haber aspectos del discurso presidencial que estimulan la intolerancia, se afirma que desde sectores de la oposición continúa existiendo discriminación racial, social y política. El segundo punto que más se destaca es la percepción que el actual gobierno ha desarrollado una política de inclusión, considerándose que todos tienen acceso a los distintos programas del gobierno.

En tercer lugar, se niega que exista un discurso desde el gobierno que promueva la idea que los que piensan distintos son “enemigos”. Más bien, uno de los funcionarios entrevistados afirmó que esta es una percepción que promueven los sectores opositores. Mientras tanto, como se verá más adelante, una de las críticas fundamentales desde los sectores opositores es que es el oficialismo quien adelanta este tipo de retórica. En cuarto término, se estima que se han ampliado los espacios de participación y del reconocimiento de las diferencias. Existe hoy en día mayor respeto por la comunidad homosexual, la participación de las mujeres y se han extendido los espacios de participación para sectores que antes eran excluidos. No obstante, se reconoce que hay un deterioro en los niveles de tolerancia y de respeto, inclusive por cuestiones elementales de la vida cotidiana.

Uno de los entrevistados académicos introdujo el tema internacional, sosteniendo que hay una discriminación de los medios de otros países hacia Venezuela; se publica información que es falsa. Por último, uno de los funcionarios gubernamentales discrepó de algunas de las afirmaciones anteriores, señalando que la existencia de intolerancia en el país es una fábula. Afirma, que “el gobierno lo ejerce una mayoría que está de acuerdo con la revolución, el partido mayoritario es el PSUV. Se respetan las diferencias tanto de otros sectores como de los mismos miembros de la revolución. En cualquier otro país se hubiese clausurado la estación de TV Globovisión por abusar de la libertad de expresión.”

En contraste, los sectores de la oposición marcaron 4 puntos básicos de intolerancia. El más importante, lo que perciben como la intolerancia política, varios de ellos utilizaron el término de *apartheid* político. Consideran que se ha creado un discurso que se fundamenta en la noción de “amigo-enemigo”, que ha conducido a la discriminación de los que no están de acuerdo con el gobierno, creándose diversos listados para no dar trabajo en el sector público, contratos así como acceso a servicios a personas que se identifican con la oposición⁵⁰.

Sin embargo, desde el sector académico y las OSC se puntualizó que aunque sectores de la oposición dicen ser más tolerantes, en la práctica también enfrentan y discriminan a los oficialistas. Esto ha tocado también a las actividades comunitarias, que anteriormente superaban sus diferencias por el bien común y hoy en día este consenso mínimo es muy difícil pues existen dos concepciones de país⁵¹.

En segundo término, se sostuvo que el gobierno es el máximo exponente de la intolerancia, lo cual se evidencia en los discursos del presidente Chávez hasta los de dirigentes de base; se reitera que se ha generado un discurso centrado en la concepción de “amigo-enemigo” y en la descalificación de

⁵⁰ Entre estos se encuentran a “Lista Tascón” elaborada con datos entregada por el CNE al partido de gobierno en los cuales se consignó la lista de las personas que habían firmado solicitando el referéndum revocatorio presidencial en 2002-2003. También la lista “Maisanta” en la cual se realizó un seguimiento de la participación electoral de los ciudadanos desde el año 2000 con la finalidad de identificar sus preferencias política, fundamentalmente a partir de su abstención en diferentes comicios.

⁵¹ Es interesante señalar que en las encuestas telefónicas de 2011, 91% manifestó que en los últimos 12 meses no había colaborado de alguna forma con organizaciones sociales o políticas.

los que piensan distinto. En este sentido, coincidieron varios entrevistados que influía en gran medida la excesiva personalización del actual régimen que se centra en la figura del primer mandatario. Entrevistados de las OSC y de los gobiernos locales sostuvieron que en los sectores populares se niega el acceso a las “misiones” y otros programas sociales del gobierno a las personas identificadas con la oposición. A esto se une como sostuvo un entrevistado que trabaja en una OSC de Derechos Humanos, la aceptación acrítica de los errores del gobierno por parte de sus partidarios. Hay una concepción errada de tolerancia que lleva a la complicidad, se preguntó ¿cómo ser tolerante con la violación de Derechos Humanos?

Un aspecto adicional señalado estuvo relacionado con la inquietud respecto al hecho que los medios de comunicación tanto de oposición como oficialistas contribuyen a la intolerancia, especialmente en el ámbito político.

No obstante estos tres aspectos negativos, hubo consenso respecto a un cuarto punto y fue la consideración que la ciudadanía en general es muy tolerante. Una de las entrevistadas del sector académico señaló que si se revisa la historia. Más bien hay una tendencia hacia la tolerancia, por ejemplo ante el deterioro de la calidad de vida, los problemas de inseguridad y otros retos en los últimos 14 años, no se han producido estallidos de violencia. Inclusive esto no ha sucedido pese al discurso desde el gobierno que viene la “guerra”.

En cuanto a este indicador, las diferencias más importantes se relacionan con las raíces de la percepción de discriminación. Desde el oficialismo se privilegia la discriminación racial y social, desde la oposición la política. Por esta razón, la percepción sobre los principales actores que generan un clima de intolerancia son distintos. El oficialismo considera que es la oposición y los medios de comunicación, mientras que desde la oposición se señala al gobierno, especialmente el presidente Chávez así como a los dirigentes del oficialismo. En función de ello, también se perciben diferencias sobre cómo lograr una mayor tolerancia. Desde el oficialismo es fundamentalmente por medio del acceso a programas sociales así como el desarrollo de políticas de inclusión, mientras que por el lado de la oposición se centra más en aspectos políticos como el respeto a la libertad de expresión y otros Derechos Humanos.

En función de ello, se destacó que la precariedad en el clima de tolerancia es uno de los retos más importantes que afronta el país en cuando a la gobernabilidad **democrática**. En ambos lados hay sectores que manifiestan posiciones extremas de intolerancia –los llamados “radicales”. Sin embargo, también existen sectores oficialistas y de oposición que buscan fomentar espacios de diálogo y concertación para llegar a consensos mínimos que permitan mantener un grado de estabilidad y fomentar una creciente tolerancia.

Comportamientos o actitudes de las personas de su comunidad

En cuanto a los niveles de confianza de las personas entrevistadas en el marco de su interacción comunitaria, destaca que en los dos indicadores (b y c) relacionados con la confianza en otros la gran mayoría se situó en los campos de casi siempre y siempre. Sin embargo, en el indicador sobre personas a las que se discriminan por ser diferentes (a) se obtuvo una mayoría de 53%. No obstante, en los otros dos (d y e) una mayoría optó por casi siempre y siempre en cuanto a integración de personas extranjeras así como la aceptación de su persona tal como es. En este rubro, también ciertos entrevistados hicieron una diferenciación entre los niveles de aceptación respecto a sus ideas políticas, las cuales no marcaron una diferencia en los resultados generales.

En este sentido, tampoco existen diferencias significativas con las encuestas telefónicas realizadas a un público más amplio en 2011. Es interesante notar que 56% manifestó que en sus comunidades casi siempre o siempre había tolerancia política. Fueron un poco más los que evaluaron que se discriminaba a las personas por ser distintas (57% casi siempre o siempre), fue algo menor la percepción de disposición de ayudar ante un problema (72% casi siempre o siempre), así como la

aceptación de la persona tal como es (68% casi siempre o siempre). En cuanto a la integración de personas extranjeras (78% casi siempre o siempre) si fue bastante menor que en las entrevistas de 2012, lo cual puede deberse a que las del año anterior incluyeron a Maracaibo, ciudad cercana a la frontera.

Cuadro N° 2

	Nunca	Casi Nunca	Casi siempre	Siempre
a) Hay personas a las que se le discrimina por ser distinto/a	27%	20%	53%	
b) En general, se puede confiar en la gente		27%	53%	20%
c) Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar		7%	73%	20%
d) La gente me acepta tal y como soy		27%	33%	40%
e) Se integran a las personas extranjeras		7%	60%	33%

Seguridad ciudadana:

Comparación de situación de seguridad y políticas de seguridad del gobierno actual y los últimos gobiernos

Desde los sectores opositores, se sostuvo que es preciso tomar en consideración que los problemas actuales de narcotráfico, crimen organizado internacional, delincuencia organizada, trata de blancas, fraudes electrónicos se han extendido en forma considerable en los últimos años. Pero también se señaló que su presencia no podía atribuirse únicamente al actual gobierno. Igualmente, se sostuvo que era necesario tomar en consideración que la seguridad no se refiere solamente a las personas, sino que también se requiere seguridad económica, seguridad jurídica, seguridad social y que éstas actualmente no existen; los entes privados requieren condiciones de seguridad para poder trabajar.

Varios de los entrevistados sostuvieron que el actual gobierno tiene 14 años en el poder, por lo que es difícil hacer una comparación con gobiernos “anteriores”. No obstante, una de las entrevistadas del sector académico sostuvo que los índices de violencia comenzaron a incrementarse en 1989 con el “Caracazo”, por lo que la comparación debe realizarse antes de esa fecha y después de ella. Antes de 1989 los índices eran mucho más bajos y no se habían roto las reglas de convivencia y había un consenso respecto al proyecto de país. Después del “Caracazo”, se produjo un quiebre en este consenso y los índices han ido aumentando en forma importante; ha crecido la violencia y, en los últimos años, los secuestros *express*.

Las mismas estadísticas muestran un aumento en el índice de homicidios y la violencia en las cárceles. Solamente hay que comparar los índices de homicidios de antes de 1998 con los de ahora, para concluir que se ha agravado en los últimos años⁵² por dos razones fundamentales según uno de los entrevistados del área jurídica. En primer término por la ineficiencia gubernamental que no ha puesto en práctico mecanismos adecuados para enfrentar la situación. Existe un problema institucional muy importante asociado a la violencia. En segundo lugar, influye las actitudes, pues se ha difundido una percepción que la ley no es importante, se ha fomentado, incluso desde el gobierno, un desprecio por la ley. Hay un problema de modelaje: si desde el alto gobierno no se respetan las reglas, se viola la Constitución y las leyes, ¿cómo puede esperarse que exista una percepción general de la necesidad de respetar los marcos legales? Hay una ruptura con las normas de convivencia a todos los niveles.

⁵² En el Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2012, se afirma que según fuentes oficiales en 2001 hubo 7.960 homicidios, una década más tarde, en 2011 fueron 18.850. Briceño León, Roberto/Olga Ávila y Alberto Camardiel: **Violencia e institucionalidad**, Caracas, Editorial ALFA, 2012.

En lo que pareciera confirmar la primera aseveración de este entrevistado, otros señalaron que en los últimos 14 años el gobierno central ha implementado 19 programas para mejorar la seguridad. El hecho que se hayan incrementado en forma notable los homicidios, por nombrar un indicador, parecen señalar que no han sido efectivos. Los ciudadanos viven en lo que un entrevistado calificó como un “toque de queda”, produciéndose un cambio de patrones de comportamiento. Por ejemplo, las propias comunidades ya no realicen actividades en ciertos horarios o sitios por el temor.

Otro de los factores fundamentales es el elevado grado de desconfianza de la población hacia las policías y los planes de seguridad. Inclusive, se percibe que desde el gobierno se ha ejecutado un proceso de desinstitucionalización de las policías, creando desconfianza y estigmatizándolos lo cual ha creado un clima de desánimo entre muchos efectivos entrenados y con experiencia. Sin embargo, también es preciso reconocer la existencia de redes de extorción entre los policías. La mayoría de los entrevistados señalaron el grave problema de corrupción entre en los organismos de seguridad.

Como factor determinante para el incremento de la violencia y la inseguridad se señaló los altos niveles de impunidad existentes. En el estudio de 2011, 47% de los entrevistados señaló que el problema más importante era el mal funcionamiento de la justicia. El tráfico de armas pequeñas también fue mencionado como uno de los factores que influyen en los altos índices de violencia que se enfrentan no solamente en los centros urbanos sino también en los sectores rurales, especialmente en las fronteras. Se sostuvo que es un país con altos índices de personas armadas, incluyendo una serie de actores no estatales armados que controlan territorios, tanto en áreas urbanas como rurales, ante el vacío de presencia de instituciones del Estado.

Especialmente entre los sectores de la oposición, se produjo un consenso alrededor de la percepción que hay una falta de voluntad política para realmente enfrentar el grave problema de inseguridad. Se sostuvo que se ha creado un discurso desde el gobierno sobre la aplicación de políticas preventivas frente a las políticas represivas del pasado. Sin embargo, la realidad muestra que la prevención, por sí sola, no está generando resultados positivos. Se señaló que desde el gobierno hay un discurso que de alguna forma crea un clima de tolerancia ante el delito: “si se roba por necesidad no es un delito”, “robar a un rico no es problema”, “un gobierno socialista no puede reprimir el pueblo”.

Uno de los entrevistados del área judicial sostuvo que actualmente el gobierno no actúa en forma decisiva contra la inseguridad pues utiliza el ambiente de inseguridad como una estrategia política para desmovilizar a la población. Algunos entrevistados señalaron que hasta pareciera que se quiere propiciar el caos y la anarquía, pues se difunde un sentimiento de que es preferible restringir cualquier tipo de actividad antes que exponerse. Esta situación permite reprimir y aprobar decretos que a la final lo que buscan es controlar a la población. Inclusive, desde los entrevistados de las OSC y organizaciones de Derechos Humanos, se manifestó la preocupación por una profundización de la criminalización de la protesta.

Desde los sectores oficialistas se reconoce el problema, pero se considera que no puede señalarse que es responsabilidad del actual gobierno, ya que anteriormente había una tendencia al aumento de la inseguridad debido a problemas “estructurales” que recién ahora se están abordando. Cabe señalar que en las entrevistas de 2010, 20% de los participantes sostuvieron que la pobreza y la falta de oportunidades educativas eran las principales causas de la inseguridad y la delincuencia. Sin embargo, ello contrasta con las entrevistas telefónicas de 2011 en las cuales 34% consideraron que la causa principal era la pobreza, seguida por el desempleo (17%) y la drogadicción (16%). El caso venezolano es interesante, pues de acuerdo al gobierno hay menos pobreza⁵³ y desigualdad, sin embargo sus mismos funcionarios admiten el incremento en, por ejemplo, los índices de homicidios.

⁵³ Por ejemplo, según un informe de la CEPAL (en Briceño León, Roberto/ Olga Ávila y Alberto Camardiel: *Ibid.*), en 1999 un 49,4% de la población estaba por debajo de la línea de la pobreza. Para 2008 se había reducido a 27,6%.

En función de ello, uno de los funcionarios entrevistados sostuvo que parte del problema de la inseguridad es que históricamente se ha generado una matriz de la “vida fácil”, que es más fácil obtener las cosas por la vía del delito que por la vía del trabajo. Otro de los entrevistados responsabilizó a los medios de comunicación de la desconfianza que se manifiesta respecto a los programas de seguridad del gobierno, pues crean una matriz de opinión falsa sobre la existencia de serios problemas de inseguridad.

Como se señaló anteriormente, también se puntualizó que las políticas respecto a los gobiernos anteriores son totalmente distintas. Anteriormente se aplicaban “ejecuciones extrajudiciales” que hoy en día no existen. Tampoco hay prácticas de tortura y hay libertad de manifestación. Los medios exageran la situación y hay que tomar en cuenta el elemento de la corrupción.

La mayoría de los entrevistados del oficialismo, señaló como elemento fundamental el proceso que se ha venido desarrollando de conformación de la Policía Nacional Bolivariana en contraposición a las policías estatales y municipales, en las cuales se considera que existen “mafias”. Se puntualizó que en septiembre de 2012 se graduaron 9.000 policías y existen 5 universidades de seguridad, que están encargadas de un nuevo tipo de formación para la PNB, la cual no se enfoca solamente en las áreas de seguridad sino que deben incluir la formación de un nuevo ciudadano.

Hechos en comunidad

Cuadro N° 3				
	Nada	Poco	Algo	Mucho
a) La presencia de delincuentes		27%	67%	7%
b) Espacios públicos para la recreación	27%	20%	47%	7%
c) La venta y consumo de drogas		40%	53%	7%
d) La presencia de policías	13%	40%	47%	
e) La violencia intrafamiliar	7%	73%	20%	
f) La seguridad en general	7%	47%	47%	
Promedio	14%	41%	47%	7%

La percepción sobre la vulnerabilidad en sus propias comunidades en 2012 es significativa. Ante la presencia de delincuentes en su comunidad 74% manifestó que había algo y mucho, 60% que había algo o mucha venta y consumo de drogas aunque el índice de violencia intrafamiliar sí es bajo con un 20% que manifiesta que existe algo. En cuanto a la presencia policial hubo una mayoría (53%) que evaluó que había poco o nada mientras que 54% afirmó que existía algo o muchos espacios públicos para la recreación. En términos generales, 54% afirmaron que había nada o poca seguridad y otro 47% algo.

En este sentido, hay contrastes importantes con los resultados de las entrevistas a una población más amplia de 2011. En cuanto a la presencia de delincuentes es menor ya que 53% manifestó que había algo o mucho, mientras que es mayor la venta y consumo de drogas pues 69% manifestó que había algo o mucha así como también la violencia intrafamiliar con 51% que manifestó que había algo o mucha. En contraste también, 57% señaló que había nada o pocos espacios públicos y la cifra en cuanto a poco o nada de presencia policial es similar (54%).

Qué puede hacer para mejorar la seguridad.

Pese a las diferencias en cuanto a las diversas opiniones sobre los factores fundamentales que llevan a que la inseguridad sea percibida por la mayoría de la ciudadanía como unos de sus principales problemas, se produjo una coincidencia respecto a las recomendaciones sobre políticas y acciones que podrían adelantarse para mejorar la situación. Algunas estuvieron referidas al

contexto más general de la institucionalidad, políticas del Estado y la relación con otros actores, mientras que otras fueron propuestas específicas.

Generales

- Tiene que asumirse desde una perspectiva que incluye varios factores que deben trabajarse en forma interrelacionada.
- Es necesaria la coexistencia, articulación, trabajo colaborativo entre las distintas instancias gubernamentales nacionales y las municipales y estatales.
- La educación en un aspecto fundamental. Es necesario poner en práctica programas de trabajo y estudio para los jóvenes, con énfasis en valores y ética así como tomar en consideración factores psicosociales. Programas para abordar la pobreza y desigualdad. En la medida que disminuyan los factores sociales se irá reduciendo la inseguridad, siendo especialmente importante la protección a los niños abandonados, protección a la madre y a las familias así como la disminución del desempleo.
- Una política coherente frente al narcotráfico y los secuestros.
- Aplicación de las leyes y participación ciudadana.
- Desarticular las bandas de crimen organizado donde hay poderes económicos, políticos y militares.
- Las políticas de seguridad deben ser diseñadas por expertos y profesionales en el área y es necesario despolitizar el tema. Inclusive debe buscarse atención especializada internacional, asistencia de instituciones internacionales expertas en el tema, pues es necesario tomar en consideración que cada vez más muchos de estos problemas tienen un carácter transnacional. Hay que ser mucho más abiertos a la cooperación con otros países y organizaciones internacionales así como recibir aportes del sector académico. Se mencionó el aprendizaje que se puede tener de buenas prácticas en otros países latinoamericanos.
- Es necesario fomentar un discurso y clima de convivencia pacífica. El gobierno tiene un papel fundamental en esto, pues si los ciudadanos no tienen su ejemplo es difícil que se desarticule la intolerancia y violencia. Desde una organización de defensa de los Derechos Humanos, se sostuvo que uno de los primeros pasos tiene que ser que el gobierno retome la Constitución de 1999, que garantiza los derechos de todos los ciudadanos.

Específicos

- La lucha contra la impunidad y fomentar la independencia del poder judicial, para lo cual se hace necesario depurar el poder judicial y fortalecer a los jueces en cuanto a imparcialidad y ética. Restituir los concursos para la incorporación al poder judicial.
- Reforma carcelaria.
- Generar condiciones para que las policías puedan hacer su trabajo y despolitizarlas. Se sostuvo que es preciso profesionalizarlas y otorgarles beneficios que los alejen de cometer delitos. Eliminación de la corrupción en las policías, por ejemplo para que no alquilen sus armas a los delincuentes. Darles mayor tecnología y protección y activar las figuras de las policías de punto y aumentar el patrullaje.
- Activar a la Fiscalía General de la República para que los juicios se lleven adelante.
- Las comunidades deben tener la posibilidad y los instrumentos para realizar contraloría social sobre las policías.
- Control de armas y aplicación efectiva de la ley para el desarme.
- Discusión abierta sobre el tema del narcotráfico y seguimiento con cifras oficiales que puedan ser comprobadas
-

Sin embargo, debe destacarse que a pesar de todas las recomendaciones realizadas, hubo pesimismo sobre la posibilidad de cambios favorables a corto plazo.

Instancias y organizaciones para comunicarse con las autoridades

Organizaciones o grupos que mejor cumplen con la función de comunicarse con las autoridades

a) Partidos políticos	3
b) Sindicatos	
c) Noticieros de televisión	3
d) Noticieros de radio	4
e) Periódicos o diarios	
f) Militares	
g) Autoridades religiosas	3
h) Empresarios	1
i) Organizaciones de mujeres	1
j) Organizaciones de jóvenes	1
k) Organizaciones indígenas	
l) Ninguna	
m) Todas ayudan por igual	2

El Cuadro No. 4 muestra el número de entrevistados que señalaron la capacidad de cada uno de los grupos para servir de canal de comunicación con las autoridades del gobierno central. En esta pregunta, entrevistados del oficialismo señalaron que en la democracia participativa y protagónica, no existen “instancias” representativas y que el poder del pueblo es el que debe hacerse sentir ante las autoridades –el poder constituyente. Uno de los ejemplos señalados fue la creación de los consejos comunales.

Como se puede apreciar, los medios de comunicación obtuvieron el mayor puntaje de 7 menciones, seguidos por los partidos políticos y diferentes organizaciones de la sociedad. En el caso de las encuestas de 2011, aproximadamente 32% juzgó que los medios eran la mejor vía para ser escuchados, así como el bloqueo de calles y las manifestaciones en las vías públicas (casi 14%), las cuales no fueron incluidas en las preguntas de 2012. En contraste con los entrevistados de 2012, se consideró que los sindicatos (19%) serían escuchados por el gobierno y coincidieron la importancia de los noticieros de TV (18%), partidos políticos (17%) y noticieros de radio (12%).

Cómo está la situación de comunicación entre autoridades y otros grupos en el país.

Los sectores opositores manifestaron en términos generales, que existe mucha debilidad en cuanto a este tipo de comunicación. En este sentido, se sostuvo que se ha producido un debilitamiento de los tradicionales actores de intermediación entre la sociedad y el Estado. En primer lugar, los partidos políticos pues los del oficialismo no son autónomos y dependen de las decisiones del presidente Chávez mientras que los de la oposición deben enfrentar problemas tanto internos como de reducción en sus espacios de interacción con la ciudadanía. Varios de los entrevistados señalaron que la decisión de 1999 de eliminar el financiamiento del Estado a los partidos ha sido un factor crucial en su debilitamiento, pues solamente pueden ocupar puestos de elección popular aquellos que tienen medios propios y que sean apoyados por grupos económicos lo cual no es saludable. Hay que retomar el financiamiento de los partidos.

Sin embargo, otros entrevistados más bien coincidieron en el fortalecimiento de los partidos políticos en los últimos años y un proceso de revalorización sobre su papel e importancia en la democracia. Como ejemplo se citó el trabajo adelantado desde la MUD y la realización de elecciones primarias para elegir al candidato presidencial de la oposición en febrero de 2012.

En segundo lugar, los sindicatos que no han sido reconocidos por el gobierno y más bien son atacados. Igual sucede con los gremios empresariales. De igual manera, varios entrevistados sostuvieron que la situación es difícil para los medios de comunicación privados pues varios

aplican la autocensura, ya que el gobierno los presiona a través de multas y el control de las concesiones. En este marco, uno de los principales problemas es la polarización y la propuesta del gobierno en torno a lo que sus mismos voceros han llamado la “hegemonía comunicacional”. Pero también se sostuvo que los medios continúan siendo uno de los instrumentos fundamentales para que las personas y comunidades canalicen sus protestas y demandas, lo cual se ve reafirmado por los resultados señalados en la sección anterior.

Por último, con respecto a las organizaciones de la sociedad civil autónomas se evalúa que se ha incrementado su participación en términos generales, pero que no son consideradas como interlocutoras válidas por el gobierno nacional. Algunos entrevistados mostraron preocupación por lo que consideran el avance de un marco legislativo que se ha convertido en una amenaza, llevando incluso a la autocensura. Se señaló que existen amenazas contra las OSC, especialmente aquellas que defienden los Derechos Humanos.

En función de ello, consideraron que el discurso en torno al “poder popular” busca desconocer y eliminar el papel intermediario de las organizaciones comunitarias, ya que se fundamenta en la relación directa entre el poder Ejecutivo y las comunidades. En términos generales, se percibe que se busca la eliminación de las organizaciones de intermediación y que esto se produce en el contexto de una aplicación creciente de un proceso de “estatización de la sociedad”, pues el gobierno nacional reconoce solamente a las organizaciones que forman parte del registro oficial, las que están autorizadas por un ministerio y que estén alineadas con el Plan de la Nación.

Se destacó que la Defensoría del Pueblo, que en Venezuela forma parte del quinto poder (el poder Ciudadano), podría desempeñar un papel importante de intermediación, pero no ha cumplido este papel. Se destacó que se ha limitado a defender las políticas del gobierno nacional y no a atender los derechos y peticiones de los ciudadanos.

Desde los sectores oficialistas, se destacó el papel de los militares como canal de comunicación. También hubo menciones importantes sobre el papel del PSUV, que según uno de los entrevistados “es el partido más grande que ha existido en la historia de Venezuela”, aunque otro mostró una posición más crítica al señalar que su papel fundamental era el de ser un agente electoral. En términos generales, los entrevistados consideraron que las principales instituciones de interrelación con el gobierno son aquellas que están asociadas al poder Ejecutivo.

Se destacó el papel de las nuevas instancias de los consejos comunales y las comunas como forma novedosa que permite una participación efectiva de las comunidades sin la necesidad de figuras de intermediación y “representativas”, como se señaló anteriormente. En este sentido se valoran los mecanismos de democracia directa que se están instrumentando. No obstante, también hubo una crítica desde el sector académico en el sentido que estas instituciones que han sido creadas recientemente, en el marco de la promoción de la democracia participativa, son débiles. Se señaló que existe una “elitización” de la política por lo que no se escucha el pueblo.

Protesta y movilización

Escenarios futuros: Aumento de las protestas e incremento de la violencia

Este tema también resultó ser uno de los pocos puntos de acuerdo entre oficialistas y opositores. Se sostuvo que históricamente las protestas han ido aumentando año tras año y que en 2012 alcanzaron un nuevo pico histórico. No obstante, una de sus características importantes es que están muy segmentadas tanto de acuerdo a los sectores como a su ubicación geográfica. No hay movilizaciones nacionales que aglutinen a distintos sectores en demandas compartidas. Hubo acuerdo en que se están movilizando grupos identificados tanto con el oficialismo como la oposición.

Un aspecto importante fue la consideración del hecho que los gobiernos locales y estatales tienen poca capacidad para dar respuesta ante las demandas y conflictos ya que se les han restado competencias y funciones. Se ha creado una situación en la cual todo debe ser resuelto desde el gobierno central.

Concuerdan en que en el corto plazo durante 2013 habrá un incremento en las protestas y movilizaciones. Señalaron que las protestas van a aumentar a nivel nacional por temas laborales, especialmente contratación colectiva; vivienda, especialmente por incapacidad de cumplir con la oferta electoral de 2012; inseguridad; defensa de derechos humanos, especialmente ante la impunidad. En términos más generales, se puntualizó que los efectos de una agudización de la crisis económica mundial, tendrá impactos sobre el país y conducirá a un aumento del descontento.

Algunos entrevistados mostraron preocupación por un posible incremento de la violencia durante estas movilizaciones. Aunque se reconoció que en términos generales no son reprimidas violentamente por el gobierno, se consideró que es posible que en el futuro próximo exista mayor coerción y represión, especialmente en los sectores que dependen del gobierno, como por ejemplo los refugiados y los empleados públicos.

Uno de los entrevistados puntualizó que ante el tema de las movilizaciones, había que considerar que no solamente eran para mostrar descontento, pues las personas también se han movilizado para mostrar su aprobación. Es el caso de los agradecimientos recibidos por el Presidente Chávez.

En conclusión, se estimó que por el grave déficit de institucionalidad, la única forma de procesar las demandas y exigencias es a través de la protesta y las movilizaciones. En este sentido, se consideró que se ha desarrollado un “sobredimensionamiento” del poder de las movilizaciones de calle y que la “política de calle” se ha convertido en el canal de protesta fundamental. Cosa que se corrobora con la información recolectada a través de la encuesta telefónica de 2011 en la cual, según se reseñó anteriormente, un importante segmento de los participantes consideraron que las movilizaciones de calle eran un instrumento muy importante para lograr la atención del gobierno.

Propuestas para la solución de estos problemas:

Como en el caso anterior sobre la inseguridad, los entrevistados tuvieron sugerencias comunes en torno a cómo afrontar esta serie de problemas que coinciden llevarán a un panorama de mayores protestas e incluso violencia en el corto plazo.

Generales

1. Mejoras en gestión, gerencia, organización y transparencia.
2. La reconciliación. No se podrá avanzar si no se crea un ambiente que genere los primeros pasos hacia la finalización de la polarización política. Debe lograrse la elaboración de planes nacionales en temas fundamentales como seguridad, empleo, salud, educación y vivienda, entre otros. En este sentido, se puntualizó la necesidad de poner fin a una concepción militar del gobierno en la cual unos dan órdenes y otros obedecen.
3. Reconstruir la institucionalidad donde es fundamental la independencia de los poderes y la eliminación del Estado “paralelo”. Hace falta tener organismos y funcionarios que escuchen los problemas de las personas y busquen soluciones.
4. Concertar espacios reales de participación popular y social, para lo cual es preciso que se construyan desde las propias comunidades y no desde el poder central. Es necesario generar espacios reales de participación popular y social.
5. Reactivar el aparato productivo, pues no se puede continuar con el rentismo petrolero así como con la dependencia de las importaciones. Esto también incluiría un replanteamiento del manejo de los recursos del Estado y, de acuerdo a varios entrevistados, una eliminación de la política de expropiaciones.

Específicos

1. Llevar a cabo discusiones de los contratos colectivos. Sin embargo, varios entrevistados pusieron en duda que el gobierno nacional lo haga.
2. Vivienda: es difícil porque se dismanteló la capacidad de empresas locales y se les ha otorgado este sector a rusos, chinos, iraníes y bielorrusos que no están haciendo el trabajo satisfactoriamente.
3. Gobiernos locales: otorgarles los presupuestos que les corresponde por ley para que puedan cumplir con su trabajo, pero es improbable que esto suceda porque el objetivo del poder central es eliminarlas para sustituirlas por el “Estado Comunal.”
4. Despolitización del sistema de justicia.
5. Reforma carcelaria.

Conclusión

Los resultados de las entrevistas de 2012 muestran un país que continúa estando polarizado con visiones contrastantes en muchos de los temas que fueron abordados. Como sostuvieron varios de los entrevistados, los mecanismos de convivencia entre los distintos sectores son escasos lo cual indica la posibilidad de una mayor fragmentación de la sociedad venezolana. Ante este posible escenario, se considera que es posible adelantar procesos de acercamiento, pues las entrevistas también mostraron puntos de encuentro.

En función de ello, se podrían proponer 4 ejes fundamentales. Lo primero que se requiere es generar mecanismos de confianza mutua, desde las bases de la sociedad, para recomponer el tejido social. En segundo lugar, recuperar y fortalecer la institucionalidad que fue una de las preocupaciones fundamentales que manifestaron muchos de los entrevistados así como abrir un debate sobre el tema de la descentralización, pues también se mostró preocupación por el proceso de recentralización y los efectos negativos que tiene esto sobre las mismas respuestas eficientes que se pueden dar a la ciudadanía.

Por último, un punto central es justamente el del papel de las comunidades y las organizaciones sociales. Hubo acuerdo en que los mecanismos representativos no son suficientes, por lo que hace falta ampliar la participación democrática, pero en un marco de independencia y autonomía. Hacer efectivo el discurso de la democracia participativa y protagónica, para lo cual un elemento clave es trabajar en función de una nueva cultura política para que sean cada vez mayores los sectores que opinan y participan.

En función de ello, en el caso específico de Venezuela, esta iniciativa FLACSO/AECID podría contribuir para adelantar un proceso que conduzca al acercamiento y debate entre los distintos actores respecto que en un primer momento aborde las temáticas en las cuales hubo acuerdos, con la finalidad de definir unos primeros consensos sobre estrategias y políticas públicas. En este sentido, se podría contribuir con el desarrollo de una etapa preliminar para iniciar un proceso de superación de la actual polarización que divide a la sociedad venezolana.

No obstante, al final del año 2012, el país se encontraba en una situación de incertidumbre. Una nueva recaída de la salud del presidente Chávez determinó que existiesen expectativas respecto al futuro a corto plazo del proceso político que vivirá el país. Tras su anunciado deceso el 5 de marzo, se convocó a nuevas elecciones presidenciales para el 14 de abril de 2013. A la incertidumbre política se añade los problemas tanto económicos como sociales que deberán ser afrontados en los próximos meses. En los primeros 3 meses de 2013, pese a los altos precios del petróleo, se produjeron dos devaluaciones de la moneda que sumaron más de 200%. En función de ello, los resultados de 2012 de las entrevistas efectuadas en el marco de esta iniciativa de “Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina” tendrían la finalidad de aportar a una posible

agenda que en estos tiempos difíciles contribuyan a construir y garantizar una **governabilidad democrática**.

Entrevistas:

Actividad	Sector
Miembro de la Asamblea Nacional, Comisión de Contraloría, partido un Nuevo Tiempo (Oposición).	Legislativo
Miembro de la Asamblea Nacional por el estado Mérida, partido PSUV.	Legislativo
Comisión de Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores y militante del PSUV.	Ejecutivo
Funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores.	Ejecutivo
Abogado. Profesor de la Facultad de Derecho-UCV. Miembro de la Asamblea Constituyente de 1999.	Judicial
Abogado constitucionalista.	Judicial
Transparencia Internacional-Venezuela y Coalición ProAcceso a la Información Pública.	ONG
Centro de Acción para la Acción Popular "CESAP".	ONG
Opción Venezuela.	ONG
Dirección de Educación del Municipio Sucre, Caracas.	Municipales
Asesor de Alianza Progresista en temas municipales así como de seguridad y defensa.	Municipales
Acción Solidaria.	DD.HH.
Profesor del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, del Instituto de Altos Estudios de la Fuerza Armada Nacional y de la Escuela de Estudios Internacionales de la UCV.	Académico
Profesora, Universidad Central de Venezuela y Universidad Metropolitana	Académico
Profesora e investigadora de la Universidad Central de Venezuela.	Académico

Siglas:

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AN	Asamblea Nacional
CNE	Consejo Nacional Electoral
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONDEN	Fondo Nacional de Desarrollo
MUD	Mesa de Unidad Democrática
Pdvsa	Petróleos de Venezuela S.A.
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
TSJ	Tribunal Supremo de Justicia

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática
en América Latina*

Consultas Nacionales

Caso Ecuador

Santiago Basabe-Serrano

Democracia y gobernabilidad en
Ecuador
Evidencia empírica al 2012

Santiago Basabe-Serrano ⁵⁴

Resumen

Este artículo ofrece un análisis descriptivo de la situación del Ecuador al año 2012 en diferentes aristas de la gobernabilidad democrática. Se discuten temas relacionados con la confianza de la población hacia las instituciones democráticas y sus actores, las formas de relacionamiento entre la ciudadanía -tolerancia y respeto al otro-, la seguridad interna, las protestas sociales y la conflictividad; y, la eficacia de diversas instancias para trasladar las demandas ciudadanas hacia el sistema político. El trabajo se basa en entrevistas semi estructuradas tomadas a quince actores clave provenientes de diferentes sectores. Adicionalmente, se ofrece un ejercicio comparativo entre los resultados del instrumento metodológico citado y los provenientes de encuestas de opinión pública realizadas el año 2011 dentro del programa “Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe”, dirigido por la Secretaría General del Sistema FLACSO y apoyado por la Agencia Española de de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)⁵⁵.

En términos generales, los resultados de ambas mediciones son similares. Tanto los expertos como la ciudadanía en general concuerdan en la idea de que la confianza hacia las instituciones políticas y sus actores es cada vez más deficitaria -a excepción del Presidente de la República y en menor medida las Fuerzas Armadas- mientras que la intolerancia en diversos campos, sobre todo el político, tiende a acrecentarse. Por otro lado, unos actores y otros coinciden en señalar que la inseguridad es un problema central de la agenda política nacional y que las protestas sociales se mantienen en niveles plenamente compatibles con la estabilidad del régimen democrático, aunque con una tendencia al alza como consecuencia del proceso electoral que se avecina. Finalmente, hay un acuerdo en relación a la ausencia relativa, agravada durante los últimos años, de instancias que interpelen los intereses ciudadanos y los trasladen a las esferas de toma de decisión pública. Aunque expertos y ciudadanía en general son coincidentes en los criterios anotados, existen diferencias en cuanto a la intensidad de las preferencias de unos y otros, lo que resulta llamativo y sirve de punto de partida para posteriores análisis sobre las diferencias en la representación de lo político que existen entre distintos grupos sociales.

Introducción

Desde los inicios de la discusión acerca de la gobernabilidad y sus efectos sobre el régimen democrático, dicho concepto ha sufrido varias mutaciones. Dentro de ese proceso se han ampliado los alcances y dimensiones constitutivas de lo que debería entenderse por gobernabilidad al punto tal que se corre el riesgo de que la excesiva denotación torne al concepto difícilmente observable en términos empíricos. No obstante, junto a la idea de que la gobernabilidad tiene relación con acuerdos mínimos entre actores que asumen las reglas impuestas por instituciones democráticas, está claro que es necesario también considerar dentro del concepto a la ciudadanía, sus interacciones y los productos sociales que de allí se derivan. En dicho contexto, la protesta social, los canales de evacuación de las demandas ciudadanas y los efectos que genera la inseguridad sobre el tejido social son algunos de los temas que mayor atención concitan.

⁵⁴ Profesor Investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador. El autor agradece a Katherine Triana Prieto por su apoyo en la sistematización de la información recogida. Comentarios y sugerencias dirigirlas a: sbasabe@flacso.org.ec

⁵⁵ El informe al que se hace referencia se titula “Voces latinoamericanas sobre gobernabilidad democrática” y se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.flacso.org/uploads/media/Voces_Latinoamericanas_sobre_Gobernabilidad.pdf

Este artículo ofrece una panorámica descriptiva del estado situacional del Ecuador en las distintas dimensiones de la convivencia democrática ya relatadas. En la primera parte se plantean algunos apuntes metodológicos a los que sigue el análisis de la confianza ciudadana respecto a los actores e instituciones políticas, las formas de relacionamiento cotidiano entre la ciudadanía -tolerancia y respeto al otro-, el estado de la seguridad interna; y, finalmente, los vaivenes de la protesta social y los mecanismos de articulación de las demandas ciudadanas. Posteriormente se intenta un ejercicio comparado en el que se valoran los hallazgos empíricos ya mencionados con los resultantes de encuestas de opinión pública efectuadas el año anterior. Hacia el final se proponen algunos aspectos que podrían ser tomados en cuenta de cara a una agenda de investigación de mediano alcance y que mantenga la dimensión comparativa a nivel regional.

Algunos apuntes metodológicos

Para capturar la información empírica que sirve de base al presente informe se diseñó una entrevista que incluye una batería de preguntas abiertas y cerradas. El primer tema de interés se relacionó con la confianza de las personas en las instituciones políticas en general y particularmente en el Poder Judicial, el presidente de la República, los gobiernos seccionales, la fuerza pública -Fuerzas Armadas y Policía Nacional- y los medios de comunicación. El segundo tema tiene que ver con la tolerancia y la discriminación entendida en términos amplios y específicamente respecto a la población extranjera residente en el país. El tercer tema gira en torno al estado de la seguridad interna y las posibles alternativas para mantenerla en niveles óptimos. El cuarto tema aborda las dinámicas de la protesta social, los mecanismos utilizados por el Estado para resolver dicha conflictividad y las perspectivas que a corto plazo se ciernen alrededor de dicha relación. Finalmente, el quinto tema identifica las instancias públicas o privadas que de mejor forma trasladan la opinión y demandas ciudadanas hacia las esferas de gobierno. A la par, se efectúa un análisis de la efectividad de tales organizaciones en el momento político actual del país.

En total se entrevistaron quince personas provenientes de diversos sectores sociales y políticos. Para reducir sesgos la muestra buscó paridad de género a la par de incluir actores de variada orientación ideológica. Entre los entrevistados se encuentran altos funcionarios del gobierno nacional y seccional, jueces y magistrados de las más altas cortes de justicia, representantes de organizaciones del tercer sector orientadas a diferentes campos de acción -género, jóvenes, medio ambiente-; y, académicos. Detalles de la composición de la muestra se encuentran detallados en el Anexo No 1. Las entrevistas se tomaron entre los meses de septiembre y octubre de 2012 en la ciudad de Quito. Por la naturaleza de las temáticas abordadas se garantizó a los entrevistados que sus identidades se mantendrán en reserva. Los resultados del análisis cualitativo se detallan a continuación.

Confianza ciudadana en actores e instituciones políticas

Al igual que en la mayoría de países de América Latina en Ecuador la desconfianza hacia los actores e instituciones políticas es elevada y se ha mantenido así a lo largo del tiempo. Por tanto, a criterio de los entrevistados este no es un tema en el que se observen mayores variaciones respecto al pasado. La incoherencia entre las propuestas de los actores políticos respecto a lo que efectivamente se ejecuta como políticas públicas es la principal causa de la desconfianza mencionada, acorde a la opinión del 50% de los entrevistados. Aunque en menor proporción, algunos entrevistados señalan que también existe desinformación de la ciudadanía respecto a las funciones propias de cada institución, esencialmente la legislatura, y como resultado de ello se generan expectativas que desbordan los ámbitos de competencia establecidos. En este aspecto, los medios de comunicación tampoco aportarían demasiado a clarificar a la ciudadanía los alcances y límites de las diferentes instituciones del Estado.

La ausencia de confianza en actores e instituciones genera efectos de diferente orden en el régimen democrático. De ellos, quizás el más importante a juicio de los entrevistados tiene relación con el

desinterés de la ciudadanía para asumir una participación política más activa. En efecto, dado que los mecanismos institucionales son vulnerados con facilidad, las personas ponen en tela de juicio que sus demandas sean correctamente canalizadas hacia las instancias de toma de decisión política. Como consecuencia de lo dicho, la población confía más en lo que se puede conseguir actuando de forma marginal a las instituciones que siguiendo los procedimientos establecidos. El deterioro de la idea esencial del Estado de Derecho, la de la abstracción de la ley respecto a las personas, da lugar adicionalmente a la sedimentación de prácticas caudillistas como forma de entender la convivencia política.

La ya descrita preponderancia de la voluntad de las personas por sobre la disposición de la ley es coherente con el siguiente hallazgo empírico respecto a la confianza existente en el Poder Judicial. De forma unánime, el grupo de entrevistados ha señalado que las cortes de justicia tienen un serio problema de credibilidad, transparencia y, en términos generales, de ausencia de independencia respecto a los actores políticos y a las arenas de decisión política. En ese aspecto, las varias reformas al Poder Judicial que se han dado desde el retorno a la democracia se han caracterizado por sus pírricos resultados, contribuyendo así a alimentar aún más la desconfianza ciudadana en la administración de justicia. Aunque el último proceso de reforma a la justicia ha presentado mejorías en el plano de la infraestructura, un mayoritario número de entrevistados considera que en temas de fondo, como la independencia judicial y la calidad de los jueces, los cambios no son mayores. No obstante, dado que la reforma implantada en el gobierno del presidente Correa se encuentra aún en ejecución es difícil valorar empíricamente sus resultados.

El análisis cualitativo previo se corrobora con los resultados cuantitativos arrojados por una de las preguntas cerradas relativas al tema en discusión. Entre las personas y entidades respecto a las que se solicitó a los entrevistados dar su percepción de confianza no sólo están actores -como el Presidente de la República- e instituciones políticas -como los tribunales de justicia y la defensoría del pueblo- sino que se agregó también a las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los medios de comunicación social –prensa, radio y televisión. Para el efecto, se establecieron cuatro categorías de respuesta -“mucho confianza”, “algo de confianza”, “poca confianza”, “ninguna confianza”-. Los resultados de la medición se encuentran reflejados en la Tabla No 1.

Tabla No 1
¿Cuál cree usted que es el nivel de confianza en los siguientes actores e instituciones?

Actores/Instituciones	Mucho	Algo	Poco	Nada
Noticieros de TV	0%	50%	50%	0%
Noticieros de radio	7.1%	71.43%	21.43%	0%
Periódicos/diarios	0%	64.29%	35.71%	0%
Políticos	0%	7.14%	78.57%	14.29%
Fuerzas Armadas	43%	35.71%	21.43%	0%
Presidente	71%	21.43%	0%	7.14%
Defensoría del Pueblo	0%	42.86%	35.71%	21.43%
Corte Constitucional	0%	14.29%	71.43%	14.29%
Tribunales de justicia	0%	21.43%	64.29%	14.29%
Policía Nacional	7.1%	21.43%	57%	14.29%
Gobierno local	14%	28.57%	50%	7.14%
Consejo Nacional Electoral	0%	14.29%	57.14%	28.57%

Fuente: Entrevistas semi estructuradas a actores políticos y sociales.

Un dato llamativo es que si bien la confianza frente a los actores políticos es bastante baja (78.57% de entrevistados contestaron “poca confianza”) respecto al Presidente de la República el indicador es diametralmente opuesto (71% de los entrevistados contestó “mucho confianza”). Este hallazgo empírico es concordante con los resultados de encuestas de opinión pública que se realizan periódicamente en el país y que en conjunto revelan que la credibilidad del Presidente Correa, no necesariamente de su gobierno, se mantiene en niveles elevados. De otro lado, la confianza en el

gobierno local presenta altibajos. De un lado, el 50% de los entrevistados señalan confiar poco en la gestión municipal mientras que 28.57% declaran confiar algo. Solamente el 14% de los entrevistados señalaron tener mucha confianza en el gobierno de la ciudad.

Respecto al Poder Judicial, los resultados ratifican las deficiencias institucionales ya relatadas en párrafos anteriores. Mientras el 64.29% de los entrevistados dice que existe poca confianza ciudadana hacia los rendimientos de las cortes de justicia, el 14.29% se manifiesta por una ausencia absoluta de dicha confianza. Resultados similares se observan respecto a la Corte Constitucional (71.43% señala que existe poca confianza y el 14.29% afirma que no existe ninguna confianza en dicho órgano de control constitucional). El caso del Consejo Nacional Electoral resulta aún más llamativo pues un 28.57% declara la inexistencia absoluta de confianza en dicho organismo mientras que 57.14% considera que hay poca confianza en la gestión de esa institución. Si se toma en cuenta la proximidad de las elecciones presidenciales y de renovación total de la legislatura esta percepción debería generar alertas entre los actores partidistas y la ciudadanía en general.

En el caso de la Defensoría del Pueblo el nivel de confianza ciudadana también resulta preocupante. El 42.86% de los entrevistados declara que existe “algo” de confianza en la gestión de esa institución mientras que el 35.71% señala poca confianza. Finalmente, el 21.43% refiere una ausencia total de confianza ciudadana en la labor de la Defensoría. Si se considera que esta institución es la encargada de la tutela de los derechos básicos de las personas, la percepción apuntada retrata la limitada capacidad de incidencia de la organización estatal que debería tutelar los Derechos Humanos en Ecuador.

En cuanto a la Fuerza Pública, los resultados reflejan los niveles históricamente conocidos en Ecuador. Mientras las Fuerzas Armadas son valoradas favorablemente - en términos de confianza -, la Policía Nacional mantiene una imagen opuesta. El 43% de los entrevistados indicaron confiar mucho en las Fuerzas Armadas y el 35.71% demostraron algo de confianza. En sentido contrario, el 57% de los entrevistados señaló confiar algo en la Policía Nacional mientras que el 21.43% manifestó poca confianza a la actividad policial. No obstante, el 7.1% de los entrevistados mencionó confiar mucho en la Policía Nacional, dato este que daría cuenta en alguna medida de una mejoría en las relaciones entre el personal policial y la población civil. El proceso de reforma iniciado en este sector por parte del gobierno nacional podría ser una de las causas que expliquen los datos mencionados.

Finalmente, los hallazgos empíricos de la medición sobre confianza en los noticieros de radio, televisión y en la prensa escrita demuestran la existencia de diferencias en función del tipo de medio de comunicación. Así, la radio es el medio que mayor confianza genera (7,1% confía mucho, 71.43% confía algo y 21.43% confía poco) seguido de la prensa escrita (64.29% de entrevistados confía algo y 35.71% confía poco). De su lado, los noticieros de televisión se ubican en el último lugar en la medición indicada (50% confía algo y 50% confía poco). Una cuestión que debería tomarse en cuenta a futuro es la diferenciación entre medios de comunicación públicos y privados. Según varios entrevistados el origen del noticiero -en los términos anotados - marca una distinción esencial en cuanto a nivel de credibilidad.

Tolerancia democrática y discriminación social

Uno de los temas en los que los entrevistados coinciden casi unánimemente es en el incremento de los niveles de intolerancia política en los que se desenvuelve el Ecuador. La ausencia de respeto por la opinión o posicionamiento ideológico del otro se habrían incrementado a raíz del inicio de la administración del Presidente Correa, en 2007. Temas específicos como la convocatoria a una Asamblea Constituyente y la forma de relacionamiento dada entre gobierno y medios de comunicación son algunos de los ejes críticos del incremento de opiniones contrarias y, a la par, de discusión política en diferentes sectores sociales. Aunque el aumento de opiniones por sí mismo no

constituye un problema, muy por el contrario alienta la vida democrática, la forma de procesar la conflictividad desatada desde diferentes sectores es lo que ha desembocado en la intolerancia política mencionada.

Indagando en torno a las posibles causalidades del fenómeno descrito, los entrevistados se encuentran divididos en dos grupos bien diferenciados. De un lado, están aquellos que consideran que la forma autoritaria de gobierno y las actitudes del Presidente de la República son un elemento esencial en la disminución de respeto por la opinión contraria. De otro lado, están quienes apuntan hacia los actores políticos de oposición y a los medios de comunicación la responsabilidad mayor en el incremento de la intolerancia política. Unos y otros convergen también en la idea de que, independientemente de las responsabilidades, la polarización en el Ecuador está aumentando.

Independientemente de la dimensión política de la tolerancia, en otras esferas como la étnica, la relacionada a las personas extranjeras o la de las preferencias sexuales, el caso ecuatoriano presenta resultados deficitarios. Tanto en las preguntas abiertas efectuadas en torno a esta temática como en los resultados de la pregunta cerrada es posible evidenciar lo antes afirmado. Uno de los hallazgos más importantes tiene que ver con la discriminación existente por ser distinto. En este aspecto, el 78.57% de los entrevistados señalan que “casi siempre” las diferencias de cualquier tipo son tratadas de forma excluyente mientras que el 21.43% declaran que “casi nunca” se dan comportamientos o actitudes de intolerancia. La Tabla No 2 refleja los resultados de la medición ya mencionada.

Tabla No 2
¿Con qué frecuencia suceden los siguientes comportamientos en su Comunidad?

Comportamientos	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre
Se discrimina a las personas por ser distinto	0%	21.43%	78.58%	0%
Se puede confiar en la gente	0%	21.43%	71.43%	7.14%
Si se tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar	0%	42.86%	21.43%	35.71%
La gente me acepta tal y como soy	7.14%	21.43%	35.71%	35.71%
Se integra a las personas extranjeras	0%	50%	35.71%	14.29%

Fuente: Entrevistas semi estructuradas a actores políticos y sociales

Por otro lado, las opiniones se encuentran divididas en el caso de la discriminación a las personas extranjeras. El 50% de los entrevistados considera que “casi nunca” hay un proceso real de integración a los extranjeros mientras que el 35.71% declara que casi siempre es factible que este segmento sea parte de las lógicas sociales propias del país. Solamente el 14.29% considera que en Ecuador existe total apertura hacia la población foránea. Cabe anotar que uno de los puntos relevados por los entrevistados es que la discriminación a los extranjeros es selectiva; es decir, que la exclusión se da en función de nacionalidades. La población cubana y la de origen africano serían las más afectadas en este aspecto.

Seguridad ciudadana

Al igual que en el tema de la intolerancia, en lo relacionado a la seguridad ciudadana los entrevistados unánimemente consideran que los hechos delictivos y la violencia a ellos asociados han aumentado durante los últimos años. Esta apreciación se ve contrapuesta con la idea de algunos de ellos en el sentido de que durante el gobierno actual las políticas de seguridad han mejorado mientras que para otros el manejo de este tema no ha tenido mayor variación respecto a administraciones presidenciales anteriores. Los campos específicos en los que el tratamiento de la inseguridad ha recibido un mayor apoyo se refieren al equipamiento del personal policial y a la infraestructura. Finalmente, un grupo minoritario considera que actualmente existe un retroceso en relación a las estrategias de combate a la inseguridad ciudadana que se daban en épocas anteriores.

En cuanto a las estrategias para disminuir los niveles de inseguridad, una de las principales herramientas citadas por los entrevistados es la organización ciudadana, esencialmente en actividades de prevención. Aunque no se desconoce, por el contrario se alienta, la profesionalización y capacitación de la Policía Nacional se señala que una vía expedita para mejorar la convivencia es el fomento del trabajo en conjunto entre la comunidad y las autoridades e instituciones de control. Junto a esta salida se menciona la necesidad de dejar de lado políticas públicas estrictamente coyunturales para intervenir en temas que son de fondo y que morigeran el aumento de la violencia y la perpetración de delitos. De estos temas, la educación y el incentivo a políticas de empleo sostenibles son los más citados.

De otro lado, algunas salidas posibles al fenómeno de la inseguridad tienen que ver con cuestiones de carácter institucional, tanto en lo relacionado con la capacidad real de los jueces para hacer cumplir la ley como con la urgencia de establecer una legislación dinámica que permita ejercer control social por esa vía. En la misma dirección, una propuesta ampliamente aceptada por los entrevistados tiene que ver con la necesidad de establecer políticas de seguridad ciudadana que sean coherentemente diseñadas entre las distintas instancias encargadas del control social. Adicionalmente, los entrevistados apuestan por la integración de organismos compuestos de actores de diferentes sectores que se encarguen de la investigación y producción de información precisa sobre el conjunto de aristas y actores que se encuentran involucrados con la seguridad ciudadana.

Adicionalmente, la provisión de espacios públicos destinados a la recreación fue considerada como una opción a los problemas de inseguridad que atraviesa el país. En este aspecto, solamente el 14.29% de los entrevistados consideraron que existen suficientes áreas de esparcimiento (42.86% indicaron que hay algo de espacios públicos para la recreación, 28.57% mencionaron que son pocos los espacios y el 14.29% señaló que estas áreas son inexistentes). A la par, la presencia de personal policial sigue siendo deficitaria (50% de los entrevistados indicó que existe algo de policías mientras que 35.71% indicó que es poca la presencia policial) en clara oposición a lo que sucede con la percepción de delincuencia y delincuentes (35.71% de los entrevistados considera que existe mucha delincuencia, 28.57% indica que hay algo de delincuencia y 28.57% afirma que se perciben pocos casos de delincuencia). En general, la percepción de los entrevistados es que la seguridad sigue siendo marginal (57.14% señala que hay algo de seguridad mientras que 28.57% considera que es poca la seguridad que se provee a la ciudadanía). Los resultados de la evaluación cuantitativa realizada en torno al tema constan en la Tabla No 3.

Tabla No 3
¿Con qué frecuencia se presentan los siguientes hechos en su Comunidad?

Hechos	Nada	Poco	Algo	Mucho
La presencia de delincuentes	7.14%	28.57%	28.57%	35.71%
Espacios públicos para recreación	14.29%	28.57%	42.86%	14.29%
Venta y consumo de drogas	21.43%	21.43%	21.43%	35.71%
Presencia de policías	0%	35.71%	50%	14.29%
Violencia intrafamiliar	7.14%	42.86%	14.29%	35.71%
Seguridad en general	0%	28.57%	57.14%	14.29%

Fuente: Entrevistas semi estructuradas a actores políticos y sociales

Dos problemas que son parte constitutiva de la seguridad ciudadana son la violencia intrafamiliar y la venta y consumo de drogas sujetas a control. Respecto al primero, los resultados son alarmantes pues un 35.71% de los entrevistados considera que hay mucha violencia intrafamiliar, manifestada en diferentes formas (14.29% de los entrevistados indica que existe algo de violencia intrafamiliar, 42.86% considera que es poca la presencia de este fenómeno; y, 7.14% de los entrevistados considera que es inexistente). Las asimétricas relaciones de género y la débil presencia estatal en cuanto proveedor de políticas públicas orientadas a mejorar la convivencia

familiar son algunos elementos de juicio que los entrevistados señalan como decisivos para la subsistencia de conflictos de este tipo.

De otro lado, la venta y consumo de drogas también genera un ambiente conducente a la producción de otro tipo de fenómenos que inciden sobre el incremento de la inseguridad ciudadana. Respecto a la intensidad con la que se da la venta y consumo de drogas, las opiniones de los entrevistados se encuentran divididas. Así, mientras el 35.71% de las personas incluidas en la muestra considera que existe mucha presencia de espacios de expendio de estupefacientes y sicotrópicos y, a la par, de consumidores; el resto de entrevistados se distribuyen equitativamente entre quienes declaran que estos fenómenos se presentan algo, poco o nada (cada una de las tres categorías anotadas incluye al 21.43% de entrevistados). Independientemente de la dispersión presentada, una idea generalizada entre los entrevistados es que es necesario mantener una política específica y diferenciada para el tratamiento de los casos de consumo de drogas, a los que se debe asumir como un problema de salud pública, respecto a los de venta y comercio en general de estas sustancias, que deben ser tratados desde la legislación penal.

Protesta social y resolución del conflicto

La batería de preguntas abiertas incluía una en la que se indagaba a los entrevistados en torno a la posibilidad de que los últimos meses del 2012 se presenten con un mayor grado de protestas sociales y, en general, de conflictividad política respecto a lo ocurrido entre enero y septiembre del mismo año. En este tema la respuesta prácticamente unánime ha sido en el sentido de prever un incremento de la movilización ciudadana y de las demandas dirigidas hacia los gobiernos seccional y esencialmente nacional. De esta manera, el último trimestre del año 2012 estaría caracterizado por una actividad política esencialmente organizada desde las calles. Los medios de exteriorizar las protestas estarían dados por el cierre de carreteras, la toma de espacio públicos y las marchas.

Por otro lado, los entrevistados coincidieron también en señalar que el incremento de las protestas tendrá como escenario político de fondo la proximidad del proceso electoral de febrero de 2013. Por tanto, en el factor temporal, más que en un incremento real de las demandas ciudadanas, se hallaría uno de los principales justificativos de la escalada de movilización social. Esto guarda relación con la idea de que si bien el presente año se ha caracterizado por la presencia de movilizaciones ciudadanas de diferente orden, la intensidad ha disminuido en relación a la registrada en administraciones presidenciales previas⁵⁶. Al respecto, una de las posibles explicaciones se hallaría en la aplicación de estrategias de cooptación política por parte del gobierno respecto a determinados sectores políticos y sociales. En todo caso, lo que se avizora es que a medida que los comicios presidenciales y de renovación total de la Asamblea Nacional se aproximen, las probabilidades de conflictividad política manifestada en las calles irán en aumento.

Bajo el escenario expuesto, la protesta social estaría encarnada en diferentes sectores políticos. No obstante, uno de los principales actores señalados por los entrevistados es el indígena, agrupado alrededor del movimiento Pachacutik y, en términos de coyuntura electoral, apoyado por la denominada Unidad Plurinacional de las Izquierdas⁵⁷. Dada la histórica capacidad de movilización de las organizaciones indígenas, los entrevistados consideran que allí se encuentran las fuentes del recrudecimiento de las protestas sociales para los últimos meses del 2012. Como se ha comentado, existiría una vinculación entre las acciones de presión al poder público y los posibles réditos que de allí se podrían desprender en el plano electoral.

⁵⁶ Para un análisis secuencial de la movilización ciudadana y en general de las manifestaciones de protesta popular, se puede recurrir a la sección “conflictividad socio-política” ofrecida por la revista cuatrimestral *Ecuador Debate*. Aunque el análisis que allí se origina se basa en la revisión de los principales medios de comunicación escrita del país –El Comercio y El Universo–, los resultados no distan de la evidencia empírica ofrecida por los entrevistados para el presente estudio.

⁵⁷ Junto a Pachacutik, la denominada Unidad Plurinacional de las Izquierdas la integra el partido maoísta Movimiento Popular Democrático (MPD) y los movimientos “Montecristi Vive”, “Participación”, “Poder Popular”, “Convocatoria”; y, “Red Ética y Democrática”. Todas estas agrupaciones fueron antiguos aliados del gobierno del Presidente Correa y para las próximas elecciones presidenciales terciarán con el binomio conformado por Alberto Acosta y Marcia Caicedo.

Los temas que serán el foco de atención de las protestas ciudadanas al finalizar el año circulan alrededor de la minería, el uso del agua y el acceso a la tierra. En los tres casos la discusión entre la propuesta de reforma del gobierno y la opinión de los sectores involucrados -fundamentalmente campesinos, indígenas y medioambientalistas- ha sido álgida e irresoluta hasta el momento. De hecho, uno de los principales argumentos de la oposición política más alineada hacia la izquierda del espectro ideológico consiste en deslegitimar el proyecto del Presidente Correa en estos temas, aduciendo la ausencia de un diseño institucional que regule el uso del agua y el acceso a la tierra. En cuanto al tema minero, si bien la ley fue expedida por la Comisión Legislativa y de Fiscalización y publicada en el Registro Oficial el 29 de enero de 2009, la crítica desde los sectores afectados tiene que ver con la ausencia de debate e inclusión de las demandas de los sectores directamente afectados en dicho cuerpo normativo⁵⁸.

En cuanto a la respuesta estatal frente a la movilización ciudadana, una idea sostenida por un grupo de entrevistados es que existe un proceso de criminalización de la protesta social y política. Quienes así se expresan señalan casos emblemáticos de juicios penales en los que se incriminan delitos como el de terrorismo. Tal es la situación de los estudiantes acusados de dicha figura delictiva y que se conoce como “los 10 de Luluncoto”⁵⁹. No obstante, otro sector de entrevistados plantea que la acción policial y de la Fuerza Pública en general se ha enmarcado dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley. Por tanto los episodios de conflictividad presentados en el país habrían sido resueltos de forma legítima y en muchos de los casos inclusive sin necesidad de intervención policial o militar.

Frente al escenario expuesto, se indagó a los entrevistados sobre algunas propuestas para canalizar de forma pacífica el conflicto social. Al respecto, una idea recursivamente expuesta es que desde la esfera estatal se deberían establecer mecanismos que viabilicen la protesta ciudadana. El énfasis de dicha propuesta no radica en el establecimiento de diseños institucionales que apoyen la expresión de los diferentes sectores sociales y políticos sino más bien en permitir que estos fluyan. Aunque los entrevistados no consideran que la intervención de la Fuerza Pública debe ser minimizada, sí existe un emplazamiento a que su labor sea esencialmente preventiva. Al respecto, algunos de los entrevistados afirman que se han dado varios casos de protestas sociales en las que la intervención policial se ha excedido.

Una idea adicional compartida por la gran mayoría de los entrevistados radica en la necesidad de tender puentes de comunicación más directos entre la ciudadanía y los gobernantes. En ese aspecto, la formación de mesas de diálogo en la que intervengan los actores involucrados en los diversos temas ha sido mencionada como un elemento esencial para que la conflictividad social sea canalizada de forma adecuada. Aunque existen varios mecanismos de participación y de democracia directa establecidos a nivel constitucional y legal, la necesidad de crear más espacios de discusión propiciaría que la ciudadanía se sienta parte de los procesos de toma de decisiones políticas.

Canales de expresión de demandas ciudadanas

Un último aspecto que se evaluó se relaciona con la capacidad de determinadas instancias públicas y privadas para trasladar las demandas ciudadanas hacia las esferas de gobierno. Dado que no siempre las personas se organizan alrededor de alguna forma de acción colectiva, era necesario

⁵⁸ La Comisión Legislativa y de Fiscalización cumplió las funciones de la legislatura durante el período que medió entre la conclusión de la actividad de la Asamblea Constituyente y la posesión de la primera Asamblea Nacional, acorde a la Constitución de 2008. Esta institución *ad-hoc* se la conoció como “Congresillo” y fue integrada por 65 asambleístas constituyentes.

⁵⁹ Una descripción del hecho relatado se encuentra en el editorial de Carlos Jijón “Los 10 de Luluncoto”, publicado el 28 de septiembre de 2012 en el Diario Hoy. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/los-10-de-luluncoto-562536.html>

conocer cuáles son los principales medios a través de los que la población puede expresar sus opiniones respecto a temas de su interés. Aunque la dispersión de los resultados es mayor que en las otras preguntas existen dos sectores en los que los entrevistados observan que se cumple con este rol de forma más efectiva y eficiente. Por un lado, los medios de comunicación y específicamente los noticieros de televisión; y, por otro lado, las organizaciones sociales, con cierta preeminencia de las de carácter indigenista.

Para el 15.38% de los entrevistados los noticieros de televisión son los que de mejor forma exteriorizan las demandas de la ciudadanía. Aunque el porcentaje expuesto es relativamente bajo se desmarca con claridad de lo que los entrevistados opinan respecto a la capacidad de cumplir con este rol por parte de los noticieros de radio y la prensa escrita (3.85% en ambos casos). Un dato que resulta llamativo es que, por un lado, tenemos los hallazgos ya señalados mientras que, por otro, cuando se preguntó respecto al nivel de confianza en los medios de comunicación -Tabla No 1 de este documento- los noticieros de televisión fueron los peor evaluados en relación a sus similares de radio y a la prensa escrita. Aunque la transmisión de noticias y la forma de representar la realidad política, social y económica que ofrecen los noticieros de televisión podrían ser las que generan desconfianza entre los entrevistados mientras que la función específica a la que aquí nos referimos es valorada como eficaz, este hallazgo empírico da cuenta de la necesidad de profundizar en el estudio de las relaciones entre medios de comunicación y política.

Como se mencionó, las organizaciones sociales continúan ocupando un lugar estelar en la traslación de las demandas y necesidades de la población hacia los espacios de gobierno (15.38% de los entrevistados señaló que esta función la cumplen de mejor forma las organizaciones indígenas mientras que 11.54% se inclinaron por las organizaciones de mujeres y de jóvenes). Aunque las respuestas no son contundentes, se observa que la capacidad de asociación ciudadana con objetivos específicos es eficaz al momento de generar propuestas y posteriormente presionar por su consecución ante las autoridades elegidas. En la misma línea, aunque con un porcentaje menor de adherentes se localizó a los sindicatos (7.69%). De hecho, para varios de los entrevistados es necesario revitalizar las organizaciones de este tipo pues cumplen un rol clave en el proceso de toma de decisiones políticas. La Tabla No 4 resume el análisis de los párrafos previos.

