



**FLACSO**  
Secretaría General

Tomo I  
**Voces latinoamericanas sobre  
Gobernabilidad Democrática**  
México, Centroamérica y El Caribe 2011-2012

Juany Guzmán León  
Stella Sáenz Breckenridge  
(Editoras)



Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina



Colección Gobernabilidad y Convivencia Democrática



# *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*

**Tomo I**

**Voces Latinoamericanas sobre  
Gobernabilidad Democrática.  
México, Centroamérica y El Caribe  
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

323.4  
V872v Voces latinoamericanas sobre gobernabilidad democrática :  
México, Centroamérica y El Caribe / Juany Guzmán León, edit ;  
Stella Saéñz Breckenridge, edit. -- 1ª. ed. --  
San José, C.R. : FLACSO, 2013.  
254 p. ; 21 x 27 cm.

ISBN 978-9977-68-264-8 Tomo 1

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

<b>Presentación</b>	
Adrián Bonilla Soria .....	5
<b>Introducción</b>	
Juany Guzmán León, Stella Sáenz Breckenridge.....	7
<i>Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina Consultas Nacionales por países</i>	
<b>Caso México</b>	
Rodrigo Salazar-Elena .....	13
<b>Caso Cuba</b>	
Reynaldo Jiménez Guethón / Yudlema Rodríguez González.....	35
<b>Caso República Dominicana</b>	
Darío Tejeda / Manuel Z. Mejía G. ....	57
<b>Caso Guatemala</b>	
Claudia Barrientos.....	107
<b>Caso Honduras</b>	
Lucila Funes Valladares.....	139
<b>Caso El Salvador</b>	
Ligia Fuentes .....	163
<b>Caso Nicaragua</b>	
Alejandro R. Aguilar Altamirano .....	177
<b>Caso Costa Rica</b>	
Gabriela León Segura .....	193
<b>Caso Panamá</b>	
Clemente Lasso Núñez .....	223
<b>Preguntas. Instrumento aplicable</b>	
Consultas Nacionales sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina .....	251



## 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 libro<sup>1</sup>, 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 diferencia<sup>2</sup>.

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 nacionales<sup>3</sup>. 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 contrastación<sup>4</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> *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.

<sup>4</sup> Ver anexo, Instrumento aplicado en las entrevistas a personalidades claves.



Latina pueda 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 expresan<sup>5</sup>.

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 sobretodo 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 y lo evidencian las diversas “Voces latinoamericanas”; la

---

<sup>5</sup> 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.

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 primer tomo se incluyen: México, Cuba, República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

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 México**

Rodrigo Salazar-Elena



## **Introducción**

El objetivo del presente estudio consiste en describir el estado de la convivencia democrática en México. Evaluamos hasta qué punto los individuos que conforman a la sociedad mexicana se relacionan entre sí y con sus gobernante bajo las reglas y valores que sustentan al régimen democrático, y en qué medida perciben que la democracia entrega resultados que dan sustento a la continuidad del régimen.

Para ello recurrimos a dos fuentes de información. La primera es el Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica (EOP). Se trata de una encuesta aplicada a una muestra representativa de la población residente en las ciudades más importantes de 18 países de América Latina. La muestra consiste en 9 mil individuos (500 por país) y el cuestionario fue aplicado en noviembre de 2011. De dicho cuestionario se recuperan las preguntas relativas a los siguientes temas: confianza en las instituciones, tolerancia, capital social, violencia y seguridad, organizaciones y representación, y protesta social. En cada caso, se busca establecer en qué sentido el público mexicano es distinto al del resto de América Latina. Cuando se detecta una respuesta atípica desde este punto de vista comparado, se considera que estamos ante un problema de convivencia específico del país.

Nuestra segunda fuente información viene dada por entrevistas a profundidad realizadas a 15 personalidades clave del país. Bajo la condición de anonimato, estas personalidades dieron su opinión sobre los mismos temas arriba mencionados. Los entrevistados fueron:

- Un diputado federal del Partido de la Revolución Democrática.
- Una dirigente de una organización civil de voluntariado.
- Un integrante del cuerpo administrativo de la Suprema Corte de Justicia.
- Un director de la Secretaría de Gobernación.
- Un dirigente de una organización que trabaja sobre delincuencia juvenil.
- Un directivo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- La encargada del área de desarrollo social en un gobierno municipal.
- Una académica (política).
- Un dirigente de una organización campesina.
- Una investigadora y consultora
- Un ex diputado y ex encargado del área de ideología del Partido Revolucionario Institucional.
- Un ex diputado, ex alcalde y funcionario en diversas áreas del Gobierno del Distrito Federal.
- El encargado del área de participación ciudadana de un gobierno municipal.
- El secretario particular de un secretario de Estado.
- Un académico (comunicación).

Las entrevistas fueron conducidas por Georgina Flores Ivich entre octubre y noviembre de 2012. Los personajes clave no constituyen una muestra representativa de ningún grupo y sus respuestas no se pueden generalizar hacia una población más amplia. El valor de sus declaraciones consiste en que, dado su perfil, pueden ser considerados como un grupo de expertos cuyas apreciaciones tienen utilidad analítica en dos sentidos: 1) posibles explicaciones a lo observado en el EOP y 2) llamar la atención sobre aspectos no revelados por el EOP.

Las entrevistas son analizadas buscando estos dos tipos de aportación. Se procede detectando la existencia de patrones, por lo que el análisis se centra en las semejanzas (opiniones

<sup>6</sup> Jefe de la Unidad de Métodos de Información Estadística, FLACSO-México.  
El autor agradece el apoyo de Arturo Regalado en la asistencia de investigación.

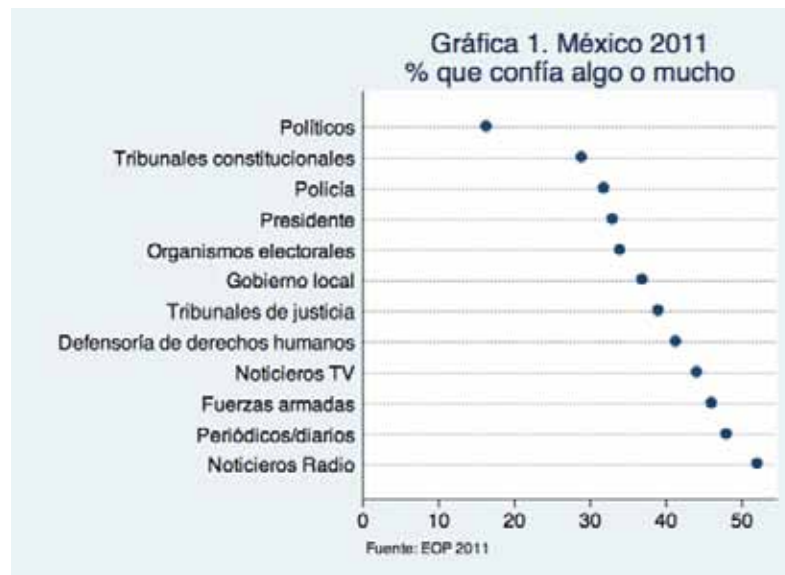


compartidas por la mayoría de los entrevistados o por grupos de entrevistados) y diferencias (opiniones generadas por uno o dos entrevistados, pero consistentes con la opinión mayoritaria o capaces de dar cuenta de dudas que éstas generan).

El documento se divide en seis secciones, cada una relativa a una de las dimensiones de la convivencia democrática arriba señaladas.