Tabla No 4
¿Cuál de las siguientes instituciones/organizaciones permite que la voz de la ciudadanía sea escuchada de mejor forma?

Instituciones/organizaciones	Porcentaje
Partidos políticos	3.85%
Sindicatos	7.69%
Noticieros de TV	15.38%
Noticieros de radio	3.85%
Periódicos/diarios	3.85%
Fuerzas Armadas	0%
Autoridades religiosas	0%
Empresarios	0%
Organizaciones de mujeres	11.54%
Organizaciones de jóvenes	11.54%
Organizaciones de indígenas	15.38%
Ninguna	3.85%
Todas ayudan por igual	19.23%
No sabe/no contesta	3.85%

Fuente: Entrevistas semi estructuradas a actores políticos y sociales

La débil capacidad de interpelación de las demandas ciudadanas por parte de las organizaciones e instancias constantes en la Tabla No 4 refleja un problema que se encuentra presente en Ecuador desde hace algún tiempo atrás pero que se ha venido acentuando durante los últimos años. Al respecto, se indagó también a los entrevistados por las razones que explicarían la ausencia de

organizaciones sociales fuertes y con capacidad de interpelación frente al aparato gubernamental. Aunque hay varias causalidades que han sido identificadas, a continuación se describen algunas de ellas. La cooptación de la participación ciudadana por parte del gobierno, el proceso de polarización que vive el Ecuador y la débil educación cívica de la ciudadanía son los factores más citados.

Para un grupo mayoritario de entrevistados la presencia débil de organizaciones sociales que cumplan con el rol de gestionar las necesidades de la ciudadanía frente al sistema político se debe a que el gobierno actual ha diseñado una estrategia de cooptación de los principales líderes de estas agrupaciones. Los mecanismos utilizados irían desde la inserción laboral en espacios de decisión política hasta el control institucional a través de la Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. En definitiva, para este sector de entrevistados la organización ciudadana atraviesa por un momento difícil aunque superable en la medida que la correlación de fuerzas políticas varíe en el tiempo.

Para otro sector de los entrevistados, las instancias de canalización de las demandas ciudadanas y específicamente las organizaciones sociales se encuentran plenamente vigentes y cumpliendo su rol. A juicio de estos expertos lo que sucede es que el proceso político por el que atraviesa el país ha generado que los posicionamientos ideológicos de la sociedad en general y de las organizaciones sociales en particular se sitúen respecto a los planteamientos del gobierno nacional. Como consecuencia de ello, mientras hay agrupaciones ciudadanas que realizan un trabajo más cercano con las instancias oficiales hay otras que tienen fuertes cuestionamientos al tratamiento dado por el gobierno a las diferentes formas de expresión de los sectores sociales. En otras palabras, la polarización observada a nivel de actores políticos estaría también presente entre las organizaciones ciudadanas.

Finalmente, un elemento de juicio en el que existe unanimidad de criterios de los entrevistados tienen que ver tanto con la necesidad de incrementar la educación cívica de la ciudadanía como con la importancia de que la organización política se geste en las bases. En el primer caso, se trata de un proceso de modificar preferencias individuales mientras que en el segundo tiene que ver con la incidencia directa que la ciudadanía puede generar en la toma de decisiones respecto a temas que le resultan más cercanos. En este plano, los entrevistados concuerdan en la necesidad de fomentar la organización y asociación de ciudadanos en las bases, específicamente en los barrios y las juntas parroquiales.

Análisis comparado

A fin de identificar posibles variaciones entre la evidencia empírica presentada en este informe respecto a hallazgos previos de trabajos similares, a continuación se plantea un análisis comparativo. Se consideran para el efecto los resultados de las encuestas de opinión pública realizadas como parte del proyecto “Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe”, dirigido por la Secretaría General del Sistema FLACSO y apoyado por la Agencia Española de de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). A pesar de que las preguntas elaboradas para el estudio citado no son exactamente iguales a las planteadas en las entrevistas que dan lugar a este informe, sus contenidos y categorías de análisis son similares – “mucho”, “algo”, “poco”, “nada”-, lo que facilita el ejercicio comparativo. Adicionalmente se debe tener en cuenta que los instrumentos metodológicos utilizados son diferentes -entrevistas semi estructuradas en un caso y encuestas en otro-, lo que provoca que la forma de medición también varíe. En todo caso, estas aclaraciones metodológicas sirven para dimensionar los alcances y sobre todo la precisión del ejercicio de comparación heurística que se plantea.

Un punto adicional que debe tomarse en cuenta tiene que ver con el tipo de informantes. Mientras en el informe que aquí se describe se seleccionaron personalidades de diferentes ámbitos, en las encuestas se integró la muestra con quinientas personas escogidas de forma aleatoria a partir del directorio telefónico del país. Se incluyó entre la población a informantes de diferentes estratos

económicos de las ciudades de Quito y Guayaquil. Las encuestas se realizaron entre los meses de agosto y octubre de 2011 e incluyeron cuarenta y un preguntas. En promedio, cada encuesta duró alrededor de minutos y se las capturó a través del teléfono. A continuación se comparan resultados de las dos mediciones en función de las mismas categorías utilizadas en el análisis cualitativo que antecede.

Confianza ciudadana en actores e instituciones políticas

Los resultados de las encuestas son semejantes a los del análisis cualitativo respecto a ciertos actores e instituciones mientras que en otros casos hay algunas diferencias representativas. En el caso de los medios de comunicación, la opinión pública confía menos en los noticieros de radio y en la prensa escrita que lo percibido por los expertos mientras que en relación a los noticieros de televisión existe un grupo importante de encuestados que declara tener mucha confianza en sus contenidos. Un fenómeno similar se observa en la percepción respecto a los políticos. En la opinión pública existiría un mayor grado de confianza en tales actores en relación a lo que opinan los expertos entrevistados en este informe. En sentido contrario, la opinión pública demuestra una menor confianza hacia el Presidente que lo percibido por los expertos. Para el 71% de los entrevistados la gente confía mucho en el primer mandatario mientras que para la opinión pública solamente el 23% de las personas lo coloca en la misma categoría. Este hallazgo es llamativo pues marca una brecha considerable entre las percepciones de un grupo y otro. Dicho dato se torna aún más relevante cuando en Ecuador se avecina un proceso electoral de renovación total de representantes en la legislatura y en el ejecutivo.

Respecto a las instituciones de administración de justicia ordinaria, constitucional y electoral, las variaciones son mínimas. En general, hay un acuerdo en torno a la poca confianza que se percibe respecto a los rendimientos institucionales de los jueces y de la justicia. Una conclusión similar se observa en relación a la confianza en la Policía Nacional, el Defensor del Pueblo y los gobiernos locales. Finalmente, un hallazgo novedoso es la menor confianza que se observa a nivel de opinión pública en relación a las Fuerzas Armadas que la percibida por los expertos. Así, mientras el 43% de los entrevistados dice que existe mucha confianza en los militares, entre los encuestados solamente un 22% comparte este criterio. En sentido contrario, el 17% de la opinión ciudadana indicó no confiar nada en las Fuerzas Armadas mientras que a nivel de los expertos no existieron respuestas en esa categoría. La Tabla No 5 condensa las preguntas de la encuesta realizada en el año 2011 y que se refieren a los temas de confianza en actores e instituciones políticas.

Tabla No 5

¿Cuál cree usted que es el nivel de confianza en los siguientes actores e instituciones?

Actores/Instituciones	Mucho	Algo	Poco	Nada
Noticieros de TV	14%	31%	42%	13%
Noticieros de radio	10%	32%	44%	14%
Periódicos/diarios	10%	35%	40%	15%
Políticos	5%	18%	34%	43%
Fuerzas Armadas	22%	27%	34%	17%
Presidente	23%	28%	33%	16%
Defensoría del Pueblo	14%	28%	41%	18%
Corte Constitucional	7.1%	31%	39.3%	22.5%
Tribunales de justicia	6.1%	26.2%	42.9%	24.7%
Tribunal electoral	10%	31%	42%	17%
Policía	10%	26%	42%	21%
Gobierno local	12%	31%	41%	17%

Fuente: II estudio de opinión sobre gobernabilidad y convivencia democrática (2011)

Tolerancia democrática y discriminación social

En relación a la tolerancia en diversas esferas, los resultados observados en ambos grupos de informantes son similares y dan cuenta de los deficientes grados de respeto hacia la diferencia que

existen en Ecuador. No obstante, la intensidad de la intolerancia que perciben los expertos es mayor que la reflejada en las encuestas de opinión pública. Lo dicho se colige de la observación de las categorías “casi siempre” de ambas mediciones. Desde luego, hay que considerar que en el caso de las encuestas las preguntas son más específicas y aquello sesga la valoración. La tabla No 6 describe los hallazgos empíricos de las encuestas efectuadas el año 2011.

Tabla No 6
¿Cuánto diría usted que en su Comunidad se practica la tolerancia...?

Esferas de la tolerancia	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre
Política	12%	30%	38%	20%
Género	6%	19%	45%	30%
Etaria	6.1%	19.8%	42.6%	31.5%
Religiosa	10%	19%	39%	31%
Cultural	14%	19%	44%	23%
Sexual	17%	28%	36%	19%
Educativa	7%	18%	46%	28%
Económica	15%	28%	34%	22%
Se discrimina a las personas por ser distinto	21%	25%	32%	22%
En general, se puede confiar en la gente	21%	34%	33%	12%
Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar	11%	29%	40%	20%
La gente me acepta tal y como soy	6%	16%	39%	39%
Se integra a las personas extranjeras	14%	16%	36%	34%

Fuente: II estudio de opinión sobre gobernabilidad y convivencia democrática (2011)

A pesar de lo dicho, la pregunta “se discrimina a las personas por ser distinto” está presente en ambas mediciones, lo que permite ver con mayor claridad las variaciones. Así, el 78% de los expertos considera que “casi siempre” se discrimina a las personas por ser diferentes mientras que en el caso de la ciudadanía los valores en la misma categoría ascienden al 32% de encuestados. La intolerancia de género y etaria son las que arrojan resultados más deficientes en las encuestas de opinión pública. Respecto a la intolerancia con las personas extranjeras los resultados en ambas mediciones son coincidentes aunque la intensidad sigue variando. Para el 50% de los expertos entrevistados en este informe “casi nunca” se incorpora a las personas de otras nacionalidades mientras que en la percepción de la opinión pública este valor desciende al 16%.

Seguridad ciudadana

Respecto a la seguridad ciudadana y las diferentes conductas que inciden en el incremento de la violencia, los resultados de las dos mediciones son similares. De hecho, en ese segmento es donde se observa mayor coherencia entre la opinión de los expertos y la de la ciudadanía. Quizás en único punto en el que existen variaciones de intensidad tiene que ver con las percepciones sobre violencia intrafamiliar. Mientras el 35.7% de los expertos señalan que existe mucha violencia de ese tipo solamente el 9.5% de la ciudadanía se agrega alrededor de dicha categoría. En sentido contrario, para el 32.1% de la ciudadanía no existen prácticas de violencia intrafamiliar, lo que tensiona con el marginal 7.1% de los expertos que comparten esa apreciación. La disonancia expuesta podría ser el resultado de la precaria exposición pública del problema más no de su ausencia. Si se considera que varios entrevistados son personalidades cercanas a esta temática, aquello apoyaría esta conjetura. La Tabla No 7 presenta un resumen de los hallazgos empíricos de la encuesta.

Tabla No 7
¿Con qué frecuencia se presentan los siguientes hechos en su Comunidad?

Hechos	Nada	Poco	Algo	Mucho
Presencia de delincuentes	9.3%	29.9%	29.4%	31.4%
Espacios públicos para recreación	14%	38%	34%	14%
Venta y consumo de drogas	26%	24%	28%	22%
Presencia de policías	13%	40%	35%	12%
Violencia intrafamiliar	32.1%	30.6%	27.8%	9.5%
Seguridad en general	22%	29%	33%	16%

Fuente: II estudio de opinión sobre gobernabilidad y convivencia democrática (2011)

En definitiva, las percepciones del año 2011 y del 2012 son coincidentes alrededor de la idea de que las políticas de seguridad tienen que mejorar, que la delincuencia es alta y que hacen falta mayores espacios públicos de recreación. Sobre este último aspecto, la evaluación cualitativa de este informe ha enfatizado que una de las alternativas para mejorar la convivencia ciudadana, reducir la violencia y consiguientemente mejorar la seguridad ciudadana constituye la provisión de espacios públicos para la distracción, la práctica del deporte y, en general, el esparcimiento de la ciudadanía. La deficiencia observada en este aspecto guardaría relación con la baja calificación otorgada en ambos años a los gobiernos locales, que son los encargados de la construcción de ese tipo de obras públicas.

Protesta social y resolución del conflicto

En relación a la protesta social y las consecuencias políticas de un incremento en la escala de manifestaciones ciudadanas, las encuestas de opinión pública han señalado que las expresiones políticas populares no llegarían a desbordar los límites de la democracia. En efecto, el 54% de los encuestados indicaron “estar en desacuerdo” con la idea de que el año 2012 habrá una crisis política acompañada de protestas sociales. A esto se debe sumar el 12% de las personas que manifestaron estar en “absoluto desacuerdo” con dicha afirmación. Este dato es coherente con la información capturada en la primera parte de este informe y que describe la opinión mayoritaria de los entrevistados en el sentido de que el presente año cerrará sin mayores conflictos sociales, salvo aquéllos propiciados por el inicio de la campaña electoral. La Tabla No 8 presenta los datos de las encuestas de opinión pública respecto al tema citado.

Tabla No 8
Qué tan de acuerdo está usted con la siguiente afirmación:
En el próximo año en mi país habrá una fuerte crisis política con protestas sociales.

Completamente en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Completamente de acuerdo
12%	54%	29%	5%

Fuente: II estudio de opinión sobre gobernabilidad y convivencia democrática (2011)

De otro lado, los encuestados señalaron mayoritariamente que no preveían un incremento en la violencia en Ecuador para el 2012. En ese sentido se manifestaron el 51.7% de las personas mientras que el 7.3% indicó estar en absoluto desacuerdo con la idea de una escalada de violencia para el presente año. En buena medida tales resultados compaginan con los ofrecidos en este estudio. En efecto, y a pesar de que algunos de los entrevistados señalaron que existiría cierto aumento en el ejercicio de la violencia, sobre todo desde la Policía Nacional, en ambas mediciones se concuerda en que Ecuador no desbordaría los límites de la protesta social, de un lado, y de la respuesta estatal, de otro. La Tabla No 9 ofrece los hallazgos empíricos de las encuestas respecto a esta temática.

Tabla No 9

*Qué tan de acuerdo está usted con la siguiente afirmación:
En mi país se incrementará la violencia en los próximos doce meses.*

Completamente en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Completamente de acuerdo
7.3%	51.7%	35.5%	5.5%

Fuente: II estudio de opinión sobre gobernabilidad y convivencia democrática (2011)

Canales de expresión de demandas ciudadanas

En cuanto a las instituciones o instancias que trasladan las demandas ciudadanas hacia el sistema político, existe coincidencia entre las dos mediciones en torno a que son los noticieros de televisión los que de mejor forma cumplen dicho rol. Las diferencias existentes son nuevamente en cuanto a intensidad. Mientras el 15.38% de los entrevistados para este informe se inclinan por esta opción, en las encuestas de opinión pública el grupo de ciudadanos que coinciden en ello son el 30.3%. Como se dijo previamente, aunque la confianza en los noticieros de televisión no alcanza valores relevantes, distintos sectores de la población hallarían en esta instancia un espacio para exteriorizar los reclamos y requerimientos ciudadanos hacia los actores políticos y los espacios de toma de decisión política. La tabla No 10 resume la medición efectuada en el año 2011.

Tabla No 10

¿Cuál de las siguientes instituciones/organizaciones permite que la voz de la ciudadanía sea escuchada de mejor forma?

Instituciones/organizaciones	Porcentaje
Sindicatos	14.6%
Partidos políticos	12%
Noticieros de TV	30.3%
Noticieros de radio	2.2%
Periódicos/Diarios	4.1%
Militares	5.2%
Autoridades religiosas	6.8%
Empresarios	2.2%
Organizaciones de mujeres	9%
Organizaciones de jóvenes	8%
Organizaciones de indígenas	1.7%
Grupos organizados vía Internet/redes sociales	3.9%

Fuente: II estudio de opinión sobre gobernabilidad y convivencia democrática (2011)

Una disonancia hallada en la comparación tiene que ver con el papel desempeñado por las organizaciones sociales y específicamente las de corte indigenista, en la función de servir de canal de transmisión de las demandas ciudadanas hacia los políticos. Para el 15.38% de los entrevistados estas formas de acción colectiva cumplen un rol decisivo en el tema citado mientras que los ciudadanos se inclinaron apenas en 1.7% por esta opción. Una de las explicaciones de esta variación podría estar en las estrategias utilizadas para obtener los informantes en cada una de las mediciones. Mientras en el estudio realizado para este año una parte de los informantes son personas vinculadas con organizaciones de este tipo, en las encuestas de opinión pública la muestra se definió de forma aleatoria con lo que el sesgo de selección tiende a disminuir considerablemente.

Finalmente, también son notorias las diferencias en la intensidad de las percepciones respecto al cumplimiento del rol de mediadores de la política de los sindicatos de trabajadores y los partidos. En el caso de los expertos considerados para ese estudio apenas el 7.69% y 3.85%, respectivamente, identificaron a estas organizaciones como canalizadoras de las demandas ciudadanas. Por su parte, 14.6% de las personas encuestadas señalaron que las organizaciones sindicales son las que de mejor forma asumen el rol de intermediarios entre ciudadanía y sistema político. Respecto a los partidos, 12% de las encuestas de opinión pública colocaron a estas instancias como las idóneas para desempeñar dichas funciones. Aunque las agrupaciones partidistas y los sindicatos mantienen

aún bajos niveles en ambas mediciones, los hallazgos empíricos citados dan cuenta que hay variaciones importantes entre lo que piensa la ciudadanía respecto a lo que se percibe desde otros espacios de análisis.

Conclusiones y recomendaciones

Este informe analiza las percepciones de actores sociales y políticos respecto a diferentes aristas de la convivencia democrática y su relación con la gobernabilidad. Se ha enfatizado en los temas de confianza ciudadana respecto a actores e instituciones políticas, el incremento de la inseguridad y los efectos que de allí se derivan hacia las relaciones entre la ciudadanía, el manejo de la tolerancia en diversas temáticas, el estado de la protesta social y las formas de resolución; y, la presencia de canales expeditos para trasladar las demandas de la población hacia el sistema político. Tales aristas han sido estudiadas a partir de la idea de que, en conjunto, permiten capturar de mejor forma el elusivo concepto de gobernabilidad democrática.

Aunque las dimensiones analizadas otorgan una panorámica de lo que ocurre en Ecuador, un elemento que aún queda por analizar y que es clave en el debate es la capacidad de asociación ciudadana dentro del régimen democrático. En efecto, para mejorar las formas de relacionamiento de la sociedad con el Estado es necesario considerar instituciones, actores y rendimientos de unos y otros; sin embargo, cómo se da la interacción entre la ciudadanía de cara a conseguir objetivos comunes es la arista que complementa una discusión plena sobre convivencia democrática y gobernabilidad. Así, la idea central que se pretende transmitir es que un régimen democrático con mejores rendimientos no sólo depende de cómo las personas observan las reglas de juego y a sus actores sino de cuánto se asocian, con qué fines y, esencialmente, en qué términos conciben su relación con el aparato estatal.

Una sociedad que asume la organización de base como un medio para presionar al Estado y sus gobernantes de cara a obtener prebendas o resolver demandas, de la naturaleza que fueren, no es una sociedad de ciudadanía empoderada, en estricto sentido. Lo que marca la diferencia es la capacidad ciudadana de asociación con fines colectivos realizables por sí misma, sin necesidad de la intervención estatal. Aunque en determinados aspectos exista la necesidad de recurrir a las instancias oficiales, la pureza de la asociación democrática consiste en perseguir fines de forma autónoma. Allí radica la noción de igualdad democrática, la esencia de la libertad y la comprensión amplia de lo que constituye la fraternidad democrática. Por tanto, mientras la región no se enfoque en construir ciudadanías de alta intensidad, bajo los términos señalados, la gobernabilidad desde las instituciones no será suficiente para mejorar la convivencia ciudadana.

Lo dicho se ha evidenciado en los hallazgos empíricos presentados. En los temas de inseguridad, una de las salidas evidenciadas por los expertos es la participación ciudadana en la lucha contra la delincuencia y las diversas formas de violencia, sobre todo intrafamiliar. Ante dicha propuesta, la respuesta estatal ha sido -y lamentablemente sigue siendo el camino asumido- incentivar la vinculación de la ciudadanía con la Policía Nacional a través de diversos mecanismos. Precisamente lo que aquí se propone es que esa asociatividad debe ser producida en sentido inverso, desde la propia ciudadanía, sin la mediación del Estado. Así, la idea de ciudadanías de mayor intensidad parte de la premisa central de que ésta sea espontánea, autónoma, sin vinculaciones formales con la institucionalidad pública pues, como este informe ha constatado, eso degenera en cooptación y empobrecimiento de la asociatividad.

En términos de agenda de investigación, el estudio de la asociatividad ciudadana implica un ejercicio de análisis cuantitativo y cualitativo. En el primer caso, no solo se requieren preguntas que evalúen cómo las personas se observan entre sí -lo que apunta a capturar el concepto de igualdad democrática- sino que es necesario también adentrarse en cómo la ciudadanía entiende los conceptos de confianza y Estado. Estos son dos aspectos esenciales de cara a comprender la asociación ciudadana como una forma de organización espontánea, desde abajo y sin interferencia

estatal. En el segundo caso, se requiere profundizar el estudio de los rasgos provistos por el trabajo cuantitativo a través del análisis exhaustivo de formas específicas de asociación con diferentes grados de cohesión y con trayectorias de sus integrantes también variadas. De esta forma, la comparación al interior de los países y entre países permitirá extraer hallazgos teóricos y empíricos con capacidad de generalización.

Sobre este último punto, es esencial plantear investigaciones de mediano y largo alcance, comparables entre unidades de análisis de diferente nivel -al interior de los países y entre países- y que sean diseñadas de forma tal que se pueda observar las variaciones que asumen las formas de asociación a lo largo del tiempo. Al respecto, para reducir los sesgos producidos tanto por variables inherentes a la forma de asociación como por cambios en factores de naturaleza ecológica - generados en las esferas política, social o económica- lo óptimo es plantear diseños de investigación de panel. De esta forma no solo se posibilita analizar las trayectorias de las asociaciones sino también cómo variables de diverso orden influyen en los rendimientos de la organización ciudadana.

Finalmente, y aunque pueda ser recursivo, un elemento esencial es la producción de información comparable entre países. Independientemente de la formulación de diseños de investigación que alienten el método comparativo, se requieren acuerdos mínimos entre los investigadores de la región de cara a contar con criterios unificados para la medición y codificación de conceptos. Más allá de las diferencias propias de cada país, es factible mejorar las bases de datos existentes a partir de la asociatividad, precisamente, de quienes están inmersos en el campo de la investigación científica. Si la posibilidad de alcanzar acuerdos de cooperación a nivel de instituciones públicas implica condiciones que desbordan nuestra capacidad de influencia, la organización a nivel de centros de investigación y universidades es un ejercicio plausible y con resultados alcanzables.

Anexo No 1
Composición de la muestra de entrevistados (n=15)

Sector de procedencia	No de entrevistados	Perfil del entrevistado
Legislativo	2	Un asambleísta de gobierno y una de ex diputada de oposición
Ejecutivo	2	Una ex ministra del actual gobierno y un viceministro en funciones
Judicial	2	Un juez de Corte Nacional y un ex juez del Tribunal Constitucional
Organizaciones del tercer sector	3	Una representante de organizaciones de mujeres, una de ecologistas y una de jóvenes
Gobierno seccional	2	Una concejala oficialista y uno de oposición
Defensoría del Pueblo	1	Un alto funcionario de la Defensoría del Pueblo
Académicos	3	Uno que apoya al gobierno, uno que está en contra y un tercero más centrista

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática
en América Latina*

Consultas Nacionales

Caso Perú

Carlos Meléndez

Introducción

El presente es un estudio cualitativo sobre la convivencia democrática en el Perú y sus efectos con respecto al régimen político. Se abordan temas de cultura política que están relacionados con las relaciones cotidianas de los ciudadanos entre sí, en medio de un contexto de creciente inseguridad y conflictividad social, donde se asume la confianza y la tolerancia como valores base para el soporte del régimen democrático. Precisamente en un contexto de debilidad institucional, pobre desempeño político y ausencia de organizaciones intermedias representativas y eficientes (como los partidos políticos), las condiciones para el fortalecimiento de la convivencia democrática entre ciudadanos varían significativamente. El poder creciente de los medios de comunicación, así como organizaciones del tercer sector (ONGs), intervienen en procesos sociales donde sus roles y funciones no terminan de estar claramente identificados, ni por los actores mismos ni por la ciudadanía. En realidad existe una incertidumbre sobre la situación de las interrelaciones sociales en el Perú y su consecuente efecto hacia la arena política.

Este estudio es un paso preliminar pero fundamental para identificar el problema que vincule académicamente los cambios recientes en la cultura política de las sociedades andinas (caracterizados por cambios profundos tanto globales —como la influencia de los medios de comunicación— como más idiosincráticos que responden a procesos nacionales —el tipo de conflictividad social combinado con rezagos de violencia política) y sus efectos en el sistema democrático cuya caracterización subraya tanto la ausencia de partidos como la crisis de representación. En este sentido la información proveniente de entrevistas a dirigentes políticos y representantes de las elites peruanas —contrastadas con información de encuestas de opinión que se dirigen al ciudadano de a pie— constituye la materia prima para marcar una agenda de investigación que permita aproximarse a la dimensión cultural de la democracia trascendiendo una visión ensayística, en lo metodológica, e incluyendo la incidencia política, entre sus fines.

I. Análisis de las entrevistas

El análisis de esta sección se basa en la sistematización de las respuestas de quince personalidades de la élite política peruana entrevistados para fines exclusivos del estudio (ver anexo 1). El objetivo ha sido construir una interpretación colectiva de los temas consultados, manteniendo la pluralidad de opiniones, y respetando fielmente los argumentos esgrimidos. En el caso de las preguntas cerradas que fueron aplicadas, se propone una sistematización cuantificable en base a la elaboración de escalas de medición, cuyo detalle se explica en cada una de las secciones en las que fue empleada esta metodología. Se ha dividido la exposición de los resultados en siete temas: confianza en las instituciones políticas, consecuencias de la desconfianza para el sistema democrático, confianza en el sistema judicial, tolerancia, seguridad, organizaciones de intermediación y conflictos sociales. A continuación presentamos el análisis de la información que será justificada con citas textuales de las entrevistas realizadas.

I.1 Confianza en la instituciones políticas

Los entrevistados identifican distintas causas a los altos niveles reconocidos de desconfianza respecto a los políticos y a las instituciones políticas. Figuran tanto factores históricos como estructurales de larga data, así como variables de efectos más inmediatos que tienen que ver sobre

⁶⁰ Profesor visitante de FLACSO-Ecuador.

todo con el desempeño de los actores políticos. En conjunto, se aprecia una situación negativa, en la que el ciudadano y el Estado están distanciados sin remedio en el mediano plazo.

Landa considera que las causas fundamentales de la desconfianza están “en la estructura social con una desproporcionada distribución del bienestar”. El magistrado Almenara considera que este tipo de problema está compenetrado en nuestra historia, retomando así argumentos académicos que fundan los problemas del país inclusive en rupturas coloniales. Por lo tanto, se trata de un estado históricamente débil y con un desempeño pobre en sus funciones. Dargent, retomando un argumento de Mainwaring, indica que la idea de políticos e instituciones ineficientes que no resuelven problemas cotidianos se funda en el pobre desempeño estatal en sus diversas funciones. Así se enfatiza y alimenta la idea de un Estado ausente, incapaz de resolver los problemas de siempre. Távara coincide con este diagnóstico: “hace un buen tiempo las instituciones políticas han empezado a prestar poca atención a los problemas esenciales del proceso social”.

Es precisamente en esta distancia entre el Estado y los ciudadanos que se nutre la crisis de representación, razón argumentada por un gran grupo de los entrevistados. Landa ejemplifica del siguiente modo: “los ciudadanos no se sienten representados en sus autoridades o en el Estado, en la medida que no ven que haya una solución en sus problemas muchas veces urgentes o inmediatos”. Lanegra reafirma este argumento al caracterizar a las instituciones estatales sin capacidades para satisfacer “un conjunto de responsabilidades que se entiende deben cumplir”. Aunque histórica, esta problemática es cotidiana y se vive en el día a día. Para Cuba “la experiencia diaria de la mayoría de la población cuando accede a servicios públicos es que no percibe calidad...ven una total desconexión entre lo que deberían hacer los políticos y sus vidas cotidianas”.

En segundo lugar, se considera que es el negativo propio de los funcionarios y representantes lo que impacta en el incremento de la desconfianza de parte de los ciudadanos. Ineficiencia o casos de corrupción conspiran en un debilitamiento de la confianza hacia los políticos. Para Tejada, congresista de la República, los escándalos en los que se han visto involucrados congresistas han alejado a la ciudadanía de sus representantes. De la Jara coincide en este diagnóstico al señalar que “la ineficiencia, la falta de calidad profesional de los políticos y la cantidad de casos de corrupción” están a la raíz de la desconfianza. Tavara abona en este sentido al considerar que “hay sin duda una serie de hechos de corrupción que se han presentados y que impactan sobre el conjunto de los parlamentarios, lo cual refuerza el nivel de desconfianza”. Algunos como Silva-Santisteban, son más duros con sus juicios de valor: “(en el Congreso) han surgido una serie de personajes realmente impresentables y que han desprestigiado el Congreso de una manera totalmente patética”.

Otros consideran que los casos de corrupción e ineficiencia en el que participan algunos políticos individualmente son magnificados por la prensa y los medios de comunicación, lo cual termina generando una imagen perniciosa y perjudicial para la confianza ciudadana. Cuba indica que “los comportamientos anecdóticos de los congresistas con sus vidas personales un poco desordenadas son conocidas por la media” y a partir de ese punto se exacerban como problemas públicos. Silva sostiene que claramente son “los medios de comunicación que han venido sesgando la información generando una situación en la que hay desconfianza”. Incluso el efecto puede tener un origen menos casual y más articulado. Para Martínez, se trata inclusive de “campanas mediáticas” que están detrás del debilitamiento de la institucionalidad democrática. Medios de comunicación e inclusive encuestadoras se convierten así en potenciales enemigos de la confianza política. Para Landa “la democracia contemporánea se está haciendo una suerte de encuestocracia (sic) en la que la opinión pública ciudadana se define en función de la medición antes que en sujetos de derechos y voluntades”.

Por lo tanto, la lectura de la desconfianza hacia la política e instituciones es coherente y complementaria por las élites interrogadas. Se trata de problemas de fondo, históricos, de

desconexión del Estado con sus ciudadanos, fundado en una ineficiente prestación de servicios que causa no solo malestar sino crisis de representación. A ello se suma factores que tienen que ver con el actuar propio de los funcionarios y representantes, algunos envueltos en escándalos personales y otros en casos graves de corrupción que, magnificados por los medios de comunicación, terminan teniendo consecuencias negativas para la confianza en la política como sistema.

Confianza en diferentes sectores

Con respecto a la confianza que tienen los entrevistados a entidades tanto públicas como privadas, elaboramos una operacionalización de la pregunta por los niveles de confianza otorgando puntajes a modo de escala. De acuerdo con las alternativas, tener “mucho confianza” tiene un puntaje de 3, “alguna confianza” de 2, “poca confianza” de 1, y “ninguna confianza” de 0. Es decir que creamos una escala de 0 a 3, donde a mayor puntaje, mayor confianza de parte de los consultados. Siguiendo este procedimiento ordenamos a las entidades por la magnitud de confianza que despiertan en promedio, procesando las respuesta de los quince entrevistados. Cabe indicar que, la mayoría de instituciones se encuentran por encima de la mitad de la escala (1.5), entre ellas: el sistema de justicia, los políticos y la policía nacional.

De acuerdo con los resultados, los organismos de Derechos Humanos y el Tribunal Electoral merecen la mayor confianza con un puntaje de 2.27 y 2.20 respectivamente. Los noticieros de radio, indicado por muchos de los entrevistados como uno de los principales medios que tiene la ciudadanía para expresar sus demandas, se ubica en el tercer lugar de confianza con 2.1, seguido de la prensa escrita con 1.8. La Presidencia, el Tribunal Constitucional y el Gobierno Local se ubican alrededor de la mitad del continuum con 1.73. Cabe resaltar la poca confianza que despiertan las Fuerzas Armadas que normalmente suelen ser vistas positivamente por la población general, pero que para los entrevistados solo acreditan un puntaje de 1.6, es decir entre “poca” y “alguna” confianza.

Cuadro 1. Si tuviese que calificar en términos de intensidad la confianza que se percibe en los siguientes sectores, teniendo como criterio “Mucho/Algo/Poco/Nada” (escala del 3 al 0), ¿Qué tan confiables son las siguientes entidades?

Entidad	Puntaje
Organismos de Derechos Humanos	2.27
Tribunal Electoral	2.20
Noticieros Radio	2.13
Diarios	1.87
Presidencia	1.73
Tribunal Constitucional	1.73
Gobierno Local	1.73
Fuerzas Armadas	1.60
Noticieros TV	1.53
Justicia	1.13
Políticos	0.93
Fuerzas Policiales	0.93
Promedio	1.65

Fuente: Elaboración propia.

I.2. Consecuencias de la desconfianza en la democracia

La desconfianza tiene efectos negativos para la democracia como régimen político. Solo uno de los entrevistados consideró que no hay ningún efecto perjudicial de la desconfianza en el tipo de régimen. Para el resto, la desconfianza puede generar debilitamiento del régimen, falta de credibilidad y hasta deslegitimación. De acuerdo con Chávez, la desconfianza debilita profundamente la democracia ya que nos encontramos ante regímenes muy jóvenes: “hemos tenido muy pocos periodos de procesos realmente democráticos”. Para Silva, la desconfianza anida la

pérdida de confianza en la democracia como régimen deseable. Cuba afirma en ese mismo sentido: “(la desconfianza) le hace perder esperanza a la gente de que a través del voto se va a tener mejores servicios públicos y mayor calidad de vida”. Por su parte, los académicos Sardón y Dargent consideran que causa la deslegitimación del régimen democrático. Para el primero, “se deslegitima la democracia y hace que se genere una volatilidad del sistema”. Para el segundo, “los órganos representativos quedan muy deslegitimados”. Si bien es cierto no cree que el régimen está en peligro, sí afirma que hay un fuerte efecto de mala reputación.

Los efectos negativos de la desconfianza en las instituciones en la democracia lleva a algunos a ser críticos del sistema representativo. Para Martínez, la desconfianza crea “la sensación en el ciudadano que la democracia representativa no sirve”, por lo que hace falta propugnar “una representación permanente del ciudadano”. Silva Santisteban es más clara con la sugerencia de implementar mecanismos que vayan más allá de la delegación: “la democracia representativa es una que debiera estar con un monitoreo mucho más permanente de parte de la ciudadanía, pero eso es muy difícil porque no hay otros mecanismos de democracia participativa”.

Para un tercer grupo, los efectos de la desconfianza van más allá del régimen político y se pueden instalar inclusive en las dimensiones económicas y culturales de la vida cotidiana en el país. Para Valenzuela: “la poca confianza de representatividad de las autoridades trae como consecuencia el debilitamiento incluso de las inversiones”. En este mismo sentido, Landa cree que “la desconfianza afecta en la línea de flotación de la democracia...por eso la democracia en el Perú no solo debe ser política sino también socio-económica y cultural”.

En consecuencia, hay un amplio consenso de los efectos nocivos de la desconfianza en el régimen democrático. Para unos se merma la calidad de la democracia; mientras que para la mayoría se trata de una deslegitimación del régimen que se expande más allá del ámbito exclusivamente político sino también puede afectar la economía del país. Ante la ausencia de partidos políticos (como lo indica Távara), queda la vía participativa como una estrategia sugerida por algunos entrevistados para re-legitimar el sistema político en su conjunto.

I.3 Confianza en el Sistema Judicial

El sistema judicial es una de las ramas de la configuración estatal más criticada por los entrevistados. Si bien es cierto algunos son optimistas con respecto a un proceso de modernización del aparato procesal judicial, la imagen general es negativa. El congresista fujimorista Gagó considera que si bien es cierto no hay un sistema judicial eficiente, “se va por buen camino”. La representante de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Santisteban, quien mantiene relaciones permanentes con los procesos judiciales en materia de Derechos Humanos considera también que la justicia en el país ha mejorado en los últimos años: “si lo vemos en perspectiva hace treinta años, nadie creía en el Poder Judicial...ahora se han dado toda una serie de caminos para que se fortalezca”. El magistrado Almenara también coincide con esta percepción: “el sistema no funciona a cabalidad, pero hay un gran porcentaje de magistrados y fiscales que sí cumplen”.

Sin embargo, la percepción generalizada a nivel de la opinión pública es, también, un obstáculo a sobrellevar. Por más que se han iniciado reformas y existe la voluntad de mejorar el sistema judicial, la imagen en la opinión pública ha estigmatizado cualquiera de estos esfuerzos. Para Dargent, “luego de la transición se pensó que supuestamente se podía recuperar algún tipo de confianza pero se mantiene la imagen de continuidad de ineficiencia, corrupción, mal trato al usuario”. Efectivamente, el sistema judicial es reconocido como el sistema con peores cifras en la opinión pública. Martínez y De la Jara utilizan este argumento para justificar su pesimismo respecto a esta institución. Chávez considera que esta institución “se ha hecho más para defender el status quo, el de los viejos poderes”, mientras que para Sardón el problema es estructural y tiene que ver con el establecimiento del sistema como tal: “el problema no solo es de percepción, sino de su origen, de cómo se estableció la formación del poder judicial”.

En conclusión, si bien se reconocen avances importantes en materia de modernización en el procesamiento judicial (Távora y Cuba enfatizan este punto), subsiste la sobrecarga, la baja calidad e imprevisibilidad de fallos, la lentitud del procesamiento, lo cual termina generando una sensación de injusticia que se encuentra en la base del desprestigio de esta institución en la opinión pública.

I.4. Tolerancia

Existen distintas posiciones sobre la situación de la tolerancia y diversas formas de discriminación en el país. Solo uno de los entrevistados considera que se trata de un caso superado. Para Silva, “estamos en una etapa en la cual los peruanos nos sentimos integrados sin importar raza, sexo, o religión”. El resto de entrevistados se dividen en dos posiciones. Por un lado tenemos a aquellos que consideran que se ha progresado recientemente en la sensibilización del tema, que a pesar que subsista prácticas de discriminación, al menos el tema está en debate o es más visible lo cual genera un alto grado de estigma entre los discriminadores. Lanegra considera que “la discriminación es ya un tema al menos de debate”. Para Martínez, “estamos en un momento en el que cada vez se visibiliza mucho más el problema de la discriminación en el país y la poca tolerancia”. Para el congresista Gagó “si bien es cierto que la discriminación en nuestro país existe....se ha progresado mucho”. Valenzuela también considera que “hay cada vez más conciencia (sobre el tema)”. Chávez, quien trabaja con grupos de minorías, cree “si vemos el país diez años atrás, sí creo que se ha incluido muchos elementos de aceptar mejor al otro”. Inclusive el académico Cuba considera que a pesar de la discriminación social, “el mercado está haciendo su trabajo: si tienes el dinero necesario y puedes comprar, eso ya cambia la cara”.

Por otro lado, existe la posición que todavía es un problema severo no superado, pero que ni siquiera merece ser considerado en situación de avances. Para Silva Santisteban la discriminación “sigue siendo altísima...sobre todo a nivel socio económico y a nivel étnico está siendo cada vez más fuerte y más profunda”. Távora considera, por ejemplo, que esta discriminación se concentra en los ejes sexuales y étnicos: “hay una discriminación hacia minorías sexuales...y una escasísima valoración de la pluriculturalidad de este país, que se traduce en intolerancia”. Dargent identifica estos problemas sobre todo en las elites: “todavía hay una especie de pelea de elites en la cual el discurso a veces ni siquiera tiene correlato con lo que a la gente le interesa o piensa, y puede llegar a ser bastante agresiva”. De la Jara es más tajante: “hay una falta de tolerancia total, creo que somos uno de los países donde más intolerancia hay”. Como se puede ver, si bien se reconoce la permanencia del problema de la discriminación y la intolerancia, los entrevistados se dividen en dos grupos, los que creen que hay avances importantes al menos en materia de visibilización de los casos de discriminación (con el consecuente debate público), y los que consideran que es un problema grave sin posibilidad de disminuir en intensidad.

Percepciones de tolerancia y discriminación en la sociedad peruana

Para el procesamiento de las preguntas cerradas sobre tolerancia y discriminación procedimos de manera similar con respecto a la pregunta sobre confianza en entidades. Es decir, le otorgamos un puntaje a las opciones (“Nunca”=0, “Casi nunca”=1, “Casi siempre”=2, y “Siempre”=3), de modo que construimos una escala numérica del 0 al 3, donde 0 es un hecho nunca observado, y 3 es un hecho muy recurrente. Bajo este esquema, los consultados consideran que la discriminación a personas “distintas” es un hecho que tiende a darse “casi siempre” (puntaje promedio=1.8). Más allá de las respuestas cualitativas que producían una imagen de relativismo con respecto a la discriminación, parece ser un fenómeno más frecuente de lo explicitado.

Por otro lado el nivel de confianza y de ayuda que puede recibir cualquier persona se encuentran alrededor de la mitad del continuum. Los encuestados promedian 1.61 (entre casi nunca y casi siempre) ante la pregunta de si se puede confiar en la gente, y promedian 1.64 (entre casi nunca y

casi siempre) ante la pregunta de si uno recibe ayuda si se tiene un problema. Asimismo, exactamente en la mitad del continuo se encuentra el promedio de los encuestados ante la pregunta de si la gente “me acepta tal y como soy”. Como se ve, en estos aspectos, no hay una posición definida. Los entrevistados tienden a mostrarse neutrales frente a estas interrogantes. Finalmente, el extranjero es considerado como bien recibido por la mayoría de encuestados. De acuerdo con el promedio de las respuestas (2.07), los extranjeros son integrados “casi siempre” por los peruanos, por lo que los temas de discriminación y tolerancia más tendrían que ver con relaciones al interior de la sociedad peruana.

CUADRO 2. ¿Considera Usted que en la sociedad peruana?

Pregunta	Puntaje
Hay personas a las que se le discrimina por ser distinto	1.87
En general, se puede confiar en la gente	1.61
Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar	1.64
La gente me acepta tal y como soy	1.53
Se integran a las personas extranjeras	2.07

Fuente: Elaboración propia.

I.5. Seguridad

La seguridad nacional es uno de los problemas más preocupantes en el país y en el continente. En el Perú los legados de la violencia política y el narcotráfico se suman a la problemática de la inseguridad delincuencia, lo que conduce a una situación de difícil atención por los gobernantes bajo el respeto a las normas de juego democráticas. Los entrevistados asumen que hay un quiebre con la apertura del régimen democrático en el 2001 a partir de la elección del presidente Alejandro Toledo, pero desde entonces hay un reto permanente de poder garantizar seguridad a los ciudadanos bajo el respeto a los derechos humanos.

Elmer Cuba es quien mejor resume el diagnóstico sobre la permanencia de los aspectos más débiles en las políticas de seguridad. “Hay un continuismo a diferencia de una continuidad”, sostiene. Al no existir una mejora notoria en la calidad y cobertura de los servicios de seguridad, se arrastran y reproducen los problemas irresueltos con la transición. De la Jara afirma que “no ha habido en los últimos gobiernos ninguna política para combatir la inseguridad. Lo que ha habido son medidas aisladas de mano dura”, con una alta rotación de los ministros correspondientes (Lanegra) y con una abstención para tocar el tema de la reforma en materia de seguridad a fondo (Dargent). Algunos identifican claramente el origen de esta crisis en las políticas de seguridad en el gobierno de Toledo (el congresista fujimorista Gagó y el académico Sardón) y en el gobierno de García (el magistrado Landa).

El actual gobierno de Ollanta Humala no parece mostrar una diferencia con respecto a sus antecesores, de acuerdo con las opiniones de los entrevistados. Solo el ministro Silva considera que hay una decisión de parte del presidente de luchar contra “los flagelos como el narcotráfico”, pero en general hay una percepción negativa. Para Landa no se ve en el gobierno de Humala una mejora, “sino un incremento”. Para Sardón la situación es “penosa” porque se fue “demasiado duro con las fuerzas del orden a la caída de Fujimori” al punto que se han visto debilitadas. Los problemas de seguridad del actual gobierno van desde los relacionados con los poderes del narcotráfico (Gagó: el problema que tenemos es el narcoterrorismo”) hasta los concernientes a la delincuencia cotidiana (Martínez: “este gobierno al igual que los anteriores se ha concentrado en la seguridad pública de más alto nivel por encima de la territorial, la cual es cercana al ciudadano”). Para mejorar las políticas de seguridad, los entrevistados plantean al menos tres tipos de estrategias por donde apuntalar. Una relacionada con los recursos, otra con la eficiencia y organización de las políticas respectivas, y finalmente una más de fondo que tiene que ver con la promoción de valores. Para los primeros, se trata de un déficit de recursos operativos para las fuerzas del orden, así como sueldo para los oficiales. Según Silva Santisteban se requiere

“presupuestar”. Gagó y Almenara consideran que hace falta policías con mejores sueldos. Lanegra también apunta en ese sentido “se requiere otorgar incentivos básicos que tienen los policías para mejorar la calidad de sus servicios. Un segundo punto está relacionado con mejorar no solo la eficiencia de la gestión en seguridad, sino también los niveles de coordinación entre autoridades competentes. Para Dargent, sin una adecuada inteligencia policial, no hay una cabal comprensión del fenómeno. De la Jara plantea una participación más ordenada de todos los poderes, desde el alcalde, el Poder Judicial, el Ministerio Público, las juntas vecinales y las comisarías. Martínez enfatiza la relación con los gobiernos locales “en estrategias de recuperación de la calle”. Y Valenzuela añade detalles técnicos a considerar “no se tiene un control de los puntos críticos que los conoce la comisaría, pero que la municipalidad y sus serenazgos no los conoce, para ello se requiere identificar un único mapa del delito e incorporar la seguridad privada al planeamiento”. El congresista Tejada y la promotora Chávez consideran que la solución va por el fomento de políticas de educación y promoción de valores que sean la base a estrategias más inmediatas como las policiales.

De este modo, el tema de seguridad se impone ante las preocupaciones de los entrevistados como uno complejo, de difícil solución, que requiere ser visto desde diferentes aristas para una comprensión cabal de las debilidades de las políticas en esta materia que desde el 2000 parecen encaminadas en la dirección incorrecta.

Percepciones sobre las condiciones de la seguridad en la sociedad peruana

Para procesar las preguntas cerradas correspondientes a los temas de seguridad, procedimos de manera similar con respecto a las preguntas sobre confianza y discriminación, es decir, cuantificamos las respuestas para obtener puntajes en torno a un continuum en el que 0 significa que se trata de un fenómeno ausente, mientras que 3 implica un fenómeno de alta recurrencia (“Nada”=0, “Poco”=1, “Algo”=2, “Mucho”=3). De este modo, la percepción de inseguridad que se crea a partir de las respuestas cualitativas encuentran una coherencia a nivel de identificación de la recurrencia de fenómenos asociados con la seguridad. La presencia de delincuentes, la violencia intrafamiliar y la venta y consumo de drogas son hechos muy recurrentes de acuerdo con los entrevistados, con puntajes que califican en promedio 2.7, 2.5 y 2.4 respectivamente, es decir, muy cerca del puntaje correspondiente a “mucho”. Mientras que, por otro lado, la presencia de policías califica como escasa (puntaje promedio de 1.2, es decir cercano a “poco”) y de espacios públicos para la recreación también, de manera similar (puntaje promedio de 1.1, es decir cercano a “poco”). La seguridad en general tiene, como se espera, el promedio más bajo: un puntaje de 0.81, lo que significa que está prácticamente ausente de acuerdo con la percepción de los entrevistados.

**CUADRO 3. ¿Cuáles de las siguientes condiciones y en qué intensidad, considera Usted, se presentan en la sociedad peruana? Si tuviera que calificar la presencia de.....
De Nada (ausente), Poco, Algo o Mucho (intervalo del 0 al 3), diría que...**

Respuesta	Puntaje
La presencia de delincuentes	2.71
Espacios públicos para recreación	1.13
La venta y consumo de drogas	2.47
La presencia de policías	1.27
La violencia intrafamiliar	2.53
La seguridad en general	0.81

Fuente: Elaboración propia.

I.6. Organizaciones de intermediación

Se ha perdido capacidad de intermediación entre las demandas ciudadanas y la política. Como señala Sardón “hay demasiado desorden, demasiadas voces” que complican a los partidos políticos su capacidad de agregación de intereses. Hay un consenso alrededor de la idea de que los partidos políticos “no están cumpliendo su función de mediación” (Távora), lo cual conlleva a un sistema de

partidos muy debilitado “en lo que significa la representación de las demandas sociales” (Távora). Las organizaciones de la sociedad civil no pueden verse como un reemplazo a esta mediación. No solo porque no les corresponde como voceros políticos, sino porque también sufren de los problemas de debilidad institucional. De acuerdo con Chávez “hay una debilidad enorme de las organizaciones sociales como mujeres, jóvenes, que todavía públicamente no están reconocidos como agentes de canalización...los jóvenes tienen que ponerse las pilas para que puedan realmente convocar”. Aunque algunos como Dargent consideran que las organizaciones indígenas sí pueden ser representativas. En general el panorama de organización y representatividad de las demandas sociales hacia la elaboración de políticas es negativo.

Los medios de comunicación han terminado reemplazando el nivel de influencia que tenían los partidos políticos como mediadores de las demandas de los ciudadanos. Hay un gran consenso de que son “más rápidos y más efectivos” (Cuba), que a través de ellos es “más fácil hacer una denuncia y que tengan un resultado que nosotros –congresistas—nos paremos aquí y hagamos una denuncia de verdad” (Tejada) y tienen capacidad de recoger “múltiples demandas con mayor fuerza” (Lanegra). La radio, principalmente, y los noticieros de televisión, en segundo orden, son identificados como los mejores ejemplos de la influencia de los medios en la canalización de demandas. Sin embargo, no se descarta que existan filtros o sesgos que influyan en la transmisión mediática de los requerimientos ciudadanos. Para Landa, los medios cumplen esta función pero “a favor de sus intereses en primer lugar, y después de otros que estén vinculados”. Los medios también pueden ser portavoces de imágenes erradas o tergiversadas ex profesamente. Para Silva Santisteban “los debates que promueven los medios no son de ideas sino de descalificativos de unos y otros”. Estas posiciones relativizan la imagen predominante de los medios como instancias de difusión de pedidos ciudadanos, pero que se realizarían bajo la influencia de determinados intereses distintos a los originales.

Instancias y organizaciones empleados por la ciudadanía.

Los noticieros de radio y la prensa escrita son identificados por la mayoría de encuestados como voceros eficientes de la ciudadanía (con 6 menciones cada una), seguida de los noticieros de televisión (con 5 menciones). Es decir, que los medios de comunicación son percibidos como en mejores condiciones de expresar las demandas de las personas. En un segundo plano se identifican organizaciones sociales de minorías como las organizaciones de mujeres (2 menciones) y las organizaciones religiosas e indígenas (1 mención respectivamente). Los partidos políticos, sindicatos, militares, empresarios y organizaciones de jóvenes no son mencionadas por ninguno de los entrevistados, comprobando así su pobre desempeño como mediadores de demandas y la crisis de representación por la que transitan.

CUADRO 4. Como sabemos, la ciudadanía requiere de instancias u organizaciones que les permitan hacerse oír por las autoridades (estatales). Es decir, canalizan sus demandas a través de estas entidades, de manera que las autoridades competentes puedan posteriormente recogerlas / captarlas / “ser escuchadas”. De la siguiente lista de organizaciones o grupos, ¿Cuál cree usted que es la que de mejor forma cumple esa función?

Instancias / Organizaciones	Menciones
Noticieros de Radio	6
Periódicos o Diarios	6
Noticieros de Televisión	5
Organizaciones de mujeres	2
Ninguna	2
Todas ayudan por igual	2
Autoridades religiosas	1
Organizaciones de indígenas	1
Partidos políticos	-
Sindicatos	-
Militares	-
Los empresarios	-
Organizaciones de jóvenes	-

Fuente: Elaboración propia.

I.7 Conflictos sociales.

La conflictividad social se ha expandido en el país. Se registran distintos tipos de conflictos sociales que van desde los más tradicionales reclamos sindicales a la oposición que encuentran inversiones mineras de parte de las comunidades en las zonas afectadas por los proyectos, pasando por legados de la violencia política como son los radicalismos en el magisterio y el reciente protagonismo del grupo pro-senderista Movadef. La dinámica de la conflictividad es muy diversa, activa y percibida por la mayoría de entrevistados como un incremento permanente que parece no va a detenerse. Solo uno de los entrevistados afirma que se habría llegado a un techo (Landa), mientras que los demás creen que las movilizaciones van a aumentar.

Por el momento son dos las causas principales identificadas por los consultados. En primer lugar se trata de un incremento abrupto de las expectativas de los ciudadanos que termina desbordando lo que el Estado realmente puede ofrecer. De acuerdo con Tejada: “se ha juntado una situación que es más de expectativas que de crisis porque es un país que crece, donde se respetan las libertades, donde hay democracia pero no hay un nivel alto de cumplimiento de expectativas”. Este incremento de las expectativas se debería, de acuerdo con Valenzuela, a la actuación de grupos de izquierda que “llegaron al poder con Humala, todos llegaron con una posición crítica que al no cumplir con sus expectativas de cuota de poder, entonces encuentran en las protestas una forma de expresar su disconformidad”. Algunos medios de comunicación jugarían un rol complementario en la promoción de la protesta como vía de expresión de demandas, de acuerdo con el ministro Silva.

Los reclamos salariales de gremios estatales han despertado una gran movilización en el último año a pesar del crecimiento económico y la disposición de recursos para otorgarlos. De acuerdo con Cuba el “mayor conflicto que se avecina es el aumento salarial en el sector público masivo, desde los militares hasta los policías, profesores, médicos, faltan ahora jueces y seguramente los sindicatos de cada ministerio”. De acuerdo con Martínez, la inminencia de la definición del presupuesto nacional del próximo año abona en la agudización de estos conflictos: “hemos tenido encima la huelga de maestros, médicos y que además históricamente en el país se viven muy cerca al cierre del presupuesto por aprobarse en el Ministerio de Economía y Finanzas”. En general, se percibe una situación de conflictividad en varios ámbitos de los asuntos públicos del país.

Para evitar el incremento de la conflictividad social, los entrevistados detectan al menos dos estrategias. La primera se funda en factores más estructurales y tiene que ver con una reforma de

la institucionalidad y capacidad estatal; mientras que la segunda es más de carácter preventivo y consiste en la facilitación de espacios de diálogo. Con respecto a la primera, Dargent considera que se requiere “mayor capacidad estatal en el tema de análisis, prevención y mejor articulación de entidades estatales”. En ese sentido, Tejada cree que es necesario un rol más activo de los gobiernos locales y regionales para evitar que escalen al gobierno central. Silva Santisteban ve con buenos ojos la creación de una instancia estatal de prevención de conflictos a cargo del ex presidente regional de Junín Vladimiro Huaroc. Para ella, el problema de déficit estatal se funda en un centralismo histórico que sufre la institucionalidad del estado peruano: “cada vez estoy sintiendo más que hay un rechazo a cómo Lima y desde Lima se solucionan los problemas y se ven los problemas, que es lo peor de todo”.

Una segunda opción consiste en establecer mecanismos ad hoc de consulta y diálogo. Para Chávez, “el debate y el dialogo con la capacidad que pueda tener la gente de ser adecuadamente informada” es clave para evitar mayores niveles de conflictividad. Asimismo Távora considera que es necesario hacer “una labor de dialogo preventivo”. En ese sentido considera que la promulgación de la Ley de Consulta Previa es una regulación eficaz que “hay que empezar a aplicarla”. Landa, en ese mismo sentido, cree que “la ley de consulta con los pueblos indígenas es un foco interesante para poder canalizar los conflictos, para que busquen soluciones y no simplemente infieran el problema gigante que está ahí”. Sin embargo, este tipo de medidas podría tener límites. De acuerdo con De la Jara, se debe “romper la lógica perversa de que si yo no hago un escándalo el gobierno no dialoga conmigo”. Para el funcionario no-gubernamental, la creación de mesas de diálogo sería un resultado de la ineficiencia de los canales de la institucionalidad estatal. Para él, lo que se trata es “de construir instituciones que sirvan para prevenir y procesar estructuralmente estos conflictos sociales”.

Cabe agregar que se considera que los conflictos en materia laboral podrían ser fácilmente resueltos a través del aumento de salarios, sin que ello afecte el orden económico del país. “El tema salarial es muy sencillo porque hay dinero, se puede aumentar sin ningún problema de sueldos, sujeto a metas para que sea más efectivo, no aumentar por aumentar. Este conflicto es manejable”, indica Cuba. En general, los tres tipos de soluciones dependen de una vocación política por aplicar reformas de fondo o medidas puntuales que provean una actitud de parte del estado más cercana al procesamiento de las demandas ciudadanas.

II. Análisis comparado

La siguiente sección es un análisis comparado entre la sistematización de la información de las entrevistas realizadas a los 15 representantes de las elites peruanas y una encuesta de opinión aplicada en Lima entre agosto y octubre del 2011 aplicada a 500 personas representativas de la capital de la república. En muchos de los casos, el fraseo de las preguntas no es el mismo; sin embargo, están dirigidos a responder similares inquietudes sobre los temas de la investigación. Es necesario, por lo tanto, leer los resultados atendiendo a estos matices. Para facilitar la comparación organizamos la información manteniendo los mismos puntos del apartado primero del estudio.

II.1. Confianza en las instituciones políticas.

De acuerdo con la información cuantitativa, los medios de comunicación son las entidades (televisión y radio, especialmente) que mayor confianza despiertan en la ciudadanía (46% y 44.8% confían en ellos “mucho” o “algo”, respectivamente), seguido de las organizaciones de derechos humanos (42.2% confían “mucho” o “algo”) y de la policía (40.5% confían “mucho o algo”). La prensa y los tribunales electorales, siguen en orden de confianza. En el otro extremo, es decir las instancias que más desconfianza generan en la sociedad, se encuentran los políticos (76.6% confía poco o nada), los tribunales de justicia (66.6% confía poco o nada) y el gobierno local (64.9%).

Cuadro 5. Cuanto confía Usted en...?

Entidad	Poco/Nada (%)	Mucho/Algo (%)
Noticieros Televisión	53.1	46.0
Noticieros Radio	55.3	44.8
Org. de Derechos Humanos	57.8	42.2
Policía Nacional	59.5	40.5
Periódicos/Diarios	60.1	39.9
Tribunales Electorales	60.5	39.5
Presidente	62.8	37.1
Tribunal Constitucional	63.0	37.0
Gobierno Local	64.9	35.1
Tribunales de Justicia	66.6	33.4
Políticos	76.6	23.4

Fuente: Encuesta de opinión.

Al comparar el orden de las entidades que generan más confianza para las elites entrevistadas, encontramos algunas similitudes. Básicamente la confianza en los noticieros de radio y los organismos de derechos humanos como 2 de las 4 entidades que más generan confianza para ambos niveles de informantes consultados. Por otro lado, los tribunales de justicia y los políticos figuran como 2 de las 3 entidades que menos confianza producen en ambos casos, por lo que existen grandes acuerdos con respecto a las percepciones sobre estas instituciones. Las inconsistencias encontradas radican en la confianza que generan las Fuerzas Policiales para el ciudadano promedio (quinto en el orden de confianza), pero último para las élites entrevistadas. El gobierno local se encuentra en medio de las jerarquías otorgadas por los informantes claves entrevistados, pero muy bajos en el ranking establecido por la encuesta de opinión. Finalmente, los noticieros de televisión que encabezan el orden de confianza para el ciudadano promedio, no goza de la confianza de las élites consultadas y se encuentra entre las 4 instituciones que menor confianza despierta.

II.2. Consecuencias de la desconfianza para el sistema democrático.

En la encuesta no existen preguntas que midan directamente el impacto de la desconfianza en el sistema democrático, pero sí se puede deducir con claridad aspectos relacionados con la calidad de la democracia que están vinculados con determinantes que provienen de la cultura política de los ciudadanos. De acuerdo con las élites interrogadas, la desconfianza generalizada conduce a un debilitamiento y hasta deslegitimación del sistema democrático. Para la mayoría de los encuestados, derechos fundamentales intrínsecos a la democracia son reconocidos en el país; sin embargo queda alrededor de un tercio de la población disconforme con el reconocimiento de tales derechos. Para un 37.4% “nunca” o “casi nunca” se reconocen efectivamente el derecho de asociación y participación. Estos porcentajes crecen cuando se trata de la aplicación por igual del marco legal. Para un 27.3% los derechos protegidos por la Constitución y las leyes “nunca” se aplican igual para todas las personas. Consistentemente, un 36.1% cree que “casi nunca” se aplican por igual. Aunque no conocemos exactamente el efecto de la percepción de desconfianza en el régimen político en su conjunto, si tenemos algunos indicadores de su nivel de deslegitimación que potencialmente podrían encausarse en el escenario de intolerancia descrito por los entrevistados.

II.3. Confianza en el sistema judicial.

El sistema judicial es una de las entidades con menor confianza en el país. Los representantes de la clase dirigencial entrevistados y la población encuestada coinciden en subrayar estas características de los tribunales de justicia. De acuerdo con la encuesta realizada el 66.5% de encuestados considera que confía “poco” o “nada” en los tribunales de justicia, mientras que el tercio restante confía “mucho” (7.6%) o “algo” (21.2%). Esta imagen, sin embargo, puede basarse en muchos casos en el prejuicio o en una estereotipificación histórica que se mantiene vigente debido a que el 83.5% de los encuestados señala que en el último año “nunca” acudieron a tribunales ordinarios. Solo el 16.5% lo hizo al menos una vez en los últimos 12 meses.

II.4. Tolerancia.

La discriminación es considerada como un fenómeno extendido tanto por las elites entrevistadas como por el ciudadano de a pie. Como se recuerda, el promedio de respuestas en las entrevistas a informantes clave está muy cerca a la categoría de “casi siempre”. Del mismo modo, para el 60% de entrevistados, ellos son discriminados por ser distintos dentro de su comunidad, puntaje notablemente alto si consideramos que existen sesgos de deseabilidad social al momento de contestar preguntas de este tipo en las que el encuestado trata normalmente de no reportar su victimización.

Con respecto a la confianza que se tiene en “la gente”, los resultados nuevamente coinciden. Para las élites entrevistadas, el puntaje promedio se encuentra alrededor de la mitad del continuo (nunca...siempre), que es coherente con la división casi exacta en dos partes iguales de los encuestados que reportan que “nunca o casi nunca” confían (49.2%) y que “siempre o casi siempre” confían (50.8%). Otro punto de acuerdo es con respecto a la integración de personajes extranjeras a la comunidad. De acuerdo con las elites entrevistadas, “casi siempre” sucede este hecho, lo cual es coherente con el 60.9% de encuestados que consideran que “siempre” o “casi siempre” se da este tipo de integración. Asimismo, para los entrevistados, un promedio cercano al “casi siempre” (1.6 considerando que casi siempre es 2) hay alguien dispuesto a ayudar, que es similar al 60.4% de encuestados que creen que “siempre” o “casi siempre” se da esta situación.

La diferencia más importante se encuentra con respecto a la pregunta si “la gente me acepta tal y como soy”. Los entrevistados ubican esta realidad exactamente al medio de un continuum que va entre Nunca (0) y Siempre (3) con un promedio de 1.5. Sin embargo, para el 78.5% de encuestados esta aceptación se da “siempre” o “casi siempre”. Habría un sesgo mayor de parte de los encuestados o una mayor cautela de parte de los entrevistados que explicaría la diferencia de respuestas.

Cuadro 6. Consideraciones sobre tolerancia y discriminación en su comunidad

¿Considera Usted que en su comunidad....	Nunca/Casi Nunca (%)	Siempre/Casi Siempre (%)
Discriminan por ser distinto	40.0	60.0
Se puede confiar en la gente	49.2	50.8
Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar	39.6	60.4
La gente me acepta tal y como soy	21.5	78.5
Se integran a las personas extranjeras	39.1	60.9

Fuente: Encuesta de opinión.

Cabe agregar que de acuerdo con la población encuestada, un total de 68.1% de peruanos considera que la tolerancia política se practica “siempre” o “casi siempre” y que el diálogo es un valor recurrentemente practicado en sus comunidades, con un 73% que lo consideran practicado “casi siempre” o “siempre”. Los niveles de tolerancia se mantienen altos cuando son inquiridos más puntualmente por tolerancia de género (77.1% considera que existe “siempre” o “casi siempre”) o por tolerancia cultural (71% cree que existe “siempre” o “casi siempre”). Con un porcentaje menor aparece la tolerancia sexual, la cual es practicado por las comunidades de los encuestados por un 67.2% (suma de los que consideran que se practica “siempre” o “casi siempre”).

II.5. Seguridad.

Cuando se evalúa aspectos relacionados con la seguridad ciudadana, hay un alto nivel de concordancia con respecto a las amenazas delictivas. De acuerdo con las elites entrevistadas, la presencia de delincuentes es un hecho muy frecuente (promedio 2.71, considerando que 3 es

“mucho” y 2 es “algo”), lo cual es relativamente coherente con el hecho que el 65.3% de encuestados considera que es una condición que se presenta “algo o mucho” en sus comunidades. Del mismo modo, para los representantes entrevistados, la venta y consumo de drogas es un hecho muy recurrente (promedio 2.5, en la misma escala en la que 3 es “mucho” y 2 es “algo”). De manera similar, para el 61.3% de encuestados, la venta y consumo de drogas se presentan “algo” (30.5%) o “mucho” (30.8%).

Los espacios de recreación y la presencia de policías que, de acuerdo con los entrevistados son circunstancias poco frecuentes (el promedio en el caso del primero es 1.1 y del segundo es 1.2, donde 1=“poco”), son relativizados por los encuestados. De acuerdo con los resultados de la encuesta, la presencia de espacios públicos para la recreación es considerada por el 44% como “algo” frecuente y “poco” frecuente por el 36.6%, es decir con una evaluación relativamente más positiva que la realizada por las élites. Un caso similar sucede con respecto al 42.3% de encuestados que consideran que la presencia de la policía en su zona es “algo” frecuente, mientras que el 39.9% la considera “poco frecuente”, es decir con un promedio relativamente más optimista que el vertido por las entrevistas.

Con respecto a la violencia intrafamiliar, es un hecho considerado como muy frecuente por los entrevistados claves. El promedio de sus respuestas dan un puntaje de 2.5 (donde 2 es “algo” y 3 es “mucho”). Sin embargo, para los encuestados, este fenómeno no es tan recurrente. Solo un 10% considera que se presenta “mucho” en su comunidad, y un 33% cree que se presenta en “algo”. De hecho, la mayoría cree que es “poco” frecuente (41%), mientras que un 16% considera que es un fenómeno totalmente ausente. Las elites tienen una visión mucho más negativa sobre la violencia intra-familiar de lo que los encuestados pueden expresar.