### 1. Confianza en las instituciones

Los problemas de confianza en las instituciones políticas y en la clase política en particular son endémicos no sólo a las nuevas democracias de América Latina, sino que se extienden a las democracias avanzadas. El EOP incluyó una serie de preguntas sobre el nivel de confianza en distintas instituciones públicas. La gráfica 1 presenta los resultados para México, indicando el porcentaje de los encuestados que afirmó confiar “algo” o “mucho” en cada institución.



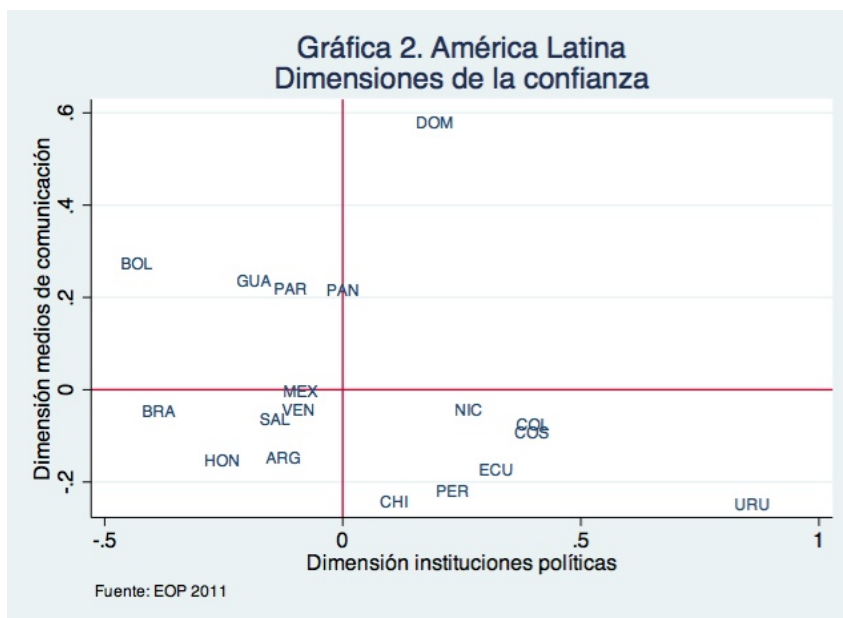
Los resultados indican, en primer lugar, un bajo nivel de confianza en los políticos. Con un 16% de aprobación, claramente se separan del resto de las instituciones, que reportan un 29% de aprobación (tribunales constitucionales) o más. El otro factor a destacar es que las instituciones que gozan de mayor nivel de confianza son ajenas al Estado, pues se trata de los noticieros de televisión, los periódicos y los noticieros de radio, con niveles de aprobación de entre 44 y 52%. La única institución estatal que corresponde a este grupo de mayor estima entre los ciudadanos es el ejército, con 46% de aprobación.

A fin de determinar si la sociedad mexicana presenta niveles atípicos de confianza o desconfianza, se realizó un análisis comparado de los datos. Con las repuestas a estas preguntas registradas en todos los países de América Latina, se llevó a cabo un análisis de componentes principales policórico.<sup>7</sup> Los resultados arrojan que los medios de comunicación (noticieros de radio, noticieros de televisión y periódicos) pertenecen a una dimensión subyacente, mientras que el resto de las instituciones pertenecen a otra dimensión.

A partir del mismo análisis, se generó un índice que informe sobre el nivel de confianza de cada individuo en ambas dimensiones. La gráfica 2 presenta el promedio de cada país de América Latina en cuanto a nivel de confianza en medios de comunicación y confianza en instituciones políticas. Dado que los índices son estandarizados y el cero representa la media de toda América Latina, se toma este valor como parámetro para determinar si un país dado tiene niveles “altos” o “bajos” de confianza en cada una de las dimensiones.

<sup>7</sup> Para cada institución, se pregunta si se confía en ella nada, poco, algo o mucho, respuestas que fueron codificadas con valores 1, 2, 3 y 4, respectivamente.

Nótese que presentar altos niveles de confianza en ambas dimensiones es más bien una rareza: ese cuadrante únicamente está ocupado por la República Dominicana. Es más común encontrar que los países que se destacan por altos niveles de confianza en una dimensión, presenten bajos niveles en la otra. Así, los tres países considerados como las democracias más desarrolladas de la región (Chile, Costa Rica y Uruguay) muestran altos niveles de confianza en las instituciones políticas pero relativamente bajos en los medios de comunicación. El cuadrante con bajos niveles de confianza en ambas dimensiones está bastante poblado.



México registra valores bajos en la dimensión de instituciones políticas, mientras que en la de los medios de comunicación registra un valor próximo al cero. Para evaluar si las respuestas dadas por el público mexicano se distinguen de las del resto de América Latina, se siguió un procedimiento simple: se realizó una regresión lineal en la que la variable dependiente es una variable dummy indicando a los entrevistados residentes en México. Cuando la variable dependiente es la dimensión de instituciones políticas, la pertenencia al México resulta significativa al 10%. Cuando la variable dependiente es la dimensión correspondiente a los medios, la pertenencia a México no resulta significativa en los niveles convencionales. Por lo tanto, en el contexto latinoamericano México se distingue por su bajo nivel de confianza en las instituciones políticas, si bien no en niveles tan extremos como los de Bolivia y Brasil.

¿A qué obedece esta desconfianza? Se preguntó a las personalidades clave sobre las posibles causas de la desconfianza en las instituciones políticas y los políticos. La respuesta más frecuente fue la corrupción. La corrupción hace que los ciudadanos perciban que los puestos públicos son una oportunidad para satisfacer el interés personal: “la concepción que se tiene de todo aquel que se mete al quehacer político es que es una gente que va en busca de un fácil lucro y beneficio personal... no sólo no nos cumplen nada de lo ofrecido, sino que además se quedan con nuestro dinero”.

La clase política, según otro informante, puede ser vista como vinculada incluso con grupos criminales. Una vez que la práctica de la corrupción es vista como generalizada, la política misma adquiere una mala reputación que no requiere de conformación fáctica: “tú asumes como ciudadano que el que está en el gobierno es corrupto”.

Uno de nuestros entrevistados ilustra lo que considera la percepción de la ciudadanía relatando la respuesta de su abuela cuando él le anunció que había sido electo diputado. Dijo la señora: “muchacho, ¿que de veras a ti no te gusta trabajar?”. Y remata el entrevistado: “En eso resumía lo que pensaba todo mundo: el político es el que menos trabaja y es el que más gana.”

Otras dos causas también mencionadas por nuestros entrevistados se refieren al desempeño del gobierno y a razones históricas. El mal desempeño es destacado por su contraste con las altas expectativas puestas por la población en el cambio democrático. Hay que recordar que, en México, la transición a la democracia es un fenómeno relativamente reciente, que se concretó en el año 2000 cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la presidencia por primera vez en prácticamente setenta años. Dice, sobre esto, un entrevistado:

el PAN [Partido Acción Nacional, en el gobierno entre 2000 y 2012] ha sido un buen administrador [y] estabilizador de la economía, pero por varias razones no pudieron crear la sensación de creciente bienestar social y económico de las familias mexicanas. De tal manera que lo que no hay en nuestro país es una equiparación entre transformación democrática y bienestar económico de la gente. Entonces, el hecho de que esto no pueda establecerse como un vínculo natural en la cabeza de la gente, pone un signo de interrogación acerca de la utilidad de la democracia.

Las explicaciones históricas indican que la desconfianza se debe a que la población sabe por la experiencia pasada que los políticos son malos gobernantes. Es decir, como en el pasado los políticos probaron comportarse de manera deficiente, la gente extrapola esa experiencia a la clase política presente. Una entrevistada, académica, profundiza más y ubica las causas de la desconfianza en el tipo de vínculo entre la ciudadanía durante la hegemonía del PRI:

Esa fuerte desconfianza que hay en las personas y en las instituciones se explica porque la forma en que nos hemos relacionado como individuos ha sido muy vertical. La relación que hay entre las personas se construyó en un sistema autoritario, en el que lo que importaba para lograr tus intereses dependía de los contactos verticales que tenías, no de tus méritos, de tu conocimiento o de tu desempeño. Fue una manera de relacionarnos.

Una explicación alternativa, menos mencionada pero sin duda interesante, señala que la desconfianza hacia los políticos es alentada por actores interesados. Uno de ellos consiste en los propios medios de comunicación: “está prosperando un discurso anti políticos, que tiene motivos muy objetivos [y] que es impulsado por los medios de comunicación, que propalan la desconfianza en los políticos con hechos reales, pero en ocasiones magnificándola y mostrando de la política solamente sus aristas más desfavorables”. Otro actor mencionado es la presidencia: la desconfianza hacia el Congreso “es desprestigio orquestado desde el Poder Ejecutivo para no tener contrapeso, más bien para doblar a su contrapeso”.

Se pidió a las personalidades clave que hicieran una valoración sobre los niveles de confianza pública para cada una de las instituciones enumeradas en la gráfica 1. Claramente, hay una coincidencia con los resultados del EOP en señalar los bajos niveles de confianza en la clase política. Uno de los entrevistados, dirigente social con antecedentes de pandillero juvenil, recurrió a su experiencia en este rubro para expresar su mala opinión de los políticos: “Mira, mi experiencia... me ha dejado bien claro [esto]: cuando estás en un grupo criminal y te vinculas al poder político, y no cumples, te asesinan”. Sin llegar a estos extremos, la coincidencia es absoluta en señalar la baja estima de los políticos entre la población. Uno de ellos, llega a notar que ésta es tan arraigada que ya no depende del buen o mal comportamiento de políticos particulares: “La imagen de los políticos va a estar muy desgastada, independientemente de que hagas bien o mal tu trabajo. Hay una historia detrás que nos predispone”.

Algunos casos, no obstante, se destacan por plantear algunos matices en esta apreciación. Uno de ellos destaca como una diferencia con el pasado autoritario la mayor comunicación, mayor cercanía y mayor rendición de cuentas de la clase política hacia la ciudadanía. Otro, por su parte, nota cómo, a pesar de todas las quejas y los resultados de las encuestas, la ciudadanía avala con su participación electoral a esa clase política de la que desconfía: “A pesar de la mala calidad de la oferta política que tenemos en México y de la mala imagen que tienen los políticos,

los ciudadanos saben que son los que hay, y eligen entre los que hay, aunque sea en una suerte de voto... resignado”.

En cambio, en lo que se refiere a los medios de comunicación, existe una divergencia importante. Como vimos, los medios de comunicación tienen niveles de confianza que, como conjunto, superan al que tienen las instituciones político estatales. Sin embargo, entre las personalidades clave prevalece una opinión muy diferente. Buena parte de los entrevistados considera que los medios no gozan de confianza. Entre las razones se menciona la alta concentración del sector televisivo, la sospecha de que obedecen a intereses poderosos y la disposición a tergiversar los hechos: se habla de un “cerco mediático para que no se conozca lo que está sucediendo”, así como de manipulación deliberada: “lo que ellos quieran es lo que van a transmitir y es lo que van a sembrar en el televidente”. En estas condiciones, no es posible crear confianza: “Los medios deben dar formación a la gente para que la gente se forme una opinión, y si la información está cargada hacia un bando, la gente empieza a desconfiar”. Incluso entre quienes consideran que los medios gozan de la confianza de la población, algunos plantean que esto sólo sirve para fines distintos a los informativos: la gente le cree, dice un entrevistado, pero “son unos instrumentos de colonización mental, de dominio”.

En lo que se refiere al ejército, la institución del estado que mayor confianza produce, la opinión de las personalidades clave también presenta matices. Algunos entrevistados señalan que la confianza en la institución se funda en las tareas de asistencia de las que se ha encargado este organismo:

México es un país de nobleza, eficacia y distanciamiento con respecto a asuntos políticos en las fuerzas armadas. No tenemos injerencia abierta de los militares en asuntos públicos... de tal manera que las fuerzas armadas son visibles a los ciudadanos cuando desempeñan tareas nobles [como] auxiliar en desastres.

Sin embargo, varios de los entrevistados coinciden en señalar que la participación del ejército en el combate contra el crimen organizado desde inicios de la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012) ha producido un desgaste en términos de opinión, principalmente debido a los resultantes abusos en materia de derechos humanos.

Los datos de la encuesta no parecen confirmar esta impresión. Sin embargo, otros entrevistados señalan que el impacto de opinión de la participación del ejército en tareas de seguridad es diferenciado. De acuerdo con dos entrevistados, en las zonas del país más expuestas a la violencia del crimen organizado, el ejército tiene una buena imagen, mientras que los residentes de zonas relativamente tranquilas tienen una mala opinión. Otro entrevistado afirma que esta opinión es una función de la clase social: mientras que “la *high society*” ve con buenos ojos la participación del ejército en el combate al crimen organizado, “la gente humilde le tiene tanto miedo, y a veces más, a las fuerzas armadas que a los narcos”.

La defensoría de los derechos humanos, que en México es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), es bien valorada por la mayoría de las personalidades clave, lo que coincide con la ubicación en la confianza del público (segunda institución estatal, después del ejército). Sin embargo, llama mucho la atención como se vincula la defensa de los derechos humanos con la protección de delincuentes y la obstaculización de la justicia.

Este fue un punto resaltado en seis entrevistas. En uno de los casos, se afirmó que “el Estado se encargó de decir que lo que defienden son a criminales”. Otra entrevistada especuló que esta era una opinión común en la sociedad. El resto de los casos presentó este argumento como propio: “[La CNDH] Ha entorpecido el desempeño de averiguaciones, en asuntos policiacos, en todos los niveles. No dudo que haya abusos por parte de la autoridad; sin embargo, ahora privilegia el Estado el trato a alguien que realizó un delito frente a la autoridad, ha demeritado mucho y ha limitado el actuar de los policías”. Otra opinión: “El crecimiento de la delincuencia es en mucho culpa de derechos humanos”. Y una, más radical: “Los criminales se escudan en la

comisión. Valdría la pena hacer una revisión y una reforma porque creo que a los criminales se los tiene que tratar como a criminales, no como a personas”.