Con respecto a la seguridad en su conjunto, mientras que para las elites se trata de una situación poco frecuente en sus comunidades (puntaje de 0.8 en un intervalo en el que 0=Nada y 1=Poco), la percepción es distinta en el caso de los encuestados que tienen una imagen dividida de la seguridad en sus comunidades. Si bien es cierto para un 40% la presencia de la seguridad en sus comunidades es “poca” y “nada” para un 10%, para un 36% es “alguna” y para un 14% es “mucho”. Este es el punto donde más discrepancias existen entre ambos grupos de informantes consultados.

Cuadro 7. Condiciones existentes en su comunidad sobre temas de seguridad ciudadana.

Condiciones que se presentan en su comunidad...	Nada/Poco	Algo/Mucho
La presencia de delincuentes	34.7	65.3
Espacios públicos para recreación	47.4	46.6
La venta y consumo de drogas	38.7	61.3
La presencia de policías	47.7	52.3
La violencia intrafamiliar	57.0	43.0
La seguridad en general	50.0	50.0

Fuente: encuesta de opinión.

II.6. Organizaciones de intermediación.

Existen discrepancias importantes en las percepciones sobre la utilidad organizaciones e identidades para que las agendas ciudadanas lleguen a ser consideradas por el gobierno. De acuerdo con las elites entrevistas, son los medios de comunicación en su conjunto quienes recibieron más menciones y por lo tanto son percibidas como eficientes voceros de los ciudadanos. Sin embargo, solo un 16.4% de encuestado considera que los noticieros de televisión sirven de ayuda a las personas ante el gobierno. Los periódicos o diarios se encuentran relegados con un 5%, mientras que los noticieros de radio (los más útiles de acuerdo con las elites), ocupan el último lugar en su utilidad de acuerdo con el 1% de encuestados que así lo señaló. Es importante notar que los sindicatos, organizaciones que de acuerdo con las elites no cumplen ningún rol de intermediación, son, al menos en teoría, útiles de acuerdo con un 14.4% de encuestados. Algo

similar sucede con las organizaciones religiosas que prácticamente no fueron mencionados por las élites, pero que para un 9.1% de encuestados cumplen una función de intermediación. Cabe indicar que un 18.1% de encuestados cree que todas las organizaciones son, por igual, útiles, mientras que el 9.3% cree que ninguna. Considero que las diferencias en las respuestas se deben a que la pregunta dirigida a la ciudadanía daba espacio para una interpretación teórica sobre la utilidad de estas instancias, mientras que el fraseo de la pregunta dirigida a las elites tiene el sesgo de la evaluación.

Cuadro 8. Organizaciones que son útiles para los ciudadanos ante el gobierno

Organizaciones	%
Noticieros de televisión	16.4
Sindicatos	14.4
Autoridades religiosas	9.1
Empresarios	7.2
Partidos políticos	5.8
Periódicos o diarios	5.0
Organizaciones de mujeres	4.6
Organizaciones de jóvenes	4.6
Militares	2.6
Organizaciones Indígenas	1.8
Noticieros de radio	1.0
Ninguna	9.3
Todas por igual	18.1

Fuente: encuesta de opinión.

II.7. Conflictos sociales.

Si bien es cierto, se reconoce a las protestas sociales como uno de los problemas más serios del país, ni las elites ni la ciudadanía en general consideran que puedan ser capaces de generar una fuerte crisis política. Solo un tercio de los encuestados (33.1%) cree que las protestas podrían tener este efecto, mientras que el 60.8% está en desacuerdo o completamente en desacuerdo con la posibilidad de que la conflictividad social pueda escalar a niveles que causen una crisis política de envergadura.

Del mismo modo, mientras que a nivel de las elites existe el consenso de que la violencia podría aumentar en los próximos años (sobre todo a partir de las incursiones del narcoterrorismo en los valles cocaleros y de la agitación política de movimientos neo-senderistas), la ciudadanía en su conjunto está en desacuerdo con la posibilidad de una ola de violencia en el próximo año. Un 34.1% está de acuerdo con esa percepción, mientras que el 69% no cree que la violencia escale a niveles significativos.

Finalmente cabe agregar, que la población está dividida con respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en la represión de las protestas. Para un 28% “nunca” deberían participar y para un 21% “casi nunca”, es decir un total de 49% que estarían en contra de una represión de este tipo. Sin embargo, para un 27% esta participación debería darse “casi siempre” y para un 24% “siempre”.

III. Conclusiones y recomendaciones para futuras agendas de investigación

1. Las instituciones políticas en el Perú no son confiables para los peruanos. Esta desconfianza se basa tanto en razones estructurales (como el débil asentamiento del Estado) como en factores de desempeño de la gestión pública (ineficiencia en la gestión pública y casos de corrupción) que conjuntamente alimentan una crisis de representación.

2. La desconfianza en la institucionalidad política tiene consecuencias perjudiciales para el régimen democrático. Estas varían en su intensidad ya que pueden afectar negativamente la calidad de la democracia, mientras que para otros puede deslegitimar el régimen en su conjunto. En contextos de ausencia de partidos políticos, la vía participativa es planteada como una estrategia para re-legitimar el sistema.
3. El sistema judicial, los políticos y las fuerzas policiales son las entidades que menos confianza inspiran de acuerdo con la opinión de los representantes de las élites entrevistadas. A pesar de reformas e intentos de modernización, la justicia se encuentra desprestigiada. La pesada carga burocrática, la baja calidad en la gestión y la imprevisibilidad de los fallos coadyuvan para una imagen negativa de los tribunales de justicia.
4. Aunque no existe un consenso sobre su magnitud, la discriminación es reconocido como un problema vigente en la sociedad peruana. Para algunos, ha habido avances significativos (desde el mismo punto que está visibilizado y es materia de debate), pero para otros se incrementa ya que se encuentra enraizado en divisiones históricas del país. Interrogados directamente los entrevistados sobre la confianza y la solidaridad de la sociedad peruana, esta aparece caracterizada en términos neutrales. Sí sobresale, en cambio, su capacidad de integrar a los extranjeros.
5. La inseguridad es uno de los principales problemas que atraviesa el país. Los entrevistados han enfatizado la complejidad de un fenómeno en el que se mezclan legados de la violencia política (movimientos neosenderistas como Movadef), la influencia de poderes ilegales (narcotráfico), la escalada de protestas sociales y los problemas propiamente delincuenciales. A la ausencia de políticas de estado coherentes a lo largo de gobiernos y ante la falta de replanteamiento de la problemática por el gobierno actual, se plantean propuestas de solución que consisten en una reorganización y mejor coordinación de parte de las fuerzas estatales (una importante responsabilidad recae en los gobiernos locales, comenzando por el concejo limeño) y una mayor provisión de servicios para la lucha contra el crimen. La presencia de delincuentes, la violencia intrafamiliar y la venta y consumo de drogas son identificados como hechos muy frecuentes en las comunidades de los entrevistados.
6. Ante la debilidad de partidos políticos, las organizaciones sociales sectoriales no logran tampoco superar problemas de organización y de crisis de representación. Ante este contexto, los medios de comunicación se imponen como los principales voceros útiles para la ciudadanía. Aunque de acuerdo con los encuestados, se reconoce la importancia teórica de sindicatos y gremios, en la práctica son los órganos de prensa los que percibidos como los más eficientes para que los ciudadanos sean escuchados por el gobierno.
7. La conflictividad social en el Perú también es identificado como un fenómeno complejo donde sus principales aristas tienen que ver con la permanencia de radicalismos políticos anti-sistémicos (Movadef), pasando por los reclamos de comunidades afectadas por inversiones extractivas y hasta los tradicionales problemas sindicales. Si bien es cierto se identifican mecanismos legales y de diálogo como intentos necesarios para canalizar estas demandas movilizadas, no se prevé una disminución de la conflictividad en el corto y mediano plazo.
8. Si bien es cierto los resultados de las entrevistas a elites coinciden en términos generales con la información procedente de la encuesta aplicada, existe un primer problema metodológico en los objetivos con los que fueron diseñados los instrumentos de

recolección de información. Para la continuación de la investigación se requiere replantear con mayor precisión la interacción entre la metodología cualitativa y cuantitativa del estudio.

9. El estudio busca acertadamente relacionar aspectos de la cultura política de la convivencia cotidiana como un factor que permita explicar cambios (o no) en el sistema democrático. Para una continuación del proyecto es necesario reflexionar sobre posibles problemas de endogeneidad entre la convivencia entre ciudadanos y el régimen democrático. La definición de los sentidos de causalidad de estas variables permitirá tener un mejor diagnóstico de la realidad que se busca retratar.
10. Algunos fenómenos identificados como la inseguridad, la conflictividad social y la debilidad estatal, si bien es cierto influyen determinantemente en la cultura política de los ciudadanos, son en sí mismos áreas de profundización donde existe una literatura e investigaciones ya avanzadas. Para pensar con mayor claridad sobre la relación de estos fenómenos con la convivencia democrática y el régimen político es necesario partir de una línea de base sobre lo que se conoce en cada uno de estos puntos identificados.

Anexo 1. Relación de entrevistados

Entrevistado	Cargo	Sector
Sergio Tejada	Congresista, oficialista, Partido Nacionalista	Legislativo
Julio Gagó	Congresista, oposición, Fujimorismo	Legislativo
José Luis Silva	Ministro de Comercio Exterior y Turismo	Ejecutivo
Iván Lanegra	Vice Ministro de Interculturalidad	Ejecutivo
Luis Felipe Almenara	Magistrado de Corte Suprema	Judicial
César Landa	Tribunal Constitucional	Judicial
Ernesto de la Jara	IDL	ONG's
Susana Chávez	ONG Promsex	ONG's
Gerardo Távara	Asociación Civil Transparencia	ONG's
Luisa Martínez	Regidora del Consejo Metropolitano de Lima – oficialismo	Municipales
Alberto Valenzuela	Regidora del Consejo Metropolitano de Lima – oficialismo	Municipales
Rocío Silva	Coordinadora Nacional de DD.HH.	DD.HH.
Eduardo Dargent	Profesor, Universidad Católica de Perú	Académicos
Elmer Cuba	Miembro Comité Directivo Think-Tank Macroconsult	Académicos
Jorge Sardón	Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas	Académicos

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática
en América Latina*

Consultas Nacionales

Caso Brasil

Pedro Borba, Breno Bringel, Luiz Otávio Ribas

Informe Final Brasil

Pedro Borba, Breno Bringel (coordinador) y Luiz Otávio Ribas ⁶¹

Resumen: El presente informe final busca sistematizar los principales resultados obtenidos en la Consulta Nacional brasileña del proyecto “Gobernabilidad y Convivencia Democrática” desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el bienio 2011-2012. Basados en la realización de un *survey* cuantitativo y en entrevistas en profundidad, este documento contrasta y discute, de manera relacional, cinco ejes temáticos principales: la confianza en los políticos y en las instituciones; la tolerancia y el respeto a la diferencia; la seguridad pública y personal; la representación política, la participación y los grupos de interés; y los movimientos de protesta y de contestación. Al tratar estos temas y sus posibles interrelaciones este informe discute algunas representaciones y percepciones sociales y las contextualiza en un escenario más amplio, buscando ofrecer no un mapa cerrado, sino una brújula que pretende auxiliar análisis más profundizados sobre las relaciones entre Estado y sociedad, la gobernabilidad y la convivencia democrática o la representatividad en el sentido normativo y el escepticismo sobre la efectividad de la vía institucional.

Palabras clave: gobernabilidad; convivencia democrática; sociedad; Estado, participación; Brasil.

Introducción

El presente informe final es parte del proyecto “Gobernabilidad y Convivencia Democrática” desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el bienio 2011-2012. El proyecto aunó grupos de investigación de 18 países latinoamericanos y caribeños con el objetivo de examinar, a través de Consultas Nacionales ejecutadas por estos grupos, las percepciones de confianza en las instituciones democráticas, así como valores relacionados a la seguridad pública y personal, al respeto a la diferencia y al comportamiento político. El presente informe tiene, de este modo, el objetivo de sistematizar los principales resultados obtenidos en la Consulta Nacional brasileña.

En Brasil, así como en los demás países, se utilizaron métodos cuantitativos y cualitativos. El primero correspondió a un *survey* de opinión, de carácter cerrado, realizado en 2011 con 500 personas en tres metrópolis brasileñas (São Paulo, Río de Janeiro y Salvador), cuyos datos más relevantes han sido recogidos en este informe. La composición de los entrevistados sigue las siguientes proporciones: 277 mujeres (55%) y 223 hombres (45%); 112 personas entre 18 y 24 años (22,4%), 197 entre 25 y 40 años (39,4%) y 191 entre 41 y 60 años (38,2%); 241 personas con

⁶¹ **Pedro Borba:** Investigador del Núcleo de Teoría Social y América Latina (NETSAL) del Instituto de Estudios Sociales y Políticos (IESP) de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ) donde realiza su Maestría en Ciencia Política. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Río Grande del Sur, donde participó del Núcleo de Estrategia y Relaciones Internacionales (NERINT). En la actualidad desarrolla un proyecto de investigación en el campo de la sociología histórica y comparada, con foco en América Latina.

Breno Bringel: Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), donde actúa como docente en el Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. También es Profesor Adjunto del Instituto de Estudios Sociales y Políticos (IESP) de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ), donde coordina el Núcleo de Teoría Social y América Latina (NETSAL). Es editor de DADOS – *Revista de Ciências Sociais* y de *New Cultural Frontiers* (Comité de Clases Sociales y Movimientos Sociales – Asociación Internacional de Sociología/ISA). Sus investigaciones y publicaciones se sitúan principalmente en la teoría social/política y la sociología política y, más en particular, en el estudio de la acción colectiva, los movimientos sociales y el transnacionalismo.

Luiz Otávio Ribas: Profesor contratado y doctorando en Filosofía y Teoría del Derecho en la Universidad Estatal de Río de Janeiro. Magister en Derecho por la Universidad Federal de Santa Catarina y Especialista en Derechos Humanos por la Universidad Federal de Río Grande del Sur. Se dedica a la sociología jurídica y es miembro del consejo del Instituto de Investigación, Derechos y Movimientos Sociales (IPDMS).

escolaridad primaria (48,2%), 179 con enseñanza secundaria (35,8%) y 80 con educación superior (16%).

A su vez, en la parte cualitativa, han sido realizadas en noviembre y diciembre de 2012 quince entrevistas en profundidad con personalidades de diversos sectores de la sociedad brasileña sobre los temas de la investigación. En particular, tratando de adecuarnos al perfil solicitado y a la diversidad a nivel institucional, de género, generacional y origen disciplinario, fueron seleccionados tres militantes de organizaciones sociales (mujeres, jóvenes y afrodescendientes⁶²), tres destacados académicos, dos miembros del poder judicial, dos representantes de derechos humanos, un parlamentario, dos autoridades municipales y dos miembros del ejecutivo⁶³. Las entrevistas tuvieron como base el documento *Instrumento aplicable Consultas Nacionales sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina*, producido por la Secretaria General de FLACSO. Si la parte cuantitativa fue elaborada por IPSOS, una consultoría especializada en sondeos de opinión pública, la parte cualitativa fue realizada por los autores del presente informe, con la colaboración de Olmo Xavier, quien realizó algunas entrevistas a autoridades municipales y miembros del Ejecutivo en Brasilia de tal forma que lográsemos pluralizar mínimamente en términos regionales las voces de los entrevistados brasileños más allá de Río de Janeiro.

La organización del presente documento responde a un criterio temático, de tal forma que los resultados cuantitativos y cualitativos sean contrastados y discutidos, de manera relacional, en cada uno de los cinco ejes temáticos de debate. De este modo, además de esta introducción, el informe se compone de seis partes: la primera discute la confianza en los políticos y en las instituciones; la segunda trata de la tolerancia y el respeto a la diferencia; la tercera, de la seguridad pública y personal; la cuarta versa sobre representación política, participación y grupos de interés; la quinta se dedica a los movimientos de protesta y a la contestación. Finalmente, la sexta y última sección busca sistematizar los resultados obtenidos, realizar un balance general de la investigación y señalar tanto algunos límites como posibles caminos para su desarrollo futuro. Al discutir estos diversos ejes temáticos, y sus posibles interrelaciones, el presente informe, más que un mapa cerrado, busca ofrecer una brújula que pretende auxiliar análisis más profundizados sobre las relaciones entre Estado y sociedad, la gobernabilidad y la convivencia democrática o la representatividad en el sentido normativo y el escepticismo sobre la efectividad de la vía institucional.

Una versión previa de este informe se presentó públicamente en Río de Janeiro el día 07 de diciembre de 2012 en el marco del Seminario “Política y Sociedad en América Latina”, organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y por FLACSO Brasil en la sede del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP-UERJ)⁶⁴. Agradecemos a los participantes de este evento por los comentarios recibidos que han contribuido a redimensionar ciertos elementos del informe. Asimismo, agradecemos a Pablo Gentili y al personal de FLACSO Brasil, así como a Juany Guzmán y Stella Sáenz de la Secretaria General de FLACSO por el apoyo brindado a lo largo de la elaboración de la consulta brasileña.

I. Confianza en los políticos y en las instituciones

En términos generales, el tema de la baja confianza en las instituciones y en los políticos suscitó una extrapolación a un amplio abanico de cuestiones, tales como el papel de los medios de comunicación, las desigualdades sociales y la corrupción en la política. Las interpretaciones construidas por los entrevistados han oscilado entre el foco en el funcionamiento institucional, por

⁶² Se sustituyó la entrevista de un representante de pueblo indígena, tal como solicitado, por un representante del movimiento “quilombola” dada la relevancia en el caso brasileño del movimiento negro y de la población afrodescendiente.

⁶³ Véase al final de este informe un anexo con los detalles de los entrevistados.

⁶⁴ El programa completo de la actividad puede ser consultado aquí:

<http://www.flacso.org.br/portal/infoflacso/infoflacso34/ProgSeminarioALACIP-FLACSO.pdf>

un lado, y el contexto estructural del país (historia, cultura o economía), por otro, como realidades subsidiarias a la desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones políticas. Asimismo, no hay una percepción convergente en lo que se refiere a la evaluación normativa de dicha desconfianza, es decir, no hay un consenso claro si esta es “natural”, “deseable” o “perversa”. Todavía en un ámbito bastante general, se puede afirmar que hubo una notable ambivalencia de los entrevistados con relación a las cuestiones cerradas, cuyos resultados, además de poca consistencia entre sí, presentaron poca coherencia con los resultados obtenidos en la primera etapa, más cuantitativa, de la investigación.

De forma a organizar el texto de manera más sistemática, seguiremos la secuencia propuesta por el documento de orientación de las entrevistas cualitativas elaborado por FLACSO. De este modo, este primer apartado se divide en tres partes: en primer lugar, se discutirá la confianza en el Congreso y en la clase política, privilegiando las causas y repercusiones, tal como subrayadas por los entrevistados; en segundo lugar, serán expuestas las evaluaciones y percepciones de éstos sobre el poder judicial, contrastando sus respuestas a la cuestión abierta con las evaluaciones de confianza de los tribunales en la cuestión cerrada; finalmente, en tercer lugar, será abordada la percepción de confianza en instituciones no-estatales, con énfasis en el papel de los medios de comunicación en los regímenes democráticos. Además, en cada una de estas partes, nuestro método consistirá en presentar inicialmente el aspecto más general de las respuestas de los entrevistados, subrayando los argumentos reincidentes y su eventual relación con los parámetros estadísticos obtenidos en el sondeo de 2011, para, a partir de entonces, particularizar este cuadro con algunos de los puntos de vista individuales más significativos.

1.a) Confianza en el Congreso y en los Políticos

Según los datos obtenidos por el proyecto en 2011, la confianza en los políticos entre los brasileños alcanza un 7,9% de respuestas calificadas como “mucho” o “algo”, mientras que el 92,1% confiarían “poco” o “nada”. El gobierno local tiene el segundo peor nivel de desconfianza, con 79,3% de las respuestas ubicadas en el nivel de confianza calificadas como “poco” o “nada”. Por otro lado, el Presidente de la República alcanza el mayor nivel de confianza (con 38% de repuestas “mucho” o “algo”), aunque con una profunda ambivalencia, dado que también obtiene un nivel de desconfianza muy alto (con 62% de las respuestas como “poco” o “nada”). A su vez, los tribunales electorales, u organismos que se encargan de realizar las elecciones, han recibido un índice de desconfianza de 66,4% (en lo que atañe a respuestas calificadas como “poco” o “nada”).

Si contrastamos estos datos, obtenidos por el sondeo de opinión pública, con la evaluación de los entrevistados, dos aspectos generales merecen particular atención. En primer lugar, la presencia de opiniones radicalmente distintas relativas a la interacción entre representatividad y confianza o, en otras palabras, la relación entre el descrédito del Congreso y su capacidad de representar a la sociedad. Sin embargo, predomina la visión de que hay un grado razonable de representatividad y que no reside ahí la razón principal de la desconfianza. En segundo lugar, hubo una inclinación bastante fuerte hacia la interacción entre expectativas y confianza, de tal forma que la percepción social negativa de las instituciones se ha asociado a su incapacidad de atender todo aquello que de ellas se espera. Bajo esta asertiva, se sitúan aquellos que entienden el fenómeno como algo constituyente de la ciudadanía en una democracia representativa y los que, por lo contrario, lo entienden como síntoma de la debilidad o insuficiencia de ésta.

Tabla 1 – Confianza en las Instituciones

¿Cuánto confía usted en?	Ítem	Mucho/ Algo	Poco/ Nada
	Políticos	7,90%	92,10%
	Gobierno local	20,70%	79,30%
	Policía	21,80%	78,20%
	Tribunales electorales	22,70%	77,30%
	Tribunales de justicia	28%	72%
	Tribunales constitucionales	33,60%	66,40%
	Fuerzas armadas	36,40%	63,60%
	Presidente	38%	62%
	Defensoría o Procuraduría de Derechos Humanos	38,90%	61,10%
	Noticieros (TV)	41,50%	58,50%
	Noticieros (Radio)	44,50%	55,50%
	Periódicos/Diarios	44,90%	55,10%

Fuente: Proyecto FLACSO – Convivencia Democrática.

En lo que atañe a la representatividad, el abogado Modesto da Silveira argumenta que “el sistema idealizado como democrático no viene funcionando como tal, sino más bien como plutocrático, aunque no totalmente plutocrático”. Con esto, este entrevistado presente subrayar la prevalencia de los poderes económicos no elegidos sobre las casas legislativas, lo que entraría en conflicto con un vínculo de responsabilidad hacia los ciudadanos. Según Silveira, la situación hoy “mejoró muchísimo” si comparada con la configuración del congreso en la década de 1970, cuando el propio Silveira había sido diputado, integrante de una “minoría que no llegó a molestar”. Sin embargo, con el fin del régimen autoritario, Silveira vislumbra una línea de permanencia en este aspecto plutocrático del legislativo “dado que, para ser elegido, dependes de un volumen de dinero que ni siquiera dispone la clase media”. En una línea interpretativa cercana, Ana Penido, militante de la organización juvenil “Levante Popular de la Juventud”, se muestra muy escéptica acerca de una “representación efectiva” por la vía institucional.

En un polo opuesto, Leila Linhares, coordinadora ejecutiva de la ONG CEPIA, entiende que la composición del parlamento representa grupos de interés específicos (plasmados por los sectores ruralistas, evangélicos, médicos, etc.), los cuales tienen amplia fuerza política en la sociedad. Para Linhares, el conservadurismo arraigado en el Congreso no debe ser entendido como algo apartado de la base social, sino el reflejo institucional de la opinión conservadora que predomina en la sociedad civil brasileña. Avanzando todavía más en esta posición, el politólogo Fabiano Santos atribuye al legislativo y al ejecutivo una vinculación directa con la soberanía a través del voto popular, entendido como delegación para la conducción de los asuntos públicos. Como resultado, no habría propiamente un problema de representación, sino más bien una presión social sobre el comportamiento de los parlamentares que “hace con que la población sea muy rigurosa en la evaluación de esta institución”.

En este sentido, Santos sugiere que el descrédito de los políticos y del Congreso es una consecuencia de la alta expectativa que la sociedad deposita en su funcionamiento. Así, diagnostica que “todo aquello que las personas perciben como no siendo alcanzado, conquistado o concluido acaba revirtiendo contrariamente a la reputación del Congreso”. Este papel aglutinador de las insatisfacciones y decepciones haría con que el legislativo fuese, en última instancia, el responsable por los problemas del país, lo que, según la académica Argelina Figueiredo, explica una tendencia más amplia, a nivel mundial, de desconfianza en relación al Congreso y a los políticos.

En el caso brasileño, Figueiredo subraya que dicha tendencia es agravada por el recuerdo histórico positivo de los regímenes dictatoriales, que favorecen la idealización de una “mano fuerte” en oposición a la “confusión” democrática. En este aspecto, Figueiredo se acerca a Leila Linhares, para quien la desconfianza debe ser mejor contextualizada en los “rasgos de la sociedad y del Estado brasileño”, a partir de la consideración de supervivencias de herencias del pasado, en particular, las prácticas autoritarias vigentes a pesar de la democratización.

Para Manoel Quinzeiro, funcionario de la Presidencia de la República, sugiere que la desconfianza también está vinculada a un aspecto cultural, por influencia de un contexto histórico y de un modelo de administración pública que ha reproducido problemas desde el tiempo colonial. Asimismo, la desconfianza estaría vinculada a la ausencia de interés del pueblo brasileño por la política, en acompañar los temas básicos y prioritarios del cotidiano a partir de una perspectiva constructiva de los temas legislativos. En línea similar, Gilmar Dominici, ex-alcalde de la ciudad de Franca (estado de São Paulo), afirma que “el Congreso Nacional, históricamente, siempre ha sido distante de la población, representando muchas veces intereses partidarios, corporativos y particulares, en detrimento del interés público”. Además, así como Joedis Marques Ferreira, asesor especial de la Secretaría de Administración Federal del Gobierno brasileño, y buena parte de los entrevistados, Dominici considera que la visión negativa es reforzada por los medios de comunicación, especialmente la televisión.

Todavía en un ámbito de interpretaciones “contextualistas”, el Vice-Presidente do Tribunal de Justicia del Estado de Río de Janeiro, Sergio Verani afirma rotundamente que, en el caso brasileño, “la desconfianza en las instituciones democráticas se asienta en la propia estructura socioeconómica que es desigual e injusta”. En este caso, la razón de la desconfianza no se limita al hecho de que una elite económica controle los espacios decisorios, incorporando la existencia de dicha élite como tal. Por un lado, se percibe el eco de los análisis ya mencionados para los cuales los problemas generales del país son transpuestos a la evaluación de las instituciones políticas. Por otro, se entrevistó una percepción muy arraigada en la sociedad brasileña según la cual la realización y la legitimidad de la democracia pasan por solventar la deuda social existente en el país.

Basándonos en los datos del Latinobarómetro, podemos desglosar dos lados de esta percepción. El primero reside en el sustrato de solidaridad social en ella presente, una vez que para 41,7% de los brasileños la característica más importante de la democracia es una economía que asegure una renta digna para todos. A su vez, aspectos estrictamente institucionales producen una función apelativa considerablemente inferior (elecciones regulares limpias y transparentes, 13,7%; miembros del parlamento que representen a sus electores, 3,1%; un sistema de partidos que compita entre ellos, 2,1%). El otro lado de esta misma percepción es una mayor connivencia con regímenes autoritarios que sean capaces de solucionar los problemas económicos, que contarían, en media, con la aquiescencia de 66,2% de los brasileños.

Tabla 2 - Característica más importante de la democracia

		Año			Total
		2001	2002	2005	
Característica más importante de la democracia	Elecciones regulares limpias y transparentes	11,50%	11,80%	16,90%	13,70%
	Un sistema de partidos competitivo	1,30%	2,00%	2,90%	2,10%
	Una economía que asegure una renda digna	45,90%	37,40%	41,60%	41,70%
	Un sistema judicial que trate a todos por igual	17,00%	20,30%	16,00%	17,60%
	Respeto a las minorías	5,50%	11,30%	8,00%	8,20%
	Gobierno de la mayoría	2,10%	3,70%	2,40%	2,70%
	Miembros del parlamento que representen a sus electores	3,10%	3,70%	2,70%	3,10%
	Total	892 (100%)	844 (100%)	1083 (100%)	2819 (100%)

Fuente: Latinobarómetro, 2010 (latinobarometro.org).

Tabla 3 - Gobierno no-democrático y desempeño económico

		Año				Total
		2002	2003	2004	2008	
No me importaría un gobierno no-democrático en el poder si los problemas económicos fuesen resueltos	Muy de acuerdo	41,70%	38,10%	32,70%	20,80%	32,80%
	De acuerdo	28,20%	33,40%	30,00%	40,50%	33,40%
	En desacuerdo	10,00%	10,70%	16,90%	22,80%	15,40%
	Muy en desacuerdo	20,10%	17,80%	20,30%	15,90%	18,40%
	Total	884 (100%)	1089 (100%)	1039 (100%)	1123 (100%)	4135 (100%)

Fuente: Latinobarómetro, 2010 (latinobarometro.org).

A partir de estos datos e interpretaciones, caben algunas observaciones con respecto a la relación entre desconfianza en las instituciones y la propensión al autoritarismo. Para algunos entrevistados ya citados, la baja confianza en los políticos y en el legislativo es una tendencia frecuente en los sistemas representativos e incluso puede cumplir un papel importante en el controle ciudadano de las actividades parlamentarias. Para el sociólogo José Mauricio Domingues, “de cierto modo, es un fenómeno natural y positivo (...) es normal que las personas desconfíen de los políticos (...) en la medida en que ellas tienen un control reducido del funcionamiento del sistema. Para Domingues, este fenómeno no implica, sin embargo, que las personas rechacen la democracia liberal representativa.

A su vez, la abogada Margarida Pressburger, de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Abogados de Brasil (OAB), sugiere que la desconfianza con relación a las instituciones genera “una cascada de falta de politización”, en la que el voto se vaciaría de cualquier contenido político y pasaría a ser una moneda de cambio por pequeñas prebendas u obras localizadas. La democracia, en este entendimiento, perdería mucho de su esencia. Un tercer punto de vista en este aspecto fue presentado por Leila Linhares, que defiende una relativización de la propia idea de desconfianza. Para ella, el entusiasmo con el poder del voto por parte de los ciudadanos refleja algún grado de confianza en el Estado. En la misma lógica, reelecciones consecutivas de políticos tradicionales reflejan algún grado de confianza en la clase política, por lo menos de una parte significativa de la población.

Si los datos expuestos han evidenciado cierta permeabilidad al autoritarismo tecnocrático, es una necesidad imperiosa mencionar otros datos del Latinobarómetro que apuntan hacia una mayor afinidad con la democracia liberal, tal como mencionado por Domingues y otros. El dato más evidente es la respuesta a la pregunta “¿Apoyaría Ud. un gobierno militar?”, que contó, en 2010, con un 79,3% de rechazo bajo cualquier circunstancia. Más elocuente es la evolución de esta respuesta en el periodo reciente, dado que la parcela de rechazo a un gobierno militar bajo cualquier circunstancia creció un 15% en sólo seis años, a la par que se puede detectar una evolución semejante en lo que se refiere al apoyo y satisfacción con la democracia. En consonancia con la interpretación de Domingues, 50,9% de los brasileños señalan las “libertades civiles e individuales” como significado de la democracia, en respuesta abierta.

Tabla 4 - Apoyo a un gobierno militar

		Año				Total
		2004	2005	2009	2010	
¿Apoyaría usted a un gobierno militar?	Apoyaría a un gobierno militar en sustitución a un gobierno democrático	35,20%	34,50%	30,90%	20,70%	30,40%
	En ninguna circunstancia apoyaría un régimen militar	64,80%	65,50%	69,10%	79,30%	69,60%
	Total	1048 (100%)	1029 (100%)	1102 (100%)	1003 (100%)	4182 (100%)

Fuente: Latinobarómetro, 2010 (latinobarometro.org).

Tabla 5 - Significado de la democracia

		Año				Total
		2001	2002	2005	2006	
Significado de la democracia: primera mención	Libertades civiles e Individuales	53,00%	59,30%	47,70%	47,20%	50,90%
	Derecho al voto	6,40%	0,50%	7,60%	5,10%	5,30%
	Desarrollo social y económico	4,80%	2,90%	1,60%	1,90%	2,70%
	Gobierno del, por y para el pueblo	5,50%	5,30%	3,60%	8,00%	5,60%
	Paz y unión	0,50%	0,30%	1,00%	1,40%	0,90%
	Buen gobierno	0,50%	0,50%	4,50%	1,90%	2,10%
	Igualdad y justicia	17,70%	11,40%	17,80%	15,40%	15,80%
	Estado de derecho	-	1,90%	1,40%	3,40%	1,70%
	Seguridad personal	-	-	0,20%	0,20%	0,10%
	Independencia nacional	0,90%	-	0,70%	-	0,40%
	Regla de la mayoría	1,10%	0,80%	0,70%	1,60%	1,10%
	Derechos de los grupos	1,80%	-	-	5,30%	1,90%
	Movimientos	0,20%	-	1,60%	0,40%	0,60%
	Otros significados positivos	1,40%	8,50%	1,70%	1,10%	2,80%
	Corrupción y abuso de poder	2,10%	1,60%	1,70%	1,10%	1,60%
	Dificultades sociales y económicas	0,70%	0,50%	1,20%	-	0,60%
	Mal gobierno	0,70%	1,10%	1,70%	0,70%	1,10%
	Otros significados negativos	1,40%	2,70%	2,20%	3,00%	2,40%
	Cambio de gobierno	0,50%	-	0,90%	1,40%	0,80%
Otro significado neutro	0,90%	2,70%	2,20%	1,10%	1,70%	
		436	376	579		1957
		(100%)	(100%)	(100%)	566 (100%)	(100%)
	Total					

Fonte: Latinobarómetro, 2010 (latinobarometro.org).

Quizás la forma más sintética de interpretar los datos en su conjunto es que hay una demanda muy intensa por mayor justicia social en la democracia brasileña, asociada a un fuerte apego al universo de valores que emergieron con el fin de la dictadura y la Constitución de 1988. Bajo este marco, la prosperidad económica de la última década fomentaría una expectativa de compaginar la “garantía de una renta justa para todos” con las “libertades civiles e individuales”, lo que genera un impacto positivo en las estadísticas de adhesión a la democracia. En los datos colectados en 2011 para el caso brasileño del presente proyecto “Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina” de FLACSO, cerca de 80% de los brasileños optaron por vías institucionales (voto, petición de firmas, manifestación en la prensa, tribunales de justicia, etc.) para hacerse oír por las autoridades, en oposición a métodos extra-institucionales, tales como huelgas y manifestaciones públicas.

Tabla 6 - Métodos de actuación política

De las siguientes, ¿cuál le parece la mejor manera que tienen las personas para que las autoridades les escuchen?	Ítem	Mucho/ Algo
	Voto	27,70%
	Recogida de firmas	26,90%
	Manifestación en medios de comunicación tradicionales	23,80%
	Huelga	8,00%
	Bloqueo/corte de rutas y de calles	3,50%
	Manifestaciones en vías públicas	3,30%
	Manifestación con quema de transporte público	3,20%
	Acudir a los Tribunales de Justicia	1,20%
	Manifestación en medios de comunicación electrónicos	1,10%
	Contactar a las autoridades locales	0,80%
	Toma de propiedades privadas	0,40%

Fonte: Proyecto FLACSO – Convivencia Democrática.

I.b) Confianza en el poder judicial

La evaluación del poder judicial revela una serie de diagnósticos comunes entre los entrevistados, como el alejamiento de este poder con relación a los ciudadanos y la excesiva lentitud de su funcionamiento. Además, se constata que dicho alejamiento está asociado a una mayor elitización del poder judicial si comparado con el legislativo y el ejecutivo. Esta percepción es bien ejemplificada por las palabras del magistrado Sergio Verani, para quien el poder judicial en Brasil posee una “estructura elitista, enclaustrada y un alejamiento con relación a las necesidades del pueblo que más sufre”. Dicha evaluación se complementa por la observación de Ana Penido acerca de la “barrera del lenguaje”, que tornaría el discurso técnico del Derecho incomprensible para la población en general, que, como consecuencia, se ve incapaz de escrutar el mérito de las decisiones tomadas por el poder judicial.

La recurrente mención de los entrevistados al alejamiento entre la población y el poder judicial es ampliamente confirmada por los datos obtenidos en 2011 por el proyecto de FLACSO, según los cuales el 95,4% de los brasileños no recurrieron a los tribunales ordinarios del país a lo largo del último año. El número se mantiene por encima del 90% para los demás tribunales, lo que sugiere que la sobrecarga del sistema judicial brasileño es resultado más de una activación intensa por un número restringido de demandantes, y menos de una universalización del acceso a la justicia. De forma paralela, las instituciones vinculadas al poder judicial recibieron una evaluación de confianza poco positiva en la misma investigación (véase Tabla 1), obtenido “alguna” o “mucha” confianza de sólo 22,7% (tribunales electorales), 28% (tribunales de justicia) y 33,6% (tribunales constitucionales) de la población. La excepción positiva es la Defensoría de Derechos Humanos (38,9%), lo cual es comprensible si tenemos en cuenta que su naturaleza es distinta con relación a los demás tribunales, cuya responsabilidad es juzgar, y no defender a los ciudadanos.

Tabla 7 - Frecuencia de recurso a las instituciones

¿Con qué frecuencia ha recurrido a las siguientes instancias durante el último año?		Nunca	Mais que uma
	Tribunales ordinarios	95,40%	4,60%
	Tribunales electorales	92,80%	7,20%
	Tribunales Constitucionales	92,60%	7,40%
	Gobierno local	92,30%	7,70%
	Medios de comunicación	91,50%	8,50%
	Defensoría o Procuraduría de Derechos Humanos	91,50%	8,50%
	Policía	82,10%	17,90%

Fuente: Proyecto FLACSO – Convivencia Democrática.

En la senda de buscar explicaciones para la bajísima participación en el poder judicial, podemos movilizar algunos datos sobre el conocimiento de los derechos. En este sentido, el *survey* realizado por FLACSO en 2011 destapó informaciones preocupantes, dado que el 76% de los encuestados declararon desconocer los derechos consignados en la Constitución brasileña de 1988. Además de ciertos límites de la educación en derechos, varios entrevistados subrayaron otros problemas del poder judicial, tales como su “carácter oscuro” (Leila Linhares), la influencia de lobbies, mecanismos de control todavía restringidos, nepotismo, etc. De ahí, que la asertiva de José Luiz Pinto Junior de que “el poder judicial necesita de una reforma urgentemente” haya sido compartida por buena parte de los entrevistados.

Finalmente, cabe subrayar que al evaluar la confianza de las mismas instituciones en las cuestiones cerradas, los entrevistados tendieron a atribuir una confianza superior a aquella demostrada por la población en el *survey* de 2011. Podríamos interpretar dicha discrepancia de diversas maneras. Por un lado, la insatisfacción y la desconfianza con relación al poder judicial no tendrían medios específicos para su canalización, de tal forma que se mantendría una apariencia de credibilidad por la mera ausencia de contestación. De forma paralela, sería posible argumentar que el propio alejamiento y la elitización del poder judicial tendría como reacción ciudadana una mayor desconfianza y reservas con relación a este poder. Por otro lado, podríamos atribuir este disenso al hiato cronológico entre la ejecución de las dos etapas del proyecto: el *survey* cuantitativo realizado entre agosto y octubre de 2011 y las entrevistas cualitativas, realizadas en noviembre de 2012. Hemos verificado que las entrevistas han recibido influencia directa de la repercusión social y mediática del juicio de la Acción Penal 470 (conocido en Brasil como *mensalão*) por el Supremo Tribunal Federal (STF). En este juicio, el STF fue, de cierto modo, retratado en la prensa como el garante de la ética y de la justicia en la vida pública brasileña, lo que habría llevado a algunos de los entrevistados a sobredimensionar la confianza popular en el poder judicial. Asimismo, es plausible que dicha confianza se haya incrementado, de hecho, tras la condena de los reos de la Acción Penal 470, lo que sólo podría ser inquirido con la realización de un nuevo *survey* en los mismos términos.

En lo que atañe a este punto, Fabiano Santos desarrolla una crítica a la visión según la cual el poder judicial se preserva como “un guardián del interés público” de la sociedad, mientras el legislativo y la política partidista representarían un “juego de intereses particulares”. Esta crítica, que refleja el ambiente político de la Acción Penal 470, se acerca al diagnóstico de José Mauricio Domingues con respecto al riesgo de una “fascistización” del poder judicial caso éste empiece a reivindicar ciertas prerrogativas de representación de la sociedad civil frente a los demás poderes. A pesar de este riesgo, Domingues también reconoce un avance relativo en los últimos veinte o treinta años en el acercamiento entre el poder judicial y los ciudadanos (por ejemplo, a través del acceso a la justicia y el acceso a la carrera). Incluso reconociendo un alejamiento innegable, dicho acercamiento relativo, en términos históricos, apuntaría hacia una mayor legitimidad del poder judicial en la democracia brasileña, de ahí la importancia de prevenir contra una posible “fascistización”.

I.c) El papel de los medios y la repercusión de la corrupción

Es importante subrayar que los medios de comunicación obtuvieron los niveles más elevados de confianza entre la población en la investigación conducida por el presente proyecto en 2011. Los noticieros de televisión, radio e impreso obtuvieron “mucha” o “alguna” confianza de 41,5 a 44,9% de los brasileños (Tabla 1). Cuando pasamos a las entrevistas en profundidad realizadas en 2012, notamos que este fenómeno y el papel que los grandes medios desempeñan obtuvieron, así como el caso del poder judicial, un sorprendente grado de convergencia entre los entrevistados. En varios casos, hay menciones explícitas a los medios de comunicación como un “partido” o como el “cuarto poder” de la República. De este modo, hay una alta compatibilidad entre, por un lado, la atribución de poder político independiente a los medios de comunicación de masas y, por otro, un grado de confianza elevado de la población en la información obtenida por estos medios. Esta compatibilidad tiene como fundamento el proceso de monopolización de los medios de masa heredados de la dictadura civil-militar, algo que fue subrayado enfáticamente por la militante feminista Alana Moraes, de la Marcha Mundial de las Mujeres.

Tratando de ir más allá, algunos entrevistados buscaron conectar el poder de los medios con la baja confianza en las instituciones políticas. En este sentido, Argelina Figueiredo destaca la relevancia del combate a la corrupción a través de los medios de comunicación, pero alerta para el efecto perverso que el “tratamiento asistemático de la noticia” puede tener al transmitir la “imagen de que hay más corrupción en la democracia”. Figueiredo argumenta que los medios de comunicación vehiculan preferentemente el momento o el lugar en que las instituciones políticas no funcionan, generando, no pocas veces, un sobredimensionamiento de problemas como la corrupción. La evaluación de los entrevistados en lo que se refiere a la relación entre política, medios y corrupción también estuvo permeada por el caso de la Acción Penal 470, en el que se evidenció la capacidad de los medios de movilizar un caso de corrupción con finalidad política.

II. Tolerancia y respeto a la diferencia

Si el debate institucional abrió un abanico complejo de cuestiones asociadas a la política brasileña, la discusión sobre el respeto a la diferencia recibió una evaluación mucho más unívoca y directa por parte de los entrevistados en sus visiones sobre la sociedad nacional. A grandes rasgos, hay un diagnóstico tajante sobre el alto nivel de prejuicios y discriminaciones en la sociedad brasileña, lo que corrobora parcialmente los resultados de la investigación cuantitativa realizada en 2011. Varios de los entrevistados confrontaron el mito de la “democracia racial” en el país, de una propensión cordial del pueblo brasileño o, en un sentido más amplio, cualquier salida culturalista para el problema de la discriminación y la intolerancia en el país. Otra idea recurrente en las entrevistas fue el descompás entre discurso y práctica: por un lado, las personas tienden a negar cualquier forma de prejuicio, racismo o sexismo, particularmente en los casos previstos por ley; por otro, hay una amplia permisividad a comportamientos discriminatorios en la vida cotidiana, algunos de los cuales se habrían incluso “naturalizado”. Margarida Pressburger, al comentar esta ambivalencia, afirmó que “vivimos en una sociedad hipócrita”. En un razonamiento complementario, José Luiz Pinto Junior, habitante del quilombo Sacopã y presidente de la Asociación de las Comunidades Remanecientes de Quilombos del estado de Río de Janeiro, defendió la idea de que “en las áreas urbanas de Brasil el racismo es más disimulado (...) sólo percibe este racismo velado quien está siendo discriminado, el que vive esta experiencia; los demás parecen no percibirlo y algunos creen que es una implicación nuestra”.

En orden a coadunar esas evaluaciones de los entrevistados, los datos obtenidos en 2011 son útiles. Según éstos, la mayoría de los encuestados no se sienten discriminados, aunque perciben que los demás son poco tolerantes. Sobre la percepción en su propia comunidad, 82% respondieron que “las personas me aceptan tal y como soy” como “algo” o “muy” frecuente. Por otro lado, 64% admitieron como “algo” o “mucho” que “existen personas que son discriminadas por ser distintas”. Si seguimos

con los datos obtenidos por el *survey* de 2011, es importante mencionar cómo las prácticas de tolerancia cultural, económica, etaria, sexual y política son vistas como “nunca” o “casi nunca” por, respectivamente, 43,3%, 43,6%, 45,4%, 49,5% e 50,9% de la muestra. La discriminación de género, aunque aparezca en el agregado como secundaria, es igualmente relevante (44%) si nos atenemos exclusivamente al sexo feminismo, mucho más expuesto al sexismo y al machismo. Infelizmente, la cuestión étnica o racial no puede ser directamente aprendida de ninguna de las categorías. Finalmente, dentro de los límites de los datos, la tolerancia educativa y religiosa, a su vez, parece estar más naturalizada en la sociedad brasileña, dado que es percibida “siempre” o “casi siempre” por más de 60% de la muestra.

Tabla 8 – Percepción de la Tolerancia

		Ítem	Nunca/ Casi nunca
¿Cuánto se practica en su comunidad?	Tolerancia educativa	34,70%	Casi siempre/ Siempre
	Tolerancia de genero	37,40%	65,30%
	Tolerancia religiosa	38,80%	62,60%
	Violencia	39%	61,20%
	Diálogo	39,20%	61%
	Tolerancia cultural	43,30%	60,80%
	Tolerancia etaria	43,60%	56,70%
	Tolerancia económica	45,40%	56,40%
	Tolerancia sexual	49,50%	54,60%
	Tolerancia política	50,90%	49,50%

Fuente: Proyecto FLACSO – Convivencia Democrática.

La comparación de las entrevistas realizadas no es conclusiva en la determinación del segmento social más afectado por la discriminación en el país, aunque sobresale la cuestión social (pobres y miserables) y racial (negros y mestizos). Si contrastamos este énfasis con los resultados obtenidos en 2011 sobre el grupo “más vulnerable a la violación de sus derechos”, veremos que los pobres (65%) aparecen con mayor destaque que la población no blanca (34% para afro-descendientes y 32% para indígenas). Ya en los datos obtenidos por el Latinobarómetro relativos a las “personas más discriminadas” en el país, encontramos que, en 2001, los negros correspondían a 49,8% de las respuestas, mientras que los pobres aparecían con 29,5%. La situación se invierte, curiosamente, cuando la pregunta es repetida en 2008: los negros serían los más discriminados para el 38,6% de los brasileños, mientras los pobres lo son para el 41%. De este modo, no se puede establecer ningún tipo de conclusión categórica con respecto al vector principal de la discriminación en el país, cuestión que merecería un estudio específico y más profundizado. Dentro de nuestras posibilidades y objetivos en este informe, es fundamental subrayar la consideración de la estudiante Ana Penido que recuerda como las categorías “pobre”, “negro” o “mujer” son distintas desde el punto de vista analítico, pero se imbrican y se sobreponen en la vida diaria de muchos brasileños y brasileñas, multiplicando las fronteras de la exclusión y las situaciones de discriminaciones a la que están sometidos/as.

Tabla 9 – Discriminación y violación de derechos

¿Qué grupo considera más vulnerable a la violación de derechos?		SIM	NÃO
	Pobres	65	35
	Adultos mayores	53	47
	Las personas con discapacidad	43	57
	Mujeres	38	62
	Afrodescendientes	34	66
	Indígenas	32	68
	Jóvenes	34	66
	Hombres	26	74

Fuente: Proyecto FLACSO – Convivencia Democrática.

Las repercusiones de la discriminación racial pueden ser contrastadas en las organizaciones del Estado y en la sociedad. José Luiz Pinto Junior recuerda cómo el tratamiento y el abordaje policial con los negros es diferenciado, así como “la violencia a la que está sometida la población negra es más contundente, principalmente los jóvenes”. Este diagnóstico, que bien podría ser compartido por las organizaciones del movimiento negro y afro en Brasil, es complementado por Leonardo Chaves en una discusión sobre los límites de buena parte de las políticas de seguridad pública en el país que, para él, “no estarían preocupadas con la seguridad de las personas que viven en situaciones de pobreza, en favelas o comunidades, sino para atender a un público externo a estas comunidades”.

Por otro lado, es interesante notar que las categorías estadísticamente más relevantes en lo que atañe a la discriminación (“negro” y “pobre”) son el foco de políticas de acciones afirmativas, también conocidas como políticas de discriminación positiva, en la enseñanza superior. Éstas, a pesar del polarizado debate generado en la sociedad brasileña, han sido mencionadas invariablemente con una connotación positiva en varias de las entrevistas. Cabe subrayar que la política ha sido considerada constitucional por el Supremo Tribunal Federal en abril de 2012, inviabilizando algunos intentos de revertirlas. De forma general, los entrevistados se mostraron favorables a acciones estatales focalizadas que intervengan en las prácticas discriminatorias, bien a través de políticas de inclusión de los actores/sectores discriminados, o bien por medio de acciones pedagógicas dirigidas al respeto a la diferencia. Algunos entrevistados incluso llegaron a mencionar la importancia de leyes represivas contra el prejuicio, el sexismo y la intolerancia.

En este contexto, vale la pena subrayar una observación de Leila Linhares que, a partir de la perspectiva del movimiento de mujeres, teje una instigadora consideración que será tratada con mayor profundidad en el final del presente informe: “los movimientos sociales en Brasil han adquirido una *expertise* mucho más grande de influenciar al Estado que de influenciar a la sociedad”. En otras palabras, se puede hablar de una madurez de la sociedad civil organizada en la disputa por políticas públicas y por legislación, aunque, por otro lado, todavía hay una dificultad crónica en dialogar con la sociedad en general, en el sentido de combatir las discriminaciones en ella diseminadas y avanzar en el reconocimiento público de las demandas y agendas de los movimientos sociales. Si Linhares menciona como un contra-ejemplo positivo de esta tendencia la conquista de la “Ley Maria da Penha” de sanciones a las agresiones contra las mujeres, Alana Moraes refuerza la importancia de que en este caso específico se haya ampliado el debate a la sociedad, generando una aproximación y aceptación de la ley con la ciudadanía, una concienciación paulatina sobre la violencia doméstica y una disputa de valores en el seno de la sociedad. Tanto Linhares como Moraes, un elemento decisivo para que los movimientos sociales logren darle la vuelta a la mediación del Estado para intervenir en las discriminaciones es la disposición de vehículos para la comunicación de masa, lo que no ocurre. Las voces de estas y otras entrevistadas refuerzan la importancia de incluir, con mayor centralidad, en pasos futuros de la

investigación el género como elemento central y transversal de la discusión sobre violencia y discriminación, algo que se ve avalado por la violencia sexista, la feminización de la pobreza y la reproducción de una serie de dinámicas a veces invisibles (más bien invisibilizadas) en el conjunto de la sociedad, pero muy arraigadas en el ámbito intrafamiliar, en el plano de la micro-socialización y en la política del cotidiano.

Tras subrayar una percepción general pesimista en torno al sexismo, el racismo y la discriminación e Brasil, conviene presentar algunas perspectivas que tratan de matizar ciertos aspectos. Este es el caso de José Mauricio Domingues, quien observa que, desde el punto de vista de los derechos y del reconocimiento, “hubo lo que se puede considerar como una revolución democrática de cuño molecular en los últimos veinte, treinta años”. Para Domingues, esto no implica el fin de la predominancia de los hombres, de los blancos y de las clases propietarias, ni mucho menos el fin de la discriminación, pero sí un avance substantivo en el “reconocimiento del pluralismo social”. Así como en su evaluación del poder judicial, Domingues construye su diagnóstico a partir de una comparación con la condición vigente en el país algunas décadas atrás. También en un esfuerzo comparativo, Modesto da Silveira cree que las discriminaciones basadas en el color (raza/etnia) y en la opción sexual están en declive, mientras que la discriminación económica sería la más común y permanente. Los datos colectados por el Latinobarómetro para los años de 2001 y 2008 corroboran, en buena medida, el diagnóstico de Silveira, tal como se puede observar en la tabla 10.

Tabla 10 - Discriminación por segmento discriminado

		Año		Total
		2001	2008	
Personas más discriminadas	Negros	49,80%	38,60%	43,70%
	Pobres	29,50%	41,00%	35,80%
	Otros	14,70%	18,50%	16,60%
	No hay personas o grupo de personas discriminadas	6,00%	1,90%	3,80%
	Total	834 (100%)	997 (100%)	1831 (100%)

Fuente: Latinobarómetro, 2010 (latinobarometro.org).

En otro plano de análisis acerca de la tolerancia y la discriminación, Fabiano Santos, en vez de enfatizar la preponderancia de las discriminaciones ya señaladas, sugiere que hay una excepción en la cuestión religioso que, según él, “está bien resuelta en Brasil”, lo que es respaldado por los datos del proyecto de 2011. Según la visión del politólogo, refrendada por otros entrevistados, la convivencia de católicos, protestantes, judíos y musulmanes no encuentra puntos de fricción significativos en el país, lo que sería digno de mención positiva teniendo en cuenta el panorama global sobre la convivencia religiosa. Algunas ponderaciones son relevantes a este respecto: en primer lugar, hay un posible eco de la amplia repercusión del conflicto armado entre Hamas e Israel ocurrido de 15 a 21 de noviembre de 2012, poco más de una semana antes de la mayoría de las entrevistas; en segundo lugar, casos de conflicto o intolerancia entre las confesiones mencionadas son escasos no sólo en Brasil, sino también en los demás países latinoamericanos; en tercer lugar, no se mencionan las religiones afro-brasileñas que todavía permanecen bajo cierto prejuicio asociado a lo racial y a lo cultural. En conjunto, estas tres observaciones sugieren que algunos de los entrevistados han tenido en mente los conflictos interreligiosos de tipo árabe-israelí, y la violencia civil a ellos asociada, lo que, de hecho, no ocurre en Brasil. Finalmente, es necesario mencionar cierta incomodidad de los entrevistados al tratar con las cuestiones cerradas (cuestión 3 del instrumento aplicable a las Consultas Nacionales), especialmente la que trata de la integración de las personas extranjeras. Más allá de las intensidades propuestas por el guión de las Consultas Nacionales, muchos entrevistados cuestionaron la importancia de contextualizar el origen, el status y otros elementos de la categoría genérica “extranjero” (cuestión 3.5) o calificativos semejantes que son tratados en términos abstractos (como “persona”). En otras palabras, el grado de hostilidad o

discriminación percibido en la sociedad es visiblemente dependiente de la condición de este “otro”, lo que vuelve a traer a la escena los problemas de la discriminación económica, étnica o cultural ya tratados.

III. Seguridad pública y personal

En las cuestiones asociadas a la seguridad pública y personal, hemos verificado una consistencia elevada entre las entrevistas cualitativas, y también en los resultados del *survey*, aunque no necesariamente una coherencia entre éstos y aquellas. Para seguir el mismo método expositivo que venimos adoptando, presentamos en lo que sigue la tendencia general de estos dos aspectos (resultados cualitativos y cuantitativos), seguido de sus especificidades para, finalmente, discutir las posibilidades de articulaciones entre ambos.

Tabla 11 - Percepciones de seguridad pública y personal

¿Cuáles de las siguientes situaciones se presentan en su comunidad?		Nada/Poco	Algo/Mucho
	Venta y consumo de drogas	32,50%	67,50%
	Presencia de delincuentes	46,40%	53,60%
	Violencia familiar	65,00%	35,00%
	Seguridad en general	66,00%	34,00%
	Presencia de policías	66,80%	33,20%
	Espacios públicos para recreación	72,00%	28,00%

Fuente: Proyecto FLACSO – Convivencia Democrática.

Desde el punto de vista cuantitativo, los datos colectados en 2011 sugieren un énfasis de la preocupación de la población con la inseguridad pública, presentada en la cuestión específica (66% de la muestra califica la seguridad como “nada” o “poca”) y reiterada en cuestiones asociadas, como la presencia de policías (66,8% califican como “nada” o “poca”), la presencia de criminales (53,6% califican como “alguna” o “mucho”) y, quizás la más impresionante, el empleo de militares en la lucha contra el narcotráfico (84,6% lo aceptaría “casi siempre” o “siempre”) y contra la delincuencia (80%). Por lo tanto, el hilo conductor de estas percepciones es la constatación de un bajo nivel de seguridad en el ambiente público y, en parte, la deseabilidad de un aparato represivo más eficaz (policial o militar). La preferencia dada a los militares en la política de control de narcotráfico puede ser comprendida a través del grado de confianza que éstos disfrutaban en oposición a las fuerzas policiales, entendidas como más vulnerables a la corrupción movilizadas por el narcotráfico organizado. Subráyese que, según los datos obtenidos por el proyecto para 2011, aunque las fuerzas armadas tuvieron un mayor índice de confianza si comparados con la policía, su grado de desconfianza también era alto, con 63,3% de las respuestas ubicándola como “poco” o “nada”.

Tabla 12 - Empleo de los militares

¿Considera que las Fuerzas Armadas deben participar en las siguientes actividades?	Ítem	Siempre	Casi siempre	Casi nunca	Nunca
	Combate al narcotráfico	61,90%	22,70%	10,10%	5,30%
	Ayuda en desastres naturales	59,60%	26,90%	8,40%	5,00%
	Combate de la delincuencia	58%	22%	13%	7,00%
	Ayuda humanitaria a otros países	55,90%	24,70%	14,70%	4,70%
	Represión de protestas	39%	20%	23%	18,00%

Fuente: Proyecto FLACSO – Convivencia Democrática.

Tabla 13 - Confianza en los militares y en la policía

¿Cuánto confía usted en?		Mucho	Algo	Poco	Nada
	Policía		1,40%	20,40%	46,00%
Fuerzas Armadas		4,80%	31,60%	42,30%	21,30%

Fuente: Pesquisa FLACSO – Convivência Democrática.

Si, para fines comparativos, volvemos a recurrir a los datos del Latinobarómetro, vemos que la alta percepción de inseguridad, la alta credibilidad de los militares en oposición a la desconfianza en la policía y la aprobación del empleo de los militares contra el narcotráfico son rigurosamente refrendadas, en algunos casos incluso con mayor intensidad. La única excepción permitida por esa comparación reside en que, a través de las series históricas disponibles en esta segunda fuente, es posible constatar una evolución positiva reciente en la evaluación de la seguridad pública. De 2007 a 2010, la parcela de los ciudadanos que se consideró viviendo en un país cada día “más inseguro” se redujo, en el caso brasileño, de 73,2% a 54%. No obstante, a partir de un análisis de victimización de 1995 a 2010, constatamos que dicha evolución no es estable ni necesariamente positiva, sino parte de una fluctuación del nivel de violencia.

Tabla 14 – Percepción de la tendencia de seguridad

		Año				Total
		2007	2008	2009	2010	
¿Es más seguro o inseguro vivir en Brasil?	Más seguro	6,00%	9,60%	12,30%	9,70%	8,10%
	Igualmente seguro	20,80%	26,10%	31,40%	36,30%	26,40%
	Igualmente inseguro	-	-	-	-	10,60%
	Más inseguro	73,20%	64,20%	56,30%	54,00%	54,80%
	Total	1195 (100%)	1182 (100%)	1177 (100%)	1176 (100%)	5904 (100%)

Fuente: Latinobarómetro, 2010 (latinobarometro.org).

Pasando a las entrevistas cualitativas, el argumento prácticamente unívoco sobre la seguridad pública en Brasil consiste en su transferencia hacia la esfera social, lo que lleva a apuntar las raíces sociales y económicas de la violencia urbana. Inevitablemente, la contrapartida normativa de este diagnóstico es la sustitución de estrategias represivas de seguridad por políticas de inclusión social y reducción de las desigualdades. A modo de ejemplo, podríamos mencionar diversas

citaciones emblemáticas de los entrevistados, tales como: “la mejor política de seguridad para este país es el fin de la desigualdad social” (Ana Penido); “mientras siga existiendo esta brecha y disparidad, se seguirá excluyendo a las personas y provocando la muerte” (Modesto da Silveira); “la policía molesta” (Sergio Verani); o “cada vez que construyes una escuela, dejas de construir una cárcel” (Margarida Pressburger).

En esta misma línea argumentativa, el procurador-general de Justicia del estado de Río de Janeiro, Leonardo Chaves, argumenta que un problema de fondo es la propia definición de qué se entiende como seguridad pública, ya que la realización efectiva de ésta se resume a políticas de control de los pobres a través del uso del aparato policial. Esta distorsión se desglosaría en dos equívocos de la seguridad pública: el primero es securitizar cuestiones sociales que no corresponden propiamente a la esfera de seguridad en su sentido represivo, como las drogas (entendidas en el ámbito de la salud pública) y la delincuencia juvenil (entendida en el ámbito de la educación o de la reinserción social); el segundo equívoco es concebir las políticas de seguridad a partir de ciudadanos y barrios que necesitan protección estatal en oposición a personas y barrios que representan riesgo potencial.

Este segundo equívoco nos remite a la ponderación de algunos entrevistados, como Ana Penido, que no comprenden en sus ciudades la “seguridad” o los “espacios públicos” en abstracto, sino a partir de una cisión urbana entre regiones enriquecidas y turísticas (con baja violencia, muchos espacios públicos de recreación, etc.) y regiones pobres o periféricas (donde hay, generalmente, un amplio deterioro de los espacios públicos, precariedad de derechos, elevada criminalidad, espacios de ocio segmentados, etc.), que muchas veces ni siquiera aparecen en los mapas oficiales de las ciudades, turísticos o no.

A su vez, el primer equívoco señalado por Chaves remite a otra cuestión reincidente en las declaraciones obtenidas y sistematizadas para este informe: la insatisfacción con la política de drogas en el país. Se verifica una percepción, tanto en el cuantitativo colectado en 2011 como en la respuesta cerrada a la entrevista cualitativa, de que la venta y el consumo de drogas son muy frecuentes en las ciudades brasileñas. Frente a este hecho, varios de los entrevistados, como Argelina Figueiredo, insistieron en el sobredimensionamiento penal con relación al uso de drogas y en los límites de la criminalización. Esta opinión es compartida por Margarida Pressburger, quien defiende la “liberación de todas las drogas” y una salida para los dependes químicos basada en la salud pública. En esta cuestión, Figueiredo, Pressburger y otros entrevistados mencionan el problema del crack, cuya expansión del consumo ha motivado no sólo un endurecimiento de las políticas represivas, sino también una movilización mediática en torno del combate a las denominadas “cracolandias” en las grandes ciudades brasileñas, como Río de Janeiro y São Paulo. Para Pressburger, la internación compulsoria de usuarios de crack viola la dignidad humana y corresponde a una “política de higienización” con métodos anticuados.

El tratamiento de la cuestión de las drogas en las entrevistas buscó disociarlas de la lógica prohibicionista y represiva. Si los entrevistados con perfil más social (ONG, movimientos sociales, representantes de los derechos humanos) insistieron más en las contradicciones y limitaciones de las políticas de represión, aquellos entrevistados con un perfil más político trataron de argumentar las posibilidades de articular políticas más eficaces. Por ejemplo, Manoel Quinzeiro, funcionario de la Presidencia de la República, defiende un cambio en la política pública de seguridad que debería volcarse a la “fusión de la política pública en la sociedad a través de la policía comunitaria”, que estaría aliada con inversiones en la capacitación de los policiales y en la inteligencia integrada de todas las fuerzas de seguridad pública. Finalmente, cabe subrayar algunas interpretaciones particulares de entrevistados ubicados en el campo intelectual como las de José Mauricio Domingues que, sin estar propiamente en desacuerdo con los demás, sugiere que la disolución de las formas de control personal de naturaleza despótica (típicas del Brasil agrario) generó un refuerzo de la violencia estatal en virtud de la precaria incorporación a la ciudadanía. En paralelo, según el sociólogo, ocurrió “cierta desagregación del orden social” que desemboca en naturalización de la violencia por medio de una sociabilidad violenta. Ubicar esta asertiva en perspectiva, implica

reconocer que, en una sociedad históricamente violenta como la brasileña, los pobres y excluidos pasaron a tener también acceso a la coerción, creando un potencial de generalización de violencia caso no ocurra una incorporación social por la vía de los derechos. “En Brasil y en toda América Latina, la cuestión de la ciudadanía civil es uno de los puntos débiles de nuestro desarrollo democrático y de derechos”, afirma. De esta forma, habría cierta urgencia en transformar la formación y el control sobre las fuerzas policiales, de tal forma que la represión, intrínseca a estas fuerzas, obedezca a patrones de derechos y de ciudadanía.

Tras exponer las perspectivas más generales y también los argumentos más específicos sobre la seguridad pública y personal, conviene retomar la cuestión de una eventual inconsistencia entre los resultados cuantitativos y cualitativos. En un cuadro bastante panorámico, se podría decir que hay convergencia en el diagnóstico de mala situación de la seguridad pública en el país. Además, como hay una amplia predominancia de residentes en grandes ciudades entre los encuestados y entrevistados, es plausible que incluso exista una distorsión para peor del cuadro nacional, siempre que consideremos que ciudades pequeñas y medianas disponen, en media, de mejores situaciones de seguridad pública.

No obstante, en este cuadro panorámico, parece residir una diferencia fundamental entre el resultado del *survey* y las entrevistas en profundidad: la validez o no de las políticas represivas como eje de seguridad pública. En otros términos, la cuestión planteada es si el fracaso de la política de seguridad es causada por la falta de medios (es decir, inversiones para fortalecer y perfeccionar el aparato represivo) o por el equívoco de los fines (básicamente, la obsesión represiva del Estado en oposición a la debilidad de las políticas de inclusión y urbanización basadas en un modelo público). Esta divergencia de percepciones se transpone al tratamiento del narcotráfico y de los dependientes químicos, donde las tendencias de militarización y de descriminalización funcionan como verdaderas antípodas. No es el papel de este informe ofrecer una respuesta para esta aparente contradicción, sino simplemente reconocer el problema y sus contradicciones y la necesidad de su análisis de manera más sistemática, dado que otras variables, aquí descuidadas, podrían contribuir enormemente para comprender o desconstruir esta paradoja.

IV. PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN Y GRUPOS DE INTERÉS

En esta sección se discuten las organizaciones sociales que permiten la canalización de los intereses de la sociedad civil junto a las instancias de tomas de decisión. Es sabido que la vitalidad de estas organizaciones es una condición necesaria para viabilidad de una democracia liberal, aunque no sea suficiente en sí misma. El listado propuesto por el Instrumento aplicable a las Consultas Nacionales en América Latina abarcaba las siguientes instancias, organizaciones o entidades: partidos políticos, sindicatos, prensa (televisión, radio y prensa escrita), militares, autoridades religiosas, empresarios, organizaciones de mujeres, de jóvenes e indígenas. Con excepción de los militares todas pertenecen, por lo tanto, a la esfera no-estatal.