Otro punto de divergencia se refiere a los tribunales. En general, nuestros entrevistados se refirieron en sus respuestas al sistema de administración de justicia, coincidiendo en todos los casos en señalar serios problemas de confianza, basados en el desprestigio del sistema judicial, su burocratismo, ineficiencia, corrupción y su parcialidad. Como señala un entrevistado: “Para un ciudadano común es muy complicado obtener justicia frente a un corporativo, una figura política, un empresario”. Aunque estos problemas del sistema judicial mexicano pueden ser todos muy reales, las percepciones ciudadanas no necesariamente lo reflejan así. El órgano más relacionado con este tipo de tareas, los tribunales de justicia, aparece con un nivel aceptable de confianza, inmediatamente después de la CNDH. En cambio, la confianza de los tribunales constitucionales es la afectada, pues únicamente los políticos presentan niveles inferiores.<sup>8</sup>

La opinión pública y las personalidades clave coinciden en otorgarle un bajo nivel de confianza a la policía. Llama la atención, en cambio, el nivel apenas superior que registra el presidente (33% frente a 31.8%). La mayoría de los entrevistados afirma que el presidente goza de una confianza relativamente alta. Más allá de la diferencia con los datos observados, lo notable es que en distintas entrevistas surgió una diferencia entre el presidente Calderón como persona, por un lado, y la “imagen”, “figura” o “institución” presidencial, por la otra. Esta diferencia entre la institución y la persona que la ocupa no fue mencionada en ninguna de las otras instituciones.

Esta distinción es utilizada para sostener distintos argumentos. Un entrevistado afirma que el comportamiento de los últimos presidentes (refiriéndose a su falta de seriedad, o hasta de solemnidad) ha tenido como resultado una mella de la “imagen” presidencial. En cambio, otro declara que el presidente como persona puede recibir muchas críticas, pero que para los mexicanos no es aceptable “meterse con la figura presidencial”, por la que siente “respeto y admiración”. Asimismo, se mencionó que se atribuye a la institución un grado extremo e irreal de responsabilidad: “creemos que [el presidente] es el único que puede solucionar ¡todo! ... al mismo tiempo le echamos la culpa a él de todo”.

Entre las instituciones de carácter político, los organismos electorales y los gobiernos locales aparecen en lugares intermedios en el ordenamiento de confianza. Las personalidades clave resultaron, en cambio, más severas en su juicio respecto de los gobiernos locales, coincidiendo en señalarlos como instancias de baja confianza. En algunos casos, se destacó la inconsistencia entre las expectativas de la ciudadanía hacia los órganos de gobierno más cercanos a ella y el bajo nivel de atribuciones que les otorga un orden muy centralizado. En otros casos, se habló de la inconsistencia entre la democratización del país y el relativo autoritarismo sufrido en diversas regiones. Un entrevistado pone la mirada en la ausencia de rendición de cuentas, si bien de una naturaleza vertical: “El gobernador no tiene por qué reportar, entonces se vuelve amo y señor de su tierra... Que una autoridad no tenga a quien reportar, eso no genera confianza”. Otro entrevistado habla de la concentración del poder: “El gobernador o inclusive el mismo presidente municipal o el cabildo es ahí el rey absoluto del gobierno y el que controla todo y el que se siente dueño de todo el estado, y esto los hace que en lugar de buscar crear instituciones fuertes y sólidas en su estado buscan que la institución sea el gobernador o el presidente municipal”.

Con respecto a los organismos electorales, la mayoría de los entrevistados consideran que se trata de instituciones altamente confiables. El diseño institucional es referido como la fuente de esta confiabilidad. No tanto porque los encargados de estos órganos son electos por mayorías calificadas en el poder legislativo, como por el aspecto relacionado con la participación de los ciudadanos en la integración de las casillas el día de la jornada electoral.

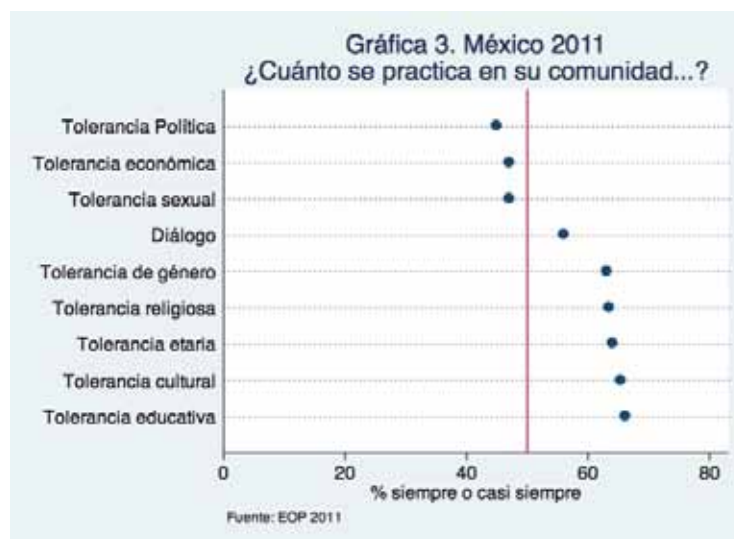
<sup>8</sup> Debe destacarse que, propiamente, en México no existe un tribunal constitucional. La Suprema Corte de Justicia es el órgano encargado de dirimir las disputas sobre constitucionalidad, entre otras funciones de control jurisdiccional.

Sin embargo, también hay una amplia coincidencia en el posible impacto de los cuestionamientos realizados por Andrés Manuel López Obrador a la imparcialidad con la que estos órganos deben conducirse.<sup>9</sup> Así, un entrevistado considera que la credibilidad de estos órganos se sostiene “a pesar” de estos cuestionamientos, mientras que otros dos entrevistados plantean una división de la opinión pública, con cerca de un 30% bajo la idea de que hubo fraude electoral. Otros consideran que estos cuestionamientos han incidido negativamente en la credibilidad de los organismos electorales: Así, dice uno, la reducción en la confianza en estos órganos se debe a una “política de desprestigio desde la oposición lanzada contra ellos”. Los términos utilizados por otro entrevistado son muy similares: “Esto es producto de una figura política que siempre ha llevado hasta sus últimas consecuencias los resultados de una elección”. Un tercero afirma: “en México se ha empezado a tener la costumbre de que si el resultado no le favorece a un candidato luego luego le echa la culpa a las instituciones electorales y alega que hubo fraude... y deja de reconocer los resultados”.

## 2. Tolerancia

Uno de los valores que más contribuyen a la convivencia en un contexto democrático es la tolerancia hacia la diversidad. Incluso en el caso en el que las leyes son favorables a la expresión de la individualidad, los distintos puntos de vista y las preferencias, dicha expresión puede ser inhibida por mecanismos coerción social que castigan la diferencia.

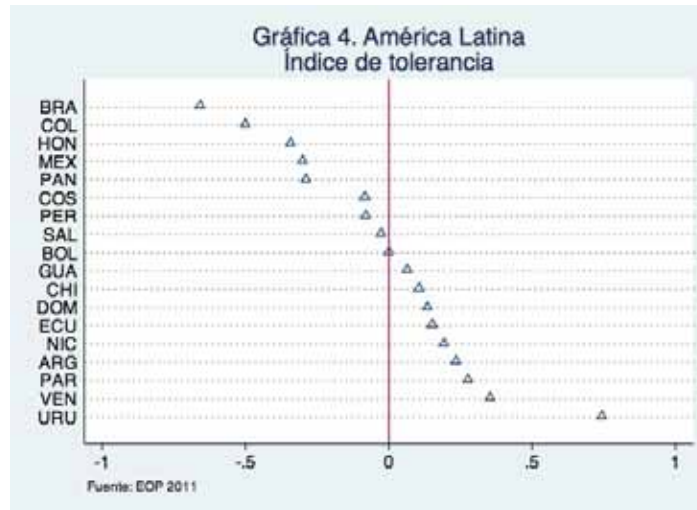
La EOP pide a los entrevistados que mencionen qué tanto se practica en su comunidad la tolerancia en distintas dimensiones. La pregunta así formulada, pidiendo una descripción del ambiente más que una declaración sobre los valores propios, tiene la ventaja de que elimina presiones normativas hacia el entrevistado y se presta menos a la sobre estimación. La gráfica 3 presente el porcentaje que responde “siempre” o “casi siempre”.