De cierto modo, los datos de esta sección reiteran lo que ya se ha dicho sobre los medios como “cuarto poder” de la República brasileña, una vez que es la organización a la que se atribuye la mayor capacidad de influenciar el gobierno y hacerse oír por las autoridades (36,3% si sumamos televisión, radio y periódicos escritos), bien como la mayor capacidad de auxiliar los ciudadanos frente al gobierno (27,6% en el mismo agregado). Partidos políticos y sindicatos aparecen, respectivamente, en segundo y tercer lugar en el *survey*. En las entrevistas en profundidad, el predominio de los medios de comunicación también fue una constante, acompañados por menciones a los empresarios y a los militares como las organizaciones con mayor influencia sobre los gobiernos. Sin embargo, estos dos grupos recibieron atención bastante menor en la muestra del *survey* (5,3% y 2,2 respectivamente).

Tabla 15 - Organizaciones e influencia política

¿Cuál de las siguientes organizaciones considera usted que más se hace oír por el gobierno?	Noticieros de televisión	30,70%
	Partidos políticos	19,50%
	Sindicatos	17,40%
	Grupos organizados vía Internet	9,30%
	Empresarios	5,30%
	Autoridades religiosas	3,90%
	Organizaciones de jóvenes	3,10%
	Periódicos o diarios	3%
	Organizaciones de mujeres	2,80%
	Noticieros de radio	2,60%
	Militares	2,20%
	Organizaciones indígenas	0,10%

Fuente: Proyecto FLACSO – Convivencia Democrática.

En lo que atañe a la dinámica de compromiso político en Brasil, y el papel de las organizaciones que cumplen un rol de mediación entre el Estado y la sociedad, hay cierto consenso entre los entrevistados en establecer como referente temporal central el proceso que condujo a la apertura política y a la Constitución de 1988. Este momento marcó una inflexión en las dinámicas político-sociales y en la movilización de la sociedad, pero para algunos de los entrevistados pronto se llegó a una saturación de este ciclo y a un enfriamiento de los procesos organizativos. Leila Linhares describe este fenómeno como una de las importantes “contradicciones de la democracia”, dado que “a partir del momento en que la democracia política se instala se produce aquel sentimiento de que ahora tenemos un nuevo Estado, ya no tenemos una dictadura; tenemos lo que considerábamos una conquista”, por lo cual ciertas dinámicas y organizaciones empezaron a amainar o bien a cambiar su carácter. José Mauricio Domingues sostiene, sin embargo, que la ola de movilización motivada por la apertura logró una sobrevida en la lucha contra el neoliberalismo, aunque a mediados de la década de 1990 ya eran visibles ciertos rasgos de disolución o estancamiento.

Disonante, en este aspecto, es la evaluación de Fabiano Santos, Joedis Ferreira y Gilmar Dominici que, valorando la compleja red de organizaciones políticas y representativas presentes en la historia reciente de la arena política brasileña, no perciben ninguna decadencia ni reflujo a este respecto. Santos, por ejemplo, señala el proceso de las Conferencias Nacionales como una evidencia de creciente dinamismo y proyección de la sociedad civil organizada sobre el aparato del Estado a lo largo de la última década. En paralelo, la recepción de la agenda producida por las conferencias en el ámbito legislativo, genera, según el politólogo, una señal de “madurez de la relación Estado-sociedad desde el punto de vista participativo y representativo”.

A pesar de los pesos distintos dados por los entrevistados, en algunos casos más centrados en una perspectiva formal e institucional de la participación política y en otros en una visión más abarcadora que trasciende al Estado y las instituciones representativas, es interesante notar que la argumentación en torno al declive relativo de las entidades de la sociedad civil está calcada principalmente sobre el caso de los sindicatos y los partidos políticos, por lo que merecen especial atención. Desde el punto de vista de las percepciones de la población, captadas por el *survey*, hemos visto que este declive no se justifica, dado el elevado peso atribuido por los ciudadanos a las organizaciones sindicales y partidarias. Por otro lado, una investigación cuantitativa de esta naturaleza no logra ir más allá de las impresiones socialmente difusas con relación a este punto, lo que no soluciona el análisis. A partir de las declaraciones de los entrevistados, podemos construir

dos líneas de interpretación: una que atribuye el declive de estas organizaciones a la coyuntura política del país y otra que lo justifica por la naturaleza de este tipo de organización.

Entendiendo, como ya se ha mencionado, la Constitución de 1988 como la cristalización y el punto de llegada de una serie de movilizaciones populares, Leila Linhares construye su argumentación teniendo en cuenta el contexto político posterior. Según Linhares, más allá de un descenso general, los sindicatos y los partidos perdieron base social debido a su inserción en el juego político-institucional, a la vez que los movimientos que se mantuvieron más activos fueron aquellos menos contemplados por la Constitución, como el de mujeres, los negros y los sin tierra. Otra interpretación basada en la coyuntura es dada por Argelina Figueiredo, quien percibe un fragmentación de los grupos de interés y el fortalecimiento de las ONG en el periodo post-1988. En este cuadro, la falta de un discurso político unificador de las pautas específicas sería la razón básica para la menor adhesión a los partidos políticos, cuyo eje de gravitación es una ideología que construya identidades generales. Esta fragmentación de los grupos de interés fomentó, según la politóloga, el recrudescimiento de ciertas identidades e “individualidades” (como el ecologismo) sin una organización que integre las demandas y los conflictos, tal como los partidos políticos lo fueron para los sindicatos en la socialdemocracia europea.

En otra línea de razonamiento, la percepción de declive de la fuerza social de los partidos políticos y los sindicatos está vinculada a la propia naturaleza de estas organizaciones. Para el magistrado Sergio Verani, las entidades más institucionalizadas pierden contacto con su base, y con esto pierden capacidad de canalizar los intereses de aquellos por los cuales supuestamente responde. De este modo, el declive relativo de los partidos y sindicatos podría estar asociado a su alto grado de institucionalización, siendo el caso del Partido de los Trabajadores (PT) recurrente entre los entrevistados que evidenciaron este punto.

Una segunda interpretación basada en la estructura de las organizaciones es la de Leonardo Chaves. Según el procurador, que enfatiza el caso de los partidos, la relación electoral que se establece entre partidos y electores está marcada por una relación auto-interesada de los primeros, que produce reticencia y desconfianza en los últimos. Vuelve a la escena en este punto la cuestión del bajo grado de confianza de los políticos en la sociedad, entendido, en este caso, como causa y consecuencia del declive de los partidos políticos. Consideramos que esta interpretación está asociada a la naturaleza de la organización porque la disputa de elecciones y la persecución de votos es parte de la esencia de los partidos políticos, aunque también se puede argumentar que el excesivo pragmatismo electoral sea algo reversible. Además, Chaves menciona el legislativo (organización estatal, no listada en el cuestionario) como un espacio abierto a absorber las demandas de la sociedad civil. Aunque este hecho sea digno de mención, es importante distinguir los medios y organizaciones por los cuales se producen demandas sociales y los canales a través de los cuales dichas demandas son procesadas y pueden ser (mejor o peor) insertas en la agenda de las políticas públicas. Nuestra preocupación está, en este caso, más asociada a la producción de demandas, lo que depende de movilización social y organizaciones políticas.

Tras dedicar atención a algunas tendencias acerca de la vitalidad y a las dinámicas de las organizaciones, cabe cerrar esta sección con algunas observaciones sobre el nivel de movilización social. Los datos a este respecto no parecen, a primera vista, ser muy animadores, dado que sólo un 13% de la muestra colectada afirma haber colaborado en el último año con alguna organización social o política. La interpretación apropiada de esta información exigiría, al menos, algún parámetro de comparación externo (otros países) e histórico (otros años). Una aproximación interesante para relativizar esta supuesta apatía política en el país es el grado de “interés en política” de los ciudadanos brasileños, medido por el Latinobarómetro. La media brasileña aparece como considerablemente superior a la media de los países latinoamericanos (34,6% contra 26,1% de “muy interesado” o “algo interesado”). Sin embargo, si buscamos comparar el grado de organización en la sociedad civil, veremos que los brasileños aparecen sistemáticamente por debajo de la media latinoamericana, con excepción de las organizaciones religiosas y los grupos organizados a través

de Internet. Habría, de este modo, un hiato a ser explicado entre el alto interés en política y la baja participación en asociaciones/organizaciones. Las pistas para estas explicaciones remiten a una discusión sobre la propia dinámica de las organizaciones sociales en Brasil, tema este que nos lleva a la siguiente sección del informe.

Tabla 16 – Participación en organizaciones

¿Ha colaborado en los últimos meses con alguna organización social o política?	Sí	No
	13%	87%

Fuente: Proyecto FLACSO – Convivencia Democrática.

Tabla 17 - Interés en política/comparado

¿Se interesa usted por la política?	País	Mucho	Algo	Poco	Nada
	Brasil	8,80%	25,80%	35,90%	29,50%
	América Latina (promedio)	7,13%	18,96%	33,08%	40,81%

Fuente: Latinobarómetro, 2010 (latinobarometro.org).

Tabla 18 - Pertenencia a organizaciones/comparado

Organizaciones/grupos/asociaciones en que participa (2008)		Brasil	América Latina (promedio)
	Política	6,90%	9,60%
	Laboral	4,90%	6%
	Estudiantil	8,20%	8%
	Grupo a través de Internet	7%	3,20%
	Comunal	8,60%	8,90%
	Religiosa	34,10%	22,80%
	Voluntariado, servicio a la comunidad	8,60%	10,60%
	Cultural o artística	3,70%	5,10%
	Deportiva	12,20%	13,20%
	Ecologista	4%	3,10%
	Otro tipo	0	1,20%
	Ninguna	42,90%	32,90%
No sabe/no contesta	1,20%	7,50%	

Fuente: Latinobarómetro, 2010 (latinobarometro.org).

V. Contestación social y movimientos de protesta

El debate sobre los movimientos sociales, las protestas y la movilización está íntimamente ligado al anterior. La contestación social, tratada aquí en sus expresiones no-institucionales, es parte constituyente de las libertades políticas y agente relevante en la promoción de las transformaciones sociales y en la expansión de los derechos ciudadanos. A la vez, el conflicto potencial entre movimientos sociales y fuerzas estatales constituye uno de los principales dilemas que enfrenta un régimen que se pretende democrático. Dentro de esta compleja relación entre movimientos sociales y Estado, o entre dinámicas de protesta y de contestación y el sistema político, buscaremos en esta sección yuxtaponer las informaciones colectadas para examinar dos cuestiones principales: en primer lugar, la evaluación con relación a la perspectiva de contestaciones sociales en el país; en

segundo lugar, la administración de la violencia asociada a las protestas, sea desde el punto de vista de los actores sociales, sea desde las fuerzas policiales.

Tabla 19 - Perspectivas políticas

¿Está usted de acuerdo con las siguientes afirmaciones?		De acuerdo/Completamente de acuerdo	En desacuerdo/completamente en desacuerdo
	"En el próximo año, habrá en mi país una fuerte crisis política con protestas sociales"		41,70%
"Mi país es altamente estable y no habrá ninguna crisis política"		42,40%	67,60%

Fuente: Pesquisa FLACSO – Convivencia Democrática.

Teniendo en cuenta el horizonte futuro, los datos del *survey* apuntan para una percepción de apaciguamiento del conflicto social en el país, con 58,3% de las personas afirmando que no vislumbran una crisis política con protestas sociales para el año subsecuente. Esta evaluación prospectiva no deriva, como se podría suponer, de una creencia en la estabilidad de largo plazo de la política nacional, dado que la amplia mayoría de la muestra (67,6%) no está de acuerdo con la afirmativa “mi país es altamente estable y no habrá ninguna crisis política”. En otras palabras, en tiempos de crisis global del capitalismo, hay expectativa de inestabilidad política, pero no que ésta venga acompañada de protestas y movilizaciones. Este diagnóstico es confirmado por otros resultados de la investigación cuantitativa: si comparamos la relevancia atribuida a las huelgas y protestas en términos de “amenazas” al país (desconsiderando, si es que ello es posible, la cuestión valorativa presente en la pregunta), se percibe que ésta es ampliamente superada por la atribuida a otros temas tratados (criminalidad, narcotráfico, paro y desigualdad de renta). De este modo, se sugiere que, en términos de juicios socialmente difusos, hay una evaluación negativa con respecto a la perspectiva de los movimientos sociales en el presente y en el futuro inmediato.

Tabla 20 – Amenazas al país

En una escala de 1 a 4 donde 1 significa que es una amenaza nada importante para mi país, ¿cómo evalúa las siguientes cuestiones?	Ítem	Muy importante	Algo importante	Poco/Nada importante
	Delincuencia		80,20%	14,00%
Desempleo		72,20%	18,30%	7,40%
Huelgas y protestas		38,90%	26,40%	31,40%
Narcotráfico		80,60%	12,20%	4,80%
Brecha entre ricos y pobres		54,70%	26,30%	15,50%

Fuente: Proyecto FLACSO – Convivencia Democrática.

Este diagnóstico no encuentra reverberación unísona en las entrevistas cualitativas, que se dividen entre el pesimismo, el optimismo y una categoría residual que podríamos calificar de “optimismo normativo” (según la cual los movimientos sociales *deberían* fortalecerse en el futuro próximo). En vez de reproducir esta divergencia, nos interesa más bien utilizar las entrevistas con un propósito debidamente cualitativo, es decir, con la finalidad de sofisticar la comprensión de la situación de los movimientos y movilizaciones sociales en el país, en orden a complementar y complejizar los datos cuantitativos obtenidos.

Argelina Figueiredo observa que uno de los principales retos de los movimientos sociales es semejante al de los actores sociopolíticos institucionalizados: la carencia de una ideología

unificadora y de un consenso de valores que movilice identidades colectivas amplias. En este sentido, una cuestión de fondo en Brasil sería la falta de una “contra-ideología” al neoliberalismo y su individualismo en el campo de los valores. Desde el punto de vista electoral, el peso del voto popular estaría fomentando una tendencia más equalizadora, pero eso equivale, para Figueiredo, al “ideal de justicia económica” que organizó el estado del bienestar social en Europa.

Para Ana Penido no habría una desagregación de la lucha social en Brasil, sino dos transformaciones históricas de mayor importancia en el periodo reciente. La primera de ellas sería el paso de un mayor énfasis en la lucha rural de los movimientos campesinos (cuyo principal exponente sería el MST) hacia una lucha más urbana, con protagonismo de los movimientos de juventud, sindicales y otras articulaciones emergentes. La segunda sería el paso de una estrategia y un repertorio defensivo de acción durante el periodo neoliberal (agendas contra las privatizaciones y los cortes de recursos públicos) hacia un periodo de conquistas de nuevas prerrogativas, tales como las acciones afirmativas. Por la combinación de estas transformaciones, Penido vislumbra una coyuntura de avance de los movimientos sociales populares, especialmente en las ciudades. De manera cercana, Alana Moraes también alude a la necesidad de un paso más proactivo de lo que considera un nuevo ciclo basado en la “radicalización de la democracia”, entendida principalmente en el terreno social, de la democratización de las relaciones sociales.

A partir de su posición más institucional, Manoel Quinzeiro defiende una postura distinta: “Brasil vive una excelente fase económica, un momento de alta generación de empleos formales, de inclusión social a través de la generación de renta. Hubo una mejoría en los últimos diez años y por esto el país no vive un momento intenso de protestas (...), aunque necesitamos avanzar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y en la inversión en educación”. En un sentido semejante, Joedis Marques Ferreira entrevisté una disminución de las protestas debido “al crecimiento, al desarrollo y a la mejoría de la vida de las personas”. De este modo, en este escenario prospectivo, la divergencia principal entre los entrevistados se sitúa no en el punto de partida, sino en el punto de llegada a la hora de entender cómo afrontar la lucha contra las desigualdades y por la justicia social en Brasil.

La segunda cuestión que pretendemos analizar es cómo lidiar con la violencia civil que, directa o indirectamente, se relaciona con las protestas sociales. Como hemos visto en la sección anterior, hay una preferencia de los brasileños por métodos institucionales de ejercicio político, como el voto (27,7%), recogida de firmas (26,9%) y manifestaciones de prensa (23,8%) en oposición al enfrentamiento propiamente dicho, a través de huelgas (8%), bloqueos y cortes de rutas (3,5%), manifestaciones en la calle (3,3%) o la toma de propiedades privadas (0,4%). Como contrapartida, hay una intolerancia impresionante sobre las protestas sociales, que deberían ser reprimidas por las Fuerzas Armadas “siempre” o “casi siempre” para el 59% de los encuestados. Este dato revela no sólo otra dimensión de la ambivalencia de las relaciones civiles-militares en Brasil (reiterada por los datos sobre el narcotráfico y la delincuencia ya mencionados), sino también una desatención generalizada con los derechos y libertades de los ciudadanos. En no pocas ocasiones, la cuestión de los movimientos sociales, las protestas y las movilizaciones sociales es entendida en Brasil (como, por cierto, sugiere el propio enunciado de la pregunta 75 del cuestionario cuantitativo y la última cuestión del Instrumento aplicable a las Consultas Nacionales) como una cuestión de seguridad pública, cuando no nacional. Hay, por lo tanto, una incompreensión bastante profunda en la opinión pública brasileña sobre la naturaleza de los movimientos sociales no-institucionales, hecho éste que merece también un estudio más sistemático, sea para comprobar su existencia, sea para examinar sus causas y consecuencias, así como formas de construcción y representaciones.

Lo que sí se puede anunciar, a partir de las entrevistas, son algunas tendencias acerca de la relación entre los movimientos sociales y la policía, contextualizadas por las dinámicas sociales de la violencia, bien por parte de los movimientos, bien por parte de la policía. Ana Penido subraya que las arbitrariedades muchas veces presentes en la represión policial y la criminalización de los movimientos sociales están ligadas a la lógica de combate de un “enemigo interno”. Sin embargo, la

relación entre seguridad pública y los movimientos sociales divide opiniones, ya que Gilmar Dominici defiende que “nosotros queremos que los movimientos sean fortalecidos, pero claro que siempre abominamos la violencia. Brasil es un ejemplo de esto, ya que muchas de nuestras conquistas se han producido sin derramar sangre”. Hubo, en este punto, interpretaciones diversas sobre el entendimiento de la violencia, que transitó desde la violencia física asociada a la represión de las protestas a la violencia estructural, pasando por perspectivas más simbólicas y subjetivas, tejiendo un marco interpretativo complejo y multidimensional sobre dicho fenómeno que debe ser considerado en pasos futuros del proyecto, máxime si tenemos en cuenta que en los últimos años han surgido en democracia formas mucho más sutiles e invisibles de criminalización de las protestas y de silenciamiento de aquellos actores que amenazan los límites de compatibilidad del sistema.

Conclusiones

Las conclusiones de este informe de la Consulta Nacional de FLACSO sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina tienen un sentido abierto y provisional que apuntan, en el caso brasileño, hacia algunas de las bases de producción del equilibrio entre gobernabilidad y convivencia democrática. Con una mirada que busca examinar las relaciones entre Estado y sociedad, y sus dinámicas de cooperación y conflicto, se observan las tendencias generales de las percepciones y representaciones de la población, tal como recogidas en el *survey*, en contraste con algunos ejes conductores de las entrevistas y con nuestra propia interpretación acerca de estas tensiones. En términos analíticos, se ha optado por dividir estas notas finales en dos partes: en primer lugar, se expondrán los principales resultados obtenidos, apuntando hacia elementos de interés para agendas de investigación sobre esta temática; en segundo lugar, se recogen algunas dificultades vividas a lo largo de la gestación de la Consulta Nacional brasileña, así como lo que consideramos algunos puntos problemáticos en términos teórico-metodológicos para la maduración futura del proyecto.

Conclusiones (I): resultados obtenidos y agendas de investigación

El primero de los resultados más consistentes verificados por la Consulta fue el *alto grado de desconfianza de la población brasileña con relación a la clase política y a las instituciones representativas*, aunque el fenómeno pueda ser interpretado de formas diversas. Una comprensión más adecuada del fenómeno será posible a partir de la comparación con resultados obtenidos en las demás consultas nacionales abarcadas en el presente proyecto. Además, parecen promisorios caminos de investigación que busquen, por un lado, una evolución histórica del grado de confianza de los brasileños en los políticos y en las instituciones representativas y, por otro, una comparación del caso brasileño con otro en el que se verifique un grado relativamente elevado de confianza. En vez de tomar la desconfianza como un dato aislado o construir con ella diagnósticos apresurados, es necesario comprender mejor sus causas y sus efectos con el objetivo de construir una agenda consecuencialista de investigación y acción social.

En paralelo, constatamos que hay un fuerte apego a *valores de igualdad y justicia social como fundamentos éticos de la democracia y de la seguridad*. En otros términos, la estratificación socioeconómica surge como una variable interviniente entre la construcción de un arreglo político institucional de índole liberal-democrático y la satisfacción de las expectativas generales con el régimen político. En este sentido, no es descabellado afirmar que la confección de ciudadanía se nutre de un sustrato de solidaridad social que torna formal la distinción entre derechos sociales y políticos, una vez que el aspecto procedimental de la democracia invoca, de por sí, un bajo apelo popular. Como cuestión de fondo, recae sobre la democracia la expectativa de reparar la deuda social histórica del país, y esta interrelación necesitaría ser continuamente testada y ponderada en las agendas de investigación sobre confianza en la democracia en Brasil.

Como resultado fuerte, aunque no sorprendente, de la investigación, emerge *la relevancia del papel de los medios de comunicación en la sociedad brasileña*, bien a través de los elevados niveles de confianza junto a la población, bien a través de la capacidad percibida de influencia de comunicación de masa sobre la toma de decisiones. De este modo, la reflexión normativa sobre la responsabilidad y la regulación de los medios en un sistema democrático, bien como el derecho a la información, ganan especial destaque en el caso brasileño. Es menester subrayar que la presente Consulta se sostiene bajo impresiones, percepciones y evaluaciones personales, lo que, aunque relevante, no agotan el tema. Más allá de la cuestión normativa que trata a los medios en una democracia, conviene también profundizar en el estudio de los mecanismos e intensidades del ejercicio efectivo de influencia política por los medios de comunicación de masa en Brasil, de tal manera que sea posible contrastar una percepción socialmente difundida.

Desde el punto de vista de la arena de disputa política en Brasil, se puede detectar un proceso de *relativo apaciguamiento del conflicto social y una mayor institucionalización de la contienda política*. El fenómeno combina un debilitamiento coyuntural de actores no-institucionales, una diversificación y complejización del cuadro institucional y de los dispositivos de mediación entre Estado y sociedad, bien como un mayor rechazo, si comparado con ciclos anteriores, de métodos políticos más radicalizados. Por un lado, hay una preferencia de la población por adoptar métodos institucionales para hacerse oír por las autoridades (voto y recogida de firmas en vez de huelgas y acciones directas), además de una participación escasa en la judicialización de sus demandas. Por otro lado, los movimientos sociales brasileños parecen estar más preocupados en influenciar al Estado que a la sociedad y dicha orientación acaba retroalimentada por una *paradoja de la participación*, que confirma algunos trabajos recientes más especializados en el tema⁶⁵: al mismo tiempo en que gobiernos e instituciones claman de forma creciente por la “participación de la sociedad civil”, habilitando espacios formales para ello, responden con represión y criminalización a los movimientos sociales más conflictivos y aquellas expresiones más radicales de protesta.

La Consulta brasileña constata que la represión a las protestas (incluso a través del uso de las fuerzas armadas) es, además, avalada por una mayoría de la población, lo cual, por un lado, refuerza el campo institucional de la participación como espacio “óptimo” para la contienda política y, por otro lado, confirma las profundas ambivalencias entre la permeabilidad al autoritarismo tecnocrático y el fuerte apoyo al régimen democrático liberal; y, en definitiva, los límites y contradicciones de la democratización del Estado y de la sociedad brasileña. De todos modos, como ya se ha mencionado en este informe, este proceso tiene sus propias razones y lógicas históricas, lo que no implica que sea “natural” o “irreversible”. Por cierto, la solidez de sus cimientos sociales no sólo es un problema de interés académico, sino quizás también una de las principales cuestiones de la coyuntura política brasileña actual.

Conclusiones (II): reflexiones metodológicas para maduración futura del proyecto

En el documento “Instrumento aplicable - Consultas Nacionales sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina”, que sirvió de guión para las entrevistas cualitativas, consideramos que el empleo de cuestiones cerradas fue poco productivo, siendo incluso suprimido en algunas de las entrevistas realizadas teniendo en cuenta las reacciones negativas desatadas por sendos entrevistados. Por un lado, los entrevistados se han sentido incómodos con términos abstractos como “personas” o “extranjeros”, sugiriendo que hubiese calificativos y diferenciaciones más precisas que el formato de la pregunta no permiten. Por otro lado, hubo un grado variable de confusión entre una evaluación normativa de la cuestión y la percepción real y presente del entrevistado, lo que torna, en algunos casos, ambigua la información obtenida. Para ambos casos, hemos buscado aprovechar de la mejor manera posible la respuesta, interpretándola en su

⁶⁵ Véase, por ejemplo, BRINGEL, Breno (2011) “A busca de uma nova agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow”, *Política & Sociedade*, v.10, n.18, p.51-73.

contenido. Nos parece, sin embargo, que el formato cerrado no es el más adecuado para entrevistas en profundidad que tratan de contrastar un *survey* cuantitativo con parte más amplia de la población.

Otros términos en el “Instrumento aplicable Consultas Nacionales sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina” han sido contextualizados por la Consulta brasileña para evitar confusiones. Este es el caso de las nociones de “fuerzas armadas” y “policía” que pueden derivar en diversas connotaciones y materializaciones prácticas. También causó incomodidad entre los entrevistados el uso del término “delincuentes” que en Brasil tiene una connotación altamente peyorativa para quien está envuelto en la ejecución de algún delito. Finalmente, términos como “políticos” deberían ser más precisos, puesto que pueden ser entendidos como aquellos con mandato en el Legislativo federal, en el conjunto de los poderes Legislativo y Ejecutivo o, en un sentido más amplio, aquellos que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos.

En los cuestionarios cuantitativos, percibimos que la apreciación de los datos podría ser mejor ejecutada si, más allá de las categorías ya existentes de género, escolaridad y edad, fuesen incorporados criterios de renta familiar. A través de este procedimiento, se podría diferenciar de los anteriores el componente de clase de las percepciones sobre convivencia democrática, por más que la clase, como categoría sociológica, no sea reductible a la renta.

En términos de maduración y pasos futuros del proyecto, también juzgamos interesante reevaluar los términos con los cuales se trata a los movimientos y movilizaciones sociales en los cuestionarios y en las entrevistas, de modo a evitar una valoración ética preestablecida. Más allá de una cuestión semántica, hay una preocupación en tratar a estos actores sociales como objetos de interés en sí mismos, desvinculando-los así de la violencia o la inseguridad en un sentido general, bien como de su reducción a una disfuncionalidad del sistema político-institucional.

Anexo.
Lista de Entrevistados ⁶⁶

1. **Alana de Moraes** – Militante feminista (Marcha Mundial de las Mujeres) y antropóloga.
2. **Ana Amélia Penido** – Estudiante, integrante de la organización de jóvenes “Levante Popular da Juventude”.
3. **Antonio Modesto da Silveira** - Ex-diputado federal y abogado de presos políticos
4. **Argelina Cheibub Figueiredo** – Profesora del Instituto de Estudios Sociales y Políticos (IESP) y miembro del Orden Nacional del Mérito Científico.
5. **Fabiano Santos** – Politólogo; ex-presidente de la Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP, 2008-2012).
6. **Gilmar Dominici** – Ex-alcalde de la ciudad de Franca (estado de São Paulo) entre 1997 y 2004.
7. **Joedis Marques Ferreira** – Ex-alcalde de la ciudad de Centralidad (estado de Minas Gerais).
8. **José Luiz Pinto Junior** (Luiz Sacopã) – Músico y presidente de la Asociación de las Comunidades Remanecientes de Quilombos del estado de Río de Janeiro
9. **José Maurício Domingues** – Sociólogo; investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).
10. **Leila Linhares Barsted** – Abogada, dirigente de la ONG de género CEPIA
11. **Leonardo Chaves** - Procuraduría Especial de Derechos Humanos
12. **Manoel Maria Costa Quinzeiro Filho** – Asesor en la Sub-jefatura de Asuntos Federativos de la Presidencia de la República
13. **Margarida Pressburger** – Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Abogados de Brasil (OAB-RJ) e integrante del Subcomité de Prevención a la Tortura de Naciones Unidas.
14. **Olmo Xavier** – Secretaría de Relaciones Institucionales de la Presidencia de la República de Brasil.
15. **Sérgio Verani** – Juez/magistrado del Tribunal de Justicia del estado de Río de Janeiro.

⁶⁶ Las entrevistas fueron realizadas entre noviembre y diciembre de 2012 en Río de Janeiro y Brasilia por los autores de este informe. Las entrevistas realizadas en Brasilia contaron con la colaboración de Olmo Xavier.

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática
en América Latina*

Consultas Nacionales

Caso Bolivia

Fernando Mayorga

Caso Bolivia

Fernando Mayorga⁶⁷

Introducción

Las evaluaciones sobre el estado de la gobernabilidad y la convivencia democrática en Bolivia deben tomar en cuenta que han transcurrido seis años de gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) bajo el liderazgo de Evo Morales y que hace tres años fue aprobada y puesta en vigencia una nueva Constitución Política del Estado (CPE) cuyo contenido expresa el protagonismo del movimiento campesino e indígena. En términos generales, la democracia boliviana muestra importantes avances en participación política e inclusión social, así como la persistencia de aspectos deficitarios en el desempeño de las instituciones democráticas y la ausencia de una cultura deliberativa entre los actores políticos y sociales. Estos avances y rémoras se dan en un contexto de transición a un modelo de Estado Plurinacional que presenta varias contradicciones o brechas. En primer lugar, se ha producido una ampliación de la democracia pero el poder político está concentrado en el partido de gobierno que tiene dos tercios de escaños en el órgano legislativo y controla la mayoría de los gobiernos departamentales y municipales. En segundo lugar, la vigencia de la CPE ha generado un incremento de demandas sociales y el Estado carece de capacidad estructural para resolverlas. En tercer lugar, la renovación de las instituciones coexiste con prácticas y hábitos tradicionales en la gestión pública. Finalmente, un aspecto importante es que la edificación del Estado Plurinacional no se despliega en un contexto de rutina institucional sino que persiste la conflictividad social debido a la redistribución del poder político, a los efectos de las políticas redistributivas y a la disputa por los beneficios de la explotación de recursos naturales y el reparto de excedente estatal.

En este contexto se sitúan los temas de confianza, tolerancia, seguridad, representación y conflictividad social que adquieren rasgos específicos en vínculo con los avatares del proceso político y las transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales que caracterizan el “proceso de cambio” que vive Bolivia desde el arribo de Evo Morales al poder a fines de 2005.

La confianza o el descreimiento en las instituciones y actores políticos tiene como trasfondo un cambio en las élites gobernantes con la incursión de sectores populares, sobre todo campesinos e indígenas, en las esferas del poder, que desplazaron a la clase política vinculada a los partidos tradicionales. La democracia representativa se ha fortalecido con el reconocimiento de nuevas instituciones de democracia participativa y directa y con la inclusión de la democracia comunitaria, referida al uso de normas y procedimientos de los pueblos indígenas en la elección de representantes y autoridades. La justicia encara su renovación bajo criterios de pluralismo jurídico y con la elección de magistrados del órgano judicial mediante voto popular. En octubre del año pasado se realizaron por primera vez las elecciones judiciales pero la legitimidad de las autoridades electas fue puesta en cuestión debido a que los resultados en las urnas otorgaron una ligera ventaja a los votos nulos respecto a los válidos. La elección popular de autoridades judiciales estuvo dirigida a mejorar la imagen de los órganos de justicia porque antes se designaba a los magistrados mediante acuerdos cupulares entre los partidos de la coalición gubernamental de turno, sin embargo, la calidad de su desempeño es una asignatura pendiente.

⁶⁷ Responsable del Área de Estudios Políticos y Jurídicos. Centro de estudios Superiores Universitarios (CESU) . Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.

La intolerancia y la discriminación se exacerbaron durante la primera gestión gubernamental de Evo Morales (2006-2009) debido a la polarización política que acompañó la realización de la Asamblea Constituyente y que se manifestó en enfrentamientos violentos entre seguidores y detractores del gobierno que esgrimían sus diferencias identitarias, sobre todo étnicas. El desenlace fue favorable al MAS y en su segunda gestión propició la aprobación de una Ley contra el Racismo y toda forma de Discriminación (2010) denotando la importancia que tiene este tema en la sociedad boliviana.

La creciente inseguridad pública es ajena a los cambios políticos y se expresa en el incremento de la delincuencia vinculada al secuestro y trata de personas así como a disputas violentas entre grupos delincuenciales ligados al narcotráfico. Estos hechos, muchos de ellos transformados en “leyendas urbanas” -como el robo de cuerpos para el tráfico de órganos vitales- han generado una mayor demanda por políticas de seguridad. Este tema es motivo de creciente cobertura mediática debido a que en los últimos años se han producido muchos actos de feminicidio y de acoso político a mujeres en los espacios legislativos (al respecto se ha aprobado una ley) poniendo en la esfera pública un asunto que generalmente está confinado en el ámbito familiar. Pese a los cambios en la CPE, las entidades encargadas de seguridad y defensa nacional, así como del orden público y la seguridad ciudadana, no han encarado reformas institucionales ni doctrinarias y siguen actuando como aparatos coercitivos que reproducen una cultura autoritaria en esa zona del Estado

Las relaciones entre la sociedad y el Estado están matizadas por el protagonismo de las organizaciones sociales populares que tienen una enorme capacidad de movilización, sobre todo aquellas vinculadas al movimiento campesino e indígena. Los movimientos sociales son actores centrales de la política y tienen una relación compleja con el partido de gobierno, puesto que el MAS es concebido como un “instrumento político” de las organizaciones campesinas e indígenas. Este hecho distingue el lazo representativo entre las instituciones políticas y la sociedad civil caracterizado por un sólido y arraigado hábito de participación directa en los asuntos públicos y en la esfera política.

Entre 2009 y 2011, durante la segunda gestión gubernamental del MAS, los conflictos y protestas sociales se incrementaron notablemente y sus causas son motivo de debate público. Este incremento, en cierta medida, se explica por el desfase entre el aumento de las demandas sociales y la escasa capacidad del Estado para atender a los diversos sectores. La conflictividad social forma parte de la cultura de negociación en la política boliviana, lo que exige distinguir entre el incremento cuantitativo de las protestas y su incidencia cualitativa en la gobernabilidad democrática.

Con estos criterios analizamos las percepciones de las personalidades entrevistadas respecto a los temas vinculados a la gobernabilidad y la convivencia democrática en Bolivia que, en algunos casos, son contrastadas con los resultados de una encuesta de opinión pública. Las percepciones de los entrevistados y de las personas encuestadas son coincidentes en varios tópicos con las respectivas variaciones provocadas por la composición pluralista del grupo en el primer caso, y por las ciudades de la muestra en el segundo caso. Respecto a este último asunto es necesario señalar la diferencia de preferencias políticas en ambas ciudades puesto que, en los eventos electorales realizados entre 2005 y 2010, la votación fue favorable al MAS en La Paz, en cambio, el partido de gobierno nunca obtuvo votación mayoritaria en Santa Cruz y esa ciudad sigue siendo un bastión de la oposición. En cierta medida expresan una de las fracturas o clivajes que escinden a la sociedad boliviana con el aditamento de que el MAS tiene mayor arraigo en las zonas rurales, en cambio su apoyo electoral en ámbitos urbanos es menor. Con estas consideraciones analizamos las respuestas sobre los tópicos del estudio.

1. Desconfianza ciudadana

La desconfianza ciudadana en los políticos y en las instituciones políticas es un rasgo de la democracia contemporánea. Las razones de esa desconfianza tienen varias pistas explicativas y, como en otros tópicos, existen visiones contrapuestas en las percepciones de las personalidades entrevistadas. Estas diferencias de visión responden, en cierta medida, a relaciones de proximidad o lejanía respecto al oficialismo, puesto que en el balance general destaca la confianza que existe en la figura presidencial pese al escepticismo sobre diversos ámbitos de la política.

Un criterio compartido por las personas entrevistadas es que la desconfianza en la política es generalizada y forma parte de un sentido común en la sociedad boliviana que cuestiona, a priori, la legitimidad de las instancias de representación política. Una de las razones de esta visión negativa es la sombra de corrupción que acompaña el accionar de los políticos que utilizan el Estado para conseguir sus propios fines con un manejo clientelar y prebendal. La desconfianza en los políticos se refuerza por la inexistencia de mecanismos y procedimientos de democracia interna en las organizaciones políticas, también porque se mantiene la lejanía entre representantes y representados y porque la participación política de la ciudadanía se limita al ejercicio del voto; adicionalmente debido a la inexistencia de una cultura política democrática. En estas circunstancias, los medios de comunicación masiva exacerbaban la mirada negativa de la sociedad sobre la política porque reiteran y acrecientan la impugnación a la labor de los políticos y de los partidos; un prejuicio que no es contrarrestado por las organizaciones políticas.

Estas críticas, en general, están asociadas al rechazo a los partidos tradicionales que entraron en crisis desde fines de la década de los noventa y sufrieron una debacle en las elecciones generales de 2005 que fueron ganadas por el MAS. La desconfianza en el esquema político anterior se expresaba en el dicho “se vota, pero no se decide” puesto que los partidos tradicionales desplegaban una política cupular y se turnaban en el ejercicio del poder generando un sistema político excluyente. Otro elemento explicativo alerta sobre la falta de coherencia y correspondencia entre el discurso y las prácticas de los gobernantes que se traduce en el incumplimiento de sus promesas electorales. Este situación se manifiesta, en la actualidad, y sobre todo en la segunda gestión gubernamental de Evo Morales, en la contradicción existente entre la promoción de la inclusión política de sectores populares, en particular de los pueblos indígenas, y la ejecución de políticas de desarrollo que atentan contra sus derechos colectivos reconocidos por la CPE. En este caso, se trata del incumplimiento de una promesa de cambio puesto que había la esperanza en una renovación no solamente política, sino también social y ética, sin embargo, los actuales gobernantes reproducen las prácticas negativas del pasado en el ejercicio del poder.

Otra perspectiva es menos crítica con el gobierno del MAS y aduce que la desconfianza en los políticos se explica por falta de conocimiento en la población y por una escasa socialización de las transformaciones que están en curso, además que la gente no comprende que se trata de un proceso de cambio de carácter gradual. Esta visión también admite que existe una desconfianza generalizada en las instituciones políticas pero, al mismo tiempo, pone de manifiesto que existe una valoración positiva de la figura presidencial, sobre todo en los sectores populares⁶⁸. Para esta percepción, desde el arribo del MAS al gobierno se ha recuperado la confianza en los gobernantes, existe mayor credibilidad en las instituciones políticas, inclusive en los partidos de oposición. Adicionalmente, si persiste la desconfianza en la política es como memoria del pasado y por la incertidumbre respecto al curso del “proceso de cambio” puesto que el país está viviendo una

⁶⁸ Un reciente estudio sobre opinión pública destaca que existe una evaluación positiva del desempeño de Evo Morales que favorece la valoración general de las instituciones políticas, no obstante si bien “las personas que evalúan positivamente el trabajo del Primer Mandatario reportan niveles altos de apoyo al sistema [político]... tienden a tener niveles de tolerancia política más bajos” (:10), en Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública (editores). 2012. *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades. Resumen del estudio nacional*. Cochabamba: Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública /Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

situación de transición con la implementación de la CPE que implica la renovación o construcción de una nueva institucionalidad política.

Si bien persiste el rechazo a los políticos y a los partidos, este hecho no afecta el apoyo a la democracia como régimen político, no obstante algunos entrevistados consideran que la gente está dispuesta a cuestionar la legitimidad de las autoridades elegidas si es que no se satisfacen sus demandas. Existe un desencanto con el comportamiento de los actores políticos y un descreimiento sobre la pertinencia de las respuestas que dan los gobernantes a las necesidades y demandas sociales. Es una suerte de escrutinio permanente y de evaluación continua del desempeño de los gobernantes por parte de la sociedad que pone en evidencia la existencia de una mirada más compleja sobre la democracia a partir de la distinción entre legitimidad de origen, que proviene de la elección en las urnas, y legitimidad por desempeño, en el ejercicio del cargo. Si en el pasado el cuestionamiento era porque “se votaba pero no se elegía”, en la actualidad la crítica se desplaza a que “se elige pero no se decide”.

Otra perspectiva crítica se asienta en una mirada institucional y cuestiona la calidad de la democracia en vínculo con la vigencia del Estado de Derecho. La democracia se erosiona porque la ciudadanía no confía en las instituciones ni en las normas jurídicas. La democracia es deficitaria porque no existen instituciones fuertes que hagan cumplir las normas en sujeción al Estado de Derecho, y una consecuencia de esta situación es el debilitamiento de la división e independencia de poderes, pese a que fueron reformados con la CPE con la pretensión de mejorar su rendimiento institucional⁶⁹. En general, no existen mecanismos de control y fiscalización que limiten el ejercicio arbitrario del poder público y, en la actualidad, esta situación se refuerza por la concentración de poder en el poder ejecutivo. Finalmente, la desconfianza en la política debilita a los partidos políticos –las pugnas entre oficialismo y oposición y las disputas internas en el partido de gobierno también desacreditan la labor política– y una democracia sin partidos políticos es una democracia a la deriva.

La mayoría de las percepciones críticas se concentran en la democracia representativa y sus aspectos deficitarios, y son apreciaciones complementarias a la desconfianza en la política. En general, las opiniones apelan a la democracia participativa como una solución porque perciben que la democracia representativa pierde legitimidad; no obstante, señalan que no se ha avanzado en la implementación de las instituciones de democracia participativa y directa, las que permitirían un mayor control social y una elaboración participativa de las leyes. La desconfianza en las instituciones políticas promueve apatía y la ciudadanía deja de participar, por lo tanto, existe poca participación de la sociedad civil y se reafirma la idea de que participar se limita a votar. En tal sentido, la inclusión política de sectores populares promovida por el MAS resulta nula, puesto que si bien se tiene mayor presencia de indígenas y mujeres en el sistema de representación política, no acontece algo similar en la toma de decisiones y en la elaboración de normas. Ante esta situación, algunos entrevistados señalan que la gente ejerce otras formas de democracia directa, como, por ejemplo, las asambleas, no obstante sigue participando en el proceso electoral aunque después exige al gobernante que se resuelvan sus demandas.

Desde otra perspectiva, la desconfianza en las instituciones política contribuye a impulsar procesos de mayor participación ciudadana y permite auscultar otros tipos de democracia con más participación. Es decir, tanto la crítica a la democracia representativa como el pedido de democracia participativa son percibidos de manera positiva porque pueden proporcionar criterios para la reorganización organizativa y territorial de las organizaciones políticas y, sobre todo, para la construcción de nuevas instituciones afines a la democracia intercultural, entendida como la combinación de democracia representativa, participativa y comunitaria.

⁶⁹ El estudio mencionado destaca la reducción de la confianza en la Asamblea Legislativa Plurinacional y el organismo electoral entre 2010 y 2011, sin embargo siguen teniendo porcentajes de aceptación mayores a lo que registraban estas instituciones en el período previo al arribo del MAS al gobierno (Ciudadanía 2012: 12).

Con relación a la justicia, las opiniones sobre la desconfianza en el sistema judicial presentan dos facetas explicativas: la situación de transición que vive el poder judicial y su manejo instrumental por parte del gobierno del MAS, ambas explicaciones están basadas en una apreciación negativa⁷⁰. Esta apreciación sostiene que existe una crisis estructural en el sistema de justicia porque no se ha avanzado en la democratización de la administración de justicia, prevalece la retardación en su aplicación y tiene un carácter excluyente, y por esas razones es el aparato del Estado que goza de menor confianza ciudadana. Se trata de una estructura institucional que está fuera de control y la gente evita caer en su ámbito porque su accionar es arbitrario e incierto. La justicia no ampara, provoca temor. Estos rasgos se deben a que, en el pasado, los políticos manipularon el poder judicial y nombraron como autoridades a gente sin méritos profesionales. La devaluación de la labor judicial continúa en la actualidad porque los méritos profesionales ya no son requisitos y tampoco existe un pago justo a las autoridades judiciales.

Respecto a las percepciones acerca de que la desconfianza en el poder judicial proviene del cambio en la forma de elección de los magistrados, las opiniones apuntan más bien a la situación de transición que vive ese órgano del Estado. En el pasado, los magistrados eran seleccionados por el parlamento mediante reparto de cargos entre los socios de la coalición gobernante de turno. Por primera vez, en octubre de 2010, los magistrados fueron elegidos mediante voto popular como parte de la implementación de la CPE y, en la medida que la labor de las autoridades electas no tiene aún resultados, existe una natural desconfianza en el cambio. La elección popular no ha modificado la desconfianza de la gente en la justicia, porque es una opinión negativa que viene de antes y en el tiempo transcurrido no se perciben cambios en su accionar. Con todo, la mayoría de las opiniones – sean afines o contrarias al oficialismo– considera que hay que revisar ese método de elección popular porque es cuestionable la legitimidad de los magistrados, aunque las críticas apuntan más al proceso previo de selección de candidatos por parte del órgano legislativo que a la elección mediante voto ciudadano.

Algunos entrevistados más críticos consideran que antes del gobierno del MAS había cierta independencia de poderes y un grado de institucionalidad en el sistema judicial pero que este esquema se ha debilitado por el control oficialista de los diversos órganos del Estado. Por ejemplo, la elección popular no ha cambiado el sistema judicial puesto que fueron elegidos como magistrados solamente aquellos candidatos oficialistas seleccionados por la mayoría parlamentaria, además, la votación mayoritaria ha sido en contra del plan oficialista porque se orientó al voto blanco o nulo en desmedro de la legitimidad de las nuevas autoridades. La oposición considera que hay manipulación y cooptación del poder judicial y que el esquema de equilibrios y contrapesos no tiene sentido debido a la hegemonía del partido oficialista. Existe una captura del poder judicial por parte del gobierno del MAS que está administrando la justicia de acuerdo a sus intereses, esto se nota en conflictos estratégicos como es el caso de la construcción de una carretera por medio del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) o la destitución de alcaldes y gobernadores de signo opositor mediante demanda judicial y antes de que concluyan los procesos correspondientes.

Desde otra perspectiva, más afín a las posiciones gubernamentales, se considera que en el pasado el poder judicial estaba totalmente cuestionado por la corrupción en su seno y por su dependencia del poder ejecutivo. Las expectativas de cambio con la realización de elecciones judiciales no se plasmaron y siguen reproduciéndose las viejas prácticas en el sistema de justicia, aunque algunos consideran que la desconfianza ciudadana es culpa de la oposición porque hizo campaña en contra de las elecciones con el argumento de que los candidatos a magistrados eran oficialistas. En esta veta se sugiere distinguir entre las leyes, que son valoradas de manera positiva, y su aplicación,

⁷⁰ El estudio mencionado muestra que la confianza en las instituciones del sistema judicial es decreciente en los últimos años, en particular desde el año 2010, en contraste con la valoración positiva de la justicia comunitaria (Ciudadanía 2012: 14). Es necesario mencionar que el año pasado se aprobó la Ley de Deslinde Jurisdiccional que establece los modos de relación entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena, y cuya aplicación pretende formalizar la justicia comunitaria para fortalecer el sistema de justicia

que es cuestionada. Es decir, la CPE reconoce un nuevo sistema de derechos y la sociedad plantea una mayor demanda por su cumplimiento, no obstante persiste el viejo esquema de administración de justicia pese a la renovación de las autoridades mediante voto popular. Por lo visto, no es suficiente cambiar el método de elección de magistrados porque la desconfianza es más profunda, remite a la época colonial. Por ello la gente no confía en la justicia y busca aplicar la justicia comunitaria en ámbitos locales. En estas apreciaciones positivas, el poder judicial es considerado como un territorio en pugna y la fortaleza de la nueva institucionalidad será decisiva para preservar o no la neutralidad de los tribunales.

En suma, la justicia provoca mayor desconfianza que la política, aunque en este resultado influye la valoración relativamente positiva que tiene el presidente del Estado. Por otra parte, la democracia tiene una evaluación positiva cuando se refiere a la inclusión y a la participación, a diferencia del enjuiciamiento a la concentración de poder en el gobierno que pone en entredicho la vigencia del Estado de Derecho debilitando la independencia de poderes.

En las apreciaciones sobre las instituciones ligadas a la justicia sobresale la visión negativa respecto a la policía y, luego, los Tribunales de Justicia que presentan mayor cantidad de apreciaciones negativas (“ninguna confianza”) junto con los políticos. Las tres entidades también provocan “poca confianza” en la mayoría de los entrevistados y ninguna obtiene una opinión de “mucho confianza”. Es decir, cuando se valora de manera específica el desempeño de las instituciones predomina una mirada negativa. Como contrapartida, los medios de comunicación – sobre todo noticieros de radio y televisión– se sitúan entre “algo de confianza” y “mucho confianza” y no presentan apreciaciones negativas. En este acápite sobresale la figura presidencial que obtiene similares opiniones mayoritarias de signo positivo que transitan entre “algo de confianza” y “mucho confianza”, siendo la institución/actor que obtuvo la mayor cantidad de opiniones positivas de “mucho confianza”. Por lo tanto, la justicia está más cuestionada que la política, lo que denota que el sistema judicial tiene fallas estructurales, en cambio el estilo de gestión presidencial de Evo Morales puede modificar, coyunturalmente, las percepciones acerca de la política.

Los resultados de la encuesta de opinión pública muestra apreciaciones similares en los niveles de confianza sobre sectores e instituciones, excepto en el caso de los políticos, quienes provocan mayor rechazo puesto que la mitad de los encuestados manifiesta “ninguna confianza” hacia estos actores y una tercera parte expresa que tiene “poca” confianza en su desempeño. Otra diferencia que resalta es el rechazo a Evo Morales puesto que casi la mitad expresa “ninguna confianza” hacia la figura presidencial y casi un tercio tiene “poca confianza”, en contraste evidente con las opiniones de los entrevistados. Asimismo, la policía no registra opiniones tan negativas en la encuesta como se percibe en los entrevistados puesto que solamente un tercio manifiesta que no confía “nada” en la institución policial. Las entidades judiciales y el organismo electoral generan “poca confianza” en casi la mitad de los encuestados y los medios de comunicación masiva tienen una mayor cantidad de opiniones que expresan “poca confianza”. En una mirada comparativa se puede resaltar que en la opinión de los encuestados predomina el rechazo a los políticos, incluido el presidente, que son menos cuestionados que las instituciones ligadas a la justicia y a la seguridad.

2. Tolerancia y discriminación

Los temas de (in)tolerancia y discriminación caracterizan la realidad social boliviana y adquirieron mayor importancia en los últimos años debido a su politización provocada por la polarización ideológica y las disputas políticas que concluyeron con la aprobación de una nueva CPE que reconoce derechos colectivos para los pueblos indígenas como el rasgo central del Estado Plurinacional. Las percepciones de los entrevistados muestran una visión ambivalente respecto a estos temas puesto que valoran los avances contra la discriminación en la representación política y en las normas –por ejemplo, la presencia de indígenas y mujeres en las instancias legislativas y la aprobación de una ley contra el racismo y la discriminación en sus diversas facetas– y alertan sobre

su persistencia y agudización en las disputas políticas y en las relaciones entre diversos grupos sociales de índole popular.

Existe una opinión compartida acerca de que la discriminación ha disminuido en el sistema político porque los excluidos de antaño (indígenas, campesinos y mujeres) están organizados y participan de manera protagónica debido a que existe una democracia más inclusiva. No obstante, desde el ascenso de Evo Morales al gobierno, a pesar de ese avance democrático o como consecuencia de ello, la discriminación social se incrementó e incluso se producen manifestaciones de violencia racista en las calles cuando se desata un conflicto y las personas adoptan posiciones a favor o en contra del gobierno. Este incremento en la intolerancia es resultado de la polarización política entre oficialistas y opositores durante la primera gestión de gobierno de Evo Morales, a esto se suma la manifestación de una polarización más compleja porque se combina con una distinción entre indígenas y no indígenas en determinados conflictos. La intolerancia se debe a que no existe un espacio público para generar diálogo y encuentro.

Una mirada más compleja apunta a que con la presencia de Evo Morales en el gobierno se ha modificado el carácter “racializado” del Estado, un hecho que empero no oculta la persistencia de relaciones mediadas por el racismo entre las personas y los grupos sociales, las que salen a relucir cuando se producen situaciones de crisis política. En esas coyunturas, las prácticas discriminadoras se manifiestan en cadena porque las clases medias discriminan a los sectores populares, los campesinos a los indígenas, las clases altas a los indígenas, los campesinos a los ciudadanos, etc. Una novedad es la aparición de conflictos entre actores sociales que no se perciben como “diferentes” y se trata de sectores que constituyen la base social de apoyo al MAS pero que luchan entre sí por el acceso a recursos naturales o a los beneficios de su explotación, tal como acontece en la pugna entre cooperativistas mineros y trabajadores mineros asalariados, o entre campesinos colonizadores e indígenas.

Ciertas opiniones alertan sobre su radicalización porque la sociedad boliviana ha transitado de una mera discriminación social a un racismo con posiciones fundamentalistas y signos de intolerancia, en cierta medida debido al empoderamiento de sectores populares e indígenas que ha generado una reacción negativa en otros sectores sociales generalmente beneficiados. En esa veta, la intolerancia de los sectores de “derecha” o conservadores se habría acrecentado por la presencia indígena en el poder político. Para otros entrevistados, la discriminación no se manifiesta solamente cuando se producen conflictos, también está muy extendida y es bastante fuerte en el espacio público y en las instituciones estatales en general. Además, el racismo no solo es étnico, también es de género y generacional.

Otra mirada distingue los grados de intolerancia y discriminación en distintos ámbitos de la sociedad porque considera que estas conductas no son homogéneas debido a la diversidad cultural. En algunas regiones del país, por ejemplo en la zona oriental, existe mayor tolerancia porque se ha conformado una identidad común que actúa como factor de cohesión que elimina las diferencias o las subsume en un referente común. En otras regiones, como en la zona altiplánica, no existen elementos identitarios de carácter regional que tengan similar capacidad de interpelación, por ende, cuando se producen situaciones de crisis y conflicto surgen las diferencias identitarias – clasistas o étnicas– y sale a relucir la intolerancia. Precisamente, se llama la atención sobre el surgimiento de nuevos conflictos en el nivel subnacional que son un caldo de cultivo para la intolerancia y que serían provocados por peleas en torno a la definición de límites o fronteras entre municipios y provincias, que ponen en juego estrategias identitarias muy complejas que vinculan historia, territorio y cultura.

En este tópico se reitera la distinción entre la ley y su aplicación. En términos normativos se ha avanzado bastante con la aprobación de la *Ley contra racismo y toda forma de discriminación*, empero no hay avances en la descolonización como política gubernamental. En sentido contrario, se destaca que esta ley es un avance no solamente normativo sino que, desde su promulgación, la

gente se cuida en su accionar en el espacio público o en las esferas estatales, en cierta medida porque no quiere ser acusada de racista. La importancia de esta ley se siente con mayor fuerza en los sectores sociales que sufren discriminación porque están empezando a denunciar a sus agresores.

En cuanto a tolerancia y discriminación en la vida cotidiana y en el ámbito comunitario, la mayoría de los entrevistados expresa que existe una tolerancia moderada porque la respuesta dominante a los temas indagados es “casi siempre”. La mayoría considera que “casi siempre” existe confianza en la gente en términos generales y también apertura a la integración de las personas extranjeras. La predisposición para ayudar a la gente en problemas tiene menos respuestas positivas que el sentimiento de aceptación que perciben hacia su persona, y ambas actitudes tienen menos respuestas que la percepción de que se discrimina a las personas que son distintas. Es decir, existe una mayor confianza en los espacios de interacción social cotidiana, a diferencia de los ámbitos públicos o estatales donde prevalece la discriminación por desconfianza respecto al “otro”⁷¹.

Este panorama se reproduce parcialmente en la encuesta de opinión pública, empero los grados de tolerancia son menores. Un tercio de los encuestados considera que “casi siempre” se discrimina a una persona por ser “distinta”; cifras similares y cercanas obtienen las percepciones de que “casi nunca” y “siempre” se discrimina a los “otros”, por lo tanto una mayoría tiene una apreciación negativa sobre el comportamiento frente a personas diferentes. La desconfianza también se manifiesta en la apreciación general sobre “la gente”, puesto que un poco más de la mitad considera que “casi nunca” o “nunca” confía en los demás. Sin embargo, esta percepción se relativiza cuando una nítida mayoría (más de dos tercios) considera que se siente aceptada “casi siempre” o “siempre” por los demás y también acepta que se integra a personas extranjeras. Asimismo, dos de tres personas consideran que “casi siempre” o “siempre” se muestra solidaridad frente a una persona con problemas, una actitud que se refuerza cuando también dos tercios manifiestan que existe respeto entre “unos y otros”. Es decir, existe una mayor confianza en los espacios de interacción cotidiana donde las personas se conocen, a diferencia de los ámbitos públicos susceptibles de encuentro con personas desconocidas.

Respecto a las percepciones sobre tolerancia y discriminación en la sociedad boliviana considerando otros aspectos, la encuesta muestra resultados con grados aceptables de tolerancia con relación a género, edad, religión, cultura y situación económica, sobre los cuales casi dos tercios de las opiniones afirman que “casi siempre” o “siempre” se practica tolerancia con esos sectores. En cambio, las opiniones sobre tolerancia sexual están divididas puesto que un tercio afirma que “casi siempre” se practica, y otro tercio afirma que “casi nunca” existe tolerancia en aspectos sexuales. Un dato que sobresale en la encuesta es la aguda intolerancia política, puesto que alrededor de dos tercios afirma que “nunca” y “casi nunca” se practica la tolerancia política, denotando la persistencia de la polarización ideológica a pesar que se ha atenuado en los últimos años. Esta respuesta coincide con el rechazo o la desconfianza generalizada en los actores políticos. Por otra parte, es posible que la discriminación a los indígenas –un aspecto que surge nítidamente en las entrevistas– aparezca mitigada u oculta en la encuesta debido a que este tema no está presente de manera explícita sino mediante una pregunta que se refiere a “tolerancia cultural” y cuyo objeto no se percibe con claridad. Sin embargo, si se analizan las percepciones respecto a la vulnerabilidad de derechos, una nítida mayoría –mayor al 70%– considera que los indígenas son víctimas de discriminación, aunque en menor proporción que los pobres.

⁷¹ El estudio mencionado muestra que “se ha reducido el porcentaje de personas [sobre todo las que se autoidentifican como indígenas] que se han sentido discriminadas en Bolivia en espacios de la vida cotidiana, como el ámbito laboral o el estudio”. Entre las personas discriminadas sobresalen las mujeres y los habitantes de áreas rurales, y también existe discriminación hacia los homosexuales y extranjeros (Ciudadanía 2012: 15-16)

3. Seguridad e inseguridad

La seguridad es un tema central de la agenda pública en los últimos años debido al incremento de la delincuencia y a una mayor sensación de inseguridad en la población. Respecto al tratamiento de este asunto en las últimas gestiones gubernamentales resalta la adopción de una comprensión más compleja del fenómeno en las esferas estatales, aunque sigue prevaleciendo una visión punitiva y represiva sobre el tema, pese a que la sociedad civil exige su tratamiento mediante una política integral y a pesar de los intentos de cambio de visión en los ámbitos gubernamentales encargados de la seguridad pública.

Al respecto, como en los anteriores tópicos, existen posiciones disímiles que rescatan o desdeñan los avances en el diseño de una política pública de seguridad ciudadana en la actual gestión de gobierno. Para algunos entrevistados, en los anteriores gobiernos se diseñaban las políticas públicas por simple intuición, en cambio, en la actualidad se dispone de un marco conceptual más apropiado. A su juicio, por primera vez se encara la seguridad como un problema de política pública y, en tal sentido, se ha aprobado una ley de seguridad ciudadana, se ha establecido un plan nacional de seguridad pública y una comisión de los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), sin embargo, se sigue enfatizando en los aspectos policiales y no se aprovecha la capacidad organizativa de la sociedad para repensar el tema de seguridad. A la inseguridad pública se suma la inseguridad jurídica puesto que no se dispone de una política de Estado que sea criminológica, es decir, que tome en cuenta de manera integral a la prevención, represión, rehabilitación e inserción social. Los distintos gobiernos no adoptaron una política de esta naturaleza, a su ausencia se suma una evidente debilidad del aparato estatal, cuya estructura no tiene capacidad de respuesta y reacción debido, también, a la ausencia o ineficacia de reformas institucionales.

Otras opiniones consideran que se trata de un proceso lento porque a partir del involucramiento de los distintos niveles de gobierno se están conformando consejos de seguridad ciudadana a nivel municipal que, a la larga, se combinarán con instancias comunitarias. Al respecto, se alerta sobre los problemas que puede acarrear el hecho de que la seguridad ciudadana se concentre en los gobiernos municipales considerando la existencia de diferencias notables entre los municipios respecto a su fortaleza institucional. Asimismo se duda acerca de la pertinencia de potenciar la participación comunitaria porque puede tener efectos negativos.

A estos problemas para atender las demandas de seguridad se suman algunos problemas estructurales que constituyen causas de la creciente inseguridad. Entre estas destaca la falta de empleo, la violencia intrafamiliar y de género en particular, la existencia de problemas en la estructura familiar y la falta de espacios públicos de encuentro y socialización que promuevan una mayor cohesión social. Algunas opiniones señalan la necesidad de prestar atención a la incidencia del narcotráfico en el incremento de inseguridad y de la violencia, un fenómeno con rasgos complejos y que juega un nuevo rol en el país aunque no existen investigaciones al respecto.

Aparte de las percepciones que se enfocan en aspectos institucionales o normativos de la seguridad como un bien público, existe una apreciación diferente que concibe a la seguridad más bien como un dispositivo de intervención estatal que promueve mayor vigilancia y control de la sociedad a nombre de la seguridad pública, con un discurso que ha sido internalizado por todos los sectores sociales sin buscar otras alternativas, de tipo comunitario, y este dispositivo refuerza la visión policíaca o punitiva sobre la lucha contra la inseguridad pública.

La respuesta a la creciente inseguridad tiene varias facetas entre las que se destacan las de índole institucional y estructural. Se plantea la necesidad de elaborar y ejecutar una política pública con participación ciudadana adoptando medidas en lo económico, social y jurídico, a partir de una noción de seguridad humana que excede la idea de protección de la propiedad privada. En el pasado reciente se dio un incremento notable de la seguridad privada en las calles y las viviendas,

sin embargo esta opción no fue una respuesta adecuada y ha ido menguado. La alternativa más viable es utilizar la capacidad de movilización de las organizaciones sociales, así como mejorar las condiciones materiales de las calles y de los barrios con labores.

Respecto a las medidas formales, algunos plantean plantea la necesidad de un pacto interinstitucional entre los niveles de gobierno nacional y municipal para proporcionar mayor consistencia a las políticas de estado. A su juicio, los gobiernos municipales son importantes porque pueden promover identidades regionales y cambiar los valores en la gente para fortalecer la cohesión social y utilizar ese capital social para mitigar la inseguridad. Otra posiciones son más convencionales y consideran que los municipios deben organizar brigadas escolares a través de la policía que ahora dispone de más recursos fiscales para equipamiento y entrenamiento, denotando la coexistencia de diversas percepciones para el enfrentamiento del problema. En todo caso, la política de seguridad debe ser descentralizada y ejecutada por los gobiernos municipales, respetando las dinámicas locales y las lógicas organizativas de las comunidades, aunque existen dudas sobre el carácter positivo o negativo de la auto organización comunitaria. Otras opiniones apuntan a que es necesario que la gente se apropie del espacio público interactuando en las comunidades y en los espacios de socialización y que es necesario aprovechar la capacidad organizativa de la sociedad y movilizarla en función de una política pública, es decir, sin desligarla de las acciones gubernamentales.

Otras reformas de orden institucional deben aplicarse en la Policía Nacional, en el régimen penitenciario y el Ministerio Público pero bajo una perspectiva de política integral. Es necesario pensar en otro modelo de gestión de la seguridad pública porque la estructura institucional no es apropiada y está deslegitimada, sobre todo en el caso de la policía y el órgano judicial. La entidad policial es el núcleo más débil del marco institucional y necesita una reforma no solo institucional, también moral.

Respecto a medidas vinculadas a la cultura cívica se plantea la necesidad de educar y sensibilizar a la gente mediante una educación ciudadana basada en los derechos humanos. También se sugieren respuestas estructurales como generación de empleo, reducción de la desigualdad, incorporación de migrantes en las ciudades y resocialización de infractores o presos.

Las apreciaciones respecto a la sensación de seguridad/inseguridad en –ámbitos comunitarios son ambivalentes. En torno al tema de seguridad las opiniones de los entrevistados muestran que cerca de la mitad considera que existe “algo” de delincuencia y consumo de drogas en sus comunidades, la misma opinión tienen sobre la seguridad en general. Esta consideración sobre la seguridad se explica porque existen más respuestas positivas respecto a la existencia de espacios recreativos de carácter público que a la presencia de policías. Si la seguridad en la comunidad es percibida con relativa moderación, cuando se refiere a la violencia intrafamiliar las percepciones varían notablemente en términos negativos puesto que un tercio de los entrevistados considera que existe “mucho” violencia en el espacio familiar.

Sobre este último tópico, la encuesta muestra que solamente una quinta parte de las personas considera que existe “mucho” violencia intrafamiliar y la cuarta parte respondió que se presenta “algo” de este hecho; no obstante, casi tres cuartos respondieron afirmativamente respecto a que las mujeres son más vulnerables a la violación de sus derechos. En los resultados de la encuesta se percibe mayor inseguridad porque la presencia de delincuentes y la venta y consumo de drogas es creciente para la mayoría, a diferencia de la poca existencia de espacios públicos para la recreación y similar presencia de policías. En cierta medida, las percepciones de los entrevistados y de los encuestados son disímiles.

4. Participación y representación

Las organizaciones sociales son las instancias con mayor capacidad para plantear sus demandas o “hacerse oír” por las autoridades, en particular las organizaciones indígenas. Esta percepción, predominante en los entrevistados, denota la importancia que adquirieron los movimientos sociales en los últimos años tanto en el sistema de representación política como en el proceso decisional gubernamental. Por ello, a continuación se destaca el papel de las organizaciones de mujeres, y de los sindicatos y las organizaciones juveniles en menor medida. Los partidos políticos tienen una valoración mínima, la mitad de las respuestas que registran los noticieros de televisión, un dato que muestra la importancia que ha adquirido el espacio mediático como escenario de denuncia e interpelación al gobierno ratifica la desconfianza en las instituciones políticas. En general, cuando el gobierno no canaliza las demandas ciudadanas, la gente recurre a los medios de comunicación pero exponer sus reivindicaciones, sin embargo, los medios seleccionan los hechos de acuerdo a sus intereses.

Estas apreciaciones son muy similares en las encuestas, puesto que también las organizaciones populares aparecen como las instancias más eficaces para provocar la atención de las autoridades gubernamentales. Los sindicatos, junto con las organizaciones indígenas, de mujeres y de jóvenes – en ese orden– tienen la aceptación de casi la mitad de las personas encuestadas. Una cuarta parte confía en los noticieros de televisión, junto con radio y diarios –en ese orden– y menos del 10% apoya a los partidos políticos, remarcando la desconfianza en la representación política.