Es interesante notar que surgen dos grupos de respuesta. Por un lado, con menos de 50%, tenemos tres dimensiones de la tolerancia que, en un sentido histórico, pueden ser consideradas “clásicas”: la política, la económica y la sexual. En el otro grupo, con respuesta de más de 60%, están dimensiones de la tolerancia que podemos considerar más recientes (si bien no menos importantes), como son género, etaria, cultural y educativa. La única dimensión clásica que aparece en este grupo de alta respuesta es la tolerancia religiosa (tal vez un triunfo de décadas de construcción de un Estado laico). Este déficit de tolerancia en sus aspectos más básicos es un primer punto a destacar.

<sup>9</sup> Andrés Manuel López Obrador fue candidato a la Presidencia por el Partido de la Revolución Democrática en las elecciones de 2006 y de 2012. En ambas ocasiones obtuvo el segundo lugar y, también en ambas, rechazó la validez de los resultados oficiales.

A continuación, corresponde determinar cómo se ubica México en cuanto a tolerancia con relación a América Latina. Para ello, se llevó a cabo un análisis de componentes principales policórico, con las respuestas a todas las preguntas enumeradas en la gráfica 3.<sup>10</sup> Se encontró que todas ellas pertenecen a una sola dimensión subyacente. A partir de este análisis, se construyó un índice de tolerancia para todos los individuos encuestados. La gráfica 4 muestra el promedio del índice para cada país de América Latina.



Aunque el valor promedio de México no es tan extremo como el presentado por Brasil y Colombia, es claro que pertenece a un grupo de baja tolerancia, junto con Honduras y Panamá. La ubicación de México probó ser significativa al 1%, con el mismo método antes señalado.

Las personalidades clave entrevistadas para este trabajo coincidieron en caracterizar a la sociedad mexicana como altamente intolerante y discriminatoria. El racismo es una de las propiedades más mencionadas, en particular contra los indígenas, pero también se habla de discriminación por motivos económicos, que se expresa en segregación geográfica. “Unos grupos discriminan por color, otros por recursos económicos, otros discriminan por gustos”.

Sólo tres entrevistados perciben un ambiente de tolerancia. Uno de ellos habla de una “tolerancia infinita”. Otra, más matizada, afirma que la juventud es menos propensa a la intolerancia. Uno más, considera que hay un exceso de tolerancia, que ha llevado a “esta descomposición en la sociedad. Este país necesita un buen manazo en la mesa para que podamos reaccionar. Si no hay disciplina el país no va a avanzar”.

Frente a estas vertientes de discriminación e intolerancia, de carácter relativamente estructural, algunos entrevistados señalan nuevas formas de intolerancia fomentadas desde el liderazgo político. Uno de los entrevistados destaca el papel jugado por el discurso de López Obrador, en el que “el que discrepa es traidor, el que discrepa es de la mafia o el que discrepa es un colaboracionista”. La descalificación del adversario, añade, impide el diálogo.

Desde el aparato gubernamental, también se ha fomentado la intolerancia. Según un entrevistado, el gobierno “ha usado las instituciones para discriminar”. Dado su carácter conservador en el terreno moral, “ha tenido una agenda... sumamente restrictiva en términos de libertades individuales, en esta dimensión del respeto y de la tolerancia”. Otro entrevistado indica que la política de combate al crimen organizado ha generado a una nueva población discriminada, consistente en los familiares de las personas asesinadas: “si a ti te asesinan un hermano entonces ya nadie más se junta contigo. Porque eres criminal, si tu hermano murió en el fuego cruzado la gente piensa que en algo andaba”.

<sup>10</sup> Las respuestas posibles son nunca, casi nunca, casi siempre, siempre, que fueron codificadas como 1, 2, 3, y 4, respectivamente.

Cuatro personalidades clave señalan una suerte de doble moral o “doble estándar” en lo que se refiere al valor de la tolerancia: “El discurso de la tolerancia está muy arraigado en México... A la hora de las actitudes individuales específicas, no lo somos tanto”. Existe una contradicción entre los valores a los que la gente dice adherir y la práctica cotidiana:

Porque todo mundo... les encanta el discurso de la equidad de género, les encanta el discurso del feminismo, les encanta el discurso de la protección de los derechos de las minorías y ¡qué barbaridad con los indígenas, y qué barbaridad con los homosexuales! Que hay que ser incluyentes. A todo mundo le encanta el discurso, pero cuando hay que ponerlo en práctica, seguimos siendo una sociedad terriblemente discriminatoria, terriblemente machista, terriblemente elitista.

De hecho, uno de nuestros entrevistados no pareció percibir la ironía de introducir un lenguaje de contenido altamente misógino en medio de una honesta defensa de la tolerancia.

De acuerdo con otra de nuestras entrevistadas, esta aceptación insincera del valor de la tolerancia sólo por no contravenir lo socialmente aceptado tiene consecuencias sobre el tipo de deliberación pública que se construye:

Sí hemos avanzado en el tema de tolerancia en el sentido que... convivimos diferentes formas de pensar... No sé si sea una tolerancia como vocación. No sé si sea una tolerancia de en verdad respetar lo que tú piensas. Creo que más bien es individualismo; es “ya ni me interesa, ni me voy a poner a discutir contigo, mejor no nos peleamos, ahí la dejamos”.

Para cerrar esta sección, conviene mencionar que cuatro entrevistados destacaron los avances registrados en materia de tolerancia a partir de la aprobación, en fechas recientes, de leyes como la despenalización del aborto y la unión civil de parejas homosexuales en el Distrito Federal.

### 3. Capital social

Además de la confianza en las instituciones, los niveles de confianza interpersonal y de integración en la comunidad suelen ser vistos como indicativos del grado en que una democracia se sustenta sobre vínculos ciudadanos sólidos. El EOP llevó a cabo una serie de preguntas que tienen que ver con el grado en que las distintas personas pueden sentirse como miembros aceptados de la comunidad. Las preguntas se refieren al grado de discriminación hacia los que son distintos, si se puede confiar en las demás personas, si la gente está dispuesta a ayudar en caso de problemas, si las personas entrevistadas se sienten aceptadas tal y como son, y si los extranjeros se integran a la comunidad.

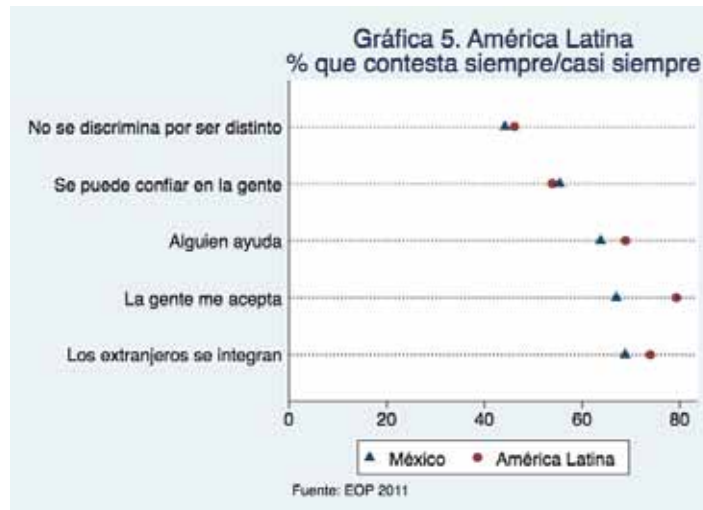
La gráfica 5 presenta el porcentaje que contesta “siempre” o “casi siempre”, tanto en México como en el resto de América Latina. Para México, la ausencia de discriminación (en 46%) y la confianza en los demás (54%) pueden aparecer como relativamente bajas en comparación con la disposición a ayudar, la percepción de aceptación y la integración de extranjeros, que presentan incidencia de entre el 70 y el 80%.