La participación social es evaluada positivamente como una ampliación de la democracia, sin embargo existen reparos al corporativismo vigente en el accionar de las organizaciones sociales que utilizan medidas de presión para satisfacer sus intereses sectoriales y también se critican los intentos de cooptación de las organizaciones sociales por parte del gobierno.

La importancia y el protagonismo de las organizaciones sociales desde que Evo Morales asumió el poder es resultado de su presencia en el gobierno o en lo que un entrevistado define como estructura institucional de canalización de demandas. El gobierno del MAS propició una apertura para que las organizaciones populares y los pueblos indígenas accedan a espacios decisorios y planteen sus demandas directamente al poder ejecutivo sin mediaciones partidistas. Desde 2006, según las voces cercanas al oficialismo, existen más canales para llegar a las autoridades en todos los niveles de gobierno y prevalece una nueva cultura o concepción de participación que es liderada por el presidente Morales con un modelo de contacto directo con la población. El presidente recibe solicitudes de la población en sus giras o visitas a diversos lugares y, luego, atiende o encarga a un ministro la solución del problema o canalizar la demanda que es planteada en papeles que son entregados por la gente a Evo Morales o a las autoridades que le acompañan. El actual gobierno es más accesible y por eso la gente exige con mayor ímpetu el cumplimiento de sus demandas porque considera que es un derecho y las autoridades, por decisión presidencial, están obligadas a escuchar a la gente. Este tipo de lazo entre gobierno y organizaciones sociales ha provocado que la sociedad civil demande con mayor fuerza sus reivindicaciones generando conflictos puesto que el Estado no puede resolver todas las demandas. Existe, pues, un elevado nivel de organización en la sociedad para el planteamiento de demandas, sin embargo se carece de un marco institucional para su canalización por el gobierno. Frente a este panorama, una respuesta es fortalecer la participación de las organizaciones sociales en los espacios locales para que se involucren en la toma de decisiones y así se pueda avanzar a la democracia participativa.

Esa visión optimista contrasta con las respuestas que enfatizan en los aspectos negativos de la participación social. Para estas percepciones críticas, lo que existe es una “corporativización” de la sociedad y del Estado porque se otorga privilegios a las organizaciones sociales, a los sindicatos, que tienen capacidad de presión sobre el gobierno para obtener beneficios a cambio de su lealtad política y electoral. Se privilegian los canales corporativos que forman parte de las estrategias de las nuevas élites gobernantes que buscan satisfacer sus propios intereses en menoscabo del interés

general. Ahora bien, la mayoría de la ciudadanía no tiene posibilidades de asociación gremial y, por lo tanto, carece de mecanismos para hacerse escuchar por las autoridades, en esa medida, como vimos, acude a los medios de comunicación masiva para plantear sus reclamos.

El incremento del conflicto como medio para demandar atención al gobierno también muestra que el apoyo de las organizaciones populares al MAS se ha deteriorado, así como se ha debilitado la democracia como Estado de Derecho. Asimismo, el incremento de la movilización social responde a la necesidad de hacerse escuchar por un proyecto político que busca ser hegemónico y no es permeable a escuchar a las organizaciones sociales sino para cooptarlas o desarticularlas. En el gobierno del MAS existe una tendencia al centralismo y se pretende cooptar a las organizaciones sociales para neutralizar su capacidad de acción autónoma. El hecho de que la canalización de demandas dependa de la cercanía al presidente muestra una estrategia de control gubernamental de las organizaciones sociales.

5. Protestas y conflictos

El incremento de los conflictos sociales tiene varias explicaciones que se distinguen de acuerdo a su comprensión de los perfiles de las protestas y del carácter de las demandas sociales. Para las personas afines al oficialismo, los conflictos son menos graves que durante la primera gestión gubernamental porque responden a reivindicaciones sectoriales y no tienen los rasgos de la polarización política reinante en la primera gestión gubernamental de Evo Morales. En la medida que la pugna con la oposición política se dirimió a favor del MAS, las organizaciones sociales que apoyaron al gobierno exigen –en la actualidad– la satisfacción de sus reivindicaciones como una retribución a su apoyo político y a la postergación de sus demandas mientras estaba pendiente la definición de la pugna entre oficialismo y oposición.

Una mirada que pretende relativizar la importancia del aumento de la conflictividad social señala que no existe una relación directa entre el contenido y la cantidad de las protestas. El incremento de los conflictos se debe a que predomina una exacerbación de los particularismos en detrimento del bien común, del interés general. Las protestas son por reivindicaciones locales o sectoriales, no así por demandas nacionales, y responden a la persistencia de problemas económicos y sociales irresueltos que se traducen en demandas puntuales que se están acumulando y reciben soluciones parciales.

Por otra parte, los conflictos se dan por la disputa del excedente económico estatal y es una lucha entre sectores sociales por beneficiarse de los recursos naturales o de las rentas estatales; por eso los enfrentamientos son entre grupos sociales que apoyan al oficialismo, por ejemplo, asalariados vs. cooperativistas en el sector minero, y el gobierno debe buscar soluciones aceptables para todos los sectores involucrados. Otra perspectiva de análisis presta atención a la estrategia gubernamental de impulsar mega-proyectos de desarrollo que están generando resistencias específicas, en determinadas zonas, que no se explican por una disputa por los recursos naturales o por beneficios de las obras públicas sino como defensa y protección de estilos de vida y formas de organización, sobre todo de los pueblos indígenas.

En cuanto a los métodos de la protesta prevalece un estilo que se funda en la adopción de posturas fuertes con medidas de presión para establecer condiciones para el diálogo, es decir, primero se despliega la protesta y se radicaliza, y después se plantea el diálogo con el gobierno porque la gente considera que las medidas de presión y fuerza permiten la consecución de sus objetivos. A esta suerte de cultura de la protesta se adicionan otros elementos como la ausencia de mecanismos de resolución pacífica (por ejemplo, derecho administrativo), la criminalización de la protesta y la distancia entre las instancias legislativas y la ciudadanía. Frente a este panorama, algunas opiniones resaltan que el Estado no tiene mecanismos ni metodología para la resolución de conflictos y tampoco funcionan los canales formales y tradicionales de representación de los intereses ciudadanos. El gobierno carece de una política de prevención de conflictos, porque no

existe un sistema de alerta temprana, no hay políticas de diálogo y se ha perdido el principio de autoridad. En cambio, en las filas del oficialismo existe una especie de apología de la dimensión creativa del conflicto como motor del “proceso de cambio”.

Las respuestas o recomendaciones para responder positivamente a este panorama de exacerbación de la conflictividad social son de carácter técnico o inciden en aspectos de cultura política. En la primera vertiente se enfatiza en la necesidad de elaborar una estrategia de comunicación y resolución de conflictos con mayor formación técnica. En esa veta, el gobierno necesita implementar un sistema de alerta temprana para la prevención de conflictos, un grupo de operadores y una política con visión estratégica. Esta visión tiene que partir reconociendo que el proceso político está en una nueva fase en la cual los conflictos se dan al interior del bloque oficialista y no en la pugna entre oficialismo y oposición, como ocurría en la primera gestión gubernamental. Es decir, el gobierno debe cambiar su enfoque porque actualmente privilegia el cálculo político, en vez de atender las demandas. Asimismo, el gobierno debe dejar de lado su estrategia de esperar que el conflicto se profundice para aparecer como un factor de solución después de exacerbar las posiciones durante el conflicto.

Desde otra perspectiva, se hace énfasis en aspectos de cultura política y en la necesidad de efectuar cambios en la mentalidad colectiva porque existe una tendencia a la sobrevaloración positiva de la acción directa de las organizaciones sociales y a la celebración de “la política en las calles”, cuando lo que la democracia necesita son mecanismos institucionales como, por ejemplo, la consulta previa, que permitan buscar y encontrar un punto de equilibrio entre el bien común y los intereses particulares.

Una veta análoga exige paciencia de la sociedad ante un “proceso de cambio” que es incremental porque tiene como horizonte la construcción de un nuevo Estado, por lo tanto, a medida que se profundice este proceso se irán atendiendo las demandas sociales y los conflictos disminuirán paulatinamente. Para conseguir esa actitud en la sociedad es preciso que el gobierno preste atención a la gente, es importante que la gente sienta que fue escuchada por el gobierno aunque no se resuelvan sus demandas. Si se explica y demuestra que las autoridades están haciendo lo posible para solucionar los problemas de la gente, entonces se genera una relación de confianza y ese capital político permite al gobierno una gestión positiva del conflicto.

De manera complementaria se plantea profundizar el “proceso de cambio” y aumentar la eficiencia en la gestión pública, evitando que se reduzca a una acción directa del presidente y los ministros e involucrando al poder judicial y al órgano legislativo. También se sugiere la aprobación de una ley de control social y ampliar la participación ciudadana para atender sus demandas. Esto implica romper la estructura centralista y jerárquica en la toma de decisiones gubernamentales y fortalecer los sistemas de descentralización de la gestión pública y territorial. Una opinión es más pesimista y sugiere que sólo resta aguantar los acontecimientos porque no hay posibilidades de mitigación de la conflictividad social por parte del gobierno puesto que las demandas no están centralizadas y no existe un solo interlocutor, lo que impide su solución.

6. Conclusiones y recomendaciones

Existe una desconfianza generalizada en las instituciones políticas y judiciales, así como un incremento en la inseguridad ciudadana y, sobre todo, en las protestas sociales. Estos hechos, sin embargo, no ponen en riesgo la gobernabilidad democrática porque la política se fortalece con la imagen positiva del presidente –por lo menos entre los entrevistados–, porque existe cierta esperanza en el desempeño de los nuevos tribunales que conforman el órgano judicial, se reconoce la necesidad de una política pública de seguridad ciudadana de carácter integral y se apuesta a profundizar la democracia participativa sin cuestionar la democracia representativa. Las elecciones son consideradas la fuente de legitimidad, la democracia se ha ampliado con la inclusión de sectores antaño marginados pero se cuestiona la concentración del poder en el partido de gobierno

que pone en entredicho la división e independencia de poderes. Esta mirada optimista se torna relativa cuando se insiste en que las fallas del sistema de justicia son estructurales y la elección popular de magistrados no tuvo consecuencias positivas, cuando se aclara que la valoración de la figura presidencial define el pulso ciudadano sobre la política y no el desempeño de las instituciones, finalmente, cuando se destaca que la desconfianza en la policía y en el sistema judicial auguran poco optimismo en la lucha contra la inseguridad pública y que la calidad de la democracia está menoscabada porque no está en vigencia plena el Estado de Derecho.

La tolerancia y la discriminación se han acentuado de manera contradictoria, con manifestaciones positivas y negativas. La tolerancia política es evidente en el sistema de representación y se expresa en una mayor inclusión de indígenas y mujeres, sin embargo en el ámbito de la sociedad civil prevalece la intolerancia política. Una reacción al empoderamiento de los indígenas fue la exacerbación del racismo en sectores ciudadanos y conservadores. La discriminación también presenta ese signo, existe menos discriminación en las interacciones sociales cotidianas pero ésta se manifiesta con fuerza en el espacio público, donde la presencia del “otro” genera desconfianza. Un dato relevante es que la discriminación identitaria provocada por la polarización política de antaño ha dado paso a relaciones discriminatorias entre diversos grupos, incluyendo disputas entre sectores populares que forman parte de la base social de apoyo al gobierno, y no solamente entre sectores sociales que tienen diferencias idetitarias e intereses contrapuestos.

La inseguridad pública es un problema cada vez más grave y es percibido como un problema que atenta contra los derechos ciudadanos, al respecto sobresale la comprensión de la necesidad del diseño y la implementación de una política pública que considere la prevención antes que la acción punitiva. Esta visión policial sigue vigente, tanto a nivel de autoridades como en la población, a pesar de la aprobación de una ley de seguridad ciudadana y el establecimiento de niveles de coordinación interinstitucional con énfasis en la labor de los gobiernos municipales. Las propuestas para resolver los problemas de inseguridad apuntan a solucionar problemas de índole estructurales como la falta de empleo y la desigualdad socio económica, también a reformar las instituciones ligadas a esta problemática, como la policía y las instancias judiciales, y sobre todo a utilizar el capital social proveniente de la capacidad organizativa de la sociedad boliviana.

La capacidad de plantear demandas a las autoridades o hacerse escuchar por los gobernantes radica, primordialmente, en las organizaciones populares, sobre todo en las indígenas y en las organizaciones de mujeres. Las instituciones políticas no son consideradas aptas ni confiables para esta tarea, aunque existe una relación directa con las autoridades gubernamentales, incluido el presidente, que muestra la cercanía entre los movimientos sociales y el gobierno. Por otra parte, también los medios de comunicación masiva generan confianza y son utilizados por la gente, sobre todo quienes no tienen cobertura gremial, para plantear sus reclamos. En los últimos años, la participación social se ha transformado en una acción de tipo corporativo en la que predomina la búsqueda de satisfacción de intereses particulares sin consideración del bien común. De esta manera, coexisten una mayor participación social y un lazo más fuerte con el gobierno pero con demandas particularistas que se disputan la renta estatal y generan mayor conflictividad.

El incremento de conflictos y protestas es un hecho relevante en los últimos años y expresa el predominio de demandas particulares e interés específicos motivados por el acceso a beneficios del excedente estatal por parte de diversos sectores sociales, sobre todo de los grupos que apoyan al gobierno. No existe una visión catastrofista sobre este tema porque se considera que el conflicto forma parte de la cultura política y tiene una dimensión positiva, y también se concibe que es posible su prevención y resolución mediante la utilización de metodologías o criterios técnicos para la gestión de conflictos., los cuales no forman parte del accionar gubernamental. También se apunta la necesidad de apuntalar una cultura o conciencia cívica y al fortalecimiento de las instituciones políticas como factores de mediación y canalización de demandas.

En cuanto a las recomendaciones, se sugiere equilibrar la cantidad de preguntas en las entrevistas que permita disponer de información suficiente para profundizar los temas. Por ejemplo, la indagación sobre participación y presentación de demandas (“hacerse oír por las autoridades”) mediante una lista de “sectores” y con solamente una opción para destacar no brinda información suficiente –o con suficiente riqueza– para el análisis que sigue a continuación con una pregunta que es de carácter analítico. También se sugiere una atención similar respecto a la temporalidad puesto que solamente en el caso de la seguridad se solicita una mirada comparativa entre diversas gestiones gubernamentales. Si se introduce una perspectiva diacrónica es preferible aplicarla a los distintos tópicos.

Las encuestas de opinión pública realizadas en varios países de manera metódica pueden servir como insumo complementario para este tipo de estudios puesto que se aplican con muestras representativas elaboradas después de mucha experimentación. Un ejemplo es el trabajo del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP) que, en el caso boliviano, tiene resultados consistentes.

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática
en América Latina*

Consultas Nacionales

Caso Chile

Catalina Andrea Céspedes Rahal

Informe de Gobernabilidad y Convivencia Democrática

Chile

Catalina Andrea Céspedes Rahal ⁷²

Los desafíos en Gobernabilidad y Convivencia Democrática en Chile, después de más de 20 años de estabilidad política, en un país donde la alternancia en el poder se ha realizado en forma cívica, se centrarían en dar respuesta al déficit en servicios sociales y de marginalidad aún presentes en la sociedad. Esto mediante mecanismos participativos que contribuyan a generar acuerdos con beneficios para todos, en base a reformas en las mismas instituciones que permitieron la legitimación del sistema democrático como la única alternativa de orden político.

Acrónimos

CUT	Central Unitaria de Trabajadores
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partidos Políticos
RPP	Reforma Procesal Penal
ENUSC	Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana
ONG	Organizaciones No gubernamentales

Introducción

A continuación se presenta la segunda fase del estudio Gobernabilidad y Convivencia democrática en Chile por encargo de La Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- FLACSO a desarrollarse en la región durante los años 2011 y 2012. Este estudio busca entregar una panorámica general de la percepción de la población, acerca de las condiciones en que se desenvuelve la acción del Estado, en pos de la entrega de servicios sociales básicos acorde con las necesidades de la ciudadanía. En particular, se indaga respecto de los niveles de confianza en las instituciones, la evaluación de la función de las instituciones como interlocutores de la ciudadanía, la percepción acerca de los niveles de tolerancia en la sociedad, la situación de la seguridad ciudadana y las políticas en pos de mejorar la situación en esta materia y la posible evolución de los movimientos sociales desarrollados en el país en el último tiempo.

Estas dimensiones serán abordadas a través de los resultados de la encuesta aplicada en la primera fase de estudio, fuentes secundarias de información y entrevistas en profundidad a líderes de opinión sobre las temáticas señaladas relevantes para conocer la percepción de la gobernabilidad y la convivencia democrática en Chile.

La gobernabilidad y la convivencia democrática se entienden como la estructura social y política de una sociedad compuesta por valores, políticas e instituciones del país mediante las cuales la sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales en interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. En particular la capacidad del gobierno de concertar a diferentes actores sociales y económicos para desarrollar políticas públicas orientadas a satisfacer sus demandas, mediante la toma de decisiones y la resolución de conflictos según reglas y procedimientos democráticos.⁷³

⁷² Investigadora FLACSO-Chile.

⁷³ PNUD (2004), La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Metodología

El procedimiento que permitió comprender es estado de la gobernabilidad y la convivencia democrática en Chile a desarrollar en este informe, contempló las siguientes fases:

Revisión de información secundaria acerca de gobernabilidad y los niveles de confianza en las instituciones en Chile los años disponibles.

- Análisis de la información entrevistas a informantes clave.
- Integración de la información recopilada para observar las transformaciones en la Gobernabilidad y la convivencia democrática en Chile.
- Identificación acciones a realizar en pos de fortalecer la representación ciudadana.

Transformaciones en la Gobernabilidad Democrática 1995 - 2010.

La indagación de fuentes secundarias de información y el uso de la encuesta realizada por este estudio en su primera fase, permiten tener un marco general que complementa el conocimiento obtenido en las entrevistas a informantes clave, y con ello comprender la situación de la gobernabilidad y la convivencia democrática en Chile.

Contexto político Chile 1973- 2010

Luego del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 que derrocó al presidente democráticamente electo Salvador Allende, un régimen militar dictatorial ocupó el poder, con una junta de gobierno dirigida por el general Augusto Pinochet. Miles de opositores fueron arrestados, torturados o asesinados, incluso en el extranjero, mientras que otros fueron expulsados o condenados al exilio. Con la ayuda de los de economistas formados en universidades norteamericanas, Pinochet llevó adelante una política económica liberal, y una nueva constitución fue adoptada en 1980.

El gobierno autoritario promulga en 1987 la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, que permite la creación de partidos políticos, y Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral, que permite abrir los registros electorales. Con estas disposiciones legales, se abriría la senda para cumplir lo establecido por la Constitución de 1980. Según ella, se debía convocar a la ciudadanía a un plebiscito donde se ratificaría un candidato propuesto por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros, para ocupar el cargo de Presidente de la República durante el siguiente periodo de ocho años.

En caso de un resultado adverso, el periodo presidencial de Augusto Pinochet se prorrogaría por un año más, al igual que las funciones de la Junta de Gobierno, debiendo convocarse a elección de Presidente y parlamentarios. El 30 de agosto de 1988, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros, de conformidad con las normas transitorias de la Constitución, propusieron como su candidato a Augusto Pinochet. Los partidarios del "SÍ" estarían integrados por los miembros del gobierno y los partidos Renovación Nacional, la Unión Demócrata Independiente y otros partidos menores. Por otro lado, la oposición creó la Concertación de Partidos por el NO que agrupaba a 16 organizaciones políticas opositoras al régimen, entre las que se destacaban, el Democracia Cristiana, el Partido por la Democracia y algunas fracciones del Partido Socialista. Los resultados finales entregaron una victoria a la oposición: el "SÍ" obtuvo el 43,00% y el "NO" el 54,70% de los votos escrutados.

La transición a hacia la democracia se efectuó a partir de 1990, al asumir la presidencia Patricio Aylwin de la Concertación. Este conglomerado gobernó hasta 2009 con Michelle Bachelet que se

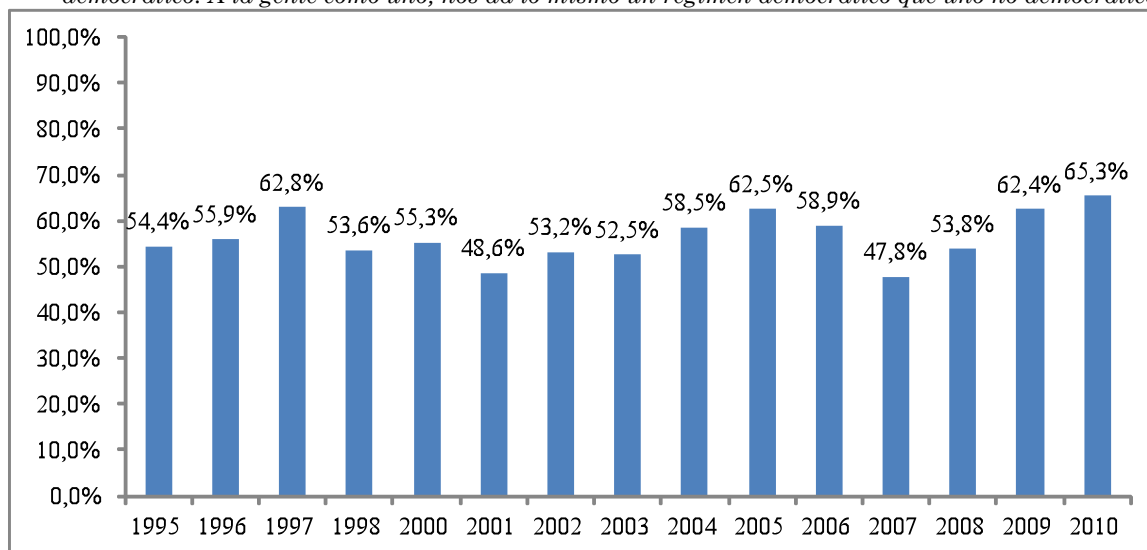
convirtió en la primera mujer en ocupar la presidencia del país. En 2010 Piñera, capitalizando la urgencia de un cambio que gran parte de la ciudadanía manifiesta, logró finalmente la victoria el 17 de enero con un 51,61% de los votos mientras Frei alcanzó el 48,39%, triunfo que cambió la coalición política que gobernara por más de 20 años.

Apoyo al sistema democrático y evaluación de la gestión de gobierno 1995- 2010

Para analizar la evolución en la legitimidad del sistema democrático y la evaluación de la gestión de los gobiernos en Chile, se utilizó la información proveniente de LatinoBarómetro. En particular, la proporción que señala que la democracia es preferible a cualquier sistema de gobierno, mostró un importante incremento (de más 20 puntos porcentuales) entre 2007, primer año de gobierno de la ex Presidenta Bachelet, y 2010 final de su periodo, observándose el porcentaje más alto desde el año 1995 en esta categoría de respuesta. A pesar de las disminuciones registradas en años 2001 y 2007, que coinciden con el inicio de los dos últimos gobiernos de la Concertación, Ricardo Lagos (48,6%) y Michel Bachelet (47,8%) respectivamente, en el resto del periodo en observación más del 50% de población declara se prefiere al sistema democrático a otra forma de gobierno (véase gráfico II.1).

Gráfico II. 1:
Porcentaje que considera la democracia como preferible a cualquier otra forma de gobierno. Chile 1995- 2010

Pregunta: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.



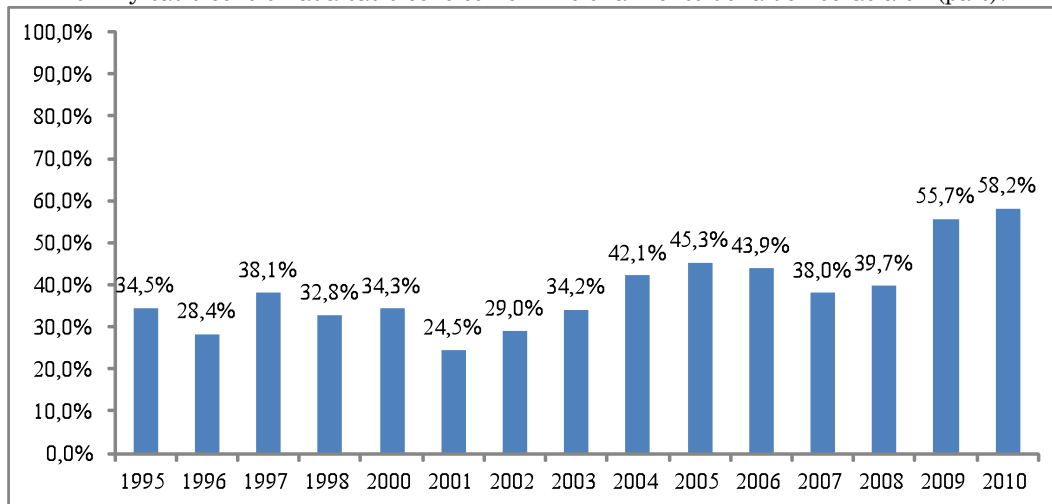
Fuente: Latinobarómetro, Análisis en línea [en línea], < <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyze.jsp> > [fecha de consulta: 6 de noviembre de 2012].

Lo mismo ocurre con el grado de satisfacción con el sistema democrático. En los últimos tres años se observa un aumento de la proporción de la población que está “muy satisfecho” y “más bien satisfecho”, en cerca de 20 puntos porcentuales entre 2007 y 2010 (de 38,0% a 58,2%), alcanzando el último año en observación el porcentaje más alto en la suma de estas categorías de respuesta (véase gráfico II.2).

Respecto de la consulta acerca de la aprobación de la gestión de gobierno, la mejor evaluación se registra en 2009 con un 89% de la población que aprueba gestión de Michel Bachelet. En contraste, el menor porcentaje se presenta en el gobierno de Ricardo Lagos con un 54% de la población que señala su conformidad. Cabe destacar el fuerte descenso que se presenta en 2010 de 81% a 61% con la nueva coalición gobernante.

Gráfico II. 2:
Porcentaje que se declara “muy satisfecho” y “más bien satisfecho” con la democracia. Chile 1995- 2011

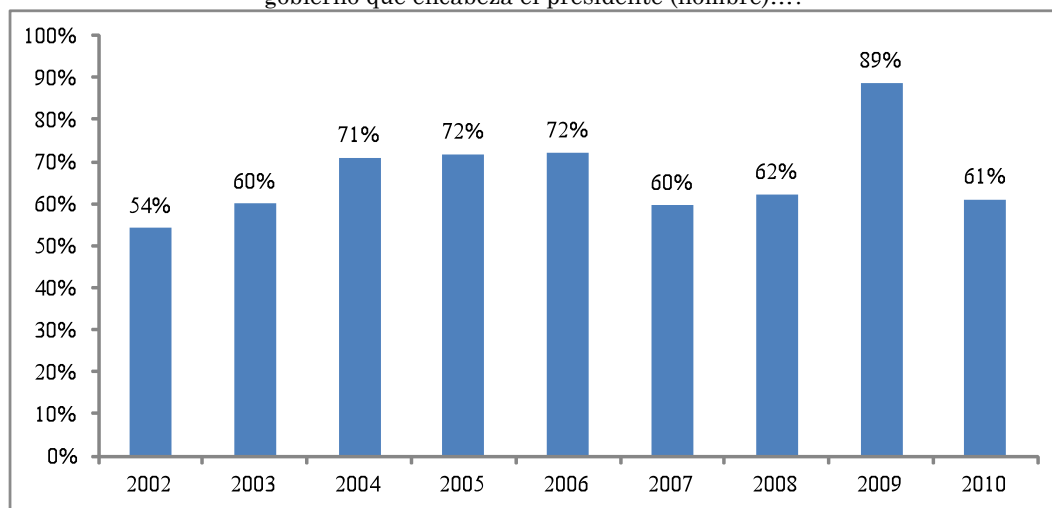
Pregunta: En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?



Fuente: Latinobarómetro, Análisis en línea [en línea], < <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalize.jsp> > [fecha de consulta: 6 de noviembre de 2012].

Gráfico II. 3:
Porcentaje que aprueba la forma que el Presidente está dirigiendo el país. Chile 2002- 2011

Pregunta: ¿Usted aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente (nombre)...?



Fuente: Latinobarómetro, Análisis en línea [en línea], < <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalize.jsp> > [fecha de consulta: 6 de noviembre de 2012].

Con los datos presentados se puede establecer que, el sistema democrático parece haberse legitimado durante los últimos diez años, ganando apoyo como forma de representación política en la población. Sin embargo, la evaluación de la gestión de los gobiernos toma un cauce distinto y se ancla directamente a las figuras del Ejecutivo. Es decir, en Chile el sistema democrático se ha validado como el mejor sistema de gobierno para la ciudadanía, pero esto no se relaciona con la opinión acerca del desempeño de los gobernantes en los distintos periodos.

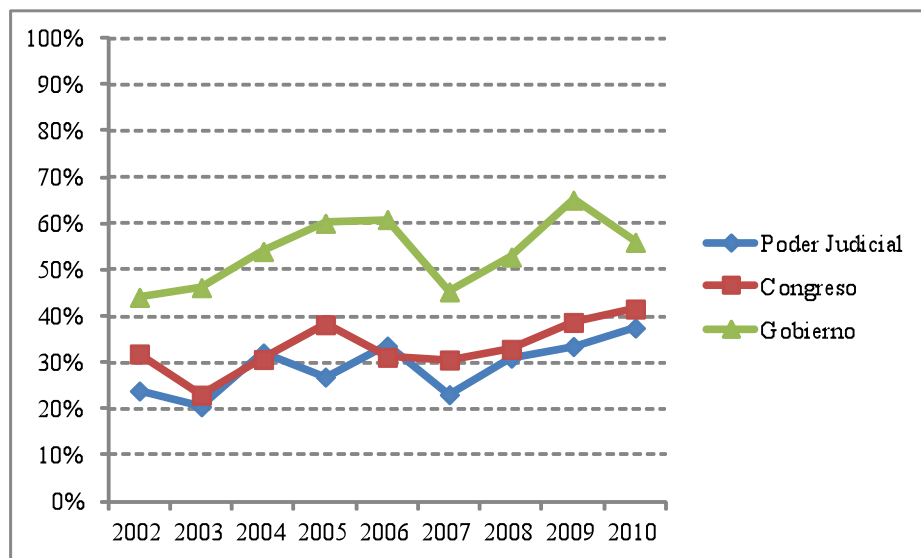
Nivel de confianza en instituciones y medios de comunicación 1995- 2010

Respecto de los niveles de confianza que presenta la población en los poderes del Estado, entre 2002 y 2010 se aprecia que el gobierno registra mayores niveles de confianza respecto de los otros dos poderes, seguido por el Congreso y el Poder judicial, ambos con porcentajes similares (véase gráfico II.4). En el caso del Ejecutivo, el comportamiento de los datos acerca de la confianza coincide con los porcentajes obtenidos en la consulta acerca de la probación a la gestión de gobierno: un aumento sostenido en el porcentaje de población que declara mucha o alguna confianza hasta 2007 (primer año del gobierno de Bachelet) que cae para volver a crecer hasta 2009 (último año de su periodo presidencial), para descender en 2010 (entrada de la nueva coalición). Es decir, la confianza de la ciudadanía con el gobierno está vinculada a la evaluación de la gestión de los presidentes a cargo en los distintos periodos; donde Lagos fue construyendo confianza con la población hasta dejar el cargo, para caer en el primer año de la primera presidenta de Chile, que se vuelve a legitimar en su gestión con el porcentaje más alto registrado en el periodo. La entrada de Piñera explicaría en siguiente descenso (véase gráfico II.4).

El Poder Judicial, por su parte, presenta un aumento sostenido de los niveles de confianza en especial desde 2007 a 2010. El Congreso, a su vez, registra mejoras considerables entre los años 2002 y 2010, llegando en el último año a los niveles de confianza más altos observados en el periodo. Cabe destacar, que estos dos poderes no alcanzan el 40% de la población que declara mucha o alguna confianza, y el gobierno en contraste, siempre presenta una proporción sobre 40% en estas categorías.

Gráfico II.4:
Porcentaje que declara mucha y alguna confianza en los poderes del Estado. Chile 2002-2010

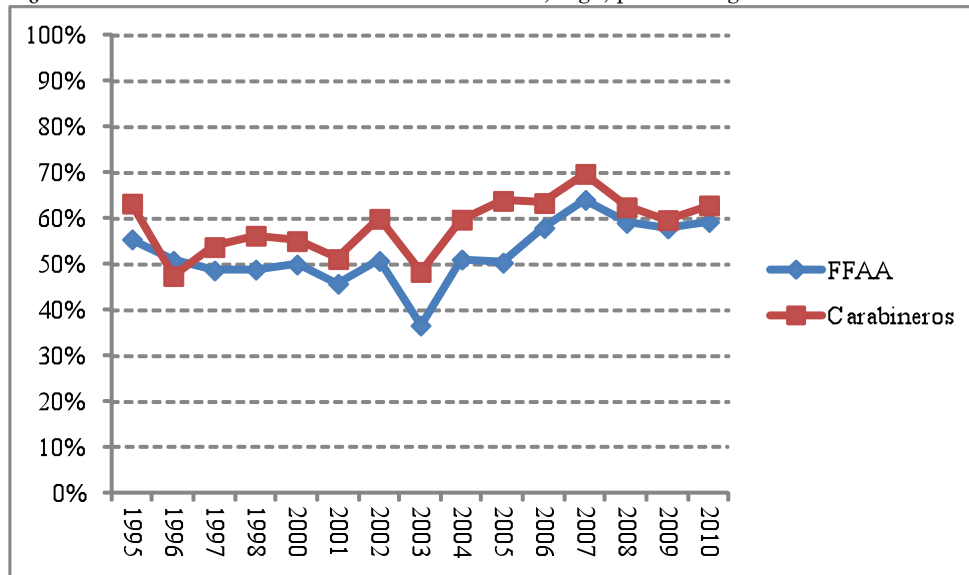
Pregunta: Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista.
¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poco o ninguna confianza en...?



Fuente: Latinobarómetro, Análisis en línea [en línea], < <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyze.jsp> > [fecha de consulta: 6 de noviembre de 2012].

Gráfico II.5:
Porcentaje que declara mucha y alguna confianza en Las Fuerzas armadas y Carabineros. Chile 1995-2010

Pregunta: Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista.
¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poco o ninguna confianza en...?



Fuente: Latinobarómetro, Análisis en línea [en línea], < <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyze.jsp> > [fecha de consulta: 6 de noviembre de 2012].

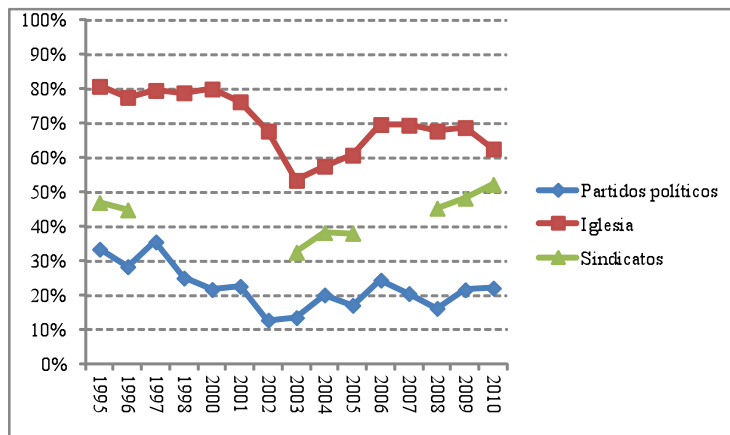
Los organismos de Fuerza Armadas y de Orden registran mayores niveles de confianza en la población que las instituciones de Estado. Entre 1995 y 2010 cerca del 50% o más de la población declara tener alguna o mucha confianza en ambas instituciones a excepción del año 2003 donde este porcentaje desciende bajo este umbral (véase gráfico II.5).

En el caso de algunas instituciones que median entre la ciudadanía y las autoridades, en los datos observados entre 1995 y 2010, la iglesia presenta los mayores niveles de confianza seguido por los sindicatos, y por debajo los partidos políticos. En el caso de la iglesia, se observa un fuerte descenso que llega a su punto más bajo en 2003 para repuntar hasta 2006 y luego estabilizarse y bajar en 2010. Los sindicatos, por su parte, registran una baja en su confianza en los años noventa que se invierte en la primera década del siglo XXI. Los partidos políticos, a su vez, presentan los niveles de confianza en la población más altos en el año 1997 para descender hasta 2002 y luego presentar una leve alza, que los deja con uno de los porcentajes más bajo en la suma de las categoría alguna y mucha confianza, cercano al 20% de la población con esta percepción (véase gráfico 6).

Gráfico II.6:

Porcentaje que declara mucha y alguna confianza en organismos mediadores entre autoridades y ciudadanía. Chile 2002-2010

Pregunta: Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista.
¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poco o ninguna confianza en...?



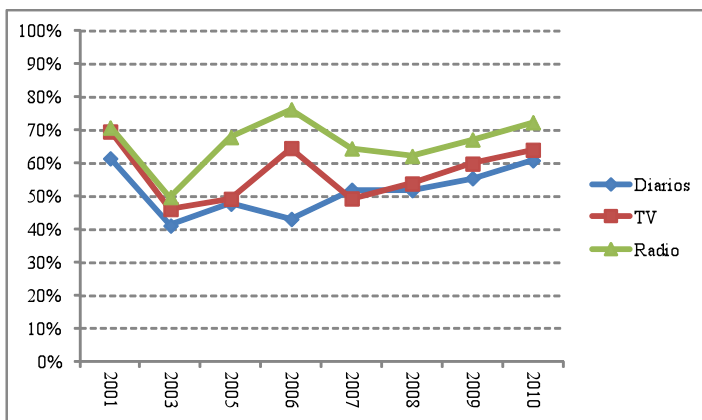
Fuente: Latinobarómetro, Análisis en línea [en línea], < <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyze.jsp> > [fecha de consulta: 6 de noviembre de 2012].

Los medios de comunicación de masas, en términos de confianza, se encuentran entre la iglesia y el gobierno en el año 2010, donde la tendencia al alza desde 2007 después del fuerte descenso entre 2006 y 2007, es sostenida. Entre los años 2001 y 2010, la radio, seguida por la televisión y la prensa escrita, es el ordenamiento en el nivel de confianza que le atribuye la población a cada uno de los medios consultados, que deja de manifiesto la diferencias que hace la ciudadanía entre ellos (véase gráfico 7).

Gráfico II.7:

Porcentaje que declara mucha y alguna confianza en medios de comunicación de masas. Chile 2001-2010

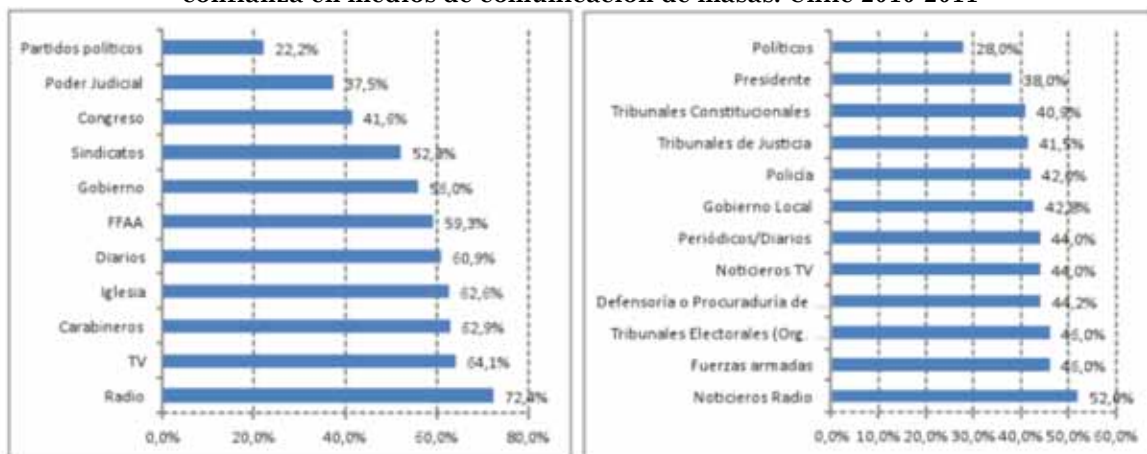
Pregunta: Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista.
¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poco o ninguna confianza en...?



Fuente: Latinobarómetro, Análisis en línea [en línea], < <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyze.jsp> > [fecha de consulta: 6 de noviembre de 2012].

Al comparar los niveles registrados por Latinobarómetro con los encontrados en la primera encuesta de de FLACSO de Gobernabilidad y Convivencia Democrática aplicada en 2011, se observa una caída en la confianza en el gobierno y las policías. El ordenamiento de los medios de comunicación se mantiene, siendo la radio y sus noticieros aquellos con mayor proporción de población que señala tener mayor confianza, seguido por la televisión y la prensa escrita. Cabe destacar, la mayor dispersión de los datos en el año 2010 que la observa en 2011, donde la confianza presenta un nivel promedio menor (véase gráfico 8 a y b).

Gráfico II.8:
Porcentaje que declara mucha y alguna confianza en medios de comunicación de masas. Chile 2010-2011



Fuente: Datos 2010 Latinobarómetro, Análisis en línea [en línea], < <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyze.jsp> > [fecha de consulta: 6 de noviembre de 2012] y datos 2011 Estudio FLACSO.

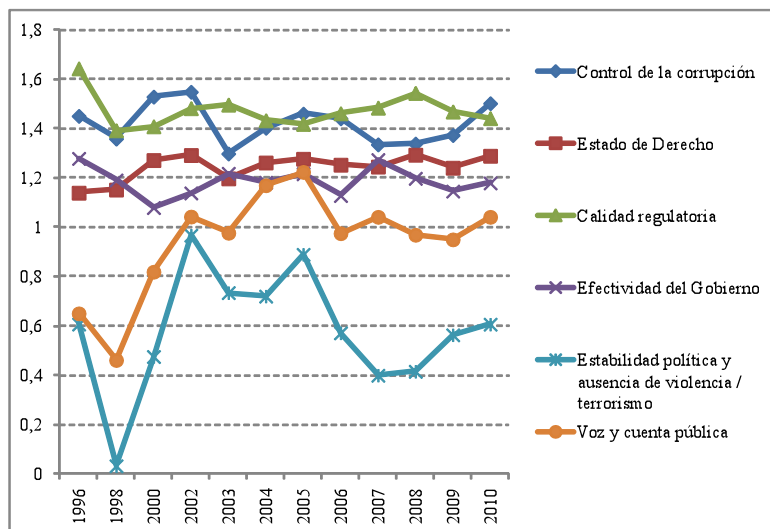
Según lo anterior, los partidos políticos se encuentran como las instituciones que menos confianza generan en la población, seguido por el Poder Judicial, el Congreso, los sindicatos, el gobierno, las Fuerzas Armadas, la prensa escrita, la iglesia, Carabineros, la televisión y la radio. Es decir, los medios de comunicación, seguidos por las fuerzas armadas y de orden y la iglesia, generan más confianza en la ciudadanía en Chile, que el gobierno, el Congreso, los sindicatos, el Poder Judicial, los partidos políticos y los políticos.

Indicadores de la Gobernabilidad Chile 1996-2010.

Los indicadores construidos por el Banco Mundial para medir la gobernabilidad de los países, permiten evaluar algunas de sus dimensiones y analizar la evolución que han tenido algunas variables de la gobernabilidad que este organismo analiza.

Al observar los datos, lo primero a destacar, es que Chile se encuentra en todos los indicadores medidos por esta organización con valores sobre 0 (el rango va de -2,5 a 2,5 donde dos y medio es el mejor desempeño), y en cuatro de los seis indicadores sobre 1. Es decir, en general entre 1996 y 2010 la gobernabilidad del país ha estado estable respecto a las variables consideradas. Los indicadores donde presenta menor desempeño relativo son en *Estabilidad política* y *Voz y Cuenta pública*. Este último ha ido mejorando desde el año 2000 en forma sustancial alcanzando al resto. Los indicadores de *Calidad regulatoria* y *Control de la corrupción* presentan cierta estabilidad y un buen puntaje para Chile. La efectividad del gobierno estaría en un nivel medio relativo, respecto del país en estas variables (véase gráfico 9).

Gráfico II.9:
Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial⁷⁴.
Chile 1996-2010 [intervalo de -2,5 (débil) a 2,5 (fuerte) en desempeño]



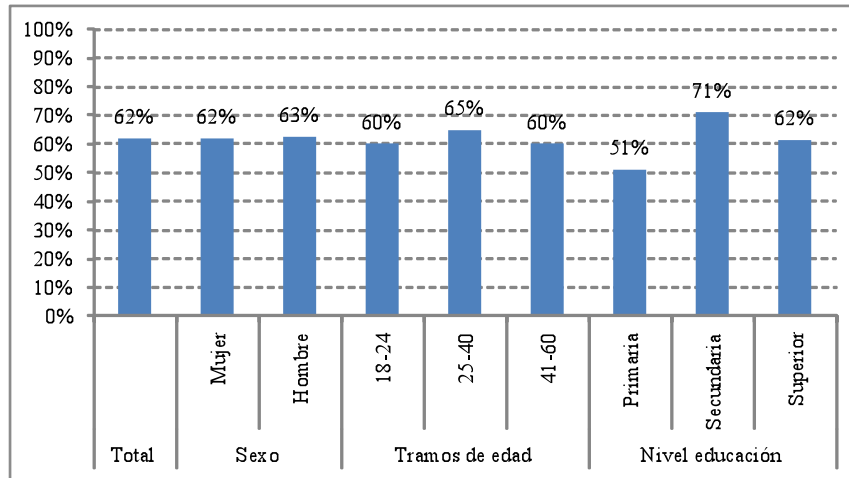
Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Gobernabilidad [en línea] <www.govindicators.org> [última fecha de vista: 7 de noviembre de 2012].

Percepción acerca de la discriminación en Chile

De acuerdo con la información recabada en la primera fase del estudio FLACSO de Gobernabilidad y Convivencia Democrática y los datos obtenidos en latinobarómetro, cerca del 60% de la población señala que en su comunidad se discrimina por ser diferente. Según los principales grupos discriminados en orden de aparición son: los pobres, los homosexuales y los indígenas en conjunto con los inmigrantes. Se registra un aumento importante en la percepción de discriminación de homosexuales y migrantes entre los años 2001 y 2008 (véase gráficos 10 y 11).

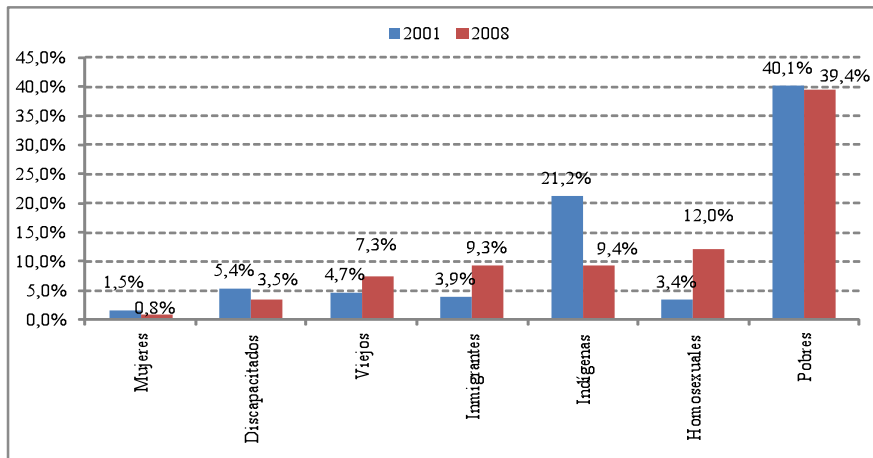
⁷⁴ Las definiciones de los indicadores son: (i) **Voz y cuenta pública**: Percepción de la capacidad de los ciudadanos de un país de participar en la elección de su gobierno, ejercer sus derechos de libertad de expresión y de asociación, y contar con una prensa libre. (ii) **Efectividad del Gobierno**: Percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado de su independencia de presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas. (iii) **Estabilidad política y ausencia de violencia / terrorismo**: Percepción de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluida la violencia por motivos políticos y el terrorismo. (iv) **Calidad regulatoria**: Percepción de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. (v) **Estado de Derecho**: Percepción de la medida en que los agentes confían en y respetar las reglas de la sociedad, y en particular la calidad de la ejecución de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la posibilidad de acceder a la justicia ante el crimen y la violencia. Y (vi) **Control de la Corrupción**: Control acerca del uso del poder público para beneficio privado, incluyendo tanto las formas de pequeña y gran escala de la corrupción, así como la "captura" del Estado por minorías selectas e intereses privados. Para más detalles [en línea] <www.govindicators.org>, [fecha última de visita: 3 de septiembre de 2012].

Gráfico II.10:
Porcentaje que considera que en su comunidad se discrimina por ser distinto. Chile 2011



Fuente: Estudio FLACSO 2011.

Gráfico II.11:
Porcentaje de discriminación según grupo discriminado. Chile 2001- 2010



Fuente: Latinobarómetro, Análisis en línea [en línea], <
<http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyze.jsp>> [fecha de consulta: 6 de noviembre de 2012].

Victimización en Chile 2005- 2011

De acuerdo con la información oficial entregada por el Instituto de Estadísticas respecto de los niveles de delincuencia en el Chile, durante los últimos 6 años se registra una tendencia a la baja en la proporción de hogares victimizados de 38,3% a 28,2% entre los años 2005 y 2010. El último año disponible, en contraste, se observa un aumento de la victimización de 28,2% a 31,1%. En 2011, todos los delitos medidos por la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana- ENUSC, presentan un crecimiento en su prevalencia respecto de 2010, donde destacan las lazas en: los robos con fuerza la vivienda, los robos por sorpresa y las lesiones (véase gráfico 12).

Gráfico II.12:
Porcentaje de hogares victimizados total y por delitos. Chile 2005- 2011



Fuente: Informe ENUSC 2011, en línea <
<http://www.emol.com/documentos/archivos/2012/04/05/20120405114332.pdf>> fecha de
 consulta: 6 de noviembre de 2012].

En síntesis, de acuerdo a los datos, el sistema democrático goza de una creciente estabilidad que se ha consolidado desde los años 2007 al 2010; la confianza en las instituciones políticas como los partidos políticos por parte de la ciudadanía, ha sido baja en los últimos 15 años baja y se ha ido deteriorando hasta el comienzo del nuevo siglo. Los sindicatos y la iglesia gozan de mayor legitimidad pero esta última ha tenido un importante descenso. Los poderes Judicial y Legislativo, si bien registran baja confianza, estos porcentajes los últimos años registran un leve ascenso. En el caso del Poder Ejecutivo, los niveles de confianza de la población están sujetos a la evaluación de la gestión de los presidentes, que en particular se ha desmoronado en el último periodo presidencial. Esto, en un contexto donde los pobres y homosexuales son percibidos crecientemente como más discriminados, y con un aumento en el porcentaje de victimización por delitos de fuerte impacto social como el robo con fuerza a la vivienda.

Análisis de entrevistas a informantes claves

A continuación se presenta el análisis de entrevistas a informantes clave (véase anexo 1) que consideró la consulta a miembros de ONGs, académicos, empresarios, parlamentarios, representante del poder judicial y del poder local (véase anexo 2). En muchas de las temáticas abordadas los distintos actores presentan ciertas congruencias, en otros casos los énfasis son distintos o se agregan información complementaria. No se registran contradicciones entre argumentos, más bien distintas aproximaciones a los fenómenos consultados. En el siguiente apartado se coloca en letra cursiva la voz de los entrevistados para poner en realce las ideas expresadas. El análisis se estructura de acuerdo con las dimensiones abordadas en las entrevistas, con objeto de buscar explicaciones a los datos presentados respecto de la gobernabilidad y la convivencia democrática en Chile expuestos en la sección anterior.

Causas de esta desconfianza en instituciones políticas en Chile

Dentro del mundo académico plantean que la creciente desconfianza en el país tendría alguna de sus principales causas en: el presidencialismo exacerbado, donde el resto de los poderes se ve subsumido por la figura de Ejecutivo; en las rigideces institucionales que dificultan la tarea de emprender reformas profundas, como el sistema binominal de elecciones que protege a las coaliciones; y el anquilosamiento de los partidos políticos con una agenda inercial no vinculada a los temas de interés de la ciudadanía.

De acuerdo con este grupo, el sistema binominal, el alto quórum que requieren para las reformas en el parlamento, la falta de financiamiento de los partidos políticos y la fuerte dependencia con la figura del presidente, son consecuencias de un proyecto político anterior. *Proyecto de libre de*

mercado donde las instituciones políticas fueron pensadas para institucionalizar una democracia protegida, pertinente a los primeros años de la década de los noventa en pos de transitar de un sistema autoritario a uno democrático, señalan.

Por tanto, el deterioro de las instituciones políticas sería consecuencia de un sistema político anterior, de un gobierno autoritario que diseñó un conjunto de instituciones pensadas de forma no democrática. Se plasmó, en la opinión de los académicos, *un proyecto político no consultado, con instituciones que tendrían en su espíritu la no reforma y que ha generado un desgaste en la opinión pública acerca de las instituciones políticas, expresado en una disminución de la confianza y de los niveles de participación*.

Este grupo añade que los Partidos Políticos se han transformado de organizaciones con propuestas y diagnósticos a instancias de captación de votos dejando de lado su propuesta societal. La lógica de mercado no estaría sólo en la asignación de bienes de una sociedad sino también en el ámbito de lo político que al “ofrecer lo que el mercado quiere”, desdibuja las propuestas de proyectos de sociedad alternativas y generan un apoyo muy flexible a las coaliciones políticas, que recurren a representantes mediáticos. Esto generaría un creciente voto flotante con alta volatilidad.

Por su parte, las autoridades locales creen que la falta de confianza en las instituciones políticas es producto de la lejanía que tienen con la ciudadanía. *La población ve a los políticos como destellos que aparecen antes de las elecciones y luego en la práctica no se concentran en dar respuestas a los problemas de la población*, declaran.

A su vez, el representante de organizaciones de DDHH, señala que las elecciones parlamentarias del año 97 rompieron una armonía entre el mundo político y la sociedad, donde había una relación de complicidad. *La ciudadanía calmó sus expectativas en pos de la transición hasta ese año*, explica, que fue el primer síntoma que la cautela había terminado y que comenzarían las demandas frente a una sociedad de mercado, donde todos los derechos sociales también debían ser comprados, no solo los bienes de consumo.

Agregan desde el mundo empresarial, que la valoración de la democracia había presentado un alza desde el año 2000 hasta mediados de 2011 para luego caer. Además contextualizan la caída en la confianza de las instituciones políticas con causas globales como la crisis económica y su consecuente descontento general. *No es fenómeno nuevo sino tendencial y que tiene causas endógenas y exógenas. Es un tema global*, señalan. Además plantean que *la desconfianza en las instituciones políticas no se relaciona con la percepción acerca de la legitimidad de la democracia como sistema político*. Se diferencia de esta forma, de la percepción entre las instituciones políticas y la democracia representativa. La tendencia en la confianza en instituciones tendría otra evaluación del actual sistema político.

Además, dentro de este grupo se establece que una de las causas de la desafección por las instituciones políticas se debe a situaciones específicas de corrupción, y que los políticos sólo aparecen por conflictos entre ellos. *Se ve que los representantes están más preocupados por sus intereses y rencillas y no de dar respuesta a los temas de interés público*. Ponen hincapié en la aparición de nuevos partidos políticos producto de los problemas internos que presentan sus miembros.

Las ONGs, por su parte, plantean que la desconfianza se ancla al espectro político del parlamento porque los medios de comunicación transmiten información errada acerca de la acción del Congreso; *no se entendería lo que hacen los parlamentarios, cuáles son sus competencias ante conflictos regionales, locales o nacionales. Hay una brecha entre lo que ciudadanía quiere que se legisle y lo que los parlamentarios quieren legislar. Existe un desconocimiento acerca de las diferencias entre la acción de las autoridades locales y los parlamentarios por falta de educación cívica en este país*, declaran.

Este mismo grupo plantea que la ciudadanía siente que hay dos grandes coaliciones y que no hay límite para la reelección: *la gente ve a los mismos de siempre*. El Congreso reuniría, por tanto, todas las características de no representatividad *dado el sistema presidencialista, donde se generan falsas expectativas ya que su forma de funcionamiento no se conoce y se autoregula*, señalan.

A su vez, el parlamentario entrevistado coincide con los académicos al expresar que en general, hay un marco institucional que impide que las organizaciones evolucionen hacia lo que la ciudadanía está planteando, que el modelo de gobernabilidad ha consistido en mantener las instituciones y que la evolución del país necesita una transformación para la cual no existen los mecanismos. *El sistema binominal limita la representación en especial en el Parlamento*, señala.

De acuerdo con el parlamentario entrevistado, hay causas endógenas y exógenas para comprender la falta de confianza de la ciudadanía en el Congreso en particular. Dentro de las primeras, comprometer beneficios que no son propios de sus facultades, las inasistencias y el mal uso de las asignaciones de recursos a los parlamentarios en general son elementos que estarían influyendo en esta mala evaluación. Destaca que al mover la opinión a lo particular de los parlamentarios, al hacer la consulta por las personas en los cargos, se realiza una evaluación mejor del desempeño. Dentro de las variables exógenas plantea que hay una articulación entre el poder económico y los medios de comunicación en función de la descalificación de la política. Los primeros considerarían que una política demasiado legitimada puede generar exceso de control y fiscalización y con ello mermas en sus ganancias, y los segundos porque los legisladores le disputan el espacio de fiscalización a los medios de comunicación y por tanto el reconocimiento ciudadano.

Otro elemento exógeno tiene que ver con la inmediatez de la nueva generación que le exige al Estado y al Parlamento respuestas rápidas a problemas estructurales: *la ciudadanía demanda hacer el trabajo de legislar en un tiempo irreal al necesario para tener buenas leyes*, expresa. Se agrega a los factores exógenos según el parlamentario, *que en los últimos tres años la sociedad no está cómoda, para hacer estos cambios se requieren hacer modificaciones estructurales que requieren altos quórum que no se han logrado en el Congreso, producto del binominal*, establece.

Por su parte, desde el poder judicial señalan que la distancia entre lo que la gente piensa y lo que realizan las instituciones, es la causa principal de esta desconfianza.

Impacto de la desconfianza en las instituciones políticas sobre la democracia

De acuerdo con los académicos, la falta de confianza impide la expresión de la mayoría, ya que se produce un desajuste ente las instituciones políticas y las demandas ciudadanas. La desconfianza con las instituciones políticas según este grupo, provoca que los ciudadanos se vinculen cada vez menos con ellas, y su forma de expresión sea mediante la protesta, que se traduce en desafección, desinterés y malestar con las elites políticas religiosas y empresariales.

Además señalan afecta, en la lógica del sistema de representación: como las agendas son tan volubles comienza a surgir un discurso autoritario distinto cargado de fundamentalismo. El discurso meseánico sería una respuesta a lo banalizado de la política.

En la misma dirección, representantes de organizaciones de DDHH plantean que cada vez son menos los ámbitos de decisión del pueblo, ya que todos han sido entregados al mercado. Esto produciría una desafección de la democracia porque los distintos ámbitos sociales se manejan bajo la misma lógica, sin incidencia de la ciudadanía. La situación de descontento y falta de confianza, producto de los problemas de representatividad, podrían generar una deriva populista, autoritaria, o una crisis social. Esto hace que la democracia queda fuera como mecanismo de expresión popular.

Desde las autoridades locales el énfasis de la forma en que afecta la desconfianza en las instituciones políticas en la democracia se refiere a la credibilidad, más que la representación. *Los mecanismos democráticos dejan de ser creíbles como instancias válidas de participación ciudadana y comienza la creciente abstinencia a votar y el aumento del uso de los medios de comunicación para denunciar*, explican.

En el mismo sentido, según los empresarios, la gente ya no cree que las instituciones vayan a resolver sus problemas, habría una falta de credibilidad en la institucionalidad que se produce en desconfianza en las autoridades políticas. *Esto hace que la gente justamente enojada, busque soluciones extra institucionales que generan excesos de violencia que, a su vez, producen problemas en la estabilidad del país y en la convivencia, donde el enfrentamiento comienza a ser una forma de relación ente los actores. Esto provocaría un desajuste entre los miembros de la sociedad: la empresa no quiere invertir, el gobierno no confía en las medidas que toman y la ciudadanía no sabe cuándo ni cómo se darán respuesta a sus demandas. Es decir, la falta de confianza en las instituciones afecta tanto a la política como a la economía y la estabilidad del país en general*, señalan.

Los representantes del poder judicial agregan que se ha generado la necesidad de una imagen otra forma de representación, pero aún no se expresa de forma diáfana por la ciudadanía.

El parlamentario añade a lo anterior que habría una crisis de confianza en las instituciones que permitieron la transición a la democracia: la iglesia, la política y el modelo económico. *Los pilares que fundaron la democracia ahora están fracturados. La gente cuando comienza a cuestionarse la institucionalización de políticas se puede transformar en una bomba de tiempo*, declara.

Niveles de confianza por institución

A continuación se presentan las respuestas de los entrevistados respecto de los niveles de confianza que tendría la ciudadanía según institución, que considera organismos dentro de los poderes del Estado, y los medios de comunicación.

Confianza en el sistema judicial

Según los académicos consultados el poder judicial quedó muy marcado por su acción en tiempos de dictadura, y que luego apareció empoderado en los temas políticos, *con más opinión que la aconsejable*, señalan.

Hay consenso entre los entrevistados en plantear que existiría una percepción ciudadana que la justicia se aplica de forma diferente de acuerdo a la clase social, al origen étnico y los distintos apellidos. Concuerdan que la Reforma Procesal Penal- RPP habría generado un proceso gradual de modernización del poder judicial, que abre un camino para su relegitimación. La RPP en este sentido *habría cambiado la idea hacia una justicia más ágil y donde hay mayor confianza*, concuerdan.

En coherencia con lo anterior, según las autoridades locales los pronunciamientos de la corte suprema están marcando una independencia de los poderes del Estado, aunque señalan que hay discriminación de la justicia hacia los pobres, y eso se traduciría en rabia, por ello establecen, que las instituciones judiciales estarían colaborando a que la marginalidad se mantenga.

A su vez, empresarios y representantes de organizaciones de DDHH comparten la idea que la justicia no sanciona a los delincuentes de cuello blanco, y que hay una percepción de que *la justicia no es justa. Los criterios de la corte suprema han ido cambiando, a pesar que se aplican normas para rebajar las penas, hay criterio de juzgar*. Los empresarios puntualizan que *la idea de este*

poder del Estado ha estado siempre anclado al poder económico, se ha visto desmentida por algunos fallos ambientales del último tiempo.

Las ONGs, por su parte, señalan que hay desconocimiento sobre la RPP, esto genera que haya una percepción de que no hay justicia en Chile. *Se invirtió en la RPP, pero los aspectos más sustantivos de la justicia no se habrían logrado resolver: la falta de acceso y la discriminación, establece.*

En el mismo sentido, desde el propio sistema judicial, establecen que se está perdiendo la confianza en sus instituciones, aunque se asumiría cierta probidad de los organismos donde se desempeñan. *Muchas veces la evaluación de la justicia está teñida por las instituciones aledañas a la justicia, precisan. Se habla de la impunidad pero se han dictado más de 50 sentencias condenatorias respecto de casos de DDHH. Además influye, el desconocimiento ciudadano respecto de la forma en que opera el sistema judicial, la falta de educación cívica y lo poco amigable que son los miembros de este poder para traducir en forma comprensible a la ciudadanía su proceder, establecen.*

El parlamentario consultado agrega que la desafección al poder judicial se debe a una transferencia de responsabilidad respecto de la seguridad ciudadana, *cuando la responsabilidad es del gobierno. Esto provoca que se comience a tomar la justicia por “mano propia”, plantea.*

Confianza en Medios de comunicación

Según los académicos consultados, depende del tipo de medio de comunicación el nivel de confianza presente en la ciudadanía. De acuerdo con este grupo, *se confía más en las radios, luego en la TV y finalmente en los medios de prensa escrita.* Las radios locales se verían como algo más creíble producto de la cercanía de las temáticas involucradas y ser un medio más plural. *En general se aprecia que con medios de comunicación directos, aparecen más conectados con la ciudadanía. De esta forma, los medios de comunicación tenderían a generar más confianza que otras instituciones, en especial los más diversos, plantean.*

En este contexto los representantes del poder judicial apoyan que la radio genera mayor confianza, *pero muchas veces los medios de comunicación manipulan: se generaliza por casos puntuales. Se muestra la excepción y con ello se distorsiona la opinión pública, explican.*

Por su parte, desde la perspectiva de los empresarios, los medios ocupan un lugar central en la vida moderna, *han reemplazado la plaza pública y definen su agenda.* Pero, señalan que la institucionalidad chilena aún no asumiría las funciones nuevas de los medios de comunicación; dejando a este poder sin control, *no habría responsabilidad política que fiscalizara la acción de este nuevo actor, establecen.* En este sentido, el empresariado plantea que los medios por ganar audiencia hacen acusaciones falsas y que nadie se hace cargo del daño a la imagen.

Sin embargo, hay consenso en los distintos entrevistados que la gente se informa a través de los medios de comunicación y que su impacto como intermediario es fuerte al momento que la ciudadanía quiere expresar sus demandas: *está la idea de que sólo aquellos que aparecen en los medios existen, en especial en la televisión.*

En el mismo sentido, representantes de ONGs también plantean que la ciudadanía se informa mediante los medios de comunicación, pero que *hay conciencia de que los medios son productores, son un poder respecto de qué se “muestra” y qué no, donde la autoridad pública no tiene injerencia, puntualizan. Los medios gozan de las ventajas que no tienen las instituciones representativas, aparecen las cosas que no pueden aparecer en el proceso institucional. Faltaría ver la forma en que los medios fuesen más equitativos, señalan.*

Por su parte, el parlamentario entrevistado señala que el nuevo fenómeno de las redes sociales, es un vehículo que lograría colocar en la agenda de los medios los temas que éstos no quieren posicionar: *las redes sociales son un mecanismo de ciudadanía cada vez más utilizado para romper el monopolio de los medios de comunicación respecto de los temas que son levantados en la agenda pública.*

Confianza en Fuerzas Armadas y de Orden

En general las FFAA de acuerdo con la mayoría de los entrevistados presentan una alta credibilidad que se refuerza por las catástrofes naturales. Además el hecho que son instituciones que también tienen que dar cuenta de su gestión, como el resto de las instituciones, ha generado mayor confianza en la ciudadanía, plantean.

Por su parte, los empresarios puntualizan en el esfuerzo de las FFAA en profesionalizarse, en limpiarse y transparentarse, después de la época de dictadura ha contribuido a los altos niveles de confianza presentes en la población.

A su vez, según las ONG señalan que esta institución no ha sufrido transformaciones en términos de confianza. En este sentido el parlamentario explica que debido a que las FFAA no están ancladas los temas de coyuntura, tienen estabilidad en su buena evaluación.

Confianza en el actual El Presidente de la República

Hay una idea generalizada, compartida, por todos los entrevistados que la figura del Presidente Sebastián Piñera no da confianza, por falta de credibilidad atribuible a su primer rol de empresario que ha acumulado importantes riquezas. Estaría la idea latente que su paso por el gobierno le serviría para acumular más capital del que ya tiene, concuerdan.

Además, los académicos agregan que en Chile los presidentes tienen todas las herramientas para gobernar porque el régimen tiene un fuerte carácter presidencialista, *si a pesar de esto no hay gobernanza se genera una pérdida de legitimidad del gobierno y las instituciones políticas en general*, establecen.