Ahora bien, nuestra técnica simple de comparación nos lleva a una conclusión diferente.<sup>11</sup> De hecho, México no se distingue de América Latina en lo que se refiere a la ausencia de discriminación y la confianza en la gente, pues la pertenencia a este país reveló no ser significativa. En cambio, a pesar de que los valores son altos en términos absolutos, comparativamente México presenta déficits de integración en la posibilidad de recibir ayuda, la percepción de aceptación y la integración de los extranjeros, pues su incidencia es inferior que

<sup>11</sup> En este caso, se realizó una regresión logística en la que la variable dependiente es la respuesta “siempre” o “casi siempre” (frente a “nunca” o “casi nunca”). La variable independiente fue la indicación de si el entrevistado reside en México.



en el resto de América Latina, y la diferencia es significativa (al 5%, al 1% y al 5%, respectivamente).



Las personalidades clave coinciden en dar un enorme peso a la discriminación, si bien, como hemos señalado, no hay nada atípico en los niveles de México en el contexto latinoamericano. Dos de ellas hacen observaciones interesantes al vincular la discriminación con la cultura del país. Uno de los entrevistados la asocia con una mentalidad conservadora y tradicionalista. Otro, advierte sobre el problema de que la discriminación esté arraigada en la mentalidad: “Lo terrible es cuando [la discriminación] es cultural, porque lo político se arregla, pero la cultura es lo que lo hace permanente, irreversible”.

Asimismo, salvo en cuatro testimonios, los entrevistados destacan los niveles de confianza interpersonal, a pesar de que los niveles en México no difieren respecto a lo observado en el subcontinente. De hecho, para un entrevistado esta actitud de confianza es tenaz: “Le das confianza a alguien una, dos, tres [veces], y hasta que de plano ya estás muy pisoteado, es cuando ya retiras la confianza”. Como contrapunto, una entrevistada señala de manera irónica los límites de lo que se puede esperar desde un punto de vista institucional: “Depende de para qué [la confianza en los demás]. En que cumplan la ley, no. Le otorgamos tan poco valor a las normas y a la ley que muy difícilmente puedes confiar en que se va a cumplir una norma”.

Con respecto a la disposición de la gente a ayudar, nuestros entrevistados tienden en su mayoría a pensar que ésta existe, pero introducen ciertos matices. La disposición a ayudar está condicionada a la naturaleza del problema o al tipo de ayuda que se requiera. Para un entrevistado, es una actitud instrumental: “No es que no haya quién esté dispuesto a ayudar. Es que siempre lo hacen por interés, entonces cuando ya hay interés, pues es como una relación comercial”.

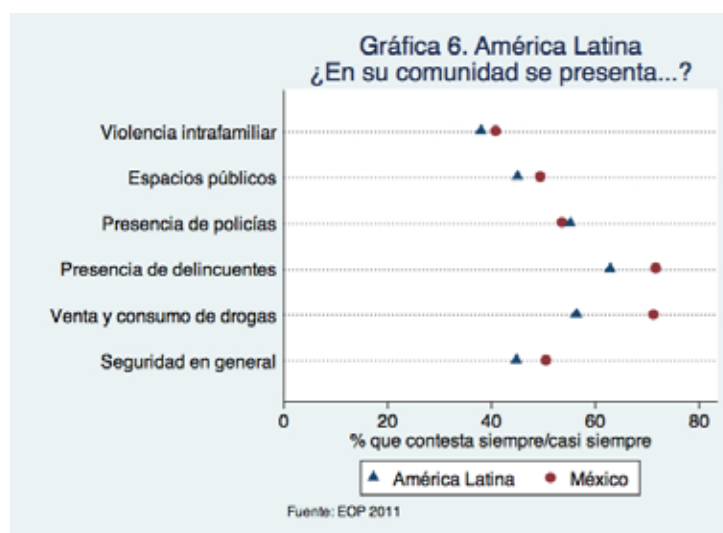
Finalmente, se registra poco acuerdo con respecto a la integración de los extranjeros. Para algunos, la integración es fácil y los extranjeros son bien recibidos. Una entrevistada llega a afirmar que la integración es “demasiado” fácil: “aquí tenemos el síndrome del colonizado y al extranjero se le da toda la hospitalidad del mundo”. Pero para otros, la integración nunca llega a ser plena, y puede ser obstaculizada por un discurso nacionalista. Uno de los entrevistados mencionó que se debe eliminar el artículo 33 de la Constitución, por considerarlo “deplorable” y un “atraso”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> El artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice “Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”, y faculta al ejecutivo para expulsarlos del territorio nacional.

#### 4. Violencia y seguridad

En los últimos años, el crimen organizado y los problemas de inseguridad han cobrado una enorme relevancia en todo el continente. Sin embargo, México es uno de los países que ha atraído mayor atención en este sentido, debido a la decisión del presidente Felipe Calderón de declarar un “guerra” contra el crimen organizado, la cual tuvo como consecuencia un incremento en el número de asesinatos hasta alcanzar niveles no vistos previamente. El EOP pidió a los entrevistados su valoración sobre el grado en que se presentan diversas condiciones relativas a la seguridad: violencia intrafamiliar, espacios públicos, presencia de policías, presencia de delincuentes, venta y consumo de drogas y seguridad en general. La gráfica 6 muestra el porcentaje que contesta “siempre” o “casi siempre”, tanto en México como en el resto de América Latina.

La prueba utilizada para evaluar los aspectos en los que México se destaca con relación a los demás países del subcontinente arroja resultados interesantes. Observamos que la pertenencia a México no produce una diferencia significativa con respecto al resto de los países en tres dimensiones de seguridad: violencia intrafamiliar, presencia de espacios públicos, y presencia de policías. Estas tres dimensiones pueden ser vistas como temas relativos a la seguridad ordinaria. En lo que México se destaca es en aspectos más directamente relacionados con un clima de inseguridad: la presencia de delincuentes, con una diferencia de nueve puntos con respecto al resto de América Latina (significativa al 1%), y la venta y consumo de droga, con una diferencia de cuatro puntos (significativa al 1%).



Que México se destaque en la percepción de criminalidad y acceso a drogas parece ser una consecuencia directa del contexto que está viviendo el país. En cambio, resulta desconcertante que supere en casi seis puntos (significativo al 5%) al resto de América Latina en cuanto a la percepción de seguridad en general. Aunque esto debe ser investigado con cautela, no se puede descartar la influencia de la composición de la muestra. En ella, tienen un gran peso los habitantes del Distrito Federal, entidad que estos años se ha mantenido más bien aislada del incremento en la violencia que ha sufrido buena parte del resto del país. Es posible que la opinión de este sector tenga un impacto moderador en el total, y que esto explique los resultados.<sup>13</sup>

En consistencia con los datos del EOP, las personalidades clave son unánimes al señalar que la presencia de delincuentes de alguna forma se han naturalizado: “Forman parte de la vida cotidiana, aunque no están siempre delinquirando”. Su presencia, según otro, incide en el

<sup>13</sup> Lamentablemente, la base de datos carece del identificador de la entidad, necesario para evaluar si esta especulación es correcta.

comportamiento de los individuos: “tienes que ser mucho más cuidadoso, pues sabes que andan constantemente buscando una oportunidad de distracción tuya o de descuido tuyo para atraparte”. El mismo nivel de coincidencia encontramos en el otro tema en el que se destaca México, que es la venta y el consumo de droga. Se señala cómo México ha dejado de ser una zona de mero traslado de la mercancía hacia los Estados Unidos, para convertirse en un punto de consumo. La droga está disponible y es accesible, y “el consumo de drogas empieza a verse como una cuestión normal”.