Además agregan los empresarios, el presidente Piñera no ha podido cumplir con su programa de gobierno en especial con su agenda contra la delincuencia. Y, agregan que su fuerte presencialismo lo hace cometer errores en distintos ámbitos: *si se guardara más no se equivocaría tanto*, señalan.

Por su parte, las ONG explican que la falta de credibilidad del presidente Piñera se debe a su perfil: *es lejano a lo que se desea en política, cercano, suelto, transparente, espontáneo, y cuando se sale del papel es peor*. En este sentido representantes del poder judicial agregan: *Es primera vez que se elige a un millonario, que como figura presidencial es atípica porque generalmente se separa la política de los negocios*.

A su vez el parlamentario consultado, explica: *La gente votó por el mal menor, por tanto Piñera no ganó la elección, y ya no logró crear confianza en la población porque no se observa un estilo de comunicación franca, amena, directa; siempre genera la sospecha que hay dobles intenciones*.

Confianza en Tribunales de justicia

Para los entrevistados en general, los niveles de confianza en los tribunales de justicia se vinculan a los argumentos señalados respecto de la confianza en el poder judicial. El parlamentario refirma la idea que, *se endosa responsabilidad de los jueces y los fiscales por la mala gestión del gobierno en materia de control del delito y con ello exacerban la mala evaluación de tribunales*.

Desde representantes del el Poder Judicial, los tribunales son un enigma para la ciudadanía, *no se entiende cómo funcionan las instituciones, la forma en que se realizan los procedimientos dista*

mucho del sentido común, y no se entrega la información en un formato entendible para toda la ciudadanía. Los medios de comunicación no llevan a entender la forma en que opera el sistema de justicia. Aparece como algo distante y poco asequible y los actores del sistema judicial tienen una responsabilidad de acercarlo a la gente, señalan.

Confianza en Carabineros

Entre los entrevistados hay una percepción generalizada acerca de los altos niveles de confianza que registra Carabineros en la ciudadanía. Esta alta confianza se debería, en gran medida, en que hay mayor cercanía de la institución con la población. Los académicos puntualizan que las políticas del Estado, han ayudado a mejorar la imagen de Carabineros en este tiempo, en especial las *ejecutadas en los gobiernos de la Concertación como la implementación del Plan Cuadrante* (política con fuerte sentido comunitario). Desde el poder judicial también plantean que esta institución goza de mucha confianza, trabajo que se ha ido logrando durante este periodo.

En este sentido, el Parlamentario plantea su preocupación por el reciente deterioro de la imagen de la institución: *El trabajo de la Concertación de acercar a Carabineros a la comunidad limpió su imagen; en los últimos dos años como se han puesto a los Carabineros al frente de los conflictos sociales, por la incapacidad de articulación política que es la que limita la capacidad de conflicto de este gobierno, los pone en tela de juicio como institución haciendo gran daño a su imagen.*

Por su parte, los empresarios señalan que Carabineros se ha mantenido como institución confiable como un fenómeno estructural. En el mismo sentido, representantes de organizaciones de DDHH establecen que es una institución muy respetada ya que está formada por gente del pueblo, y que han hecho un buen trabajo de reposicionarse en la sociedad chilena después del gobierno militar.

Sin embargo, según declaran las autoridades locales, en los sectores populares los Carabineros no se ven como un apoyo.

Confianza en el Gobierno local

Según las autoridades locales, en muchas ocasiones los alcaldes se ven reelectos, sin recursos para satisfacer las necesidades sociales. *Las elecciones locales son las que menos interés suscitan y se siente mucha desconfianza por esta distancia con la política, por eso se ha recurrido a sacar personas de los medios de comunicación para obtener más votos, señalan.* Además agregan, que hay un vínculo con el gobierno local, pero se presentaría una desarticulación entre las demandas de las personas y las posibilidades de los municipios.

En coherencia con lo anterior, el parlamentario consultado explica, que *en Chile existen administraciones locales, no hay impuestos, ni policías. Los gobiernos locales se ven sobrecargados de demandas que no tienen las herramientas para responder. La ciudadanía concurre al municipio para todo. Los alcaldes son más valorados que las autoridades regionales y centrales lo que revela las altas expectativas en este nivel de gobierno.*

En el mismo sentido, según representantes del Poder Judicial y el parlamentario, los niveles de relación con la ciudadanía con el municipio, son fundamentales para comprender la confianza. Si hay mucha relación entre ambos, la confianza es menor porque la demanda sobrepasa la oferta. *Este nivel de gobierno es más cercano a la ciudadanía, es uno de los lugares que se recurre, plantean. Estas exigencias no siempre estarían dentro del ámbito del municipio: distorsión que generaría desconfianza, señalan.*

Confianza en el Servicio electoral

Hay concordancia entre los entrevistados acerca de que no hay una reflexión acerca del servicio electoral: *no es algo que la ciudadanía piense*. Sin embargo, *nadie pondría en duda su gestión, en este sentido sería confiable ya que ha funcionado muy bien y estaría bien valorado*. Pero recalcan que la gente no conoce ni reflexiona acerca del servicio electoral.

En el mismo sentido representantes del Poder Judicial, considera que esta institución goza de cierto prestigio. *Es visto como un organismo competente, no abanderizado, no corrupto, pero que corre el mismo principio de las elecciones*, señalan.

Tolerancia y discriminación

Los entrevistados concuerdan en general, que la tolerancia ha aumentado en la sociedad chilena, *ya no sería políticamente correcto discriminar públicamente*, señalan. Esto producto, en especial por el trabajo que han hecho ONGs referidas a los movimientos de mujeres y de minorías sexuales, donde la ley contra la discriminación se considera un avance. Sin embargo hay consenso entre los entrevistados que la sociedad camina más rápido que las leyes. Los académicos coinciden, además en que hay una mejora importante en materia de género en Chile, que consiste en una ampliación en la igualdad. Sin embargo, hay concordancia entre los entrevistados en reconocer que aún existe una fuerte discriminación contra homosexuales, pueblos originarios e inmigrantes. *Hay una tendencia fuerte hacia el crecimiento de la tolerancia, en especial en lo ocurrido en género y de identidad sexual. La foto, sin embargo, sigue presentando altos niveles de discriminación*, explican. En el mismo sentido, el empresariado coincide en que si bien las discriminaciones sexuales existen, siguen estando presentes, pero son menos aceptadas gracias al trabajo de visibilización de las ONG en la temática, que ha contribuido de manera relevante a que estos casos sean condenados de manera pública.

Por su parte, desde los representantes de las ONGs, en el caso de los pueblos originarios, en particular en el tema mapuche, señalan que cada vez es más explícita la discriminación: *aparecen en los medios una y otra vez las mismas imágenes que los asocian a un accionar violento y con una demanda poco viable en la actualidad. En el caso de los pueblos originarios aún queda mucho, en particular en los pueblos mapuches y su destierro*, señalan.

A su vez, desde el poder judicial, plantean que gracias a la maduración de las instituciones es posible instalar temas como la discriminación que antes estaban fuera del debate público. Además puntualizan, *que el nuevo fenómeno de la inmigración transforma la sociedad en algo más cosmopolita, más abierta a recibir a personas distintas*, plantean.

Por su parte las autoridades locales agregan que en este ámbito la educación es un tema central, en especial en los sectores populares, donde señalan hay una fuerte discriminación entre la gente de estos sectores, donde cualquier diferencia los coloca en una situación de discriminación.

En contraste, la representante de la ONG de mujeres entrevistada tiene una opinión distinta, señalan que: *de acuerdo con sus datos el 90% de las mujeres cree que Chile es un país machista, y el mismo porcentaje se siente discriminada en al menos tres ámbitos: trabajo, la política y sexualidad, porque son donde están las discriminaciones más estructurales*. Señalan que en Chile las mujeres tienen el porcentaje más bajo de participación laboral, hay brechas laborales, las mujeres jubilan con un tercio menos, no participan de la política, no hay ninguna causal de aborto, entre otros factores, explica. *Si se discrimina al 50% de la población, las minorías se ven más afectadas: los pueblos indígenas y la xenofobia, con la migración son temas fuertes*. Sin embargo también reconoce progresos en la materia: *los fenómenos de discriminación comenzaron a ser un problema*

público que sale del privado, ahora hay instituciones preocupadas en la materia, lo que es un avance, plantea.

Además, la representante de esta ONG de mujeres plantea la necesidad de generar cambios en la Constitución para definir los mecanismos de participación, donde se puedan incorporar los principios de no discriminación, de tolerancia, de respeto a las minorías y no violencia. *Hacer una revisión donde la ciudadanía participe. La ley contra la discriminación que no ataca el fondo del problema se requiere que se generen políticas públicas en la materia que estaría dando por este cambio constitucional, señala.*

Por su parte, el Parlamentario agrega que en términos de tolerancia somos hipócritas, *ya que sacar la ley de discriminación significó no abordar los principales temas de la discriminación. La discriminación es de ida y vuelta y muy fuerte, los ricos discriminan a los pobres pero los pobres también discriminan a los ricos, los indígenas son discriminados pero ellos también discriminan a los que no son indígenas, explica.*

Evaluación de la seguridad ciudadana y sus políticas en los últimos gobiernos y el actual

Según los académicos la delincuencia tiene su origen en sociedades desiguales, donde la riqueza ostentosa que se ve a través de los medios de comunicación, muestra a grandes ricos en detalle, *se sabe más acerca de las personas de altos recursos que antes, explican.* En consecuencia la delincuencia se compondría en forma importante por asaltos con el fin de aumentar el consumo y acercarse a la forma de vida de los sectores más acomodados.

En términos de las medidas señalan la mayoría de los entrevistados que no consideran temas de fondo, que sólo se han visto temas de protección. *Políticas más de represión, que apuntan a las consecuencias y no a las causas.*

Respecto de las políticas anteriores concuerdan que no hay muchas diferencias. Serían políticas deficitarias, desde la prevención, el control y la rehabilitación, no hay prevención solo castigo. *Una mirada a corto plazo. La desconexión entre las distintas instituciones, la independencia de Carabineros de las políticas públicas de otro tipo, hace poco eficaz el control del narcotráfico, una de las causas centrales de los actuales niveles de delincuencia, establecen.*

De acuerdo con los representantes DDHH la delincuencia es un fenómeno importante, es la principal preocupación ciudadana, agitados por los medios de comunicación por la gran audiencia que suscita. Señalan que la situación comparada con el resto de los países de la región no es mala, en el sentido del volumen de la delincuencia. Sin embargo, establecen, el importante volumen de población carcelaria, que hace que este problema se reproduzca, *las cárceles son lugares que no castigan ni rehabilitan. La ley penal adolescente, no tiene la infraestructura y se mezcla a todos los delincuentes generando escuelas de delito.* A su vez, agregan *el tema de la droga está provocando nuevas formas de marginación.*

En el mismo sentido, los empresarios coinciden que en el tema de la delincuencia Chile está mejor que otros países de la región. Pero los medios dan a conocer muchos casos lo que generaría mayor percepción de inseguridad. Al igual que el representante de DDHH considera la droga está presente como un factor detonante.

Por su parte, en este gobierno, según el mundo empresarial, no se han producido avances en mucho tiempo y es uno de los aspectos que más ha ido en desmedro del actual gobierno producto de que fue su principal lema de campaña, donde se esperaba mayor eficiencia, compromiso que no pudo cumplir.

Además, el mundo académico y las autoridades del gobierno local concuerdan con que una de las soluciones al problema de la delincuencia son las acciones comunitarias. *La vía es fortalecer los vínculos comunitarios y las familias. Las escuelas, el deporte, las municipalidades, las organizaciones de mujeres. Hay que generar estas políticas antes de que las cosas con el tema de la droga empeoren.* Además señalan la necesidad de invertir en el Estado para la capacitación sobre las policías, en prevención y en el sistema penal.

Los empresarios y representantes de poder judicial, señalan que para prevenir y combatir la delincuencia, se requiere combatir la droga, y la pobreza y apoyo a la educación y buscar mantener a los niños en el sistema escolar. En materia de sanción debe ser más severos con la reincidencia. *La ligazón entre delincuencia el tipo de encarcelamiento y la relación con el narcotráfico no se podría enfrentar con soluciones con parciales,* plantean.

En contraste, la representante de la ONG de mujeres explica que el tema está sobreestimado, el problema es la violencia sexual, el femicidio superan los robos y las muertes por violencia. Agrega que el tema de la energía es un tema seguridad país, *el tema del agua y las grandes enfermedades. Se requiere invertir en investigación. La seguridad de Estado tiene mucha inversión que ya no corresponde para el momento histórico,* plantea.

A su vez, según algunos académicos el informe del PNUD sobre seguridad, sigue siendo un referente, lo que es raro, teniendo una tasa carcelaria de los más altos de la región y con mayor percepción en inseguridad, *debiera haber más producción,* señalan. Además, plantean que la seguridad es un tema que abarca otros temas más personales, *como el resguardo ante la invalidez y la cesantía por ejemplo.*

Por su parte, de acuerdo con el parlamentario, la situación de seguridad está empeorando, ya que no hay trabajo articulado, esto genera un aumento de la victimización (28,2% a 31,1%), donde el delito que más aumenta es el robo con fuerza a la vivienda y la revictimización. *Los malos resultados se deben a que la autoridad tiene una visión parcial, que requiere políticas públicas integrales: la educación, el emprendimiento, la actual autoridad no entiende el fenómeno se obstina en poner medidas que no conducen a resultados,* explica.

Desde el poder judicial, se aprecia que ha ido consolidando una cultura de la violencia que tiene que ver con los sectores más populares, producto de las políticas vivienda, que establecen, han sido nefasta: *se generan gethos de pobreza, donde la mayoría tienen armas, donde la mayoría de los jóvenes están vinculados a la acción delictiva. La cárcel como solución es la principal causa de más delincuencia: antes además de la pena a la persona que comete un delito, estaba el reproche social, ahora un delito más bien es como una señal de prestigio dentro de los sectores populares.* Además, agregan, *el tráfico es la única opción que se ve para gestionar el mantenimiento de la familia. Los jóvenes que desertan de la educación y siguen una carrera delictiva tienen más posibilidades de mayores ingresos que si continúan por el canal institucional legal,* establecen.

Añaden que las políticas de seguridad *no han logrado una sociedad inclusiva por el contrario y esta exclusión tiene costos.* Las políticas serias de disminuir la deserción escolar, y la facilidad de acceso a las armas, que no tiene ninguna posibilidad de control serían factores determinantes para disminuir los niveles de delincuencia para este grupo.

Evaluación de instituciones como instancias mediadoras entre la ciudadanía y las autoridades.

Dentro de las instituciones consideradas como canales de intermediación entre la ciudadanía y las autoridades se consultaron por Partidos Políticos, sindicatos, medios de comunicación, Fuerzas

Armadas y de Orden, autoridades religiosas, empresarios y organizaciones de mujeres, de jóvenes e indígenas. Las ideas centrales señaladas se refieren a las capacidades de estos actores para viabilizar las demandas ciudadanas que se presentan a continuación en el orden en que fueron consultadas.

Partidos Políticos

De acuerdo con los académicos los partidos políticos son actores centrales para el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, *los partidos Chilenos se formaron en otra era, y han presentado dificultades para transitar a un tiempo donde el origen de los problemas sociales ha variado*, plantean. En la actualidad la percepción general es que no funcionan como mediadores, *se visualizan atendiendo aquello que les reporta más votos a cualquier precio. Esto coloca a los partidos en una crisis de representatividad ya que, como se puede apreciar, no hay una relación entre ellos y los movimientos sociales*, puntualiza la representante del poder local.

Además, según las autoridades locales no ha conexión de los partidos con sus bases. *Las resoluciones generales no se han dado a conocer a las bases y aquellos líderes vecinales que se acercan a los partidos políticos pierden credibilidad*, explica.

A su vez, el representante de organizaciones de DDHH concuerda con lo anterior al señalar que debiera haber un cierto reordenamiento político. *Muchas ocasiones aparecen movidos por sus propios intereses y no los colectivos*. Sin embargo, señala, en particular cada parlamentario tiene su clientela. *Toda la experiencia de la concertación debiera traducirse en un nuevo partido político*, establece.

Por su parte, los empresarios plantean que las nuevas formas de participación directa hacen pensar que las personas no requieren instancias intermedias de comunicación. *El uso de los partidos políticos está con una tendencia muy baja. Han surgido otros mecanismos para ser escuchado más eficaces para la obtención de resultados que son los medios de comunicación de masas*, señalan.

La representante de la ONG de mujeres comparte la idea que los partidos políticos son fundamentales para la institucioalidad. Sin embargo, también establece que los partidos políticos han perdido su capacidad de encausar y de poner demandas sociales. *Las movilizaciones territoriales quedan fuera del ámbito de acción de los partidos políticos*, plantean. *Los partidos políticos debieran compartir su rol de articular la demanda social con otros actores. También deben fortalecer el problema de financiamiento y ver la forma en que se eligen sus representantes*, pero recalcan que no hay democracia sin partidos políticos.

En el mismo sentido, el parlamentario concuerda que la escasa democracia interna de los partidos políticos *los vuelve lugares para obtener cuotas de poder, clubes de grupos de gente, donde escasea la propuesta ideológica y la discusión. Por ello los partidos políticos no representan a los ciudadanos*, explica.

Sindicatos

De acuerdo con los empresarios y académicos, al sindicalismo en Chile le ha costado adaptarse a las nuevas formas de organización del trabajo. *La Central Unitaria de Trabajadores- CUT parece una instancia de otro tiempo, por ello los sindicatos son instancias débiles, viven un proceso de desarticulación producto de los cambios en la estructura laboral y cambios en el mercado del trabajo*, señalan. Además establecen que el sindicalismo está débil por el código que impide la negociación colectiva que da muchas facultades al empresario frente a la huelga.

En coherencia con lo anterior, los representantes de las ONGs explican que los sindicatos se debilitan en gran medida por la creciente externalización de servicios que realizan las empresas. Además, señalan *que la legislación es antisindical y limita las herramientas para negociar*.

Por su parte, uno de los empresarios puntualiza que La CUT en *particular juega un rol más en la opinión pública que en la negociación. Sin embargo tiene una importancia simbólica significativa en esta área*.

Por su parte el parlamentario agrega que no existiendo sindicalización obligatoria, *para que alguien se sindicalice tendría que ser muy valiente*. La disminución en la participación en las elecciones en la CUT, donde no pertenecen una serie de sindicatos, mostraría que no están representando a su gremio, señala. La sociedad busca nuevos nichos de participación de acuerdo con el parlamentario.

Según los representantes del poder judicial *los sindicatos no son fuertes para representar a todas las personas, velan por intereses particulares más que generales*, plantean.

Medios de comunicación

Hay concordancia entre los entrevistados que las transformaciones en los medios de comunicación han generado que la ciudadanía los considere como instancias válidas de intermediación con las autoridades. Ven en general, a los medios de comunicación de masas como una herramienta de la ciudadanía para demandar por la solución a sus problemas concretos, antes de tratar de dialogar con sus autoridades locales, por ejemplo. Como señalan las autoridades del gobierno municipal, recurren a los medios de comunicación para denunciar acerca de los temas que los afectan. *Se busca a los medios de comunicación para dar soluciones a los problemas, para empoderarse frente a los distintos actores políticos*, señalan. Sin embargo, según el parlamentario, *los medios de comunicación son defensores de los ciudadanos en la medida que son noticia, sino no*.

Por su parte, los empresarios plantean que las autoridades también ocupan a los medios como forma de comunicarse con la ciudadanía. Es decir, hay consenso al plantear que los medios de comunicación son una de las principales fuentes de intermediación entre la ciudadanía y las autoridades políticas en la actualidad.

En especial los empresarios y las autoridades locales ponen en realce la inmediatez de los medios de comunicación en línea. Si bien todos consideran que los medios no son neutros y controlan aquello que publican, la ciudadanía queda con una sensación de transparencia producto de la simultaneidad de la información que se despliega.

Por su parte, el representante de las ONG de DDHH señala que la televisión se ha despolitizado dramáticamente y que los programas de discusión han perdido cabida ante las denuncias.

De la misma forma, desde los representantes del poder judicial, los medios tienen su propia agenda, y tienen la cercanía cotidiana de las personas. A su vez, señalan que, las redes sociales influyen mucho en generar opinión y son capaces de movilizar socialmente a las personas.

Fuerzas Armadas y de Orden

En general esta pregunta no tuvo mucha respuesta ya que se señaló en su mayoría que el rol de las fuerzas armadas y de orden no es de intermediación sino de protección.

Autoridades religiosas

En el caso de las autoridades religiosas hay consenso respecto de la importancia creciente, en especial en los sectores populares de la iglesia evangélica, mediante sus acciones comunitarias. Este punto es puesto con mayor énfasis por las autoridades locales entrevistadas. Por su parte, también se concuerda que la iglesia católica ha perdido relevancia producto de los casos de pedofilia que dejaron una duda importante, *se transparentó algo que siempre ha existido*, señalan. *La institucionalidad de la iglesia católica se ve cuestionada, pero la gente no ha dejado de ser religiosa*, explican. *La iglesia gozó de un prestigio por la defensa de los DDHH, que cae con las denuncias por pedofilia y vinculada con el lucro de la educación*, explica el representante del poder judicial.

Por su parte, según los representantes de las ONGs la iglesia evangélica está poniendo su posición en el Congreso y presionando para la toma de decisiones políticas, *lo que no corresponde a un Estado laico*, establecen.

Empresarios

En general hay concordancia en establecer que la relación de la ciudadanía con los empresarios se vio afectada por la estafa al descubierto de una multitienda a los consumidores de más bajos ingresos. Esta situación de acuerdo a académicos, parlamentario y empresarios, es un tema que aun no está explícito en las encuestas de opinión, y que generó un malestar no capturado: *quedó la avaricia como primer concepto anclado a este grupo. Antes de esta situación el mundo empresarial gozaba de un cierto respeto porque les iba bien dentro de las reglas del juego, ahora quedaron con la imagen de que son capaces de ganar dinero a cualquier precio*, explican.

La representante de la ONG de mujeres, por su parte, señala que *la concentración de las ganancias, los hace funcionar por su cuenta, no responden a la sociedad, no hay crítica, por ejemplo la relación entre las comunidades locales y las mineras son como David contra Goliath*.

A su vez, el representante del poder judicial agrega que el empresariado local estaría más inserto con las comunidades *más articulado con lo social. Hay que hacer distinciones entre el gran capital y el empresariado local donde hay de todo*, señala. Y plantea a su vez, *que los empresarios son un modelo deseable, pero a la vez se los juzgan como explotadores, esta contradicción evidente. Encarnan un modelo de éxito dentro de la sociedad*, explica.

Organizaciones de mujeres, jóvenes e indígenas

Los académicos señalan que hay una crisis general de las ONG por falta de financiamiento; las que quedan son las feministas (Humanas) y las de medio ambiente que aparecen en los recientes años. No se presenta un tejido social fuerte. Establece este grupo que las organizaciones medio ambientales, son interesantes porque se reúnen por demanda puntuales, no tienen una mirada de sociedad en su conjunto lo que las convierte en heterogenias a su interior.

En coherencia con lo anterior, los empresarios señalan que las organizaciones tienen una forma distinta en torno a intereses específicos u organizaciones que buscan emprendimientos sociales, que en general son puentes parciales pero puentes.

Además, coinciden con los empresarios que se han transformado en las instituciones donde se están volcando la representatividad. Las autoridades locales también perciben que a través de estas organizaciones la gente se acerca de la sociedad civil. *Hay más respuesta de las organizaciones a los problemas*. Se está generando un tejido social incipiente y nuevo. Destacan

estas autoridades que los liderazgos sociales son solo confiables si no se vinculan a los partidos políticos.

Por su parte, representantes de ONGs señalan que estas organizaciones han disminuido en forma considerable, las que sobreviven son pocas porque no hay fuentes de financiamiento. Las ONG tendrían la función de educación e investigación, con responsabilidad al momento de denunciar. *El liderazgo más social no tiene el bagaje, ni el mismo nivel de exigencia y que los organismos que permanecen en el tiempo, explican.*

A su vez, desde los representantes de los Poder Judicial señalan que hay organizaciones pero pocas redes efectivas de intercomunicación, porque la política pública ha fragmentado la sociedad civil mediante con los fondos concursables y no hay incentivos para salir de lo inmediato. Todo lo cual *debilita la articulación de intereses, y no hay un conocimiento acerca de cómo llevar a cabo las demandas en los nuevos movimientos sociales sin capacidad para llevar a delante tareas, señalan.*

Fenómeno de las protestas estudiantiles y la movilización mapuche.

Hay concordancia entre los entrevistados que los movimientos estudiantiles tiene una naturaleza distintas que las manifestaciones mapuches. Serían fenómenos diferentes y por ende, su forma de comprensión y de abordaje varía. Sin embargo, el mecanismo de resolución pasa, en ambos casos, por el diálogo entre actores, señalan.

Según la representante de la ONG de mujeres, en el caso mapuche el tema de la violencia sea exacerbado por los medios de comunicación. De acuerdo en esta entrevistada, *los mapuches deben transitar a exigir un Estado plurinacional, con una forma de representación de las etnias en el parlamento, crear un parlamento indígena, explica.* Los empresarios plantean que no se ven razones para que se disminuya esta protesta social porque es una deuda histórica. *No hay ningún factor exógeno que atenúe los movimientos indígenas, explica el empresario.*

Por su parte, se presenta una idea generalizada que el tema de la educación está mal: *no funciona, los colegios particulares son la única alternativa. La educación se transformó en consumo cuando siempre fue un mecanismo de movilidad social, señalan.* Respecto de la evolución del movimiento estudiantil, el empresario explica: *El fin de año baja el movimiento estudiantil, declinará y en enero vuelve a aparecer.* Desde las autoridades locales la educación, es un tema my fuerte que tendrá que resolverse la manera más justa posible. *El problema estructural no ha tenido respuesta. El desarrollo de las políticas pasa por conversar, los diagnóstico deben ser participativos. Las políticas no se pueden hacer a espaldas de la ciudadanía. Los gobiernos locales deben ser considerados en las políticas a desarrollar, eso también se vincula con procesos participativos, establece la representante del poder local.*

Todos plantean que en ambos problemas se deben a la falta de diálogo, voluntad para entender la demanda. Los representantes del poder judicial puntualizan que *la responsabilidad es del Estado, los problemas han existido, el de educación y el de tierra son temáticas siempre presentes. Hay que construir un nuevo pacto social, republicano con características de interculturalidad. Esto se convierte en uno de los desafíos más importantes en Chile, y el convenio 169 es una herramienta inicial, pero queda mucho por hacer, establece.*

*Hay que repensar la gobernabilidad. Antes gobernabilidad era estabilidad y tuvo cierto resultado, pero la sociedad perdió terreno, y la alternancia del poder y las demandas sociales la está movilizand*o (representante de la ONG de DDHH).

Conclusiones

A continuación se presentan conclusiones generales que consideran la integración de las distintas fuentes de información indagadas respecto de las Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en Chile referida a los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones y su percepción acerca de la gestión del Estado. Ello con objeto de iluminar acerca de nuevos nichos de investigación que permitan fortalecer la institucionalidad y la incorporación de la ciudadanía en las decisiones que la afectan en Chile.

Sistema democrático: Única alternativa de sistema político

La dicotomía sistema autoritario versus sistema democrático está muy lejos aún de ser planteada por la ciudadanía en Chile. La estabilidad institucional lograda en los últimos 20 años ha entregado un marco que genera una alta adhesión al sistema democrático como forma de gobierno. La democracia no se ve cuestionada en términos de propuesta política, sino más bien, se ha acentuado su posición entre la población respecto de su validez como sistema.

Este contexto de estabilidad lograda ha permitido que la empresa privada se haya desarrollado. El trabajo realizado en los distintos ámbitos del Estado en el último tiempo habría generado una sensación de estabilidad de las instituciones que se transformó en un incentivo importante para la inversión extranjera y privada. El buen posicionamiento del país en el indicador de *Calidad Regulatoria* del Banco Mundial que señala una buena evaluación de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado, afirma esta idea.

Asociado a la legitimidad de la democracia como sistema político válido, está la alta valoración de las instituciones de gobierno no ancladas a la coyuntura como son las Fuerzas Armadas y Carabineros, que presentan fuertes y estables niveles de confianza en las últimas dos décadas en el país. Este factor estaría contribuyendo a la valoración del sistema democrático como una forma no corrupta de administración del poder público. Así lo reafirma la tendencia presentada en los últimos años del país respecto del indicador de *Control de la Corrupción* del Banco Mundial que muestra de acuerdo a sus datos un buen control por parte del Estado Chile en los últimos 20 años del uso del poder público para beneficio privado, incluyendo tanto las formas de pequeña y gran escala de la corrupción, así como la "captura" del Estado por minorías selectas e intereses privados.

La ciudadanía dio paso a que se estableciera el régimen democrático hasta finales de los 90' donde comienza a parecer el descontento ciudadano respecto a la no solución de problemas sociales que se pensaban serían solucionados con esta nueva colación de gobierno en un sistema democrático.

Sin embargo, este descontento después del año 2005 no se ha traducido en una creciente desconfianza de los poderes del Estado. Por el contrario el Poder Judicial y Legislativo registran una leve alza en el último periodo en observación en esta materia.

Es decir, la institucionalidad política y en particular de gobierno no está cuestionada en su contenido, por el contrario la democracia y los poderes del Estado se constituyen como instancias válidas para la población.

Donde se sí presentan ciertas variaciones es en la evaluación de la gestión de gobierno, que en el caso de los dos últimos gobiernos de la concertación comienzan con un nivel bajo de adhesión que luego repuntan en forma considerable (el caso paradigmático es el gobierno de la presidenta Michele Bachelet). Todo indica que con la nueva coalición gobernante esta tendencia se invertirá y

el gobierno terminará con menores niveles de confianza que al comienzo de su mandato, pero a su vez con cada vez mayor aceptación de la democracia como sistema político.

Nuevos requerimientos ciudadanos después de la estabilidad

El descontento frente a la gestiones de las instituciones políticas tiene su detonante en las elecciones parlamentarias de 1997 donde queda de manifiesto las consecuencias del sistema binominal, que reelige con mayores porcentajes de votación popular dejando a los partidos políticos al descubierto respecto de las estrategias que comenzaron a desarrollar para acceder al poder.

Es concordante desde los entrevistados y la información secundaria recabada que la desafección de la política comienza en este punto. El descenso en la confianza en los Partidos políticos de 30% a 20% de 1997 a 1998 y los rendimientos más bajos registrados en el país en los indicadores de *Voz y Cuenta Pública* así como de *Estabilidad Política*, ponen en esta época un punto de inflexión donde la estabilidad es cuestionada como mecanismo de solución de problemas sociales. En este periodo la ciudadanía no conoce los medios de expresión de sus demandas quedando en una situación de latencia. Por ello, el comienzo de las expresiones de protesta en un contexto institucional abre la búsqueda de otros canales distintos a los tradicionales para dar respuestas a los problemas que los afectan, y explicarían el alza que tiene los dos indicadores del Banco Mundial mencionados como los de peor desempeño. Los problemas cotidianos comienzan a tener una relevancia política mayor que aquellos grandes desafíos estructurales relatados por los partidos políticos. “Problemas cotidianos de la gente” será la nueva forma de hacer política.

En aquellos años el desarrollo de las redes sociales era incipiente y selecto, y las ONG cumplieron un papel fundamental para canalizar el descontento de la ciudadanía en especial las referidas a las temáticas medio ambientales y de género (feministas y de reconocimiento de la heterogeneidad sexual) que mantienen contenido.

Esto se ha traducido en un mejoramiento en la situación general acerca de visibilizar la discriminación, en especial en los homosexuales y los inmigrantes. Si bien las discriminaciones sexuales, de género y a extranjeros, son menos aceptadas, siguen estando presentes y el trabajo de visibilización de las ONG en estas temáticas ha contribuido en forma importante a que estos casos sean condenados de manera pública en la actualidad.

Pero a su vez, comienza el proceso de despolitización de la política de “ofrecer lo que el ciudadano quiere”, con ello se diluyen las propuestas de proyectos de sociedad por respuestas inmediatas a problemas concretos, dando paso a un nuevo escenario con un creciente voto flotante con alta volatilidad. Ya en la mitad de la primera década del 2000 este proceso se habría desarrollado, la ciudadanía se manifiesta ajena a los políticos y sus acciones que aparecen para las elecciones y luego no se sabe más de su gestión.

La desafección de la ciudadanía por los problemas cotidianos cambiaría hacia los grandes temas de la entrega de servicios sociales, que se evidencia, no pueden ser solucionados con medidas superficiales y con la lógica de mercado. La gestión del precursor de las preocupaciones reales de la gente no pudo dar respuesta a los problemas cotidianos de las personas en una de las alcaldías más importantes del país como el municipio de Santiago. Los problemas de fondo anclados a la mercantilización de los servicios sociales como la educación y la salud comienza a tomar fuerza en una demanda social más de contenido, sin canales de expresión donde las manifestaciones se convierten en la fórmula para ser escuchados.

Sindicatos desacoplados y Partidos Políticos despolitizados.

Los canales tradicionales ya no se presentan con la misma efectividad que antes. El caso de los partidos políticos han presentado dificultades para transitar a un periodo donde el origen de los

problemas sociales ha variado, anclados sólo a los resultados en las elecciones, la ciudadanía no los vincula con la gestión de recursos públicos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por ello, no hay una relación entre los movimientos sociales y los partidos políticos. Se observa una demanda por un reordenamiento político, donde este actor debiera compartir su rol de articular la demanda social con otros actores sociales. Una vuelta a los grandes discursos y a formular proyectos de sociedad los podría revivir en este nuevo contexto de demandas públicas.

A su vez, la falta de financiamiento de los partidos políticos y de las organizaciones no gubernamentales, provoca un desmembramiento de la sociedad civil y un clientelismo de parte de los partidos políticos que impide su autonomía y la posibilidad de generar una agenda programática acorde con los nuevos tiempos.

Por su parte, el sindicalismo en Chile no responde a las nuevas formas de organización del trabajo y la creciente externalización de servicios que realizan las empresas los debilitan; viven un proceso de desarticulación producto de los cambios en la estructura laboral y cambios en el mercado del trabajo. La CUT en particular, juega un rol más en la opinión pública que en la negociación, sin embargo tiene una importancia simbólica significativa en esta área.

Gobierno local sin atribuciones y con muchas demandas: iglesia evangélica a la delantera

En términos de representatividad, las elecciones locales son las que menos interés suscita y se siente mucha desconfianza por esta distancia con la política, por eso se ha recurrido a sacar personas de los medios de comunicación para obtener más votos, como una banalización de la política local.

Respecto de su gestión los gobiernos locales, presentan una tensión entre las demandas de las personas y sus posibilidades de gestión. Como la ciudadanía concurre al municipio ante cualquier eventualidad, los gobiernos locales se ven sobrecargados de demandas que no tienen las herramientas para responder. A pesar de lo anterior, los alcaldes son más valorados que las autoridades regionales y centrales lo que revela las altas expectativas en este nivel de gobierno.

A nivel local la importancia creciente, en especial en los sectores populares de la iglesia evangélica, que aglutina y vincula a los miembros de la comunidad, está adquiriendo cada vez más peso político, situación que debiera observarse en el futuro.

Relación entre ciudadanía política y social

Desde aquí se abre un nicho de investigación referido, en el caso de Chile al anclaje entre la ciudadanía social y política. El tiempo de latencia que tienen los problemas sociales para convertirse en movimientos de demanda social extra institucional es una pregunta central; cuál sería el tiempo que la ciudadanía entrega a las autoridades para dar respuesta a problemas de exclusión y segregación social. En el caso de la educación fueron 20 años. Respecto de ineficiencias más estructurante como la conectividad de una ciudad, el descontento con el cambio a la nueva forma de transporte fue inmediato y significó, en parte, la salida de la Concertación del gobierno.

La ciudadanía no cree que se darán respuesta a sus problemas más importantes porque a lo largo de este tiempo (20 años) la educación sigue siendo un privilegio, el problema de la drogadicción aumentado, los sectores excluidos siguen en la marginalidad ahora con mayor acceso a armas y al narcotráfico, que es la única forma de integración a una sociedad donde se exacerba el consumo.

La segregación social que ha generado las políticas de vivienda han creado núcleos territoriales de violencia con sus propios códigos sociales donde se generan bolsones de pobreza, con la mayoría de

los jóvenes vinculados a la acción delictiva y al tráfico como única opción hacer viable el mantenimiento de la familia y los altos niveles de consumo que demanda la sociedad. Los jóvenes que desertan del sistema escolar y siguen una carrera delictiva tienen mayores posibilidades de ingresos que continuar con el canal institucional legal dada la precariedad de la calidad en educación.

Se reconocen avances en el sistema judicial pero aún siguen anclados, con problemas de acceso a la justicia de los más pobres. El desconocimiento sobre la RPP, genera una percepción de la falta de justicia en Chile. Se invirtió en la RPP que ha generado procedimientos más ágiles, pero en aspecto más sustantivo de la justicia no se ha logrado resolver la falta de acceso y discriminación. Este descontento genera más violencia y mayores niveles de delincuencia.

La ciudadanía ya no cree en que las instituciones que vayan a resolver los problemas, esta carencia de credibilidad de la institucionalidad hace buscar soluciones extra institucionales que generan excesos de violencia. La preocupación del sector privado por las nuevas formas de expresión ciudadana no institucionales es que se perdería lo ganado en estabilidad. La búsqueda de soluciones extra institucionales asociados a expresiones de violencia socavaría a la sociedad en su conjunto. Esta preocupación se vería desestimada producto por los crecientes niveles de satisfacción que presenta la población con la democracia, pero si pone en realce la necesidad de hacer grandes reformas institucionales para dar respuesta a estas demandas sociales estructurales.

Medios de comunicación v/s redes sociales

Las nuevas agendas mediáticas hacen pensar a la ciudadanía que son instancias válidas de intermediación con las autoridades. Recurrir a los medios de comunicación para denunciar acerca de los temas que los afectan sería más efectivo que los canales tradicionales. Se busca a los medios de comunicación para dar soluciones a los problemas, para empoderarse frente a los distintos actores políticos. Sin embargo, los medios de comunicación son defensores de los ciudadanos en la medida que son noticia y convocan a la audiencia. A su vez, las autoridades los ocupan como forma de comunicarse con la ciudadanía. Ante la complejidad social los medios de comunicación de masa se utilizan desde la ciudadanía y las autoridades políticas para expresar sus intenciones, aunque en general es de conocimiento del sentido común que estos medios están dirigidos por los poderes económicos del país que intencionan la información a entregar. A pesar de esto, la ciudadanía confía en ellos y es imposible pensar en la gobernabilidad y la convivencia democrática sin hacer referencia a este actor.

Sin embargo las redes sociales desarrolladas producto de los avances en las tecnologías de información, impiden la autonomía de los medios de comunicación: Esto abre un espacio para que la información se pluralice. Las redes sociales serían un mecanismo de ciudadanía cada vez más utilizado para romper el monopolio de los medios de comunicación respecto de los temas que son colocados en la nueva plaza pública.

Grandes reformas: cambios institucionales

La institucionalidad operante en Chile fue diseñada y establecida en la constitución de los 80 bajo un régimen autoritario que buscaba una democracia protegida. Para llevar a cabo este fin las instituciones tiene en su espíritu la imposibilidad de transformarse a sí mismas. Entre de los mecanismos que hacen posible esta tarea están:

- El sistema binominal de elecciones que protege a las coaliciones.
- Tribunales constitucionales (contra poder no electo).
- El alto quórum que requieren para las reformas en el parlamento.
- La falta de financiamiento de los partidos políticos.

El sistema binominal que pone a los conglomerados con mayores posibilidades de exceder al poder, lo cual ha generado la creación de dos bloques que se alternan, sin dar paso otras expresiones no aglutinantes en las elecciones parlamentarias.

El alto quórum requerido para realizar reformas que requiere el parlamento, impide que en muchas ocasiones las mejores intenciones de los congresistas puedan llegar a puerto, y con ello mejorar las posibilidades de representación. Y la falta de financiamiento de los partidos políticos los subsume en la necesidad de ganar las votaciones como su única posibilidad de existencia.

Los cambios en la carta de navegación del país es decir, su Constitución son fundamentales para definir los mecanismos de participación, donde se puedan incorporar los principios de no discriminación, de tolerancia, de respeto a las minorías y no violencia. Ejemplos de esta transformación en países de la región son Ecuador y Bolivia.

Diálogo social: respuesta frente a los movimientos sociales

La posibilidad de dar marcha a las reformas instituciones planteadas así como resolver los problemas sociales es posible desde el diálogo entre actores. La responsabilidad del Estado es guiar el diálogo en distintos niveles, nacional y regional. Manejar los problemas sociales de forma conducentes al bien común mediante un nuevo pacto republicano con características de interculturalidad y se convierte en uno de los desafíos más importantes en Chile. En este contexto el convenio 169 es una herramienta inicial en especial, para hacer la consulta a los pueblos indígenas y buscar experiencia se acuerdo en beneficio de todos.

Para guiar el diálogo entre distintos actores se requiere de una convivencia democrática donde se reconozca la legitimidad de todos los miembros de la sociedad y se ponga énfasis en la búsqueda creativa de oportunidades que permitan mejorar las condiciones económicas, sociales y ambientales de todos, con un enfoque de trabajo colaborativo de largo plazo para beneficio común.

Por tanto hay que repensar la gobernabilidad, antes gobernabilidad era estabilidad y que tuvo cierto resultado, pero la sociedad perdió terreno, la alternancia del poder y las demandas sociales llaman a pensar los desafíos de la gobernabilidad dentro de un nuevo pacto social anclado al diálogo que mejore la convivencia democrática, con instituciones reformadas de acuerdo con las necesidades sociales del presente.

Bibliografía revisada

Banco Mundial (2012), *Indicadores de Gobernabilidad* [en línea], < www.govindicators.org > [fecha de consulta: 23 de mayo de 2012].

CEPAL (2012), *Anuario Estadístico 2011* [en línea], < http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2011/esp/content_es.asp > [fecha de consulta: 20 de junio de 2012].

CepalStat (2012), [en línea], < <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp> > [fecha de consulta: 18 de julio de 2012].

Corporación Latinobarómetro, *Informe 2011, Banco Datos en Línea* [en línea], < <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp> > [fecha de consulta: 18 de julio de 2012].

FLACSO (2005) *La gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro*, San José de Costa Rica.

INE (2011) *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad, Ciudadana (ENUSC) 2011*, Santiago de Chile, 05 de Abril de 2012.

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

Anexo 1: Pauta de entrevista

1. Como usted sabe, las encuestas de opinión pública vienen mostrando en nuestro país altos niveles de desconfianza respecto de los políticos e instituciones políticas como el congreso
 - a. ¿Cuáles cree usted que son las causas de esta desconfianza?
 - b. ¿Cómo cree usted que afecta a la democracia este fenómeno?
 - c. ¿Y en términos de confianza en Chile respecto del sistema judicial, qué le parece que está sucediendo?
 - d. ¿Y respecto a las siguientes instituciones: Medios de comunicación
 - i. Fuerzas Armadas y de Orden
 - ii. El Presidente de la República
 - iii. Tribunales de justicia
 - iv. Carabineros
 - v. Gobierno local
 - vi. Servicio electoral
2. Pasando al tema de la tolerancia y las posibles discriminaciones que existan en Chile, ¿cómo encuentra usted que está la situación?
3. Como usted sabe los temas de seguridad son una preocupación muy prioritaria en nuestro país: delincuencia, drogas, violencia intrafamiliar
 - a. ¿Cómo evaluaría usted la situación de la seguridad y las políticas que los últimos gobiernos y el actual está aplicando?
 - b. ¿Qué se podría hacer para mejorar la seguridad?
4. Como sabemos, la ciudadanía requiere de instancias u organizaciones que sean el medio para que sea escuchada por las autoridades. Aquí tengo una lista de posibles organizaciones o instancias que pueden cumplir esa función. ¿Cómo le parece que está la situación en Chile respecto de:
 - a. Partidos Políticos
 - b. Sindicatos
 - c. Medios de comunicación
 - d. Fuerzas armadas y de orden
 - e. Autoridades religiosas
 - f. Empresarios
 - g. Organizaciones de mujeres
 - h. Organizaciones de jóvenes
 - i. Organizaciones de indígenas
5. Por último, tenemos el fenómeno de las protestas y la movilización mapuche. ¿Cuál es su evaluación para lo que resta del año: más protestas, más violencia en el caso del pueblo mapuche? ¿Y cómo podríamos solucionar estos problemas?

Anexo 2: Listado de entrevistados

PARLAMENTARIOS

Ximena Rincon, Senadora de la Republica

Felipe Harboe, Diputado de la Republica.

EMPRESARIOS

Rene Cortazar

Pedro Pablo Arellano

PODER JUDICIAL

Alejandro Solis, Ministro de la Corte de Apelaciones

Andres Montes, Fiscal del Ministerio Publico

ONG-MUJERES-JOVENES E INDIGENAS

Carolina Carrera, directora de Humanas

Rodrigo Gonzalez, consultor de tema indigena

Gonzalo Delamaza, director del programa de Innovacion Ciudadana

AUTORIDADES MUNICIPALES

Camila Benado, concejal de Huechuraba

Adriana Muñoz, concejal de La Reina

REPRESENTANTE DE LOS DDHH

Ricardo Brodsky, director del museo de la Memoria

ACADEMICOS

Alfredo Joignant, UDP

Marcos Robledo, UDP

Isabel Torres, Universidad de Chile

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática
en América Latina*

Consultas Nacionales

Caso Argentina

María Clelia Guiñazú

Caso Argentina

María Clelia Guñazú⁷⁵

Resumen

En este informe, se presentan los resultados de la II Consulta Nacional sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática realizada en Argentina a personalidades políticas, sociales y culturales. En el documento se analizan e interpretan las entrevistas que tuvieron lugar en Buenos Aires durante los meses de septiembre y octubre de 2012. Asimismo, las percepciones y opiniones de los entrevistados y entrevistadas se contrastan con resultados específicos del II Estudio de Opinión sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática de la Secretaría General de Flacso (Costa Rica) que fue llevado a cabo en Argentina junto a otros diecisiete países de América Latina, durante el mismo año.

En las cinco secciones del informe se analizan las percepciones, opiniones y diagnósticos de los actores entrevistados en relación a los siguientes temas: causas y niveles de desconfianza en las instituciones públicas y privadas; prácticas de convivencia social -con énfasis en discriminaciones y tolerancia a las diferencias-; condiciones de seguridad y políticas de seguridad; organizaciones y articulación de intereses; y movilización, protestas y violencia política en Argentina.

Palabras clave: Entrevistas en profundidad, Argentina, gobernabilidad, convivencia, democracia, confianza, seguridad, representación

Introducción

En este informe, se presentan los resultados de la II Consulta Nacional sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática realizada en Argentina a personalidades políticas, sociales y culturales. En el documento se analizan e interpretan las entrevistas que tuvieron lugar en Buenos Aires durante los meses de septiembre y octubre de 2012. Asimismo, las percepciones y opiniones de los entrevistados y entrevistadas se contrastan con resultados específicos del II Estudio de Opinión sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática de la Secretaría General de Flacso (Costa Rica) que fue llevado a cabo en Argentina junto a otros diecisiete países de América Latina, durante el mismo año.

Los principales puntos aquí tratados son los siguientes. En la primera sección del informe, se describen las opiniones y percepciones de los actores consultados/as en relación a la confiabilidad de las instituciones públicas y privadas. Por un lado, se destacan los factores identificados por los/las respondientes como causas de la desconfianza y su eventual impacto en el sistema democrático de Argentina. Luego se examinan los argumentos esgrimidos respecto de la desconfianza en el poder judicial y, por último, se describen comparativamente los resultados de las entrevistas y del estudio de opinión sobre un conjunto de instituciones previamente listadas en cada uno de los instrumentos.

La segunda sección del informe aborda el análisis de las opiniones vertidas sobre la tolerancia y la(s) discriminación(es), entendidas como prácticas de convivencia social. Tras exponer las reflexiones de orden más general sobre el estado del tema en Argentina, se describen los resultados comparativos de las preguntas específicas de la encuesta y las entrevistas sobre percepciones de solidaridad, respeto y confianza social en el país.

⁷⁵ Coordinadora Académica, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales. Sede Académica FLACSO-Argentina.

En la tercera sección del informe se examinan las visiones de los entrevistados y entrevistadas sobre las condiciones de seguridad en el país, las políticas públicas dirigidas a atender los problemas de seguridad y las iniciativas que, desde las perspectivas manifestadas, debieran considerarse para mejorar la situación en dicho terreno. Sobre el final de esta sección se describen también los resultados de la encuesta de opinión y de las entrevistas sobre condiciones de seguridad presentes/ausentes en el país, según interrogantes predeterminados.

La cuarta sección del documento expone las reflexiones de los entrevistados y entrevistadas respecto de los procesos de articulación de intereses y el rol mediador de diferentes organizaciones políticas y sociales, para luego sistematizar, en la quinta sección, las percepciones acerca de las protestas, movilizaciones y eventuales situaciones de violencia política pronosticadas para el país. En la última sección del documento se sintetizan las principales conclusiones y hallazgos.

I. Confiabilidad de las instancias públicas y privadas

I.1. Las causas de la desconfianza y su impacto en el sistema democrático

Consultados acerca de las causas de la desconfianza hacia los políticos e instituciones políticas tales como el Congreso en Argentina, la mayoría de los entrevistados y entrevistadas señalan dos tipos generales: históricas y de naturaleza institucional.

Por una parte, quienes ponen acento en las causas históricas argumentan que el descrédito de la dirigencia e instituciones políticas es de larga data, remontándose a los orígenes del proceso de redemocratización en los años ochenta. Tras unos años iniciales de “primavera” democrática, el desencanto se apoderó de la ciudadanía ya durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) de cara a los virulentos problemas económicos, políticos e institucionales que determinaron el final anticipado de su mandato presidencial. Durante los años noventa y bajo las dos presidencias de Carlos Saúl Menem (1989-1995 y 1995-1999) la falta de confianza se intensificó, entre otros problemas, debido a los efectos negativos de las políticas neoliberales y al aumento de la corrupción, que tiñó buena parte de los procesos de reformas de mercado implementadas en esa década. El descreimiento alcanza su clímax durante la así llamada “crisis de 2001”, cuando las protestas populares contra el gobierno de Antonio De La Rúa (1999-2001) voceaban la consigna “que se vayan todos”, por referencia a los políticos corruptos y representantes en general.

La crisis política de 2001, los “cacerolazos” y manifestaciones del mes de diciembre de ese año y la fuerte represión desatada, son episodios aludidos en casi todas las entrevistas, dado su innegable impacto en la historia reciente de Argentina. Asimismo, las opiniones también tienden a destacar que durante la década siguiente y muy centralmente bajo la presidencia de Nestor Kirchner (2003-2005) se inicia un proceso de recuperación de la confianza política, en parte ligado a la recomposición del liderazgo presidencial. Sin embargo, a partir de esta constatación compartida, los argumentos difieren. Para la mayor parte de los entrevistados y entrevistadas, la confianza en los políticos e instituciones políticas logró, en efecto, reestablecerse en la Argentina post-2001, pero continúa siendo esencialmente frágil. La crisis de representación política, desde esta perspectiva, persiste. En esta dirección, algunas opiniones indican que desde el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner en adelante (2007-2011 y 2011-2015) se ha abierto un nuevo ciclo creciente de desconfianza, cuyo desenlace resulta aún incierto. Al respecto, entre los factores causales destacados resaltan la apariencia inexistente voluntad de diálogo entre el oficialismo y la oposición, la concentración de poder en el ejecutivo nacional y la baja calidad institucional en general, que no ha logrado resolverse adecuadamente. En contraste, otras opiniones subrayan que si bien las fracturas de credibilidad son recurrentes en Argentina, actualmente la sociedad sigue experimentando un proceso de recuperación de la confianza y de revalorización de la política, ejemplificado en el renacimiento de la militancia partidaria juvenil que se constata en los últimos años.

Por otra parte, los argumentos que ponen el énfasis en las causas institucionales de la desconfianza política tienden a subrayar principalmente tres cuestiones: la vinculación entre demandas ciudadanas e instituciones políticas, el enraizamiento institucional de corrupción y el valor de la información en el vínculo entre gobierno y ciudadanía.

En primer lugar, varios entrevistados y entrevistadas señalan que existe un desacople entre las demandas ciudadanas y los roles específicos que cumplen algunas instituciones democráticas tales como el congreso. En Argentina, el congreso parece ser, efectivamente, uno de los blancos favoritos de la desconfianza ciudadana, en parte porque es, como todos los parlamentos, un órgano colegiado, con muchos miembros, estructuras de negociación complejas y cuyos productos –la ley– son de naturaleza más bien abstracta en cuanto a su impacto directo sobre la vida cotidiana de las personas. Más aún, considerando estas características de su performance institucional, la falta de confiabilidad del congreso en las percepciones de la ciudadanía argentina no parece diferir mucho de los niveles de confianza expresados en las estadísticas de otros países en relación a los parlamentos. Esto plantea una paradoja subrayada por varios entrevistados/as: desde el punto de vista electoral, el congreso está sometido a una presión competitiva y a un escrutinio democrático mayor y, sin embargo, goza de menos prestigio que el poder judicial o el poder ejecutivo. De cara a esta apreciación, algunas opiniones sostienen, en contraposición, que el congreso argentino se ha desprestigiado porque, en realidad, su funcionamiento ha oscilado entre posiciones a veces obstruccionistas y, otras tantas, abiertamente serviles al poder ejecutivo.

En segundo lugar, un número importante de opiniones sostienen que una causa nada menor de la desconfianza política reside en el lo que podría identificarse como el enraizamiento institucional de corrupción en la arena política. En particular, un número importante de opiniones destacan que existen en Argentina “estructuras de corrupción” que están enquistadas en la matriz misma del estado, impidiendo políticas que favorezcan la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones. El ejemplo extremo de esta situación son los vínculos existentes entre segmentos corruptos del poder judicial, de la policía y de los representantes políticos con el crimen organizado, especialmente en áreas neurálgicas como el narcotráfico, la trata de personas, los “desarmaderos” de autos y otros negocios ilegales.

En tercer lugar, entre las causas institucionales sobresalientes de la desconfianza, algunos entrevistados y entrevistadas coinciden en destacar el valor de la información en el vínculo entre gobierno y ciudadanía. Particularmente, tanto los representantes de ONGs como los funcionarios y funcionarias de los gobiernos locales entrevistados/as acuerdan en que la brecha de confianza existente entre la ciudadanía y los liderazgos, muchas veces responde a problemas de comunicación. Por lo general, se argumenta, los ciudadanos desconocen el funcionamiento, los procesos y los resultados de las instituciones políticas, al tiempo que la capacidad de comunicación de los actores políticos resulta limitada o ineficaz para establecer lazos más robustos con la ciudadanía y recrear el diálogo democrático.

Finalmente, frente a la consulta por los efectos de la desconfianza política en el sistema democrático en su conjunto, la mayor parte de las opiniones afirman que la democracia electoral está consolidada en Argentina y que la baja confiabilidad que despiertan los actores e instituciones políticas no ponen necesariamente en riesgo la estabilidad del sistema en el sentido de una regresión autoritaria. Sin embargo, las entrevistas también indican claramente que el descrédito y la falta de confianza, erosionan y debilitan a la democracia, afectando principalmente su calidad y obstaculizando su fortalecimiento. Los sistemas democráticos requieren, desde este punto de vista –ampliamente compartido en las entrevistas– de demócratas genuinos y sinceros y de una cultura política vibrante en la que el compromiso cívico pueda en parte contrarrestar las visiones desapegadas y cínicas sobre la participación en, y la gestión de, los asuntos públicos.

I.1. La desconfianza en el sistema judicial

Inquiridos sobre los niveles de credibilidad en el sistema judicial argentino, los entrevistados y entrevistadas coinciden en que la desconfianza ciudadana en la justicia es significativa, aunque relativamente moderada si se la compara con el descrédito que suele atribuirse en el país a instituciones como el congreso. No obstante, las opiniones difieren entre quiénes, por un lado, resaltan aspectos de la evolución reciente del poder judicial que han favorecido el restablecimiento de la confianza y quiénes, por otro, enfatizan la persistencia de debilidades en el ámbito de la justicia que contribuyen a minar crecientemente su credibilidad.

Los argumentos sobre la evolución favorable del sistema judicial argentino contemporáneo hacen hincapié en la reforma de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, iniciada en 2003 bajo el mandato de Néstor Kirchner, cuando el nuevo presidente —en línea con las demandas de numerosas organizaciones sociales— desactiva la corte de “mayoría automática” sostenida durante la década del noventa por el menemismo. Las opiniones señalan que tanto la renovación parcial de la Corte como la incorporación de mecanismos de control ciudadano y de requisitos de publicidad en la nominación y designación de sus magistrados tuvieron un carácter ejemplar y despertaron un amplio apoyo entre la ciudadanía⁷⁶.

Asimismo, la propia Corte comenzó a desarrollar una agenda muy clara de restablecimiento de la confianza mediante iniciativas tales como las audiencias públicas, la publicidad de sus fallos y procedimientos, y el cuidado de la calidad jurídica de sus sentencias. Más aún, la Corte argentina actual, se argumenta, ha mantenido una clara autonomía frente al poder ejecutivo, característica que ha contribuido a fortalecer su prestigio. Según esta perspectiva, con el proceso de la renovación y reforma de la Corte Suprema de Justicia se abrió una oportunidad innegable para la reforma del sistema judicial en Argentina y, al mismo tiempo, comenzó a revertirse la percepción generalizada existente en el país sobre la falta de transparencia, imparcialidad y eficacia del poder judicial. Adicionalmente, a diferencia de los noventa, se argumenta, las personas comienzan a establecer diferencias entre tipos de tribunales, instancias y actores de la trama compleja del sistema de justicia a la hora de evaluar su confiabilidad.

Por su parte, las opiniones que resaltan las debilidades del sistema judicial argentino no desconocen la importancia política y social de procesos de cambio como la reforma de la Corte Suprema de Justicia, pero acentúan la persistencia de defectos que, enraizados en la estructura misma del sistema de justicia, socavan su confiabilidad y legitimidad. En particular, las repuestas aluden al elitismo, discrecionalidad, parcialidad e ineficacia del poder judicial argentino. En la visión de no pocos entrevistados y entrevistadas, el sistema de justicia le resulta “ajeno” y “lejano” a la mayoría de la ciudadanía. Se trata de una “corporación, cuyas reglas de funcionamiento son poco transparentes y escasamente afines a la democracia. Asimismo, en contraposición a la línea argumental anterior, estos relatos remarcan que, más allá del nuevo rol de la Corte Suprema de Justicia, el sistema en su conjunto no revela una autonomía sustantiva en relación al poder ejecutivo, ni tampoco mayor proclividad a investigar a fondo y sancionar casos de corrupción política. Por eso mismo, se sostiene, en la cultura política del país se encuentra consolidada la idea de que existe un “doble estándar” de justicia, en el sentido de que ésta se imparte de modo diferente entre quiénes tienen y quiénes carecen de poder y recursos.

Las respuestas también subrayan el problema de la vinculación entre justicia, policía y delito en Argentina, relación de larga data que ha engendrado un entramado institucional de corrupción impermeable al cambio. Las opiniones también resaltan la lentitud de los procedimientos judiciales argentinos que contribuyen negativamente a alimentar la percepción sobre la ineficacia del sistema judicial y su carácter discrecional. Finalmente, resulta interesante destacar que los dos

⁷⁶ La Corte Suprema de Justicia se reformó primero como parte de una iniciativa del poder ejecutivo. El número final de miembros fue finalmente reducido a 5 (cinco) por la Ley 26.183 en el año 2006.

ejemplos más utilizados para fundamentar las argumentaciones pesimistas sobre la confiabilidad del poder judicial son, por un lado, los tribunales federales –como emblema del descrédito judicial– y, por otro, el proceso supuestamente fracasado de reformar el Consejo de la Magistratura con el propósito de otorgar mayor legitimación y transparencia a las instancias de elección, ascenso y remoción de los jueces⁷⁷.

I.3. Niveles de confianza en otras instituciones públicas y privadas

En relación a las percepciones de confianza en las instituciones públicas y privadas listadas, los respondientes tienden a señalar que en Argentina solo unas pocas parecen revestir alta confiabilidad, particularmente la Corte Suprema de Justicia, los noticieros de radio, y los periódicos. En estos tres casos citados, la opción “mucho” alcanza un 40%. La institución que exhibe los niveles más bajos de confianza en este sondeo son las Fuerzas Armadas en las que, de acuerdo al 40% de las respuestas, se puede confiar “nada”. Respecto de esta última institución, los comentarios indican que las Fuerzas Armadas argentinas no se han recuperado del desprestigio histórico adquirido con la última dictadura, detentando en general escasa relevancia en las percepciones ciudadanas.

La mayor frecuencia de respuestas se acumula en las opciones “poco” y “algo”. Para los entrevistados y entrevistadas, en Argentina se confía poco en los políticos, en los tribunales de justicia y en la Policía Federal (66% en cada caso). No obstante, si se agrupan el total de las observaciones asignadas a las categorías “poco” y “nada” –los niveles de confiabilidad más bajas– las instituciones con menores niveles de confianza son la Policía Federal (86%), las Fuerzas Armadas (80%) y los políticos (79%).

Al mismo tiempo, las respuestas indican que se confía “algo” en varias de estas instituciones, tal es el caso de los gobiernos locales (66%), los tribunales u organismos electorales (53%), la presidencia de la república (53%), los noticieros de radio (53%) y la Corte Suprema de Justicia (46%), institución esta última que alcanza en las entrevistas una posición de credibilidad más alta que los tribunales de justicia en general.

Cabe además destacar, que al adicionar las frecuencias de las categorías “algo” y “mucho”, se destacan resultados de confianza entre alta e intermedia en los medios de comunicación (93% noticieros de radio, 80% periódicos y 79% noticieros de TV), en la Corte Suprema de Justicia (86%) y en la Presidenta de la República (79%).

Finalmente, resta señalar que en casi todos los casos las respuestas consignadas sobre gobiernos locales, presidenta de la nación y medios de comunicación merecieron aclaraciones por parte de los entrevistados y entrevistadas. En cuanto a los gobiernos locales, un número significativo de opiniones resalta que los grados de confiabilidad dependen del prestigio de administraciones específicas antes que del nivel de gobierno al que alude dicha categoría. Respecto de la presidenta de la nación, los comentarios resaltan que la polarización política que existe en la coyuntura actual entre el gobierno y la oposición debería eventualmente reflejarse en los niveles de confianza que se expresen: alta entre quienes apoyan a la presidenta y baja entre quienes se oponen. Los medios de comunicación, por último, son visualizados por buena parte de los/las respondientes como canales de influencia y participación en sí mismos, cuya confiabilidad –se estima– ha tendido a disminuir

⁷⁷ El Consejo de la Magistratura fue reformado en el año 2006 (Ley 26.080). Cuenta en la actualidad con una estructura de trece miembros: 3 jueces representantes del Poder Judicial, 3 senadores –dos por la mayoría y uno por la primera minoría–, 3 diputados –dos por la mayoría y uno por la primera minoría–, dos abogados del fuero federal, un representante del Poder Ejecutivo Nacional y un representante de la academia. El debate político considera que esta constitución incrementó la participación del oficialismo y, con ella, la injerencia del Poder Ejecutivo Nacional en la estructura del Consejo. La polémica en torno a la independencia real del Consejo de la Magistratura respecto del Poder Ejecutivo aún persiste.

en Argentina tras el conflicto desatado entre el actual gobierno y el Grupo Clarín a partir de la sanción de la nueva Ley Servicios de Comunicación Audiovisual en octubre de 2009⁷⁸.

Cuadro 1. ¿Cuánto se confía en?						
	Mucho	Algo	Poco	Nada	SR	Total
Noticieros de TV	5 (33,3%)	7 (46,6%)	3 (20%)			15
Noticieros de radio	6 (40%)	8 (53,3%)	1 (6,6%)			15
Periódicos	6 (40%)	6 (40%)	3 (20%)			15
Los Políticos		3 (20%)	10 (66,6%)	2 (13,3%)		15
Fuerzas Armadas		3 (20%)	6 (40%)	6 (40%)		15
Presidenta de la República	4 (26,6%)	8 (53,3)	2 (13,3%)	1 (6,6%)		15
Defensoría o procuraduría de derechos humanos	4 (26,6)	5 (33,3%)	5 (33,3%)		1 (6,6%)	15
Corte Suprema de Justicia	6 (40%)	7 (46,6%)	2 (13,3%)			15
Tribunales de Justicia		5 (33,3%)	10 (66,6%)			15
Policía (Federal)		2 (13,3%)	10 (66,6%)	3 (20%)		15
Gobierno local		10 (66,6%)	5 (33,3%)			15
Tribunales electorales	1 (6,6%)	8 (53,3)	4 (26,6%)	2 (13,3%)		15

Considerando ahora los resultados obtenidos en el estudio de opinión, sólo una institución entre las listadas supera el 15% en la percepción de “mucho” confianza: la defensoría o procuraduría de derechos humanos, con el 20%. Este resultado llama la atención porque en las entrevistas, varias respuestas espontáneas indicaban que en Argentina este tipo de instituciones –por ejemplo, defensorías del pueblo- son poco activas y/o conocidas⁷⁹.

Por su parte, en contraste también con las estimaciones obtenidas en las entrevistas, las respuestas de la encuesta indican que sólo un 11% de los encuestados/as confía “mucho” en los tribunales constitucionales (Corte Suprema de Justicia), 15% en los noticieros de TV y 9.5% en los periódicos.

Significativamente, los niveles más altos de desconfianza se atribuyen a los políticos, con un 53.8% de los encuestados/as respondiendo que confían “nada”. Esta proporción permanece alta en todos los niveles educativos, aunque con una variación de cierta significancia según se asciende del segmento con primaria completa (66.5%) al de secundaria completa (46%) y al de educación superior (53%). Asimismo, resulta interesante remarcar que mientras el 83.2% de los encuestados y encuestadas argentinos considera que se puede confiar entre poco y nada en los políticos, solo un magro 3.2% cree que se puede confiar “mucho”.

Detrás de la categoría “los políticos”, las Fuerzas Armadas y la policía son las instituciones menos confiables en la encuesta de opinión, aunque en proporciones mitigadas en relación a las que se constatan en las entrevistas. Mientras que 71% de las respuestas indican que en Argentina se puede confiar entre poco (36.5%) y nada (34.5%) en las Fuerzas Armadas, 67% opina que la policía merece entre poco (38%) y nada (29%) de confianza.