Sobre el resto de los puntos, en los que la percepción en México es igual que en el resto de América Latina, llaman la atención un par de regularidades. La primera se refiere a la policía: prácticamente todos los entrevistados afirman que existe una gran presencia policiaca, pero resulta ineficaz. Lo notable de esto no sólo es que para la opinión pública mexicana no hay nada de particular en lo que se refiere a la presencia de la policía, sino que la estrategia del gobierno de Felipe Calderón consistió en incrementar las funciones del ejército a costa de las de la policía. Aunque se habló de profesionalizar a la policía, en los hechos ésta redujo su perfil y no se tomaron medidas para incrementar el número de efectivos.

El otro punto a destacar se refiere a la violencia intrafamiliar. El tratamiento de este tema por parte de los entrevistados es el de una certeza de su realidad, pero a la que se tiene acceso por mecanismos poco claros. Según una visión compartida, se conoce la existencia del problema, que se tiene como extendido, pero nadie habla de ello. Dice un entrevistado: “es muchísimo más grave de lo que pensamos... se sabe y también todo mundo dice ‘que pena, es gravísimo’ pero nadie hace nada”. Una vía de investigación tendría que explorar de qué manera la gente forma sus juicios sobre este asunto, toda vez que nunca parece existir una observación directa y, en ocasiones, parece que se juzga como “natural” que exista, aunque no se le observe, dado el contexto cultural (por ejemplo, el marcado por el machismo).

¿Cómo perciben los entrevistados la política de combate al crimen organizado? Al respecto, uno de ellos señala: “Creo que Calderón tiene un acierto y un error... El acierto es querer enfrentar la delincuencia, nadie regatea eso; qué bueno que enfrentaste a la delincuencia. El error fue la estrategia equivocada”. Esta frase sintetiza la opinión general entre las personalidades clave. Parece ser, y valdría la pena explorar hasta qué punto es así, que el gobierno de Calderón fue convincente al argumentar que la situación era tan grave, que no tuvo más alternativa que hacerle frente. “El Estado Mexicano está amenazado por la existencia del narcotráfico. No solamente es una poderosísima economía paralela que no paga impuestos, sino que es un ejército paralelo que trata de imponer su ley por la violencia. Entonces, yo creo que el Estado no tenía de otra”. En otros términos: “La seguridad nacional no es un tema generado por el gobierno. Traemos un problema de toda la vida por la complacencia y el fomento de los gobiernos hacia la delincuencia... Las muertes no son generadas por el gobierno, sino por los grupos delincuenciales que están arrebatando los espacios para poder delinquir”.

Ahora bien, aunque la necesidad de atender el problema es reconocida, la observación de los resultados obtenidos por la política ha llevado a concluir que la estrategia escogida fue inadecuada: “Los resultados están a la vista, ¿no? Tenemos una violencia desbordada, un Estado corrompido o infiltrado, ¿no? Digamos, un Estado infiltrado en altos niveles y una corrupción que ha penetrado en los niveles más altos sin lugar a dudas.... 60 mil muertos es la cifra propia de una guerra civil”.

Las críticas a la política de seguridad son muy variadas. Se menciona, por un lado, una planeación insuficiente, que va desde la ausencia de un diagnóstico adecuado de la situación, hasta la carencia de los presupuestos necesarios para atacar el problema: “No tienes una estrategia de inteligencia para poder hacer detenciones quirúrgicas. No tienes un sistema de prevención social frente al crimen organizado... No tienes una cultura anti mafia del poder judicial; más bien tenemos una cultura mafiosa del poder judicial”. En esta línea, también fue mencionado el desconocimiento de la magnitud de lo que implicaba el enfrentamiento con el crimen organizado: “Tú la guerra la declaras con el mayor conocimiento de las capacidades

bélicas y logísticas y de inteligencia del contrincante y las tuyas. No puedes declarar una guerra... si sabes que serás aplastado o que tus posibilidades de triunfo son inexistentes”.

Una entrevistada considera que no existen las propiedades de una política pública exitosa:

Una de ellas es que esté sujetas a evaluación. [La política] tiene que adaptarse, contextualizarse, ver bajo qué condiciones funciona y bajo qué condiciones no... La flexibilidad es algo que se exige de las políticas. La adaptación es una condición de su éxito. Lo primero que hay que hacer es flexibilizar la política de seguridad para adaptarla al contexto local, municipal. Lo que funciona en un estado no necesariamente funciona en otro... Hay muy poca claridad sobre los resultados que esperamos y en qué momento. ¿Qué busca la política de seguridad? Acabar con los narcos, reeducar a la gente, evitar que el crimen les de trabajo, acabar con la violencia... o todas al mismo tiempo, pero hay que tener prioridades... Es muy necesario involucrar a la sociedad en el proceso de evaluación y de funcionamiento de las políticas.

En dos entrevistas, finalmente, fue cuestionado el costo de la política en términos de los perjuicios hacia la población civil y el costo desde la perspectiva de los derechos humanos:

Ha sido una estrategia fallida porque no desmanteló a los cárteles y porque... [el] combate a los delincuentes significó que aumentaran las disputas entre ellos, y estas disputas implican crímenes y enfrentamientos en público, que afectan a personas no comprometidas con estos grupos; y en segundo lugar, porque aumentó la presencia del ejército en las calles y esto ha implicado muchos abusos contra los ciudadanos.

Un entrevistado apunta que el enfoque que concibe a la seguridad como opuesta a los derechos humanos termina por minar la eficacia de la estrategia de seguridad:

Es una política de seguridad que... ha comprado esta falsa disyuntiva entre seguridad y derechos humanos... Entonces, en el ánimo de generar una percepción de que se está actuando en contra de la inseguridad, en realidad se está actuando contra muchas personas con las que no hay suficientes elementos de prueba, no hay debidos procesos. Eso tiene una razón de ser, no es nada más una cuestión de doctrina de los Derechos Humanos. Eso también da certeza jurídica, da certeza de que se está actuando en contra de los verdaderos culpables.