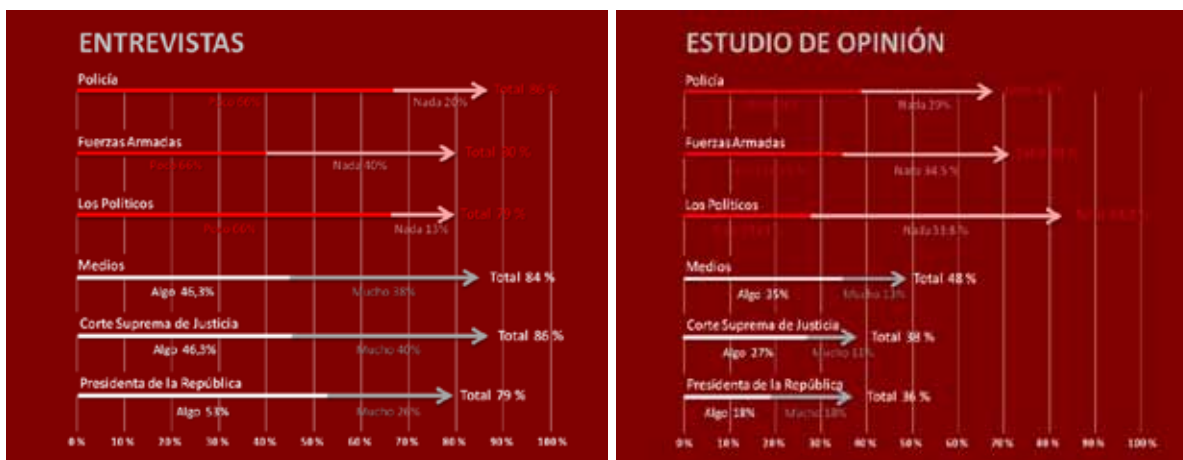
⁷⁸ Ley 26.522, que ha generado gran tensión entre el gobierno y los grupos que monopolizan el mercado de los servicios de comunicación, particularmente el Grupo Clarín. El 7 de diciembre de 2012 (conocido en la jerga como el “7-D”) vence el plazo para que las empresas periodísticas cuyas licencias superan el número establecido como tope por la ley presenten un programa de adecuación. Esta situación está actualmente generando conflictos y expectativas cuyo desenlace es, a la fecha, incierto.

⁷⁹ Se señala como ejemplo el hecho de que desde 2009 –cuando renuncia su titular Eduardo Mondino para presentarse como candidato a senador- la Defensoría del Pueblo de la Nación es dirigida por el Defensor Adjunto, sin haberse desarrollado los procesos institucionales para la selección –acordada por el parlamento- de un nuevo titular.

Si bien los niveles de confiabilidad en las instituciones restantes distan de ser positivos, en algunos casos, las opiniones se dispersan o polarizan más que en las entrevistas. Por ejemplo, un 36% de los respondientes opinan que la presidenta de la república inspira entre mucho (18%) y algo (18%) de confianza, en tanto que 64% de los encuestados/as –mucho más que en las entrevistas- opinan que merece entre poco (29%) y nada (35%) de confianza. Los niveles de confiabilidad atribuidos a la Corte Suprema de Justicia en las entrevistas son visiblemente más positivos que los que se verifican en la encuesta de opinión, donde un 62% de las opiniones exhiben entre poco y nada de confianza hacia los tribunales constitucionales, 38% entre mucho y algo y 11% mucho. Otro tanto ocurre con los tribunales de justicia en general -68.6% entre poco y nada- y con los gobiernos locales, en los que 65% de los respondientes dicen confiar entre poco y nada y el 34.5% entre algo y mucho.

Por último, las opiniones respecto de los medios de comunicación tienden a concentrarse en los niveles intermedios de confianza (“algo” y “poco”), con las preferencias distribuidas de modo un tanto más homogéneo entre los diferentes medios. Los encuestados y encuestadas dicen confiar entre poco y nada en los noticieros de TV (51%), en los noticieros de radio (51%) y en los periódicos (52.6%); mientras que 48%, 49% y 47.4% dicen confiar entre algo y mucho en cada uno de ellos, respectivamente. En otras palabras, a diferencia de lo que se establece en las entrevistas, los resultados de la encuesta parecen indicar que la confianza atribuida a los medios de comunicación no difiere mayormente cuando se trata de la TV, la radio o los periódicos.

Gráfico I. Confiabilidad de las Instituciones Públicas y Privadas



II. Prácticas de convivencia social

En relación a las prácticas de convivencia social, las respuestas tienden a coincidir en que, durante los años de la democracia, se ha avanzado mucho en Argentina en materia de tolerancia –entendida justamente como práctica de convivencia- y en la lucha contra discriminaciones de diferente naturaleza. Asimismo, la mayor parte de las posiciones sostiene que, comparado con otros países de la región latinoamericana, la Argentina contemporánea es una sociedad razonablemente tolerante de las diferencias y con niveles de discriminación más bien bajos. Para ilustrar esta apreciación, los ejemplos más utilizados en las entrevistas son las leyes recientes de identidad de género (2012) y matrimonio igualitario (2010)⁸⁰ así como el proceso de discusión sobre la reforma del nuevo código civil y comercial, que contempla, entre muchos otros temas, sexos indistintos en la definición del matrimonio, encuadre legal para la gestación por sustitución,

⁸⁰ La ley de matrimonio igualitario (26.618) permite a las personas del mismo sexo contraer matrimonio. La ley de identidad de género (26.743) permite a toda persona rectificar el sexo en los registros públicos cuando no coincida con su identidad auto-percibida.

protección patrimonial a las mujeres que ejercen roles en las estructuras familiares de cuidado de infantes y ancianos y derogación del adulterio como causa de divorcio. Al mismo tiempo, se cita también el trabajo de instituciones como el Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI) cuyo trabajo ha adquirido enorme prestigio en los últimos años.

Sin embargo, y más allá de este reconocimiento, las opiniones difieren respecto de cuánto se ha avanzado en esta materia y en qué aspectos en particular. Una primera observación recurrente atañe al proceso de polarización política que atraviesa el país en la actual coyuntura, representado por la tensión fluctuante -pero siempre presente- entre oficialismo y oposición. Por un lado, en las entrevistas se vierten opiniones desfavorables en relación a la virulencia que ha asumido el enfrentamiento, con cierta inclinación a equiparar tales confrontaciones -y la división entre campos antagónicos- con situaciones de “intolerancia” o “discriminación política” ejercida centralmente por parte del gobierno. Por otro lado, las entrevistas también expresan, en contraste, consideraciones mucho más matizadas sobre la polarización política, señalando que si bien existe una “crispación” del debate, no se asiste a un fenómeno ni de discriminación, ni mucho menos de violencia política, sino a conflictos que son, en última instancia, inherentes al propio funcionamiento de la democracia.

Las entrevistas también apuntan a ciertos “núcleos duros” de la intolerancia y la discriminación, que no parecen mostrar permeabilidad al cambio. Para algunos entrevistados y entrevistadas, si bien el sistema cultural parece exhibir en Argentina alta tolerancia a las diferencias, así como apertura a valores “posmodernos”; el sistema social y el político no expresan la misma tendencia. Mientras el sistema político se halla afectado por el clivaje de antagonismo descrito anteriormente, las desigualdades del sistema social provocan tensiones entre clases y discriminación hacia los sectores más vulnerables, en especial marginales y jóvenes pobres, estos últimos “demonizados” sistemáticamente en los relatos sobre la violencia delictiva.

Otros grupos desfavorecidos que aparecen mencionados de modo sistemático en las entrevistas son los inmigrantes recientes –especialmente de países vecinos-, las personas con discapacidades físicas y los pueblos aborígenes. Respecto de los inmigrantes, se argumenta que las tensiones por lo general responden a presiones competitivas del mercado de trabajo y tienden a ser coyunturales, sin alcanzar los niveles de violencia, ni tampoco la formación de ghettos evidenciadas en otros países. En relación a las discapacidades, se subraya que pese a existir una mayor apertura cultural y de las mentalidades, ésta no se refleja en mejoras sustantivas en la vida cotidiana de las personas que sobrellevan dichos desafíos. El ejemplo más citado al respecto es la carencia de infraestructura urbana adecuada para facilitar el desplazamiento de personas con movilidad reducida. Del mismo modo, los pueblos indígenas, por su parte, si bien han sido objeto de avances legislativos importantes, se encuentran en los hechos sujetos a prácticas discriminatorias persistentes.

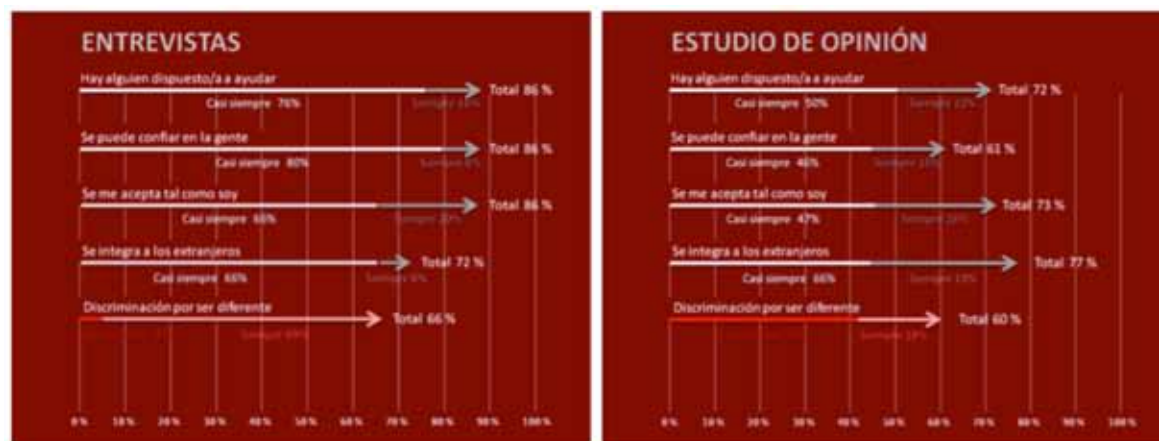
En relación con lo anterior, los respondientes también tienden a coincidir en que existen tensiones en Argentina entre la legislación antidiscriminación y los dispositivos sociales que garantizan la vigencia y ejercicio concreto de tales derechos en la práctica. Así, la exclusión económica, social y cultural de las personas son factores que determinan situaciones reales de discriminación que sobrepasan el alcance de los innegables avances legislativos realizados en el país. Desde este punto de vista, todavía existen discriminaciones importantes y visibles no sólo en relación a los grupos identificados como más vulnerables en estas entrevistas, sino también hacia otros colectivos como las mujeres y los grupos LGTB, a pesar de estar siendo sujetos de una ampliación creciente y sistemática de sus derechos.

Cuadro 2. ¿Considera Ud. que en su comunidad?						
	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre	NR	Total
(1) Hay personas a las que se discrimina por ser distintos/as		5 (33,3%)	9 (60%)	1 (6,6%)		15
(2) En general se puede confiar en la gente		2 (13,3%)	12 (80%)	1 (6,6%)		15
(3) Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto/a a ayudar		2 (13,3%)	11 (73,3%)	2 (13,3%)		15
(4) La gente me acepta tal y como soy	1 (6,6%)	1 (6,6%)	10 (66,6%)	3 (20%)		15
(5) Se integran a las personas extranjeras		3 (20%)	10 (66,6%)	1 (6,6%)	1 (6,6%)	15

Pasando a la pregunta N°3 de la entrevista, las respuestas muestran en conjunto prevalencia de opiniones optimistas en cuanto a los valores de tolerancia, confianza y solidaridad social. El 86% de los entrevistados y entrevistadas considera que en Argentina se puede confiar entre siempre (6%) y casi siempre (80%) en la gente y que si uno/a tiene un problema hay casi siempre (73%) o siempre (13%) alguien dispuesto a ayudar. Asimismo, 86% de las respuestas también indican que las personas tienden a aceptar a otros/as miembros de la comunidad “tal y cual son” entre siempre y casi siempre, en tanto que un 72% señala que en el país se integran a las personas extranjeras entre siempre y casi siempre.

A pesar de la tendencia visiblemente positiva de las respuestas, el 66% de los entrevistados y entrevistadas consideró que en Argentina hay personas a las que se las discrimina por ser diferentes entre siempre (60%) y casi siempre (6%).

Gráfico II. Prácticas de Convivencia Social



Por su parte, los resultados de la encuesta de opinión tienden en este tema a coincidir visiblemente con las percepciones vertidas en las entrevistas, evidenciando una percepción positiva sobre la situación de la ciudadanía frente a potenciales problemas de discriminación, intolerancia y falta de solidaridad. Aunque en proporciones más bajas que las expresadas en las entrevistas, el 61% de los respondientes de la encuesta de opinión indican que en Argentina se puede confiar entre siempre (15.2%) y casi siempre (46.3%) en la gente y que si uno/a enfrenta un problema hay casi siempre (49.4%) o siempre (21.9%) alguien dispuesto/a a ayudar (71.3%).

Por otra parte, 73.9% de las respuestas indican que las personas tienden a aceptar a otros/as miembros de la comunidad “tal y cual son” entre siempre y casi siempre, mientras que un 77.7% también opina que entre siempre (33.2%) y casi siempre (44.5%) se integran a las personas extranjeras. Cabe destacar que la percepción de ser aceptados/as aumenta sensiblemente según se asciende en la escala educativa, al tiempo que la percepción positiva sobre la integración de los extranjeros es más acentuada entre los muy jóvenes que entre las restantes franjas etarias.

Finalmente, al igual que en las respuestas consignadas en las entrevistas, los encuestados y encuestadas plantean una nota precautoria en el interrogante sobre la aceptación social de las diferencias, con un 60% de las respuestas indicando que, entre siempre (17.9%) y casi siempre (42.5%), las personas son discriminadas por ser diferentes.

III. Condiciones de seguridad

Considerando el tema de las condiciones de seguridad, los entrevistados y entrevistadas coinciden en que Argentina está atravesando hace ya tiempo un serio problema de seguridad ciudadana que afecta la convivencia en democracia. Sin embargo, también se señala que, aunque en aumento, la violencia delictiva es mucho menor en Argentina que la verificable en otros países latinoamericanos, particularmente de las regiones centroamericana y andina⁸¹. Varios argumentos, asimismo, sostienen la importancia que tiene –tanto para el análisis como para el diseño de políticas de seguridad- diferenciar entre el plano objetivo (aumento efectivo de las tasas de delito particularmente contra las personas) y el subjetivo (percepción de inseguridad). Se subraya, además, que de acuerdo a las estadísticas y a estudios sobre el tema, la percepción de inseguridad en el país ha tendido a aumentar a un ritmo mucho más alto que las tasas efectivas de violencia delictiva contra las personas.

En contraposición, otras opiniones remarcan que la verdadera dimensión del problema sólo se advierte comparando su dramática evolución dentro del propio país en las últimas décadas⁸². Significativamente, además, se destaca que el delito golpea más fuerte y extensivamente a los sectores populares y medios bajos, afectando su forma de vida, sus barrios y sus jóvenes. Por su parte, en las urbanizaciones marginales –“villas miseria” o de “emergencia”- el “paco” (una droga compuesta por pasta base de la cocaína) se ha convertido en un verdadero flagelo que irradia hacia la sociedad en su conjunto.

La desigualdad, el narcotráfico, la corrupción y el propio aparato policial son identificados por la mayoría de los entrevistados y entrevistadas como causas concurrentes de la inseguridad en el país. El proceso de profundización de las desigualdades sociales que viene desarrollándose, con fluctuaciones, en Argentina durante las últimas décadas constituye, según las entrevistas, el caldero en el que se fragua el crecimiento de la inseguridad.

Junto a los delitos “comunes”, el avance del narcotráfico y las bandas armadas vinculadas al crimen transnacional organizado emerge como un fenómeno de inseguridad nuevo y preocupante. Si bien se estima que estos grupos no se hallan altamente consolidados en Argentina, como sí lo están en otras sociedades de la región, han empezado a formar parte, como un actor más, de lo que un entrevistado denomina ilustrativamente “estructuras de inseguridad”, aludiendo a un entramado delictivo en el que convergen actores políticos, policiales, judiciales y sociales. En esta línea, las respuestas subrayan reiteradamente que resulta especialmente nefasta la asociación relativamente reciente entre delincuencia juvenil y narcotráfico, porque infunde en los jóvenes marginados una promesa de ganancias rápidas unidas a un horizonte de vida corto. De este modo,

⁸¹ Al respecto, se citan datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos según las cuáles las tasas de homicidios dolosos (5.3 cada 100.000 habitantes) son las más bajas de América Latina, ligeramente por encima de Estados Unidos y Canadá.

⁸² Algunas fuentes indican que desde la década del ochenta hasta la actualidad, controlado por la variable poblacional, la tasa de delitos cada 100.000 habitantes aumentó más de un 100%.

la osadía, la desesperanza y el resentimiento crean un cóctel explosivo con efectos individuales y sociales funestos.

En cuanto al aparato policial, los entrevistados y entrevistadas tienden a identificarlo, justamente, como parte constitutiva de los dispositivos que producen el crimen y la inseguridad en el país. Si bien se hacen distinciones entre las diferentes fuerzas policiales –por ejemplo, la Policía Federal versus la “bonaerense”, clásicamente ligada a los negocios delictivos- y entre actores, agencias y sectores no corruptos de la estructura policial argentina, lo cierto es que se considera a esta última como parte del problema de la inseguridad, antes que como su solución.

De cara a las políticas públicas, tanto actuales como del pasado, llama la atención la fuerte coincidencia entre los entrevistados y entrevistadas acerca de su alegado carácter “fluctuante” y “errático”. En las respuestas, en efecto, es bastante generalizada la idea de que las políticas han oscilando entre esquemas de “mano dura” e “inflación penal” a otros de excesiva flexibilidad “garantista”, ninguno de los cuáles parece haber dado en la tecla con la resolución de, al menos, aspectos del problema. Con todo, a pesar del pesimismo, varias intervenciones ponderan el esquema de seguridad democrática enraizado en derechos que, con dificultades, lleva adelante el actual gobierno. En particular, se destacan algunas piezas legislativas consideradas “ejemplares”, tales como la ley contra la Violencia de Género⁸³ (2010), la ley de Trata de Personas y Registro de Violadores⁸⁴ (2011) y la ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes⁸⁵ (2006).

Cabe destacar, que las entrevistas también aluden a la importancia que revisten la caducidad de los indultos a los militares acusados por crímenes de lesa humanidad -y los consecuentes juicios que se están llevando adelante- en visibilizar y dar resolución al problema de la violencia y el terrorismo estatal ejercidos en el pasado. Otro tanto le cabe a los procesos judiciales y al apoyo político sistemático otorgado a la restitución de la identidad de los hijos e hijas de desaparecidos, una enorme asignatura pendiente de la sociedad argentina. Las consecuencias de estas políticas, se argumenta, no pueden ser menos que beneficiosas porque constituyen condiciones facilitadoras para restaurar la confianza en el estado de derecho y en los núcleos éticos de la seguridad ciudadana.

Por último, en lo que atañe al problema de la violencia intrafamiliar, existe coincidencia entre los y las respondientes en que se han realizado avances notorios en cuanto a la su detección, prevención, denuncia y tratamiento. No hay acuerdo en las respuestas con respecto a la incidencia estadística del fenómeno, ya que no existen, según indican las especialistas consultadas, fuentes confiables para determinar, comparativamente, si se trata de un proceso que ha ido en aumento y en qué proporción.

Vinculado a lo anterior, frente a la consulta acerca de qué podría hacerse para mejorar la seguridad, los y las respondientes señalan varios tipos de iniciativas y medidas entre las que se destacan las siguientes:

1. Iniciativas de alcance nacional. Se mencionan aquí políticas de carácter general vinculadas a la inclusión económica, social y cultural, particularmente de los sectores más vulnerables tales como los y las jóvenes en situación de marginalidad. La educación se visualiza como un instrumento importantísimo para la inclusión social y cultural, al tiempo que se destaca la importancia de incluir políticas de reconocimiento, esto es, medidas y prácticas que fortalezcan la dignidad y sentido de autonomía de las personas. Los entrevistados y entrevistadas sostienen que es necesario trabajar con todo el entramado socio-cultural, poniendo el acento en problemas de

⁸³ Ley 26485

⁸⁴ Ley 26.364

⁸⁵ Ley 26.061

alta incidencia, como las tasas de muerte de los varones jóvenes –por suicidio, homicidio o violencia policial-, la violencia contra las mujeres, la trata y explotación de personas, niños y niñas, las adicciones –particularmente al funesto “paco”- y las expresiones violencia urbana, entre otros.

2. Iniciativas de alcance local y comunal. Se destaca asimismo la importancia que en paralelo asumen estrategias de seguridad ciudadana a nivel local para el empoderamiento y reapropiación del espacio público, tales como la realización de actividades sociales y culturales en las calles que permiten vencer la tendencia al encierro y reclusión en el ámbito privado provocada por el miedo y la inseguridad. De esta manera, se opina, es posible ir reestableciendo la confianza, al tiempo que se fortalece la solidaridad y se aíslan las zonas de delito, en base a una fuerte participación local, comunal y vecinal. Asimismo, se sugiere que los cuerpos de seguridad deberían resituarse a nivel local, bajo la presuposición de que estando en el “barrio” –vecindad- pueden ser objeto de mayor y mejor control ciudadano.

3. Iniciativas de alcance institucional. Los entrevistados se refieren muy centralmente a políticas que apunten a desarmar los entramados institucionales penetrados de modo “capilar” por las redes delictivas y la corrupción. Estas políticas institucionales atraviesan diferentes niveles de la administración territorial y sectorial, y conllevan desafíos nada menores tales como la reforma de la estructura de las fuerzas de seguridad, la lucha contra la corrupción en diferentes arenas –incluidos los delitos así llamados de “cuello blanco”-, la lucha contra el narcotráfico, la capacitación permanente y reforma del poder judicial, y la educación ciudadana en la participación, el respeto por los derechos y la igualdad.

En cuanto a la pregunta por las condiciones de seguridad presentes en la sociedad Argentina, la consulta por las condiciones generales de seguridad arrojó un saldo moderadamente pesimista. 92% de los/las respondientes consideran que en Argentina la seguridad en general es una condición que se encuentra presente entre algo (46%) y poco (46%). Sólo una persona opinó que el país tiene condiciones de alta seguridad. Las opiniones, sin embargo, tienden a dispersarse en el interrogante sobre el delito, con un 20% de las respuestas estimando que la presencia de delincuentes es muy alta, 66% que es intermedia (“algo”) y 13% que existe poca presencia de delincuentes en el país.

Respecto de la disponibilidad de espacios públicos de recreación, los entrevistados y entrevistadas indican que se dispone de éstos entre algo (20%) y poco (40%) en tanto que la presencia de policías es también percibida como baja, con las frecuencias concentrándose en las mismas categorías (algo 46% y poco 53%). Dos fenómenos crecientemente preocupantes y de alta incidencia son, de acuerdo a las respuestas, por un lado la violencia intrafamiliar y, por otro, la venta y consumo de drogas. En cuanto a la violencia intrafamiliar, 53% de las respuestas indican que es una condición que se encuentra presente “mucho”, mientras que 33% opina que “algo”. Respecto de la venta y consumo de drogas, cabe destacar que el 100% de las observaciones se concentran entre mucho (60%) y algo (40%).

Cuadro 3. ¿Cuáles de las siguientes condiciones se presentan en su comunidad?						
	Mucho	Algo	Poco	Nada	SR	Total
(1) La presencia de delincuentes	5 (33,3%)	7 (46,6%)	3 (20%)			15
(2) Espacios públicos para recreación	6 (40%)	8 (53,3%)	1 (6,6%)			15
(3) La venta y consumo de drogas	6 (40%)	6 (40%)	3 (20%)			15
(4) La presencia de policías		3 (20%)	10 (66,6%)	2 (13,3%)		15
(5) La violencia intrafamiliar		3 (20%)	6 (40%)	6 (40%)		15
(6) La seguridad en general	4 (26,6%)	8 (53,3%)	2 (13,3%)	1 (6,6%)		15

En la encuesta de opinión, las percepciones sobre las condiciones generales de seguridad se asemejan en algunos aspectos a las vertidas en las entrevistas. Con relación a la seguridad como una condición presente en la vida cotidiana, las respuestas tienden a ubicarse en una franja intermedia, con 66.3% de los encuestados/as eligiendo entre “algo” (42.2%) y “poco” (24.1%). Vale la pena destacar que, a diferencia de las entrevistas, un 24% consideró que las condiciones de seguridad son altas en el país (“mucho”). Las percepciones respecto de la presencia de delincuentes son también altas, con un 70.1% de las respuestas señalando que hay entre “algo” (31.1%) y mucho (39%).

Interrogados/as por la existencia de espacios públicos para la recreación, los resultados no difieren grandemente de los obtenidos en las entrevistas. Las opiniones se agrupan en la franja intermedia de las opciones, con un 72% de las respuestas indicando entre “algo” (38%) y “poco” (34%). Por su parte, otro tanto ocurre con las respuestas por la presencia de policías que es señalada entre intermedia y baja (76%), con 34% de los respondientes indicando que el país hay entre algo (42%) y poca presencia policial (34%).

Significativamente, y de modo similar a las entrevistas, la venta y consumo de drogas es percibida como alta (“mucho”: 40%). Esta opinión se reafirma entre los más jóvenes (18-24 años) quienes consideran que la venta y consumo de drogas es de alta incidencia en el país (“mucho”: 51%). Por último, las percepciones sobre la violencia familiar tienden a moderarse en la encuesta de opinión en contraste con los resultados obtenidos en las entrevistas. 62% de las respuestas ubican a este fenómeno entre las categorías “poco” (37%) y nada (25%), en tanto que sólo un 13% considera que es alta (“mucho”).

Detrás de los sindicatos, en orden de importancia, las respuestas mencionan a las organizaciones de mujeres (12.3%), de jóvenes (8.2%) e indígenas (6.8%) a las que los respondientes ubican dentro de una misma constelación organizacional, junto también a organizaciones de derechos humanos, que no están listadas en la pregunta.

Es interesante destacar que los partidos políticos y los noticieros de TV alcanzan la misma cantidad de observaciones (9.5%) como instituciones que desempeñan un rol de importancia en la intermediación entre estado y sociedad civil. Al respecto, los argumentos consideran que el debilitamiento de las formas clásicas de representación y mediación política –principalmente los propios partidos políticos- ha otorgado a los medios de comunicación -tradicionales y no-tradicionales- un rol preponderante como canales de articulación de demandas.

Finalmente, muy pocos entrevistados/as afirman que ninguna de estas organizaciones ayuda (2.7%) o que todas ayudan por igual (2.7%).

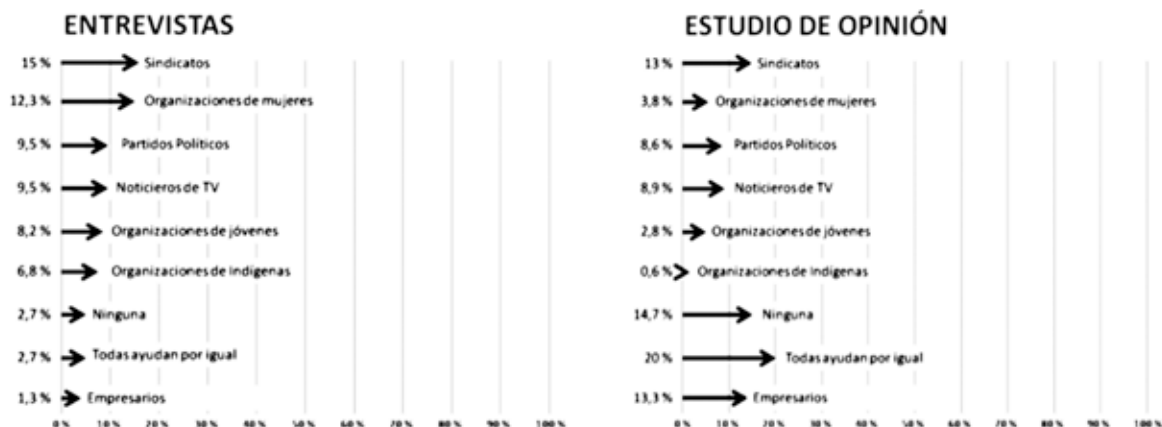
Cuadro 4. ¿Cuáles de las siguientes organizaciones ayuda más a las personas ante el gobierno?

(a) Partidos Políticos	7	9.50%
(b) Sindicatos	11	15.06%
(c) Noticieros de TV	7	9.50%
(d) Noticieros de radio	6	8.20%
(e) Periódicos o diarios	6	8.20%
(f) Militares		
(g) Autoridades religiosas	3	4.10%
(h) Los empresarios	1	1.30%
(i) Organizaciones de mujeres	9	12.30%
(j) Organizaciones de jóvenes	6	8.20%
(k) Orgs. de indígenas	5	6.80%
(l) Ninguna	2	2.70%
(m) Todas ayudan por igual	2	2.70%
Otras mencionadas	8	10.90%
TOTAL	73	100%

Los resultados anteriores difieren en varios aspectos con los obtenidos en la encuesta de opinión. Por una parte, un número comparativamente significativo de respuestas indica que las organizaciones citadas ayudan por igual en la articulación de intereses (20%) en tanto que un 14.7% señala que ninguna ayuda y/o cumple su rol correctamente. Por otra parte, las frecuencias sobre la relevancia de estas organizaciones tienden a dispersarse, sin superar en ningún caso el umbral de 15%. Notoriamente y de modo similar a los resultados de las entrevistas los sindicatos (13%) son percibidos como las organizaciones más significativas del listado. Sin embargo, a diferencia de las entrevistas, los empresarios reúnen una proporción casi idéntica a la de los sindicatos (13.3%). A su vez, los partidos políticos (8.6%) van por detrás de los porcentajes anteriores y en un estatus similar al de los noticieros de TV (8.9%). Por último, las organizaciones de mujeres (3.8%), jóvenes (2.8%) e indígenas (0.6%) revisten, en opinión de los encuestados y encuestadas, una relevancia menor a la asignada a ellas en las entrevistas.

Cabe señalar que en el estudio de opinión se verifica una asociación positiva con el nivel de educación de los encuestados y encuestadas. En especial, las observaciones tienden en varios casos a posicionarse por encima o por debajo del total en el segmento de “primaria completa”. Considerando las organizaciones valoradas por encima del total, las personas que tiene sólo la primaria completa destacan a los empresarios (32%), las autoridades religiosas (11.6%), los partidos políticos (11.2%) y los militares (6.3%). Por su parte, entre las instituciones valoradas por debajo del total se encuentran los sindicatos (4.9%) y los medios de comunicación (Noticieros de TV 4.9%, noticieros de radio 0% y periódicos 0%).

Gráfico IV. Organizaciones que más ayudan a las personas frente al gobierno



V. Movilizaciones y protesta social

Consultados sobre el fenómeno de las protestas y movilización, los entrevistados y entrevistadas coinciden en que la crisis de 2001 ejerció un verdadero “efecto de demostración” sobre la sociedad argentina acerca, justamente, del valor de la movilización popular y las protestas como estrategias efectivas para adquirir voz e incidencia en la arena pública.

La sociedad argentina, se argumenta, evidencia una cultura política en la que la apropiación del espacio público, las protestas y las movilizaciones organizadas constituyen los repertorios más frecuentes y aceptados de la acción colectiva. Estos fenómenos de activación ciudadana responden a causas diferentes y expresan también necesidades, demandas e intereses muy diversos, incluso conflictivos. Se citan al respecto, entre otros ejemplos, los “cacerolazos” y las asambleas de 2001, las organizaciones y marchas por la inseguridad ciudadana y el abuso policial, los “piquetes” de desocupados, las tomas y recuperación de fábricas en quiebra, los nuevos movimientos ambientalistas –minería a cielo abierto, fabricación de pasta de papel en la costa del río Uruguay– y las manifestaciones masivas y focalizadas que tienen lugar a diario en el país.

En esta línea, algunas reflexiones subrayan que, más recientemente, los sectores medios acomodados y altos han adoptado como propios estos formatos y estrategias, como lo demuestran, entre otros ejemplos, los cortes de rutas por parte de empresarios agrícolas⁸⁶, o el reciente “cacerolazo” realizado el pasado 13 de septiembre en protesta por el rumbo de la política económica del gobierno y su alegado “autoritarismo”⁸⁷.

Es de destacar que las respuestas coinciden en afirmar, aún con matices, que no existe violencia política sistemática en Argentina y que el país encuentra muy lejos en la actualidad de experimentar un episodio de quiebre institucional y social semejante al de diciembre de 2001. En otras palabras, aunque innegablemente durante la última década ha habido eventos de violencia política, enfrentamientos, e incluso asesinatos de activistas y manifestantes, dichas situaciones han tenido un carácter episódico y, al por el momento, circunscripto.

Pasando a la pregunta sobre los escenarios prospectivos de movilización, protesta y violencia popular en Argentina, las opiniones difieren entre quienes consideran que se intensificarán y

⁸⁶ Frente al aumento impositivo (“retenciones”) para las exportaciones de soja, centralmente en 2008

⁸⁷ Hay otro similar organizado para el 8 de noviembre de 2012, incluye también el rechazo a la re-reelección de la presidenta. En el lenguaje periodístico se denomina “8N” a esta convocatoria.

quiénes sostienen que se mantendrán relativamente constantes. Ambas opiniones se distribuyen de modo parejo entre los entrevistados y entrevistadas, en tanto que ninguna de las respuestas previó una disminución de las protestas y movilizaciones en el país. Este resultado es relativamente congruente con las respuestas vertidas en la encuesta de opinión en la que el 62% de los/las respondientes indica estar entre “completamente en desacuerdo” y “en desacuerdo” con la afirmación “En el próximo año en mi país habrá una fuerte crisis política con protestas sociales”⁸⁸. Simultáneamente, 51.2% de los encuestados y encuestadas señalan estar entre “completamente en desacuerdo” y “en desacuerdo” con la afirmación “mi país es altamente estable y no habrá ninguna crisis política”.

Los pronósticos que prevén la intensificación de las protestas se basan en tres argumentos principales. Por un lado, se pone el acento en aspectos económicos, especialmente el fenómeno inflacionario -que estaría acentuándose sin visos de solución en el corto plazo- y el impacto de la crisis económica mundial, que conduciría tarde o temprano, según el análisis, a la implementación de políticas económicas impopulares. Por otro lado, se enfatizan aspectos de índole político-social, particularmente las tensiones sindicales entre las nuevas “cinco centrales” obreras -y entre un par de éstas y el gobierno- así como las elecciones legislativas del año 2013⁸⁹. Finalmente, pero de no menor importancia, otras reflexiones ponen el acento en el carácter que está asumiendo la polarización política entre el gobierno y la oposición, que ha generado, desde esta perspectiva, un profundo clivaje antagónico entre “Kirchneristas” y anti-kirchneristas”. Los medios de comunicación, se afirma, han contribuido a alimentar dicha polarización, cuyo desenlace y resolución permanecen aún inciertos. Los pronósticos que auguran el mantenimiento del status quo actual indican que el nivel de activación política y social es ya relativamente alto y que las protestas y movilizaciones se mantendrán en los próximos meses cerca del promedio que ha ostentado la Argentina post-2001, con diferentes clivajes conflictivos activándose y desactivándose de acuerdo a ciclos coyunturales y dependiendo de los niveles de malestar social.

Finalmente, habiendo descartado casi mayoritariamente el escenario de la violencia política como probable en lo inmediato, los entrevistados y entrevistadas coinciden en afirmar que las protestas y movilizaciones -aún cuando aumentaran ostensiblemente- no son en sí mismas un “problema” a resolver, sino que forman parte de luchas democráticas y de “diálogos directos” que se establecen, o buscan establecerse entre la ciudadanía y el gobierno. Se trata, además, de derechos y, en tanto tales, se argumenta, no debieran ser objeto de preocupación.

Lo que sí debiera preocupar y orientar la búsqueda de soluciones, es la interferencia en la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno y la falta de actitud hacia el diálogo. En el trasfondo -y eso sí despierta inquietud en algunos argumentos- la cultura política argentina pareciera revelar una fractura entre “ganadores” y “perdedores”, todavía no saldada, que afecta al orden democrático. Otro tanto ocurre con la colisión de derechos que ocasionan ciertos formatos de protestas, un tema que debería ser objeto de mayor reflexión: por ejemplo la tensión entre el derecho a la educación y el derecho a las huelgas prolongadas de los maestros/as, o entre el derecho a trabajar y transportarse y el derecho a cortar las calles y rutas para manifestarse.

Como síntesis de estas argumentaciones puede destacarse que, en lo atinente al conflicto y la violencia política, en las respuestas quedó siempre clara la diferencia existente entre la Argentina de los años setenta -arrasada por el intervencionismo militar y la militarización del propio campo popular- y el proceso de transición y estabilización democrática que, con altibajos, comenzó a desarrollarse desde 1983 en adelante, incluida la actual coyuntura política y social.

⁸⁸ Pregunta 27.1 de la encuesta de opinión.

⁸⁹ Tras el alejamiento de Hugo Moyano -líder de la CGT oficial- del peronismo Kirchnerista, los nuevos alineamientos de las centrales obreras en 2012, año de elecciones en la CGT, quedaron organizados alrededor de cinco centrales, dos de las cuáles son aliadas del gobierno. Los entrevistados/as también destacan que en la actual coyuntura existe una especie de “quiebre horizontal” entre los líderes sindicales y sus bases. Esta es una razón adicional por la cuál los conflictos se acrecientan.

Conclusiones

Los resultados de la Consulta Nacional para el caso argentino revelan varios hallazgos que se sintetizan a continuación.

En primer lugar, entre las dimensiones tratadas, sobresalen las percepciones acerca de la magra confiabilidad que despiertan tanto las instituciones públicas como las privadas, con algunas variaciones entre las entrevistas y la encuesta de opinión que merecen mencionarse. La Policía Federal, las Fuerzas Armadas y los políticos, en ese orden, inspiran los niveles de confiabilidad más bajos entre la ciudadanía según los resultados de las entrevistas, en tanto que la Corte Suprema de Justicia aparece como la institución que despierta mayores niveles de confianza. En contraste, el estudio de opinión refleja percepciones mucho más escépticas respecto de todas las instituciones listadas, siendo la categoría menos confiable los políticos y la más confiable la defensoría o procuraduría de derechos humanos.

En las entrevistas, el parlamento es percibido como una institución que despierta niveles de confianza mucho más bajos que los que inspira el poder judicial. No obstante, las opiniones difieren entre quienes enfatizan el restablecimiento de la confianza en la justicia –atribuida en parte a la reforma de la Corte Suprema de Justicia argentina- y quiénes señalan las debilidades del sistema en su conjunto que contribuyen a erosionar su credibilidad.

Respecto de las causas de la desconfianza en las instituciones políticas, sobresalen argumentos históricos ligados al proceso de transición y establecimiento de la democracia en el país. La crisis de 2001 es visualizada por la mayoría de los entrevistados y entrevistadas como un verdadero punto de inflexión en el proceso de creciente descrédito institucional que tuvo lugar en la Argentina de los años noventa. Según buena parte de los argumentos, los procesos políticos subsiguientes – particularmente el restablecimiento del prestigio presidencial- han favorecido la reversión, al menos en parte, de dicho descrédito. Sin embargo, muchas opiniones indican que, en la actual coyuntura, se asiste a una nueva fase de debilitamiento de la confianza institucional, aunque nunca similar, ni cercana, a lo ocurrido en 2001.

En segundo lugar, las opiniones sobre las prácticas de convivencia social coinciden en considerar a Argentina como un país razonablemente tolerante de las diferencias y con niveles de discriminación más bien bajos, al menos en comparación con otros países de la región. Más allá de esta coincidencia, las opiniones difieren respecto de cuánto se ha avanzado en esta materia y en qué aspectos en particular. La polarización política y la falta de diálogo entre oficialismo y oposición se destacan como emergentes negativos de la cultura cívica del país. Las entrevistas también señalan otros “núcleos duros” de la intolerancia y la discriminación hacia grupos vulnerables o desfavorecidos –tales como los inmigrantes, los pueblos aborígenes y los jóvenes pobres- que persisten en las prácticas e imaginarios sociales. Tanto en las entrevistas como en el estudio de opinión, las respuestas muestran, no obstante, prevalencia de opiniones positivas en cuanto a los valores de tolerancia, confianza y solidaridad social.

En tercer lugar, las percepciones sobre la seguridad destacan la creciente virulencia del problema en sus diferentes dimensiones, señalándose particularmente la violencia delictiva, el crimen organizado –con énfasis en el narcotráfico- y la violencia institucional. Los entrevistados y entrevistadas también tienden a coincidir en que las políticas de seguridad han sido más bien de carácter inestable, oscilando entre posiciones “garantistas” y de “mano dura”. Notoriamente, además, buena parte de las opiniones indican a importantes secciones del aparato policial como parte constitutiva de los dispositivos que producen el crimen y la inseguridad en el país. Las respuestas destacan, no obstante, que Argentina es un país comparativamente más seguro que otros de la región latinoamericana. Dicha percepción parece confirmarse en los resultados obtenidos -tanto en las entrevistas como en la encuesta- en la pregunta por la presencia de

condiciones generales de seguridad, donde sobresalen valores relativamente moderados o intermedios (entre “algo” y “poco”).

En cuarto lugar, las opiniones sobre el rol de las organizaciones políticas, económicas y sociales en la articulación de demandas es, casi en todos los casos, evaluada a la luz de la crisis del año 2001, a la que se considera como una coyuntura crítica en el proceso de debilitamiento de la representación política “clásica”. Los entrevistados y entrevistadas tienden asimismo a acordar en que tanto la trama organizacional de la articulación y representación de demandas e intereses ciudadanos, como los repertorios de la acción colectiva, han mutado profundamente en el país durante las últimas décadas. Considerando las organizaciones listadas, mientras las entrevistas destacan el rol renovado de los sindicatos y la importancia de las organizaciones de mujeres, jóvenes, e indígenas; el estudio de opinión ubica, a la par de los sindicatos, a los empresarios, otorgándole menor importancia a otro tipo de organizaciones, con variaciones verificables de acuerdo al nivel educativo de los encuestados/as.

En quinto lugar, y ligado a lo anterior, las opiniones y pronósticos sobre las movilizaciones y la protesta social destacan el valor que éstas asumen entre la ciudadanía argentina –especialmente desde 2001- como estrategias efectivas para adquirir voz e incidencia en la arena pública. Por lo tanto, las protestas y la movilización social se perciben como inherentes a los modos de expresividad de la democracia argentina, respondiendo a causas diferentes y reflejando necesidades, demandas e intereses muy diversos e, incluso, conflictivos. Adicionalmente, las respuestas coinciden en remarcar que no existen en el país episodios sistemáticos de violencia política y que las movilizaciones y protestas no son un “problema” a resolverse sino que, por el contrario, forman parte de luchas democráticas y diálogos directos que se abren entre la ciudadanía y el gobierno.

Por último, quiénes diagnostican el aumento de las movilizaciones y protestas en los próximos meses subrayan como causas de ese escenario hipotético aspectos económicos –inflación, crisis económica internacional-, problemas de índole político-social –particularmente tensiones sindicales-, y conflictos políticos entre los partidarios y oponentes al gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Quiénes, por su parte, diagnostican un escenario de activación similar al de la actual coyuntura, indican que el nivel de movilizaciones y protestas es ya relativamente alto y se mantendrá más o menos en el promedio ostentado por la Argentina post-2001. Es interesante notar que en ninguna entrevista se previó que las protestas y movilizaciones pudieran tender a disminuir, dato que coincide de modo significativo con los resultados de la encuesta de opinión.

Observaciones

Del análisis e implementación concreta de las entrevistas en base al cuestionario proporcionado, surgen las siguientes notas y sugerencias:

- En la pregunta (cerrada) sobre los niveles de confiabilidad en instituciones públicas y privadas, debiera agregarse la opción “partidos políticos” y al propio congreso,
- En relación también a la pregunta anterior, cabe destacar que en el cuestionario de la encuesta el interrogante es “Cuánto confía Ud. en...”, en tanto que, en la entrevista, la formulación de la pregunta (punto C, pregunta 1) desdibuja su contenido exacto, esto es, deja abierto a interpretación si se trata de (i) las percepciones que los/las entrevistados/as tienen sobre los niveles de confianza que parece expresar la ciudadanía en general sobre las instituciones listadas, o de (ii) las percepciones que los entrevistados/as tienen directamente sobre dichas instituciones.
- Los entrevistados y entrevistadas, en el desarrollo de la consulta, indicaron organizaciones para ser incluidas y tenidos en cuenta en la pregunta 6, en particular Organizaciones de Derechos Humanos. Grupos LGTB, y la opción “otras organizaciones”.

Siglas

(FPV) Frente Para la Victoria

(AMJA) Asociación de Mujeres Juezas de Argentina

(ELA) Equipo Latinoamericano de Justicia y Género

(CELS) Centro de Estudios Legales y Sociales

(UBA) Universidad de Buenos Aires

(CONICET) Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(FLACSO) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

(INADI) Instituto Nacional Contra la Discriminación

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática
en América Latina*

Consultas Nacionales

Caso Paraguay

José Miguel A. Verdecchia

Consulta Nacional Paraguay

José Miguel A. Verdecchia ⁹⁰

Presentación

Este informe presenta los resultados de las entrevistas realizadas a personalidades de diferentes sectores sociales de la sociedad paraguaya sobre aspectos relativos a la convivencia ciudadana.

Estas entrevistas se realizaron a 15 personas representativas del mundo académico, de la política y de las organizaciones sociales⁹¹, a partir de una Guía de Entrevistas proporcionada por la Secretaría General de FLACSO.

De acuerdo a la Guía de Entrevistas, los temas que sirven de ejes estructuradores del contenido del informe son los siguientes:

- La confianza en las instituciones políticas
- Tolerancia y discriminación
- Seguridad ciudadana y políticas
- Grupos e instituciones portavoces de las inquietudes ciudadanas
- Protestas y movilizaciones sociales

En el proceso de análisis, un aspecto importante que se tuvo en cuenta ha sido la contrastación de la información recogida en las entrevistas con los datos correspondientes al II estudio de Opinión realizado por FLACSO.⁹²

Asimismo, en los casos en que ello fue posible, se realizaron comparaciones de los resultados obtenidos con datos de la anterior consulta nacional realizada sobre esta misma temática en el año 2009.

1. La confianza en las instituciones políticas

Un hecho fuera de discusión en la percepción de los entrevistados es el alto nivel de desconfianza que existe en la sociedad paraguaya con relación a los políticos y las instituciones políticas del país.

Este descrédito tiene raíces profundas ya que se encuentra fuertemente asociado al carácter incipiente y titubeante de la democracia paraguaya la que, tras más de medio siglo de autoritarismo, es en las últimas dos décadas cuando emerge como un nuevo sistema de convivencia política.

Esta es una democracia que en sus orígenes está marcado por un fuerte sesgo electoralista, lo que hasta el presente ha impedido superar las prácticas clientelísticas que marcaron la vida política del país y que sirvieron de soporte a los largos años de dictadura.

Es así que la democracia se ha centrado fundamentalmente en el cumplimiento puntilloso de las formalidades de los procesos electorales, en tanto estos constituyen el nuevo escenario en el que los grupos dirigenciales y los grupos de interés deben disputar su acceso al poder para concretar sus propias agendas no siempre ligadas a las necesidades y expectativas de los electores.

⁹⁰ Investigador Programa FLACSO-Paraguay.

⁹¹ Las entrevistas fueron realizadas entre finales del mes de setiembre e inicios de octubre de 2012 por María José Galeano y Marolyn Villalba. El procesamiento y análisis de las mismas y la preparación del informe estuvo a cargo de José Miguel A. Verdecchia.

⁹² En el caso de Paraguay, la encuesta del II Estudio de Opinión cubrió una población de 506 personas y fue administrada entre 22 de agosto y el 3 de octubre de 2011.

Causas de desconfianza

Entre los factores que han conducido a esta situación de descrédito de las instituciones políticas han sido coincidentes las apreciaciones de los entrevistados en el sentido de que una de sus principales causas radica en las prácticas corruptas y en la ineficiencia que caracterizan a la generalidad de los políticos que detentan el control de los poderes del estado.

Con sus propios giros y matices, en el imaginario colectivo parece estar instalada la convicción de que la poca credibilidad y la ineficiencia de las instituciones políticas están fuertemente asociadas a la ligazón que existe entre la corrupción, la política y “lo político”.

Algunas de las manifestaciones de los entrevistados que dan sustento a la afirmación anterior señalan, entre otras cosas, que:

- La clase política ha perdido el sentido de lo público. Para los que manejan el estado, desde los distintos poderes, la política pareciera no ser otra cosa que “hacer negocios”
- Los electores son “clientelas políticas” que facilitan el acceso a la función pública de personas mediocres, cuyos principales objetivos apuntan a la búsqueda de beneficios personales o corporativos, por sobre los intereses del país.
- En su actuación los políticos prometen y la gente sabe que no van a cumplir, creando de esta manera la imagen de que “el político es mentiroso”
- El sistema de representación está en crisis, como así también los liderazgos políticos y sociales. Esto es lo que estaría indicando la mediocridad de los representantes instalados en las cámaras del legislativo, como así también la creciente presencia de outsiders en el ámbito de la política.
- La discrecionalidad en el manejo político del Poder Legislativo, constituido en una suerte de super-poder, que puede enjuiciar y destituir a Ministros de la Corte Suprema de Justicia o al mismo Presidente de la República, a la vez de impedir que sus miembros puedan ser juzgados, aún en los casos de delitos comunes, amparados en la inmunidad (impunidad?) que les da sus fueros. De esta manera, los parlamentarios actúan como si fueran “dueño del estado”.

Estas percepciones, aún cuando estén sustentadas en hechos de público conocimiento, son por otra parte acentuadas o magnificadas en los medios de comunicación, particularmente en algunos diarios, que parecieran encontrar en esta situación de desconfianza y descontento, un campo propicio para concretar sus intereses sin mayores interferencias de los que controlan el poder político.

Como buena parte de la dirigencia política, de una forma u otra forma, se encuentra comprometida o envuelta en hechos de corrupción, una forma de evitar la exposición a las denuncias de los medios de comunicación es, cuanto menos, absteniéndose de interferir en los negocios de los dueños de los diarios⁹³.

⁹³ Los propietarios de los principales medio de comunicación del país, en el año 2010 se encontraban entre los 10 más grandes contribuyentes del estado paraguayo, gracias a sus negocios en las principales áreas de la economía del país.

Consecuencias sobre la democracia

Estos altos niveles de desconfianza expresados hacia los políticos y las instituciones políticas tienen serias repercusiones sobre la democracia ya que torna ilusorio el poder del pueblo para regir sus propios destinos.

El sesgo electoralista del que está impregnado la democracia paraguaya, por una parte hace que la misma se limite a un conjunto de procedimientos de carácter ritual que posibilitan a determinados grupos su acceso al poder por la vía electoral y por el otro, dificulta la instauración de una “democracia más social”, no solo en el sentido de dar respuestas a los problemas que agobian a la sociedad paraguaya, sino también en el sentido de construir un proyecto histórico donde el desarrollo de la sociedad se plantee como un “proyecto país”.

La ausencia de un proyecto de esta naturaleza, a su vez, se convierte en una importante fuente de ingobernabilidad, ya que impide pensar y actuar en términos de políticas de estado que den sentido y consistencia a la gestión pública en el largo plazo, independientemente de los grupos políticos que controlan el poder.

Esta inconsistencia en la acción gubernamental adquiere ribetes más graves aún cuando se observa los frecuentes cambios de enfoques o estrategias que se dan en los ministerios controlados por un mismo partido o grupo político, cuando cambian las personas que se encuentran al frente de los mismos. En estos casos es una práctica corriente que el que asume busque que las funciones ministeriales apunten, en primer lugar a fortalecer sus propias bases de sustentación política, y en segunda instancia al cumplimiento de la función ministerial que le es específica o los planes y programas en ejecución.

Algunas expresiones vertidas por los entrevistados con relación a la manera en que la corrupción y la ineficiencia de las instituciones políticas afectan a la democracia, lapidariamente señalan:

- (Afecta) “Brutalmente diría, lo público, la república. Las instituciones democráticas al no representar los intereses comunes y representar solamente intereses particulares, sectarios, corporativos –basados en intereses económicos–, genera exclusiones, pobreza, desigualdad, injusticia”
- “Con esto se mutila la posibilidad de la sociedad de pensarse hacia el futuro”.
- “... la precariedad institucional es una de las consecuencias. Al desacreditar constantemente al estado y a la política, lo que se tiene es “nadie cree en nadie”, todo es corrupto.”
- El clima de desconfianza que genera “... hace que también tambalee la democracia”
- “Este desprestigio favorece la aparición de líderes mesiánicos” que para nada contribuyen a la consolidación y la gobernabilidad democrática.

La confianza en el sistema judicial

Es opinión generalizada entre los entrevistados que el sistema judicial no es confiable ya que adolece de las mismas limitaciones y flaquezas atribuidas a las instituciones políticas en general. Esta desconfianza nace del mismo sistema de selección de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de los jueces en general, sobre el que reiteradamente se ha señalado que no es el más apropiado por cuanto tiene que ver con designaciones producidas en virtud a cupos políticos, cuando que este poder debiera ser el más independiente para poder administrar justicia. A este respecto un entrevistado expresaba: “La Corte Suprema de Justicia es resultado de pactos políticos, como también lo es la constitución de los tribunales electorales”

En este mismo sentido, otra opinión señalaba que “En la selección de miembros para la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales, se utiliza erróneamente el principio de representación política lo que en el caso del poder judicial no puede estar presente”.

La presencia gravitante de factores políticos en la designación de jueces hace que en la interpretación que el común de la gente hace del sentido de sus fallos, no pueda dejar de considerar la eventual presencia de factores exógenos a las causas en litigio, tales como la influencia política o el dinero.

Reiteradamente se ha señalado sobre los altos niveles de corrupción existente en el sistema de administración de justicia. Esta situación es descripta en las expresiones de algunos entrevistados cuando señalan que: “Es un poder judicial mercantilizado” o “El poder judicial es un poder que se compra y se vende.”

La ineficiencia del sistema judicial, visualizada a través de la lentitud en la tramitación de los casos, es otro factor que determina la imagen negativa que proyecta el poder judicial en la percepción de la gente. La promesa de una justicia “pronta y barata” no deja de ser una burla más a la ciudadanía, particularmente en el caso de los más pobres, ya que estos no están en condiciones de sobrellevar los costos de juicios que deberían ser de pronta resolución pero que por razones no siempre claras se prolongan por años.

En opinión de un entrevistado “El modelo ya no responde a las necesidades del ciudadano. La gente necesita ser oída o que su conflicto se resuelva en tiempo corto, pero el sistema lo que hace es burocratizar” En este mismo sentido acotaba otro entrevistado: “No existe justicia pronta y barata”.

Niveles de confianza en las instituciones

Con relación a los niveles de confianza que generan algunas instituciones y sectores de la sociedad paraguaya, los datos pueden agruparse en tres segmentos: Alto, Medio y Bajo.

En el segmento Alto se encuentran aquellos que gozan de un mayor nivel de credibilidad, entre los cuáles, en orden de importancia se encuentran:

- los Noticieros de radio
- los Gobiernos locales y
- los Periódicos y diarios.

En el segmento Medio se ubican:

- los Noticieros de televisión
- las Fuerzas Armadas
- los Tribunales electorales y
- la Defensoría de Derechos Humanos

En el segmento Bajo, donde se ubican a aquellos que menos confianza despiertan en la ciudadanía, se ubican todos los demás, correspondiendo los lugares más bajos a:

- los Políticos
- La Policía
- la Corte Suprema de Justicia; y
- El Presidente de la República.

En el cuadro que sigue se muestra la distribución de las opiniones de los entrevistados con relación los niveles de credibilidad que se atribuye a las instituciones y sectores sociales considerados en el estudio.

Cuadro 1: Niveles de confianza en instituciones políticas y sectores sociales

	Mucho	Algo	Poco	Nada
1. Noticieros de televisión	2	4	5	3
2. Noticieros de radio	3	7	3	1
3. Periódicos/diarios	3	4	5	2
4. Los políticos	0	1	8	5
5. Las fuerzas armadas	0	9	1	4
6. El presidente de la república	1	3	3	7
7. Defensoría o Procuraduría de los DD HH	1	5	4	3
8. Tribunales constitucionales (Corte)	0	3	5	6
9. Tribunales de justicia	0	3	8	3
10. Policía Nacional	1	1	9	3
11. Gobierno Local	0	9	5	0
12. Tribunales electorales	1	6	4	3

Estos datos guardan mucha similitud con los obtenidas en II Estudio de Opinión que confirma la percepción de los entrevistados en el sentido de que los que suscitan mayores niveles de confianza los mismos señalados en el primer segmento, al que se agrega los noticieros de la TV.

En el otro extremo, se encuentran aquellos que tienen los menores niveles de credibilidad, en cuyo caso los datos de las entrevistas corroboran con mucha exactitud los datos del II Estudio de Opinión los que señalan entre estos y en primer lugar a los políticos con el 85,3% de poca o ninguna confianza, seguido de la Policía (78%), la Corte Suprema de Justicia (72%) y el Presidente de la República (71%).

Comparando estos datos con los resultados obtenidos en ocasión de la anterior consulta nacional⁹⁴ realizada durante el año 2009, se observa que:

- Los Noticieros de Radio mantienen su mismo nivel de credibilidad, ya que siguen siendo considerados como los más confiables.
- Con relación a las otras instituciones y sectores tampoco se han registrado cambios muy significativos. Alguna disminución se puede observar en los casos de los Noticieros de Televisión y en los Políticos.
- El caso más llamativo, sin embargo, es el del Presidente de la República cuyo nivel de confianza según el presente estudio tuvo una caída abrupta con relación a la consulta anterior. En efecto, en aquella oportunidad la figura del Presidente de la República se encontraba entre los que gozaban de mayor confianza, ya que se ubicaba en segundo lugar, con muy poca diferencia por detrás de los Noticieros de Radio, en tanto que en la actual se ubica entre las tres instituciones que gozan de los más bajos niveles de confianza.

Este hecho es probable que esté muy relacionado con los sucesos del 22 de junio de 2012 que conmovieron la vida política, cuando a través de un juicio político se destituyó al Presidente de la República y se lo reemplazó por su Vicepresidente, en un proceso que si bien se considera legal, muchos lo estiman ilegítimo.

⁹⁴ Juany Guzman León, edit.; y Stella Saénz Breckenridge, edit. Voces latinoamericanas sobre gobernabilidad democrática. 1ª. Ed. – San José, C.R.: FLACSO, 2011. Págs. 181/2

2. Tolerancia y discriminación

Un problema preocupante para los entrevistados es el que se relaciona con los altos niveles de discriminación e intolerancia que se observa en la sociedad paraguaya.

Existen tratos diferenciados hacia las personas por las más diversas razones, entre las más frecuentes de las cuales se han mencionado la condición social, económica, o cultural, las ideas políticas, la constitución física, el sexo, el idioma y la orientación sexual entre otros.

Señalaba un entrevistado que “en una sociedad tan desigual como es el Paraguay no resulta fáciles vernos como iguales”. Considerarnos como iguales es un principio esencial de convivencia en una sociedad democrática. Y cuando esto no se da, entramos en el terreno de la intolerancia y las discriminaciones.

En el país no se cuenta siquiera con una ley que garantice a las personas que se sientan discriminadas la posibilidad de reclamar respuestas del estado, señalaba otra entrevistada. Y esta ausencia de mecanismos institucionales para hacer efectivo los derechos ciudadanos es un importante indicador al momento de plantear la discusión sobre los temas de discriminación y tolerancia. “Hay discriminación y el pueblo está indefenso” expresaba categóricamente en este sentido un entrevistado.

Si bien la discriminación es bastante alta, en la convivencia cotidiana se puede notar la presencia de “ciertas tolerancias disfrazadas, sigue la doble moral, el silencio, la hipocresía”

“La tolerancia o la intolerancia están muy solapadas. Representamos un papel tolerante y apenas nos estimulan sacamos a relucir una intolerancia radical.”

En coincidencia con esta opinión, otro entrevistado agregaba: nuestra sociedad es poco tolerante. Lo máximo que hace es simular una conducta tolerante por ser inevitable, más ello no significa la aceptación del otro.

Desde una perspectiva más procesual se puede observar que a partir de la caída de la dictadura stronista la sociedad paraguaya ha entrado en una fase de mayor tolerancia.

Esta constatación puede hacer suponer que en el curso de los próximos años las conductas y actitudes intolerantes y discriminatorias irán cediendo terreno.

Sin embargo, después del golpe al gobierno de Lugo, estimulado desde las mismas esferas del poder y desde algunos medios de comunicación, la intolerancia volvió a ganar terreno a través de un discurso nacionalista, xenofóbico e ideológicamente excluyente.

Indicadores importantes en este sentido son el despido masivo del personal contratado que se produjo en la Secretaría de Acción Social (SAS) desde donde se maneja uno de los programas más emblemáticos de la política social del país, al igual que en la TV Pública, la Fundación Parque Tecnológico Itaipú y otros programas sociales del gobierno, en razón de pertenecer los mismos a organizaciones sociales y políticas de ideología socialista o afines a la misma.

Con el advenimiento del nuevo gobierno puede decirse que “se parten aguas y se quiebra los niveles de tolerancia que se estaba ganando.” Tal lo expresado por una entrevistada, a lo cual agrega otro que estos niveles de tolerancia bajaron “porque se exacerbaban los ánimos”.

Otras aseveraciones al respecto señalan que una de las características del gobierno depuesto -que representó una apertura a la modernidad- fue la discusión ideológica, el debate sobre las ideas.

Con el cambio de gobierno se produce una regresión que está dada por la discriminación por ideas políticas. Actualmente, “con el gobierno ilegítimo que tenemos la más notable de las discriminaciones es la ideológica.”

La existencia de importantes niveles de intolerancia ideológica ya había sido señalada en la consulta anterior, en la que tanto los entrevistados como los participantes del Taller de Validación manifestaban su preocupación a este respecto⁹⁵.

Sobre el punto señalaban que la intolerancia ideológica aún persiste en el ámbito del estado, particularmente en el Poder Judicial y en la Fiscalía “siempre presentes cuando se trata de criminalizar las luchas sociales y siempre ausentes cuando se trata de perseguir a los que públicamente hacen llamados para la formación de grupos paramilitares o de autodefensa.” Asimismo, se destacaba la contribución de muchos medios de comunicación en la construcción de una “cultura de la intolerancia” a través de un periodismo donde no siempre es fácil distinguir entre información y opinión.

Si bien insuficientes para cubrir el complejo espectro de personas y grupos que son objeto de discriminación, en el cuadro que sigue se puede observar las opiniones vertidas por los entrevistados sobre algunas situaciones implicadas en el tema.

Al ser indagados sobre la frecuencia con que se observa en la sociedad algunos hechos que permiten una aproximación a los niveles de tolerancia y discriminación existentes, las repuestas fueron las siguientes:

Cuadro 2: Niveles de Tolerancia y discriminación

	Nunca	Casi Nunca	Casi Siempre	Siempre
1. Hay personas a las que se discrimina por ser distinto/a	1	2	8	4
2. En general, se puede confiar en la gente	0	2	10	3
3. Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar ...	0	1	10	4
4. La gente me acepta tal y como soy	0	2	7	6
5. Se integran a las personas extranjeras	0	2	8	5

En este cuadro se puede observar que las respuestas a los ítems 2 al 5, en los que se señalan comportamientos que denotan altos niveles de tolerancia, muestran mucha consistencia entre sí, ya que son muy similares la frecuencia de las alternativas de respuestas escogidas para todos los ítems. Si se considerara solamente estos datos podría afirmarse que en la sociedad paraguaya existe un alto nivel de tolerancia.

Sin embargo, si se toma en cuenta las respuestas al ítem 1 se estaría llegando a una conclusión exactamente inversa, ya que las mismas ponen de manifiesto la existencia de un alto nivel de intolerancia. Por tratarse de alternativas mutuamente excluyentes, la consistencia de las respuestas del cuadro debería estar señalando una relación inversa entre las respuestas del ítem 1 y las de los ítems 2 al 5.

Esta situación de incongruencia podría estar sugiriendo que los ítems, tal como formulados en las preguntas cerradas, no cuentan con una suficiente capacidad discriminatoria o lo que sería más probable, que las preguntas de las entrevistas han sido formuladas o entendidas por los

⁹⁵ Juany Guzman León, edit.; y Stella Saézn Breckenridge, edit. Opus cit. Pags. 183/4

entrevistados de una manera muy conceptual, alejada de los referentes empíricos implicados en las mismas.

A partir de estas consideraciones, puede concluirse que la información contenida en el Cuadro 2 no proporciona elementos consistentes como para, a partir de ellos, tentar una aproximación a los niveles de tolerancia y discriminación existentes en la sociedad paraguaya. No obstante, las respuestas de los entrevistados a las preguntas abiertas están proporcionando elementos más esclarecedores para este cometido.

Por otro lado, es de notar que en el II Estudio de Opinión los datos se distribuyen de una manera relativamente similar a las presentadas en el cuadro de las entrevistas. En efecto, se puede observar que los que expresan opinión sobre los ítems 2 al 5 otorgan a los mismos entre 62 al 83% para las alternativas “siempre” y “casi siempre”. Sin embargo, en lo que concierne al ítem 1 (hay personas a las que se discrimina por ser distinto/a) las respuestas de la encuesta atenúan las marcadas diferencias señaladas por los entrevistados ya que los que manifiestan “nunca” o “casi nunca”. Son el 50% de los encuestados, correspondiendo igual porcentaje a los que manifiestan “siempre” y “Casi siempre”.

3. Seguridad ciudadana

Respecto a la seguridad ciudadana dos son los aspectos que fueron puestos a la consideración de los entrevistados: i) su evaluación de la situación de seguridad y las políticas aplicadas en el país; y ii) las alternativas propuestas para mejorar la situación.

Situación de la seguridad y las políticas aplicadas

Si bien se reconoce la existencia de graves problemas de seguridad en el país, es opinión bastante generalizada entre los entrevistados que la misma está un tanto sobredimensionada, particularmente por el tipo de manejo que da a estos temas los medios de comunicación.

En muchos casos los medios de comunicación exacerban las informaciones sobre hechos violentos como una estrategia de penetración en un mercado donde la morbosidad es moneda corriente. En otros casos, en tanto, la idea parecería ser la de generar una sensación de temor en la población. Como expresaba un entrevistado: en una sociedad con tanta desigualdad es importante mantener vivo el miedo, ya sea como un mensaje a la fuerza pública de que a la violencia hay que atacarla frontalmente o como una forma de legitimación de las políticas represivas.

Asimismo, un hecho alarmante que ha sido señalado y que constituye motivo de preocupación en los diversos sectores sociales es el creciente involucramiento de jóvenes y niños en actividades delictivas, especialmente en el micro-tráfico de drogas prohibidas y la prostitución.

En cuanto a las distorsiones generadas en los medios de comunicación para acentuar la sensación de inseguridad de la ciudadanía que fuera expresado por algunos entrevistados, es de notar que los datos del II Estudio de Opinión presentan una visión un tanto diferente, por cuanto entre el 56 y el 59% de los encuestados consideran la existencia de correspondencia entre la realidad y la información proporcionada por los medios, según cuál sea este. Los que consideran que la información magnifica los hechos representan entre el 15 y el 20% .

Si bien se afirma que la situación de la seguridad en el país es una cuestión de percepción, eso no significa que no haya delincuencia o que las relaciones sociales no se hayan tornado más violentas.

Causas de la inseguridad y la violencia

La situación de inseguridad que experimenta el país se encuentra fuertemente asociada a factores estructurales que se han ido acentuando en el curso de los últimos años. Las transformaciones experimentadas en el mundo agrario, por diversos factores, ha tornado inviable a la pequeña unidad productiva campesina, obligando a numerosas familias a migrar a las ciudades donde, al no existir condiciones para absorber a esos importantes contingentes poblacionales, rápidamente se constituyen en masas marginales periurbanas, con una escasa inserción en el mercado de trabajo. De esta manera, la situación de desempleo o sub-ocupación pasan a constituirse en uno de los principales factores que induce a la gente a apelar a medidas extremas como la violencia, el robo, etc., como mecanismos de sobrevivencia.

En este sentido, los datos del II Estudio de Opinión confirman lo afirmado por los entrevistados con relación a las causas que inducen a comportamientos delictivos y violentos ya que en el mismo estos son atribuidos en un 27% a la pobreza y 25,3% al desempleo.

Un hecho alarmante en este sentido es el creciente involucramiento de jóvenes y niños en actividades delictivas, especialmente en el micro-tráfico de drogas prohibidas y la prostitución.

Además de los factores estructurales antes señalados existen otros que están ligados a la gestión y al desempeño del personal de las instituciones gubernamentales responsables de la seguridad, tales como la policía Nacional y la Fiscalía, las que no se encuentran exentas de actos de corrupción e incluso de asociación para la comisión de delitos, generando en la opinión pública desconfianza y escepticismo en cuanto a la eficacia de la acción del estado en su tarea de proporcionar seguridad a la ciudadanía.

Al contrastar estas apreciaciones con las recogidas en ocasión de la anterior consulta nacional⁹⁶ se observa una importante similitud, ya que el desempleo, el narcotráfico y la delincuencia fueron señalados en aquella oportunidad como algunos de los problemas más acuciantes del país.

Asimismo, al tratarse más específicamente sobre los factores de inseguridad ciudadana en esa ocasión se mencionaba en primer término a la pobreza seguida muy de cerca por las diferencias entre ricos y pobres. También ha tenido una mención de alguna significación el mal funcionamiento de la justicia.

Al ser interrogados los entrevistados sobre la percepción que tenían sobre la presencia o no de algunas situaciones que denotan seguridad o inseguridad en la comunidad, las respuestas obtenidas son las que se exponen en el cuadro que sigue.

Cuadro 3: Percepciones sobre situaciones vinculadas a la seguridad ciudadana que se presentan en la comunidad

	Nada	Poco	Algo	Mucho
1) La presencia de delincuentes	0	2	4	9
2) Espacios públicos para la recreación	2	8	5	0
3) La venta y consumo de drogas	0	1	3	10
4) La presencia de policías	0	5	7	3
5) La violencia intrafamiliar	0	2	5	8
6) La seguridad en general	3	6	4	2

⁹⁶ Juany Guzman León, edit.; y Stella Saézn Breckenridge, edit. Opus cit. Pags. 188/190

Las respuestas a los ítems 1, 3 y 5, indicadores de situaciones de inseguridad y violencia han sido señalados como los observados con más frecuencia en la comunidad, en contraste con la menor frecuencia en los ítems 2, 4 y 6 que estarían haciendo referencia a un cierto clima de seguridad.

Los datos aportados por la encuesta del II Estudio de Opinión en algunos casos confirman algunas de estas percepciones y en otros casos las atenúan. Particular mención merecen en este último sentido los casos de la venta y consumo de drogas señalado por el 50% de los encuestados en las alternativas de respuesta “Algo” y “Mucho”, la presencia de delincuentes (62%) y la violencia intrafamiliar 39%.

No obstante estas diferencias, puede notarse bastante coincidencia al momento de evaluar la situación de seguridad general.

En cuanto a políticas de seguridad, un entrevistado afirma categóricamente: “No existen políticas de seguridad.” Las intervenciones policiales en cuestiones de seguridad están dirigidas a la represión de ilícitos; se orientan a atacar las consecuencias y no las causas del problema.

Debe notarse que las políticas represivas no solamente hacen referencia a la represión de hechos delictivos por medio por la fuerza física, sino también al funcionamiento de las instituciones penales que albergan a reclusos, donde el trato indecoroso y violatorio de la dignidad de las personas que reciben hace poco menos que imposible pensar en la rehabilitación de los mismos. En la opinión pública está instalada la idea de que la cárcel es la más eficaz escuela de formación y perfeccionamiento de delincuentes.

Dentro de los planes de combate a la delincuencia, en los últimos años se han destinado importantes recursos a la Policía Nacional para mejorar el equipamiento de la institución, mejorar los salarios y ampliar la dotación de personal, como también se ha observado un mayor rigor en el combate a corrupción dentro de los cuadros policiales con el pase a retiro de un importante contingente de efectivos, no obstante lo cual no se han producido avances muy significativos el mantenimiento de la seguridad interior y en la lucha contra la delincuencia y la violencia en general.

Políticas preventivas en materia de seguridad no existen en el país. Los hechos de corrupción que salpican a los cuadros policiales y en no pocos casos a la Fiscalía, los descalifican ante la opinión pública para tan siquiera intentar el desarrollo de programas de prevención.

En el marco de lo que pudiera considerarse una política con pretensiones preventivas, en años anteriores se llegó a legalizar e iniciar la implementación y ejecución de un programa de orientado a la creación de asociaciones de autodefensa y seguridad comunitaria, el que prontamente tuvo que ser abandonado por constituir en la práctica una suerte de institucionalización de fuerzas parapoliciales de carácter fundamentalmente represivo.

El mejoramiento de la seguridad ciudadana

Entre las acciones consideradas para mejorar la seguridad ciudadana, los entrevistados han coincidido en tres grandes líneas de acción: atacar las causas estructurales del problema, desarrollar políticas educativas inclusivas y ampliar la red de protección social.

En el primer caso se plantea que los problemas de seguridad ciudadana no podrán ser resueltos si no se genera las condiciones de inserción económica para los sectores marginales. No debe perderse de vista que son los problemas vinculados a la desocupación, al subempleo o a la informalidad los que generalmente inducen a estos sectores marginales a comportamientos delictivos cada vez más violentos.

Por otro lado, se ha enfatizado la necesidad del desarrollo de políticas culturales y educativas dirigidas prioritariamente a niños, niñas, adolescentes y jóvenes ya que son estos los que a futuro estarán reproduciendo la inseguridad y la violencia de hoy si no existen intervenciones firmes y efectivas desde el estado.

Y finalmente, será necesario el fortalecimiento y la ampliación de las redes de protección social que puedan garantizar a las familias las posibilidades de mantener a los hijos dentro del sistema educativo, la formación profesional y el seguro de paro para los adultos y la asistencia a la tercera edad.

4. Los portavoces de las inquietudes ciudadanas

¿A quiénes recurren los ciudadanos para hacerse escuchar por las autoridades? Tal la interrogante planteada a los entrevistados. Atendiendo que la pregunta puede tener varias respuestas, se solicitó a los mismos que escojan 3 organizaciones en orden de importancia.

Las respuestas obtenidas que se agrupan en el Cuadro 4 muestran que para hacer oír sus reclamos la gente prácticamente no recurre a los mecanismos institucionales del estado o a sus propias organizaciones gremiales o comunitarias, sino que apelan directamente a aquellos actores que pueden tener alguna influencia sobre las autoridades. Desde el punto de vista de la convivencia democrática esto está mostrando en cierto modo la poca confianza de los ciudadanos en las instituciones como así también la debilidad de las organizaciones sociales como canalizadoras de demandas.

En las respuestas de los entrevistados se observa la preponderancia que adquieren los medios de comunicación. Así, los noticieros radiales fueron señalados como los medios más utilizados por los ciudadanos con 14 menciones por parte de los 15 entrevistados, de las cuales 9 la ubican en el primer lugar.

En segundo lugar se encuentran los noticieros de televisión con un total de 8 menciones, con 2 que los señalan como los más importantes. Siguen a estos los partidos políticos, los periódicos o diarios y las autoridades religiosas con 6 menciones en cada caso. Esta situación en sus detalles se muestra el cuadro que sigue

Cuadro 4: Organizaciones portadoras de las inquietudes ciudadanas

	1°	2°	3°	Total menciones
a) Partidos políticos	2	1	3	6
b) Sindicatos	0	0	2	2
c) Noticieros de televisión	2	5	1	8
d) Noticieros de radio	9	3	2	14
e) Periódicos o diarios	1	2	3	6
f) Militares	0	0	0	0
g) Autoridades religiosas	0	3	3	6
h) los empresarios	0	0	0	0
i) Organizaciones de mujeres	1	1	0	2
j) Organizaciones de jóvenes	0	0	0	0
k) Organizaciones de indígena	0	0	0	0
l) Ninguna	0	0	0	0
m) Todas ayudan por igual	0	0	1	1

Relacionado con este tema, en la consulta anterior se solicitó a los entrevistados su percepción acerca de las estrategias más efectivas de los ciudadanos para hacerse escuchar por las

autoridades, diferente a la interrogante que se plantea en esta oportunidad y que apunta a identificar las organizaciones a las cuáles la gente recurre para el mismo propósito.

A pesar de esta importante diferencia, el hecho de que en aquella oportunidad se haya mencionado a la participación en los medios de comunicación convencionales como la segunda estrategia más utilizada por los ciudadanos para hacerse escuchar (por detrás de las manifestaciones en vías públicas) indica la importancia que estos adquieren para los ciudadanos tanto como estrategia o como intermediarios a los cuales recurrir para ser escuchados por las autoridades, tal como lo señalan los resultados de la presente consulta.

Sin embargo, en el II Estudio de Opinión los datos muestran una situación marcadamente diferente. Resulta llamativo el hecho de que los noticieros de radio, por ejemplo, hayan sido mencionados escasamente por el 1% de los encuestados, cuando que en las entrevistas de la anterior consulta y de ésta fueron posicionadas entre las más importantes.

En resumen, lo que los datos muestran es la siguiente distribución: la alternativa de “Todos ayudan por igual” ha sido señalada como la más importante de todas con el 27,7% de las preferencias. En segundo lugar se encuentran los noticieros de televisión con el 22,6% y en tercer término la alternativa “Ninguna”. Todas las demás organizaciones fueron mencionadas unas pocas veces por un porcentaje de encuestados que no sobrepasan un dígito.

Es probable que estas diferencias sean atribuibles a la forma en que fue planteada la pregunta, tanto a los entrevistados como a los encuestados. En el caso de los primeros la pregunta final formulada ha sido: “¿A quiénes recurre la gente para hacerse oír ante las autoridades?” mientras que la pregunta de la encuesta fue: “¿Cuál organización considera usted que es la que ayuda más a las personas ante el gobierno? Como puede apreciarse hay una marcada diferencia entre un medio utilizado para hacerse escuchar y quién ayuda más.

5. Protestas y movilizaciones sociales

Como fuera señalado anteriormente, en el Paraguay las movilizaciones constituyen la estrategia privilegiada por las organizaciones sociales para hacerse escuchar por las autoridades en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

En los últimos años se han venido sucediendo importantes movilizaciones, principalmente en el campo, donde las organizaciones campesinas reclaman al estado, principalmente, la recuperación de tierras malhabidas que se encuentran ilegalmente en manos de grandes empresas agrícolas, para destinarlas a la reforma agraria.

Desde fines de junio de 2012, momento en que se produce el cambio de gobierno (o el golpe de estado como lo consideran algunos sectores sociales y políticos) siguió un periodo de cierta efervescencia que se prolongó por aproximadamente dos semanas y que fuera protagonizado por grupos no muy numerosos y focalizados en eventos muy específicos aún cuando las protestas y reclamos tuvieran un carácter general.⁹⁷

Pasado este periodo inicial, las organizaciones y movimientos sociales más importantes del país se encuentran atravesando momentos de aparente confusión o de posicionamientos ambiguos, lo que los mantuvo con un perfil relativamente bajo y sin mayor protagonismo en el nuevo escenario político. Esta situación, con algunos cambios no muy significativos es la que se está viviendo actualmente en el país.

Sin embargo, mucho se especula acerca de lo que pueda ocurrir en el corto plazo, ya que algunos consideran al momento actual como una etapa de preparación para nuevas movilizaciones de

⁹⁷ El caso de la TV pública es el que concitó las mayores y más sostenidas protestas pero que fue utilizado como uno de los principales escenarios para exteriorizar las protestas contra el golpe.

importante envergadura, en tanto que otros ven esto como poco probable, al menos durante los próximos meses.

Sobre este punto curiosamente las opiniones de los entrevistados son marcadamente dispares. Es así que se puede distinguir tres grupos de opiniones, cada una de ellas compartidas exactamente por igual cantidad de entrevistados. Así, algunos estiman que la movilización de las organizaciones sociales se mantendrá en los niveles actuales, otros que se incrementarán, y por fin los que piensan que se reducirán.

Para los primeros, es poco probable que haya cambios muy significativos en los niveles de movilización preexistentes al cambio de gobierno, especialmente en lo que concierne a las organizaciones campesinas. Dado que los elementos estructurales determinantes del descontento campesino no sufrirán cambios en lo que resta del actual periodo presidencial (agosto de 2013), es poco creíble que las organizaciones dejen de seguir apelando a su estrategia de lucha, ya que es la única que ha producido hasta el presente algún tipo de resultado.

Por otro lado se encuentran los que estiman que las protestas y movilizaciones se irán incrementando, ya que a los problemas estructurales que motivan las luchas sociales, se agrega un nuevo ingrediente que es el político y que tiene que ver con el cuestionamiento a la legitimidad del actual gobierno.

No debe perderse de vista que en el momento actual se encuentra en estudio el presupuesto general de gastos de la nación, una época que de por sí concita movilizaciones, a la que debe agregarse el inicio inminente del proceso electoral, época propicia para concretar algunas reivindicaciones.

En tanto que los que consideran que las movilizaciones bajarán en intensidad también argumentan su postura, en la proximidad de las elecciones. Teniendo en cuenta el gran despliegue de recursos y de movilizaciones de las dirigencias políticas, estos pasan a constituirse en el centro de la atención de la ciudadanía. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que para la prensa, en momentos electorales, la noticia está en lo que ocurre en el día a día del proceso político-electoral lo cual remite a las luchas reivindicativas a un segundo plano.

En la medida que el problema de las movilizaciones, particularmente las campesinas, son visualizadas como estructurales, estas continuarán hasta tanto se logre alguna respuesta, y en este proceso es probable que los comportamientos se tornen más violentos. Una muestra de ello es lo recientemente ocurrido en la localidad de Curuguaty, donde murieron una veintena de policías y campesinos en una refriega que finalmente precipitó el juicio político al Presidente de la República.

En este escenario la pregunta obligada es: ¿Cómo resolver este problema?

Entre las opiniones de los entrevistados son de destacar, en primer lugar, la convicción de que la represión no es el camino. La protesta y movilización es un derecho que no puede ser negado a la gente.

Una opinión compartida explícitamente por algunos entrevistados es que la solución debe ser buscada a través del diálogo. Se requiere un mínimo de voluntad de los empresarios agrarios y ganaderos y del estado junto a los campesinos para construir acuerdos que garanticen el acceso a la tierra junto al desarrollo agrario e industrial. Obviamente esta no es una tarea fácil dado que ponen en juego los intereses económicos de sectores poderosos, pero es el camino que debe seguirse para evitar costos mayores que lamentar.

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática
en América Latina*

Consultas Nacionales

Caso Uruguay

Vanessa Hernández Texeira

Estudio del Caso Uruguayo

Vanessa Hernández Texeira Montevideo ⁹⁸

Resumen:

El presente refiere al estudio sobre “Gobernabilidad y Convivencia Democrática” efectuado en el Uruguay. El caso fue abordado mediante la contrastación de la percepción de destacados actores participantes de la consulta a élites y de la ciudadanía, mediante la II Encuesta de Opinión Pública- FLACSO 2011. Las variables de estudio indagaron las posiciones respecto a los elementos centrales que dan cuenta del estado de nuestra Democracia, ellas consideraron los niveles de tolerancia que se concretan y los desafíos de las prácticas de convivencia. Por otra parte, se analizaron los nuevos caminos de la participación ciudadana, en estrecha vinculación con el ámbito comunal/barrial y el creciente descreimiento que se observa como fenómeno novedoso.

La inseguridad fue también eje de estudio, indagando respecto a la mirada que del fenómeno se presenta y las posibles medidas para enfrentarle. Sobre los Derechos Humanos se puede observar un alto reconocimiento por parte de la ciudadanía, donde no se observan violaciones y se reconocen avances, así como también el desafío de superar la situación de los grupos más vulnerables. Finalmente se presentan los aportes que desde las élites se emitieron para fortalecer la gobernabilidad y mejorar la convivencia desde una perspectiva de empoderamiento de la sociedad civil apoyada por el Estado.

Palabras Clave: ciudadanía - confianza – convivencia - derechos.

1. Introducción:

El presente trabajo se inserta en el marco del proyecto “Gobernabilidad y convivencia Democrática en América Latina”, desarrollado por la Secretaría General de la FLACSO y con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El estudio del caso Uruguayo se centró en la percepción de destacados actores, que se desempeñan en el ámbito público y privado, respecto a las dimensiones consideradas claves para abordar la multidimensionalidad de la gobernabilidad y la convivencia democrática. Las entrevistas efectuadas son insumos valiosos y serán analizadas desde un enfoque metodológico cualitativo.

Las variables relevadas fueron: 1) Niveles de tolerancia y prácticas de convivencia, 2) Estrategia de los ciudadanos para ser escuchados y que se tome en cuenta su posición, 3) Niveles de confiabilidad en los medios masivos de comunicación, actores políticos y actores sociales, 4) Influencia de los medios de comunicación en la política pública y en la opinión pública, 5) Influencia de actores sociales en la toma de decisiones y en la opinión pública, 6) Grado de respeto de los derechos humanos, derechos menos protegidos y actores o grupos vulnerados, 7) Inseguridad: estado y causas del fenómeno, 8) Evaluación de las políticas de seguridad, 9) Percepción sobre el grado de importancia de fenómenos sociales, 10) Percepción de la coyuntura actual, 11) Conocimiento de las iniciativas de convivencia democrática y gobernabilidad, y 12) Iniciativas de promoción a la convivencia ciudadana.

⁹⁸ Investigadora Asociada a FLACSO-Uruguay.

La selección de los actores, cuya percepción fue indagada mediante la realización de una entrevista semi-cerrada, se centró en el reconocimiento de su accionar vinculado a la temática de estudio. En un total de 15 entrevistados se consideró la participación de actores públicos y de gobierno incluyendo a parlamentaria, ex parlamentario, integrantes del gobierno municipal y miembros del Poder Judicial. Por otra parte, se incluyó en el estudio a actores que participan en ONG'S de diversas temáticas, las que incluyen el abordaje de la violencia doméstica, la problemática afro descendiente y la inclusión social de grupos vulnerados. La percepción de la academia también fue considerada de interés, para ello se entrevistó a académicos de las áreas de Ciencias, Ciencia Política y Derecho. En el ámbito privado, se reconoció la inclusión en el estudio de la mirada de los empresarios respecto a la coyuntura actual, para ello se seleccionó a los rubros productivos agropecuarios y gestión de costos empresariales con energías renovables, teniendo presente abarcar tanto a un rubro tradicional como uno innovador.

Los datos obtenidos por el estudio de opinión pública, efectuado por FLACSO 2010-2011 para el caso uruguayo, serán considerados como insumo para efectuar la contrastación de posiciones y percepciones de los expertos consultados, respecto a la de los ciudadanos que participaron en la encuesta nacional. La misma consideró la inclusión en la consulta de 500 personas, en un rango etario de 18 a 60 años, de distintos niveles socioeconómicos, que residen en la ciudad de Montevideo.

Para su análisis, el trabajo se ha dividido en apartados. Luego de una aproximación teórica respecto de la variable de análisis, se analiza la posición de los ciudadanos y las élites entrevistadas respecto a los niveles de tolerancia y prácticas de convivencia. En el segundo apartado, se analiza el ejercicio de la ciudadanía y los actores políticos y sociales que son receptores de su confianza. En tercer lugar, se recoge la visión que se tiene del nivel de garantías que presentan los Derechos Humanos en Uruguay y los grupos que presentan vulnerados el goce de los mismos. En cuarto lugar, se aborda la seguridad e inseguridad percibida para el caso, así como también, los fenómenos sociales que están en la agenda política y preocupan a la ciudadanía. Por último, se desglosan las iniciativas y las sugerencias que los consultados manifestaron respecto al fortalecimiento de la Gobernabilidad y la convivencia ciudadana.

2. Primer desafío: La aproximación del concepto

Se considera pertinente comenzar por una aproximación teórica de qué entenderemos aquí por Gobernabilidad. Según Rojas, F. 2004, la gobernabilidad se entiende como articulación de intereses. No sólo se centra en cuestiones de eficiencia institucional del Estado, sino que también hace referencia a la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de estos con el sistema político.

Es necesario tener presente el desafío que implica la conceptualización y medición de la gobernabilidad y la convivencia democrática, la que debe ser contextualizada a la realidad de cada país, sin abandonar con ello las similitudes que presentan los casos americanos y la riqueza que aporta el análisis comparado de sus resultados.

El estudio del caso uruguayo centra su pertinencia en el análisis de la percepción de las élites, en contrastación con la posición de la ciudadanía, para poder recoger la diversidad y pluralidad de visiones, respecto a las claves que dan cuenta del estado de funcionamiento de nuestra Democracia, así como los desafíos que enfrenta y los esfuerzos que se desarrollan y pueden ser promovidos para garantizar una convivencia ciudadana óptima.

Como señala Espín, J. 2010, la gobernabilidad depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales y facilitarán la convivencia: a) el fortalecimiento político – institucional democrático, b) el desarrollo socio-económico y la integración social: la generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población, y c) la promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos.

Se debe considerar así que la convivencia democrática no es sino uno objetivo al que se propende. No se puede analizar como una realidad acabada, pero sí se deben hacer esfuerzos por conocer sus desafíos y medios para fortalecerle en vinculación estrecha con la Gobernabilidad. La convivencia democrática, en cuanto objetivo, se propende en medida que se haga efectivo el reconocimiento y la aceptación mutua entre los diversos grupos que conforman la sociedad, para lo que se requiere de un colectivo que practique la tolerancia en sus diferentes ámbitos. Tanto más necesario es también, que se profundice el reconocimiento y legitimidad del rol de los gobernantes y gobernados como interlocutores válidos.

Por lo anteriormente manifestado, en el próximo apartado se analizarán las posiciones de los actores consultados, mediante entrevista a élites y encuesta de opinión a la ciudadanía, sobre los niveles de convivencia y tolerancia que se evidencia en Uruguay así como los desafíos que esta presenta.

3. Tolerancia y Prácticas de Convivencia.

Es necesario primero reconocer que las prácticas de convivencia social que se evalúan son elementos centrales en la construcción de valores democráticos. La tolerancia, la inclusión y las formas de participación son centrales al analizar el estado de situación de la convivencia democrática que se concreta en el caso de estudio.

La encuesta nacional uruguaya respecto a dichas prácticas de respeto, diálogo y tolerancia arrojó, a modo general, un alto porcentaje de respuestas favorables, donde la ciudadanía percibe que existe una alta frecuencia en la tolerancia de género (51% responde Casi Siempre), en la tolerancia religiosa (48,3% responde Casi Siempre) y en tercer lugar, la tolerancia etaria. Se presenta a continuación tabla resumen de los datos obtenidos en el II estudio de opinión pública realizado para el caso uruguayo.

Tabla N° 1: Tolerancia y prácticas de convivencia				
	Nunca (%)	Casi nunca (%)	Casi siempre (%)	Siempre (%)
Tolerancia política	11	25	42	22
Diálogo	3,3	17,3	42,5	36,9
Tolerancia al género	1,5	10,7	51	36,8
Tolerancia etaria	2,8	14,3	47,9	34,9
Tolerancia religiosa	5,8	13,7	48,3	32,2
Tolerancia cultural	4,8	14,8	45,1	35,3
Tolerancia sexual	5,6	24,7	41,3	28,4
Tolerancia educativa	2,2	15,7	43,5	38,6
Tolerancia económica	6	22	47	24
La violencia	23	29	36	12
<i>Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Nacional - FLACSO 2011</i>				

Por su parte, las élites entrevistadas, presentan posturas concordantes respecto al reconocimiento de altos niveles de respeto de la opinión ajena como práctica destacable en nuestra sociedad, de la misma manera perciben la tolerancia practicada hacia personas de distintos credos, etnias y niveles educativos. En menor grado que las anteriores, se reconoce que la convivencia entre ricos y pobres, la que mantiene una frecuencia regular en las opiniones de los consultados. Los mismos consideran que, las antes citadas, son algunas de las prácticas de convivencia pacífica que nos caracterizan como sociedad plural y democrática.

A manera comparada, podemos ver que existe congruencia entre la percepción de la ciudadanía y las elites entrevistadas respecto al reconocimiento de buenos niveles de tolerancia en el país. Si bien no existe coincidencia total respecto a qué prácticas son las más frecuentes, no se presentan posiciones antagónicas, sino que ambos actores reconocen que la mayoría de las opciones consultadas se practican entre casi siempre y siempre en nuestra comunidad.

Al respecto, uno de los académicos consultados destaca que estas son en parte de valores que perduran, pero que comienzan a evidenciar rupturas en las tendencias históricas que mostró el país, principalmente el referido a la convivencia de diversos niveles educativos y entre personas de diversos orígenes sociales. El argumento efectuado radica en los fenómenos de desgranamiento de la educación pública frente al crecimiento de la matrícula privada en los servicios educativos. Esto genera una diferenciación, principalmente económica, que reduce la percepción “Vareliana⁹⁹” de la educación y de la convivencia en la escuela de diferentes grupos sociales.

Las prácticas que presentan menores niveles de reconocimiento, con baja frecuencia según la opinión de los consultados, son la aceptación de la igualdad entre las mujeres y los hombres, la tolerancia a personas de distinta edad y la tolerancia hacia personas de distintas preferencias sexuales. Las mencionadas fueron identificadas como desafíos y problemas latentes de nuestra comunidad. Los expertos consultados, que se desempeñan en ONG'S con temática afín, reconocen pocos avances en dicha materia, además de un deterioro importante en el ejercicio diario de esas prácticas que son centrales para una comunidad pacífica y democrática.

El fenómeno que presenta mayor preocupación es la alta frecuencia con la que se comienza a practicar la violencia como forma de interacción social, conjuntamente con los déficits de tolerancia hacia personas de distintas preferencias sexuales. Si bien en nuestro país se han realizado avances en la legislación que integra la temática de la comunidad LGBT, las mismas son consideradas por sus miembros como insuficientes para mejorar su integración con plenos derechos.

Por su parte, la violencia en sus nuevas formas de manifestación, que trasciende la violencia física, es percibida como uno de los fenómenos que presenta mayores dificultades en su abordaje y en su resolución. En la consulta nacional un 48% de los encuestados manifestó que la violencia se practica entre casi siempre y siempre en nuestro país. En el estudio de élites, por el contrario, la tendencia es diferente: 7 de 15 actores consultados consideran que se ejerce casi siempre, mientras que los 8 restantes la ubican entre nunca y casi nunca. Podemos sostener que las élites tienen una percepción menos preocupante del fenómeno de la violencia como forma de interacción social, que el resto de la ciudadanía.

⁹⁹ Se refiere a José Pedro Varela (1884-1879) figura central en el proceso de creación de la matriz de Educación Pública. Esta concepción manifestada refiere a la igualdad que generaba la escuela pública donde convivían todos los grupos económicos sin las diferencias marcadas por el origen de cada clase social.

Al respecto de la violencia como problema, uno de los actores entrevistado manifestó la necesidad de pensar en estrategias de resolución de conflictos, para propender a la disminución de la frecuencia con la que la misma se presenta. Es de destacar que, frente a la percepción de la violencia, se recogió la posición de los actores sobre el avance que esta presenta, la mayoría de los consultados consideran que nuestro país es más violento que hace 5 años atrás.

Se destaca por su parte que, a nivel agregado, las posiciones de los actores que participaron en la consulta reconocen “pérdida de posiciones” respecto a los valores que se practicaban en nuestra comunidad, perciben que algunas claves que nos identificaban como país se han deteriorado y otras tantas no han encontrado la solución. Lo anterior muestra que los niveles de tolerancia y prácticas de convivencia presentan un doble reto, por una parte fortalecer las prácticas ya consolidadas como el respeto a la opinión ajena, la tolerancia hacia personas de distintos credos y etnias. Por otra parte, se presenta el desafío de superar el actual déficit ante el reconocimiento de la diversidad, la equidad con perspectiva de género y la disminución de la violencia como forma de interacción.

4. Los caminos en el ejercicio de la ciudadanía y los receptores de su confianza

La participación de la ciudadanía, entendida como práctica democrática, es una cuestión medular en la Gobernabilidad. Pero por su parte, dicha participación presenta prerequisites funcionales que deben estar consagrados. El primero de ellos es el reconocimiento de los Derechos, su goce y equidad garantizada por parte del Estado. En segundo lugar, encontramos a la legitimidad y confianza de los ciudadanos respecto a la autoridad legal, considerándose que sin ellos, la practica ciudadana puede transcurrir por canales violentos o basados en el conflicto. La ciudadanía requiere además del dominio de conocimiento e información, para ello, los medios masivos de comunicación deben recoger la mayor pluralidad de voces, sin intervenciones autoritarias que les controlen y con el reconocimiento de la ciudadanía respecto a la validez de los contenidos que expone. En igual medida, se considera que deben existir espacios institucionales para que la sociedad civil participe organizadamente, así como también, la posibilidad de que transcurran de otras formas, con carácter más espontáneas.

En referencia a la estrategia que los ciudadanos practican con mayor eficacia, para que su posición sea considerada por las autoridades, según la perspectiva de los actores entrevistados, estas son la participación en los medios de comunicación tradicionales y el contactar con las autoridades y solicitar reuniones, cara a cara, con la autoridad local. Dichas estrategias fueron fundamentadas con dos procesos que se han venido concretando.

En primer lugar, se destaca el actual proceso de descentralización político-administrativa que ha efectuado el Uruguay en el marco de la creación de los municipios, la figura del Alcalde y del Defensor del Vecino (Ombudsman). La Ley N° 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana en su artículo 1° establece que habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y Administración, que se agrega a los tradicionales niveles de Gobierno Nacional y Departamental. Cada Municipio tendrá una población de al menos cinco mil habitantes (en primera instancia, ya que a partir de 2015 en todas las poblaciones de más de dos mil habitantes se instalarán estos Municipios) y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana. Tiene por objeto avanzar en la descentralización política y administrativa, con la finalidad de profundizar la participación democrática de la ciudadanía en la gestión de gobierno. Son

principios orientadores del sistema de descentralización local, la prestación eficiente de servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes, la participación ciudadana, la electividad, entre otros.

De la consulta nacional se desprendió que la ciudadanía, con altos niveles de conformidad, reconoce que la Alcaldía y los Municipios se han desempeñado favorablemente. Consultados respecto al desarrollo y mejoramiento de espacios públicos que promueven la participación ciudadana, un 62,4% reconoce que se ha trabajado entre siempre y casi siempre. En referencia a la implementación de actividades, tendientes al desarrollo de la cultura y el arte, un 83,6% reconocen que se promueve entre siempre y casi siempre.

De lo anterior se desprende que, el proceso actual de descentralización ha logrado impulsar políticas municipales que cuentan con apoyo y conformidad por parte de los ciudadanos, si bien se reconoce por parte de las élites que este es un aspecto a profundizar, se destaca que la ciudadanía ha encontrado nuevas formas de participación en espacios institucionales más cercanos a su realidad, que son vistos como fortalezas de la Gobernabilidad Democrática del caso uruguayo.

Por su parte y en segundo lugar, se observa una creciente utilización de los medios como canal de participación política y como vía para presentar reclamos a las autoridades, tanto a nivel local como nacional, ello transcurre en sintonía con la apertura de los medios hacia la inclusión de dichas formas de manifestación. Lo antes expuesto se reafirma con la influencia reconocida por los actores consultados respecto a los medios de comunicación, tanto a nivel de la opinión pública como ante la política pública. La frecuencia en la que se consideró influyen, tanto noticieros de televisión como de radio, fue identificada como alta. Lo anterior se ve contrarrestado con la poca legitimidad que los actores les otorgan a los noticieros de TV y en menor medida a los periódicos. Consultados sobre los niveles de confiabilidad de los medios, un grupo importante de actores, evidencia entre poco y algo confiables los noticieros de televisión nacionales, perciben como algo confiables a los periódicos y con un nivel mayor de aceptación, se inclinan hacia los noticieros de radio, como uno de los medios de mayor confiabilidad.

En lo que refiere al voto, considerado como elemento clave en el ejercicio de la ciudadanía y el más convencional de ellos, no es enumerado por las élites, como estrategia efectiva utilizada por los ciudadanos para ser considerados por las autoridades, a diferencia de los resultados arrojados por la encuesta nacional. En la misma, esta aparece como la estrategia reconocida como la más utilizada, con un 44,4 %, y en segundo lugar, la recolección de firmas con un 17,1%.

Los actores entrevistados, si bien no perciben al voto como una estrategia que en la actualidad sea considerada como efectiva, sí es tenida en cuenta como mecanismo que influye en la toma de decisiones gubernamentales y en la opinión pública. En ambos casos, los actores que participaron en la consulta aprecian, con alta congruencia en sus posiciones, la importancia del voto popular como generador de consensos y opinión, así como su peso en el proceso gubernamental.

Tabla N° 2: Estrategias utilizadas por los ciudadanos	
	Total (%)
El voto	44.4
Recolección de firmas	17.1
Manifestación en medios de comunicación tradicionales	15.8
La huelga	6.5
Manifestación en medios de comunicación electrónicos	3.3
Acudir a los tribunales de justicia	1.9
Bloqueos y cierres de calles	0.8
Toma de propiedades privadas	0.6
Manifestaciones en vías públicas	6.3
Contactar a las autoridades locales.	1.9
Manifestación con quema de transporte público	1.5
<i>Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Nacional - FLACSO 2011</i>	

Además del citado reconocimiento otorgado al voto, dentro de la consideración de los actores sociales y políticos, que presentan mayor influencia en las decisiones gubernamentales, se evidencia que “los políticos” presentan mayor frecuencia y congruencia en la posición de los consultados, para destacar que estos poseen mucha influencia. En segundo plano, ubican al Presidente de la República, sindicatos y legisladores. Por su parte, son evidenciados con escasa capacidad de influir en las decisiones gubernamentales: los grupos al margen de la ley (delincuencia común en el caso uruguayo), la Policía, la Academia, las Fuerzas Armadas y por último, las ONG’S.

La perspectiva de los actores consultados respecto a la influencia de grupos y/o actores en la opinión pública, destaca en primer lugar a los medios de comunicación, en segundo lugar al Presidente de la República, seguido por los políticos y el pueblo a través del voto. Observamos aquí una fuerte correlación con la identificación de actores y/o grupos y su capacidad para influir en las decisiones gubernamentales. Podemos establecer entonces que, desde la posición de las élites consultadas, los actores mencionados, poseen altas capacidades para influir en las tomas de decisiones y en la opinión pública. Sobre los grupos al margen de la ley estos resultaron identificados con menores capacidades de influir en la tomas de decisiones y en la opinión pública.

Por parte de la ciudadanía, se considera que los sindicatos son una de las organizaciones más escuchadas por el gobierno, con un 40 %, mientras que los noticieros de TV ocupan un segundo lugar con el 13, 4%. Las demás organizaciones no alcanzan en ningún caso más del 9 % de consideración como influyentes o escuchadas por el gobierno nacional.

De la consulta nacional, respecto a la confianza de la ciudadanía y sus destinatarios, en general se observan bajos niveles de confiabilidad, la frecuencia mayor de las respuestas se ubica entre los rangos poco y nada, para cada actor político o medio de comunicación al que se le consultó. Aparecen como datos destacados que, el actor con menores niveles de confianza son los políticos con un 39,2 % de encuestados que afirman no creer nada en ellos. En contrapartida, el actor político con mayor apoyo es el Defensor del Vecino, con un 57% que afirma confiar en él entre mucho y algo. En contrapartida, el Gobierno Local recoge una evaluación negativa, ya que el 57% de los consultados confía entre poco y nada.

Son de destacar también el nivel de confianza que se le otorga a los medios, en este caso, los noticieros de televisión son los que cuentan de menor confianza con apenas un 17% de

encuestados que dicen creer mucho en sus contenidos. A continuación se presenta tabla resumen con los datos que aportó la consulta nacional sobre los depositarios de la confianza de la ciudadanía.

Sistema político y medios de comunicación	Mucho (%)	Algo (%)	Poco (%)	Nada (%)
Noticieros de televisión	17,7	34,4	38,2	9,6
Los políticos	3,4	30	34,3	39,2
Periódicos	18	31	38	13
Las Fuerzas Armadas	12	30	34	24
La policía	18	32	37	13
Noticieros de radio	18	32	37	13
El Presidente de la República	18	30	33	19
Defensor del vecino	26	31	32	11
Gobierno local	18	28	42	15

Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Nacional- FLACSO 2011

Sobre la colaboración de los ciudadanos en organizaciones sociales o partidistas, el 84% de los encuestados afirman no participar en ninguna de ellas. Dentro de las organizaciones con mayores niveles de participación, se destacan las organizaciones sociales vecinales o comunales y los partidos políticos en escala local. Esto puede ser vinculado con el actual proceso de descentralización antes mencionado.

Los datos presentados son de importancia ya que, por parte de las élites consultadas, se relevó una baja consideración respecto a la capacidad de influencia de las mismas, sobre las decisiones gubernamentales, pudiéndose establecer una correlación entre la baja participación por su baja capacidad de influencia en los temas de la agenda nacional.

En síntesis, podemos reconocer que la ciudadanía presenta niveles de confianza relativamente bajo respecto a las figuras clásicas del sistema político nacional, optan por reconocer con mayores niveles al Defensor del vecino, como una figura relativamente nueva en el esquema gubernativo. Frente a ellos surge una paradoja, si bien los ciudadanos confían menos en los actores políticos, siguen considerando al voto como la estrategia más efectiva.

Se observa además que existen bajos niveles de participación, así como también, una creciente desconfianza a los medios masivos de comunicación, tanto a nivel de élites como a nivel de la ciudadanía.

Lo anteriormente expuesto nos propone reflexionar sobre los espacios que el país genera para la participación ciudadana, los medios de efectivizar rendiciones de cuenta sobre el accionar del gobierno, que tengan como fin, la formación de ciudadanos críticos, que generen responsabilidades compartidas, entre quienes ejercen el gobierno y la ciudadanía, como procedimiento sostén para el logro de su funcionamiento democrático y pacífico.

5. El Foco en los Derechos Humanos

En referencia al ejercicio, cumplimiento y garantía de los Derechos Humanos en el caso uruguayo, los datos de la consulta nacional arrojan que, el 52% afirma conocer todos los derechos consagrados por la Constitución, estos derechos son aplicados por igual para todas

las personas (66% entre casi siempre y siempre) y el derecho que es percibido como el más vulnerado es el derecho al trabajo con un 39,7%, seguido por el derecho a la libre expresión con un 28,9%. El grupo de la población que fue identificado como más vulnerable a sufrir la violación de sus derechos fue el afrodescendiente y en un segundo lugar los pobres. En estos casos, las posiciones de la ciudadanía no son homogéneas, existen visiones desencontradas y ello se refleja en los porcentajes que presentan las respuestas. Seguidamente se presentan tablas que resumen de los datos obtenidos.

Derechos	Totales (%)
El derecho al trabajo	39,7
El derecho al comercio	1,8
El derecho a la huelga	4,7
El derecho a la libertad de expresión	28,9
El derecho a la propiedad privada	6,2
El derecho de asociación	0,6
El derecho a la libertad religiosa	4,4
El derecho de trasladarse libremente por el país	13,8

Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Nacional- FLACSO 2011

Sectores de la población	SI	NO
Jóvenes	50	50
Mujeres	50	50
Hombres	38	62
Indígenas	45	55
Afrodescendientes	71	29
Pobres	68	32
Adultos mayores	67	33
Personas con discapacidad	45	55

Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Nacional- FLACSO 2011

Consultados al respecto del grado de respeto de los Derechos Humanos, los actores entrevistados, en su gran mayoría, reconocieron un alto nivel de respeto, así como el avance de la ciudadanía en considerar nuevos derechos y una concepción más amplia de los mismos, ello conjuntamente, con el reconocimiento por parte del Estado de nuevos derechos y de las garantías para su ejercicio. Las opiniones más divergentes con esta tendencia fue la emitida por los miembros de las ONG'S que participaron, destacando que, en sus temáticas de referencia (violencia doméstica y afro descendencia) no existen avances que puedan garantizar el cumplimiento y goce generalizable de los Derechos Humanos. En el caso de los afros descendientes consideran que sus derechos, aun reconociendo los nuevos avances normativos¹⁰⁰, continúan siendo vulnerados, lo que se puede constatar con los indicadores sociales que presenta este colectivo.

¹⁰⁰ Ley de Acciones Afirmativas: Proyecto de ley con media sanción que reserva el 8% de las vacantes en el Estado para la población afro descendiente así como medidas de mejora a los servicios de salud y enseñanza.

Por otra parte, es de destacar que los entrevistados reconocen que se requieren mayores avances y actualizaciones respecto la nueva generación de derechos, entre ellos, expresaron déficits en el abordaje de los derechos ambientales y los derechos de los consumidores y contribuyentes. Se señaló, por parte de académicos consultados, que si bien estos derechos están en la agenda política del Uruguay, aun no se garantizan plenamente y no se han integrado a la cultura política nacional.

Dentro de las posiciones recogidas, es importante señalar también, que la temática carcelaria fue manifestada como de relevancia. Se desprendió en las entrevistas que, varios actores reconocen que en dicha temática el ejercicio de los Derechos Humanos se ve incompleto. La cuestión carcelaria ha sido considerada en la agenda política nacional, así como también, ha sido puesta en tela de juicio por observadores internacionales e investigadores nacionales. Estos reconocen como principales debilidades el hacinamiento y las condiciones deficientes para la plena reinserción social de los reos¹⁰¹.

Respecto del análisis efectuado sobre los Derechos Humanos, se realizó consulta respecto a los Derechos que son más vulnerados y los grupos a los que se les quebrantan. Sobre ello, un grupo destacado de actores define la realidad nacional como exenta de violaciones a las Derechos Humanos, con la salvedad de algunos casos puntales, como la mencionada cuestión carcelaria. En un segundo plano, un grupo menor de actores reconocen vulneraciones en el Derecho al trabajo. Las opiniones recogidas fundamentan que, los colectivos afro descendiente y miembros de la colectividad LGBT, ven rezagados sus derechos por actos discriminatorios y de diferencias en los tipos de empleos y en la calidad de estos, considerando que no logran acceder a trabajos con altas remuneraciones ni a completar determinados niveles educativos¹⁰². En relación con lo mencionado, ambas comunidades son percibidas por los entrevistados como los más vulnerados, quienes presentan mayores dificultades en la integración de sus reclamos en la agenda política y quienes perciben menores avances en una legislación que les otorgue equidad frente a otros grupos.

La situación de generalizada desventaja y desigualdad social a la que están sometidas estas poblaciones, es motivo de llamado de atención por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, 2011), el cual ha expresado que a pesar de algunas medidas adoptadas por el Estado uruguayo, –los afrodescendientes siguen siendo víctimas de la desigualdad, en particular en el empleo, dado que desempeñan trabajos que requieren escasa capacitación; en la vivienda, habida cuenta de que siguen viviendo en las zonas más pobres del extrarradio de la ciudad; y en la educación, puesto que la tasa de abandono escolar de los niños afrodescendientes sigue siendo alta en comparación con la de los demás grupos étnicos que integran la población del Estado. La situación que los afrodescendientes perciben como de mayor discriminación es la de la búsqueda de trabajo, donde el 57% de los entrevistados (el 61% si se toman sólo las mujeres) piensa que existe bastante o mucha discriminación. Otra percepción de discriminación alta es la que considera el trato policial, el 47% considera que hay bastante o mucha discriminación (el 52% entre los menores de 40 años). Igualmente alta es la percepción de discriminación en los centros de enseñanza (escuelas, liceos, universidades), el 47% considera que hay bastante o mucha discriminación (Bucheli y otros, 2011: 20).

En síntesis, la situación de los Derechos Humanos en el Uruguay no es percibida como una debilidad de nuestra Democracia, si bien no se considera la existencia de violaciones a los

¹⁰¹ Según expuso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el "Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas". La temática también ha sido profundizada por el estudio "Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas", elaborado por Servicio de Paz y Justicia (Serpaj) y el Observatorio del Sistema Judicial.

¹⁰² Ver Informe FLACSO 2012: Informe sobre investigación: "Estado de situación de las políticas contra la discriminación en América Latina y el Caribe" de Lydia Garrido Luzardo.

derechos, tanto ciudadanos consultados como las élites entrevistadas, coinciden en colocar al derecho al trabajo como el más vulnerable. En la opinión de uno de los expertos consultados, dicha posición se explica por la inequidad en el acceso a trabajos de calidad y no a una violación al derecho del trabajo, entendido en la forma clásica, como libre acceso diferente del régimen esclavista. En palabras del consultado “el problema no es del derecho al trabajo, sino las herramientas que se emplean desde el Estado para mejorar su calidad y equidad en el goce del mismo”.

Por su parte, tanto las élites como los ciudadanos, consideran que el colectivo que presenta mayores dificultades, para lograr el pleno ejercicio de sus derechos, es la comunidad de afrodescendientes, cuya posición ha cobrado importancia y visibilidad mediante el esfuerzo de las ONG’S que abordan la temática, el respaldo del resto de la Sociedad Civil y la inclusión que desde la Academia se efectúa al respecto, con innovadores proyectos de investigación, como el llevado adelante por FLACSO Uruguay y ya citado en el presente trabajo.

6. Seguridad vs. Inseguridad: Fenómenos sociales que preocupan

La seguridad ciudadana se presenta en la actualidad americana como un desafío a mejorar, es sin dudas un elemento clave y central en la convivencia ciudadana y democrática, por lo tanto eje destacado de la Gobernabilidad. En palabras de Cáliz Rodríguez (2006), la seguridad ciudadana refiere al proceso de intervención del poder público, debidamente legitimado, altamente participativo, fundamentado, normado e institucionalizado, que tiene como propósito estabilizar condiciones objetivas y subjetivas favorables para la convivencia social, mediante el despliegue equilibrado y multisectorial de acciones preventivas, reactivas, rehabilitadoras y de (re) inserción social¹⁰³.

Desde la visión de la ciudadanía, los fenómenos sociales que más le preocupan a la ciudadanía tienen vinculación directa con la seguridad/inseguridad. Según la consulta país, como se expone en la Tabla N° 5 estos son: el narcotráfico (un 78,9 % lo categorizó como un fenómeno muy importante) y la delincuencia (con un 72% de encuestados que dijeron era un fenómeno muy importante).

Tabla N° 5: Percepciones sobre fenómenos sociales (%)				
	Nada importante	Poco importante	Algo importante	Muy importante
La delincuencia	3,6	8,1	15,1	72
El desempleo	8,3	8,9	14,9	67,3
Huelgas y protestas	20,2	22,1	20,7	36,6
Narcotráfico	3,1	6,7	10,7	78,9
Brecha entre ricos y pobres	13,9	24,5	21,6	39,5

Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Nacional- FLACSO 2011

En una posición concordante a la manifestada por la ciudadanía, encontramos la percepción de las élites consultadas. Respecto a la delincuencia, estos manifiestan que es un fenómeno entre algo importante y muy importante, mientras que el narcotráfico también es considerado entre esas escalas.

A diferencia de lo que consideró la ciudadanía, las élites perciben a la violencia ejercida hacia las mujeres y los niños como un tercer fenómeno preocupante, donde 10 de los 15 actores

¹⁰³ José Álvaro Cáliz Rodríguez en Conferencia FES Latinoamérica y Caribe “Política de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica”, Bogotá, del 26 al 28 de septiembre de 2006.

entrevistados destacan que es un fenómeno muy importante. Por su parte, los datos de la encuesta nacional arrojan que el fenómeno de la violencia intrafamiliar es algo importante para el 34,9% de los consultados.

En sintonía con lo antes referido, la seguridad en nuestro país, es percibida por las élites como una realidad más violenta que hace 5 años atrás. La ciudadanía mientras tanto, consultada al respecto, cree que no se incrementará en los próximos 12 meses (51,4%) y ven en la seguridad, como valor, un fenómeno entre algo y poco frecuente (67%).

En referencia a las causas de la inseguridad, los actores consultados, manifestaron que las diferencias entre ricos y pobres, la drogadicción y la falta de oportunidades educativas son elementos que afectan a dicho fenómeno. Por su parte, los ciudadanos consultados en la encuesta nacional, destacan que la principal causa de la inseguridad es la drogadicción con un 30,9%, seguido de la falta de oportunidades educativas con un 16,7% y la pobreza con un 13,8%.

CAUSAS	Total (%)
Las diferencias entre ricos y pobres	2.8
Falta de programas para los jóvenes	4.1
La pobreza	13.8
La drogadicción	30.9
El narcotráfico	7.3
El desempleo	9.5
El mal funcionamiento de la justicia	7.4
La falta de castigo a quienes cometen delitos	6.1
La escasez de policías	1.4
La falta de oportunidades educativas	16.7

Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Nacional- FLACSO 2011

Entre las posiciones de los consultados se observa una tendencia a la dispersión de las respuestas, lo que indica que no se identifica al fenómeno como un problema mono causal. En las entrevistas realizadas a élites, se comprobó la dificultad que presentaban los entrevistados por seleccionar una y solo una de las causas. En muchos casos se argumentaba que no era sencillo optar solo por una ya que varias de las opciones interactuaban como causales de la delincuencia.

La temática de la inseguridad se ha instalado en la agenda política nacional, es además percibida como uno de los principales problemas y desafíos que presenta el Uruguay. Al respecto, expertos consultados informan que, a nivel comparado en la región, seguimos siendo un país seguro, y que la percepción que se tiene del fenómeno está empañada por la “manipulación” de los medios de comunicación. En palabras del entrevistado: “la gente siente que está más insegura de lo que realmente está, y eso es parte de cómo la derecha y los medios manejan el asunto”. Por su parte, la ciudadanía consultada considera que la violencia y la delincuencia son expuestas por los medios en sintonía con la realidad, solo un porcentaje muy bajo (entre 15% y 20%) indican que es menor al que la prensa expone.

En consideración con las preguntas realizadas por la consulta nacional, se desprende que, del total de los encuestados, un 80% no ha sido víctima de la delincuencia y un 72% manifiesta que tampoco sus familiares han sido víctimas. Las medidas que se exponen como las que se

toman con mayor frecuencia, con el objetivo de hacerle frente a la delincuencia son: la instalación de dispositivos de seguridad (23,2 %) y presentando denuncias (22,2%). Se destaca que el 44% de los consultados dice no haber tomado ninguna acción y no hacer nada para prevenir ser víctimas de la delincuencia.

En las entrevistas realizadas se les consultó a las élites nacionales sobre la evaluación que efectúan de las políticas de seguridad que se han implementado, así como también, se les requirió que realicen sugerencias para abordar el fenómeno. Si bien en general se reconoce que desde el gobierno nacional se han tomado medidas, las políticas implementadas hasta el momento son percibidas como erráticas, ineficientes, basadas en el ensayo y error y todas han fracasado. En una primera lectura se puede establecer que la percepción de las élites es poco optimista respecto a las medidas implementadas. Algunos de los actores ponen el foco en que han sido elaboradas sin tener un conocimiento acabado de las causas del fenómeno y reconocen la necesidad de apelar al conocimiento experto y de ejemplos internacionales que se han desarrollado con éxito en contextos similares al nacional.

Por otra parte, se reconocen problemas en el ejercicio de la autoridad, deterioro de la seguridad ciudadana y la pérdida de la seguridad como un valor central en la Democracia. Conjuntamente, se evidencia que las políticas han puesto su foco en la represión del fenómeno, y con menos esfuerzos, se han diseñado líneas de acción que apunten a la prevención y la re inserción de los delincuentes menores de edad. Al considerarse por parte de los actores que la delincuencia es un fenómeno que se ha venido incrementando, perciben que las políticas deben vincularse a temas de convivencia ciudadana y a esfuerzos educativos, así como mejoras en el instituto policial y una reforma profunda del sistema carcelario, que se presente como etapa de rehabilitación para los infractores.

Sobre las recomendaciones realizadas por los expertos, se pueden distinguir dos ámbitos de acción, el de la represión y el de la educación. En ambos casos se considera que el fenómeno debe ser abordado con dos perspectivas, una que tome medidas a corto plazo y otras a largo plazo. En estos casos se evidencia que la represión al narcotráfico y la drogadicción deben ser medidas a implementar con urgente consideración. Mientras que, las políticas a largo plazo se orientan a la construcción de un proyecto país con una redefinición de los conceptos de seguridad ciudadana, convivencia pacífica y valores democráticos.

En referencia a las recomendaciones que ponen el énfasis en la represión, se destaca la posición respecto a reforzar las medidas que se han tomado sobre el patrullaje, la inteligencia criminal y tratar de que todos los recursos se concentren en el Ministerio del Interior, como órgano que entiende en la materia. Se observa necesario también, mejorar el funcionamiento de la policía para que se recupere el nivel del control local, con mayor presencia en el ámbito urbano y en los lugares declarados como “zonas rojas”. Dentro de las prioridades se reconoce la necesidad de combatir al narcotráfico, en especial a las “bocas de venta de pasta base de cocaína”. Con el mismo énfasis, se propone fortalecer las medidas para rehabilitar a los menores infractores, evitando la re incidencia y su reintegración al sistema educativo formal. Reconocen los expertos consultados que, la delincuencia juvenil, es uno de los ámbitos más preocupantes dentro de la inseguridad nacional, por lo que su abordaje es clave para evitar la profundización de dicho fenómeno.

Por parte de quienes destacan que lo medular está colocado en el sistema educativo, las posiciones son concordantes respecto a la necesidad de incluir en la agenda referida a la temática de la delincuencia sus vinculaciones con la necesidad de mejorar la educación pública en todos sus niveles, así como atraer a los jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo por desvinculación. Se apela, desde esta perspectiva, a la realización de una profunda reforma educativa y nuevas políticas sociales que superen la temática pobreza e inequidad. En sintonía con los valores educativos, se propone construir convivencia con

educación como proyecto país, en conjunto con la presencia de nuevos centros de mediación de conflictos y fortalecer el accionar de la comunidad, con espacios públicos mejores gestionados. En palabras de uno de los consultados “tener más centros recreativos, buenas plazas para la reunión intergeneracional y alumbrado público eficaz, aunque no lo parezca, son medidas que ayudan a la seguridad ciudadana”.

En referencia a las medidas que se promueven en la actualidad en la agenda política nacional, es de destacar, el nuevo proyecto sobre convivencia. Los ministros de Interior, Defensa Nacional y Desarrollo Social, junto al secretario de Presidencia, anunciaron en el mes de Agosto del presente año, el paquete de medidas de seguridad para mejorar la convivencia ciudadana. Algunos de los entrevistados, destacaron este nuevo proyecto como un esfuerzo diferente para tratar de abordar la temática seguridad e inseguridad.

El documento “Estrategia por la vida y la convivencia” cuenta, entre sus fundamentos conceptuales, con 15 medidas que se esperan incorporar. Algunas ya están siendo discutidas en el Parlamento nacional.

Entre las medidas de seguridad propuestas, se encuentran la reparación a las víctimas de delito, el agravamiento de las penas en caso de corrupción policial y tráfico de pasta base, modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los menores infractores, el abordaje integral de la problemática de las personas afectadas por el consumo problemático de drogas y su entorno. Una de las más polémicas se encuentra la legalización regulada y controlada de la marihuana, con un fuerte rol desde el Estado sobre la producción.

Dentro de las medidas, se destacan además dos de ellas tendientes a fortalecer la convivencia, apuntando a fortalecer el sistema de centros de mediación y negociación de conflictos en algunas zonas del área metropolitana en dos niveles: el ámbito barrial y en los centros educativos. La segunda de ellas promueve generar nuevas centralidades en algunos barrios del Área Metropolitana, a través de plazas de convivencia con equipamientos que tendrán infraestructura deportiva, espacios para actividades culturales y equipamiento para actividades sociales y recreativas.

7. Mirada a la actualidad e iniciativas para la convivencia: el aporte de las élites

En el estudio realizado, se considero pertinente consultar a los entrevistados respecto a la percepción general sobre el estado de nuestro país, el nivel de conocimiento que estos tienen sobre las medidas que se efectúan para promover la Gobernabilidad y las iniciativas que desde sus ámbitos de pertenencia creen se pueden presentar.

La percepción sobre la coyuntura actual refirió a la pregunta ¿Cómo considera usted que se encuentra, en términos generales, nuestro país en la actualidad? Las opciones que se presentaron fueron: progresando, en situación de estancamiento y en decadencia. Las respuestas obtenidas se dividieron en: un primer grupo mayoritario (11 entrevistados) refirieron a la coyuntura actual como de progreso, un grupo menor de 3 entrevistados fundamentaron que nos encontramos en estancamiento y uno de los actores consultados polemizó respecto a la concepción que comúnmente utilizamos sobre el progreso.

El grupo mayoritario argumentó respecto al progreso refiriendo principalmente al estado de la economía nacional. Al respecto, se reconocen mejoras en el nivel de empleo, con tasas de desempleos históricos¹⁰⁴, alcanzando el rango de desempleo estructural. Por su parte, se

¹⁰⁴ Según datos del INE, Agosto 2012 la tasa de desempleo alcanzó el 5,5% de la PEA, representando un 4,2% en hombres y un 7,1% en mujeres.

analiza la coyuntura con importantes reducciones en la pobreza e indigencia, lo que es identificado por las élites como correlativo a las Políticas Sociales que se han implementado con mejoras en la distribución del ingreso. Referente al crecimiento del Producto Bruto Interno, se destaca su crecimiento basado en la llegada de proyectos innovadores de inversión, lo que es percibido como un escenario altamente favorable, principalmente por los actores entrevistados que están vinculados al rubro empresarial. Lo anterior se refleja en las palabras de uno de los consultados: “Uruguay sigue siendo un país atractivo, con un proyecto a futuro, una Democracia y un sistema político en el que, desde el exterior se cree”.

De manera generalizada, los actores definen la coyuntura presente como altamente favorable, reconociendo que existen temáticas a resolver como la Educación y la Seguridad Ciudadana. Al respecto, se consideró, por muchos entrevistados que de no solucionarse estas cuestiones de fondo, se corre el riesgo de abandonar el desarrollo alcanzado hasta el momento.

Desde quienes consideran que la situación actual se puede definir como de estancamiento, se argumenta que quedan temas pendientes que frenan el posible nivel de crecimiento, tanto a nivel económico como social. Reconocen por su parte, que desde una mirada de más largo aliento, se ha dejado en el camino una reforma profunda, con déficits en la actualización administrativa y sin un proyecto a largo plazo. Quienes apoyan esta perspectiva creen que Uruguay ha alcanzado un tope en su crecimiento y que a partir de este momento comienza la desaceleración de la economía.

Ante la pregunta respecto al estado actual de las iniciativas impulsadas en el país, con énfasis en la convivencia democrática y la gobernabilidad, en general las élites participantes, reconocen esfuerzos en esta materia. Destacan la importancia de la descentralización municipal que se lleva a cabo, con mayor participación de los municipios y las alcaldías, así como también, observan positivamente los vínculos formados entre diversas ONG’S y el Estado a nivel micro, para la resolución de problemáticas barriales. En sintonía, se observan favorablemente, los programas de mesas locales, las mesas de convivencia promovidas por el Ministerio del Interior y los Consejos vecinales, conjuntamente con las comisiones de trabajo que del mismo surgen.

Dentro de las iniciativas, que con mayor frecuencia se hizo mención, se reconoció el nuevo programa de Presidencia “Estrategia por la vida y la convivencia”, al que ya se refirió. Si bien hasta el momento los actores dicen no tener un conocimiento acabado, consideran que algunas de las medidas pueden ser altamente favorables para mejorar la Gobernabilidad de nuestro país. En general, no se considera que la Gobernabilidad sea un problema para el caso uruguayo, uno de los entrevistados al respecto subrayó que: “El Uruguay tiene un buen sistema de gobernabilidad y de convivencia democrática, si uno tuviera que decir cuáles son nuestros problemas, estos no son nuestros problemas. Tenemos partidos fuertes, niveles de identificación de la gente con los partidos muy altos, hay una dirigencia política, que podrá tener sus problemas, pero en la que en términos generales, tiene buena evaluación”.

Para hacer mención a los aportes que los consultados efectuaron sobre las iniciativas para mejorar la convivencia ciudadana, de manera coincidente, se afirmó que es un proceso que necesita de un compromiso interinstitucional, una agenda compartida por los más importantes actores y la participación protagónica de la ciudadanía, con apropiación participativa de los espacios públicos.

El énfasis en todos los casos, estuvo colocado en la necesidad de abordar la temática de los valores, en esencial, los que hacen al respeto hacia el prójimo y la unión de la comunidad, donde la Educación, en todos los niveles, esté involucrada en este proceso, requiriendo además, el apoyo de las ONG’S que tienen experiencia acumulada en estos ámbitos.

Como medida tendiente a fortalecer la participación ciudadana, se destacó por parte de expertos, la necesidad de mejorar y recuperar los espacios públicos, como las plazas, ya que estas promueven la convivencia intergeneracional, intercultural y de diversas clases sociales, siendo este sin dudas, un gran ejercicio para los valores esenciales de la Democracia.

Por otra parte, se considera prioritario evitar el crecimiento de los actuales fenómenos de segmentación residencial, principalmente, la conformación de asentamientos periféricos que carecen de infraestructura y servicios para su población. Estos espacios desintegrados del resto de la ciudad conforman una problemática creciente, en algunos casos, por ser identificados como “zonas rojas”, fuera del control de la autoridad legal. Estos ejemplos de desintegración fueron observados como negativos para la convivencia democrática, por ello, presentados como desafíos a abordar.

Se puede concluir en este apartado que, las élites participantes, analizan la coyuntura presente del caso uruguayo con una mirada optimista, reconocen desafíos pero creen que la gobernabilidad aún funciona sin problemas. Como ya se hizo mención, valoran positivamente los esfuerzos de la política nacional para fortalecer la convivencia ciudadana y destacan que los problemas presentes tienen solución si se abordan desde una lógica interinstitucional con una alta participación de la ciudadanía, como constructora de estas alternativas.

8. Principales hallazgos y conclusiones

La Democracia en el caso uruguayo, junto con la gobernabilidad y la convivencia ciudadana, es considerada de manera general, como altamente estable y con fuertes instituciones y prácticas. Las perspectivas recogidas, tanto de las élites como de la ciudadanía consultada, son afines con esta afirmación.

En referencia a los niveles de tolerancia y prácticas de convivencia, se observó en el presente, que se reconoce al caso uruguayo como altamente positivo, si bien se presentan posturas críticas respecto a algunos retrocesos, en general, presentamos la visión de ser una ciudadanía saludable, en cuanto no se reconocen fisuras sociales en temáticas como etnia, religión y la manifestación de opiniones diferentes. De todas maneras, se presenta el desafío de superar el actual déficit ante el reconocimiento de la diversidad, la equidad con perspectiva de género y la disminución de la violencia como forma de interacción.

Por su parte, el presente trabajo evidenció que, a nivel de ciudadanía y confianza en el sistema político, se presentan bajos niveles de apoyo a los actores centrales de la vida política (políticos, Presidente, Fuerzas Armadas y Policía) mientras que comienzan a depositar su confianza en nuevos actores (Defensor del vecino). No podemos hablar por ello, de una crisis en la ciudadanía, sino por el contrario, deberíamos preguntarnos qué elementos están cambiando frente a las nuevas formas de participación que esta manifiesta y los canales institucionales que se deben promover, desde el Estado, para fortalecerle. Algunas de las respuestas pueden ser encontradas en las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana, los centros de mediación que funcionan en las órbitas de los Concejos Comunales Zonales (CCZ) y los nuevos mecanismos de negociación colectiva. Son estos, algunos de los espacios que la ciudadanía comienza a apropiarse, con los que se propenderá al logro de una comunidad que participa activamente en la construcción de la convivencia democrática.

Asimismo, perduran pautas de participación tradicionales, que son parte de la cultura política nacional, como la paradójica relación que se evidenció, la misma muestra que si bien los ciudadanos confían menos en los actores políticos, siguen considerando al voto como la estrategia más efectiva para que sus posiciones sean tenidas en cuenta.

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática
en América Latina*

Consultas Nacionales

**Preguntas
Instrumento aplicable**

Preguntas:
Instrumento aplicable

**Consultas Nacionales sobre gobernabilidad
y convivencia democrática en América Latina.**

1. Como Usted sabe, las encuestas de opinión pública vienen mostrando en nuestro país altos niveles de desconfianza respecto de los políticos, e instituciones políticas como el Congreso.
 - a) ¿Cuáles cree Usted que son las causas de esta desconfianza?
 - b) ¿Cómo cree Usted que afecta a la democracia este fenómeno?
 - c) ¿Y en términos de confianza en (país respectivo) respecto del sistema judicial, qué le parece que está sucediendo? ¿Y respecto a los siguientes sectores?

	Mucho	Algo	Poco	Nada
1) Noticieros de televisión				
2) Noticieros de radio				
3) Periódicos/Diarios				
4) Los políticos				
5) Las Fuerzas Armadas				
6) El Presidente de la República				
7) Defensoría o Procuraduría de los Derechos Humanos.				
8) Tribunales Constitucionales				
9) Tribunales de Justicia				
10) Policía (Nacionalizar concepto según país)				
11) Gobierno Local				
12) Tribunales Electorales (Organismos electorales)				

2. Pasando al tema de la tolerancia y las posibles discriminaciones que existan en (país respectivo), ¿cómo encuentra Usted que está la situación?
3. ¿Considera Usted que en su comunidad...?

	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre
1) Hay personas a las que se le discrimina por ser distinto/a				
2) En general, se puede confiar en la gente				
3) Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar...				
4) La gente me acepta tal y como soy				
5) Se integran a las personas extranjeras				

4. Como Usted sabe los temas de seguridad son una preocupación muy prioritaria en nuestro país: Delincuencia, drogas, violencia intrafamiliar.
- a) ¿Cómo evaluaría Usted la situación de la seguridad y las políticas que los últimos gobiernos y el actual está aplicando?
- b) ¿Qué se podría hacer para mejorar la seguridad?
5. ¿Cuáles de las siguientes condiciones se presentan en su comunidad?

	Nada	Poco	Algo	Mucho
1) La presencia de delincuentes				
2) Espacios públicos para la recreación				
3) La venta y consumo de drogas				
4) La presencia de policías				
5) La violencia intrafamiliar				
6) La seguridad en general				

6. Como sabemos, la ciudadanía requiere de instancias u organizaciones que les permitan hacerse oír por las autoridades. Aquí tengo una larga lista de posibles organizaciones o instancias que puedan cumplir esa función. ¿Cómo le parece que está la situación en (país específico) respecto de este tema?
- a) Partidos políticos
- b) Sindicatos
- c) Noticieros de Televisión
- d) Noticieros de Radio
- e) Periódicos o Diarios
- f) Militares
- g) Autoridades religiosas
- h) Los empresarios
- i) Organizaciones de mujeres
- j) Organizaciones de jóvenes
- k) Organizaciones de indígenas
- l) Ninguna
- m) Todas ayudan por igual
7. Por último, tenemos el fenómeno de las protestas y la movilización. ¿Cuál es su evaluación para lo que resta del año: más protestas, más violencia en los casos que se han presentado este año en el país? ¿Y cómo podríamos solucionar estos problemas?

En el presente libro se presenta al lector los resultados de las investigaciones desarrolladas en el marco del Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática Fase II, coordinado por la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La finalidad de este proyecto se centró en analizar las relaciones entre la convivencia y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe y las posibilidades de su consolidación y ampliación por medio de políticas públicas que impacten de manera positiva las condiciones de tres sectores sociales especialmente vulnerables en la región: jóvenes, mujeres y pueblos indígenas. Asimismo generar visiones integradas por medio de nuevos conocimientos que desde el binomio gobernabilidad/convivencia democrática, acerquen a los más diversos actores de la región en la búsqueda y consecución de estas aspiraciones.