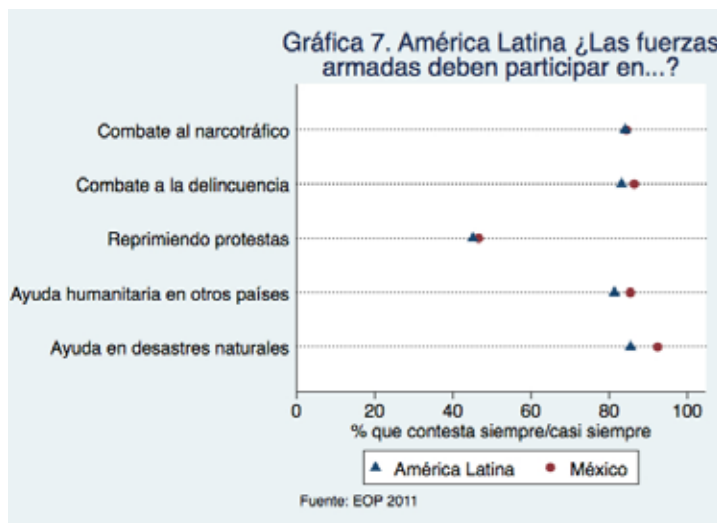
En algunas entrevistas se discutieron las motivaciones subyacentes en la decisión del presidente Calderón para hacer del tema de seguridad y el combate al crimen organizado el sello distintivo de su gobierno. Se mencionó la necesidad de legitimar su gobierno frente al cuestionamiento sobre la legalidad de su triunfo electoral.<sup>14</sup> Esto, según una entrevistada, produjo una brecha en el respaldo social hacia su política:

Él buscaba una forma de legitimación ... No fue lo que la gente pidiera... No somos una sociedad que saliera a decir ‘Gobierno, acaba con ellos’... Socialmente no hay un apoyo a él... nunca pudo convocar a que la sociedad dijera vamos a tener costos, va a ser terrible, tendremos que meterle dinero. O sea, va a haber consecuencias muy graves pero asumimos que eso es lo que debe ser. La sociedad dijo: “Calderón... ni estás ganando, ni la sabes hacer [la guerra] y yo prefiero vivir tranquilo aunque signifique que tu pactes con ellos”.

Ahora bien, como consecuencia de esta estrategia de seguridad, el ejército a adquirido una visibilidad y un protagonismo que no se había visto en muchos años. Cabe preguntarse si esto ha afectado la forma en que esta organización es percibida por la población, y si en México,

<sup>14</sup> En las elecciones de 2006, Felipe Calderón obtuvo el primer lugar con una diferencia de menos un punto porcentual sobre Andrés Manuel López Obrador. Éste se dijo víctima de un fraude electoral y llevó a cabo diversas movilizaciones en protesta.

actualmente, su legitimidad se ha visto afectada positiva o negativamente. En el EOP se preguntó sobre lo apropiado de la participación del ejército en diversas tareas. La gráfica 7 muestra los resultados.



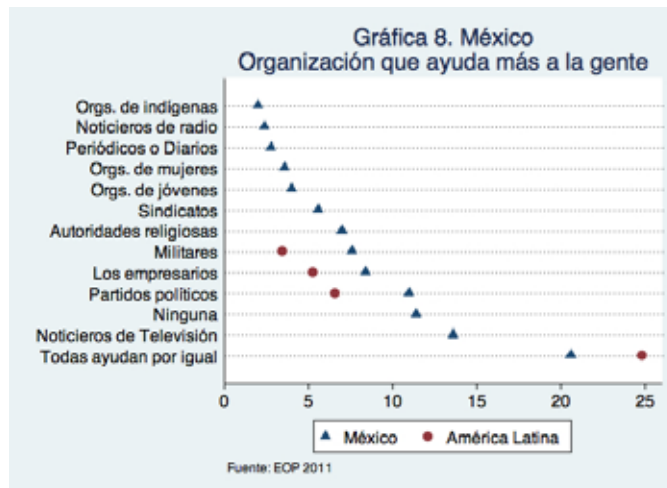
En primer lugar, destaca que la participación del ejército en tareas de seguridad es muy bien vista. En México, el 84% aprueba la participación del ejército en el combate al narcotráfico y 86% aprueba su participación en el combate a la delincuencia. Sin embargo, estos niveles no se distinguen en los registrados en el resto de América Latina, por lo que la valoración del público de las tareas de seguridad emprendidas por el ejército parece ser una corriente regional, más que producto de las particularidades de un país. Cabe aclarar que esto no se transforma de inmediato en la aprobación de una politización de las tareas del ejército o en un impulso que ponga en peligro la democracia. Ni en México ni en la generalidad del resto de América Latina se ve bien que éste participe en la represión de opositores.

En cambio, México tiene un carácter distintivo en lo que se refiere a las tareas de asistencia a la población civil realizadas por las fuerzas armadas. Si bien la aprobación de este tipo de labores es muy alta en todo el continente (mayor al 80 por ciento), en México se registra un nivel de apoyo (superior en siete puntos al de la región) a la ayuda humanitaria en el extranjero y a la ayuda en desastres naturales. La diferencia es significativa al 5 y al 1%, respectivamente.

## 5. Organizaciones y representación

El creciente escepticismo hacia la clase política y las instituciones políticas pone en el centro de atención el tema de la representación. El entramado democrático se supone diseñado para fomentar en los gobernantes una actitud de promoción de los intereses y preferencias de sus representados. Cuando la población duda que esta actitud caracterice a las personas elegidas por el voto, cabe preguntarse si existen formas emergentes de representación. El EOP preguntó, de entre una serie de organizaciones, cuál ayuda más a la gente. La gráfica 8 muestra los resultados para México. Únicamente se muestra resultados para el resto de América Latina en aquellos casos en los que la diferencia con México sea significativa desde el punto de vista estadístico. Se trata de tres organizaciones para las que el público de México asigna una mayor capacidad de ayuda que el resto de la gente: los empresarios, los militares y los partidos políticos.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> La respuesta “todos ayuda por igual” presenta una menor respuesta en México que en el resto. Esto es el impacto de las organizaciones que reciben un mayor respuestas.



Este tal vez sea el aspecto en que notamos mayores divergencias entre la opinión pública y el grupo de personalidades clave entrevistadas para este trabajo. Los partidos políticos aparecen como la segunda organización con más menciones, con 11% (4.4 puntos por encima del resto de América Latina). Esto, claramente, resulta sorprendente a la luz de la información previa, como la baja confianza en los políticos. Los entrevistados clave coincidieron en su escepticismo sobre la capacidad representativa de los partidos. En distintas conversaciones, se hizo referencia de una forma u otra a una brecha entre los intereses de los partidos y las necesidades de los electores. Así, se mencionó que los partidos anteponen los intereses de la bancada parlamentaria frente a los de los ciudadanos, que únicamente consideran a la población cuando hay elecciones o que sólo escuchan a la ciudadanía cuando “pueden sacar un beneficio propio”.

Sin embargo, en dos entrevistas fueron mencionados aspectos de la relación entre ciudadanía y partidos políticos que podrían dar cuenta de estos relativos niveles de reconocimiento entre el público. En una de ellas, se concede que los partidos tienen un espectro de representación muy limitado, pero, se acota, “la eficacia del clientelismo que realizan radica en que son gestores muy eficaces de reivindicaciones muy específicas de la gente que se acerca a los partidos”.

En el otro caso, se hace referencia a un cambio en la forma en que los políticos se relacionan con la población inducida por la competitividad electoral. Desde que el PRI perdió la presidencia en el año 2000,

más instituciones políticas comienzan a preguntar cómo mejorar, cuáles son tus necesidades, cuales son tus intereses... Ya hay ese interés por conocer las necesidades... No sé si [es] el primer paso para llegar a ese enlace de representatividad sea el preocuparme [por] qué te interesa, qué necesitas, cómo puedo mejorar, y eso será representado en el transcurso del tiempo en una mejor representatividad, en una mayor identificación con ese ciudadano en el legislativo. Hoy no siento que yo me identifique con un senador por lo que está haciendo, pero el hecho de que haya partidos que se interesen por escuchar qué necesito o cómo puedo mejorar, creo que es un primer paso.

A continuación de los partidos políticos, son mencionados los empresarios (8.4%). Para la mayoría de nuestros entrevistas clave, los grupos de empresarios, los sindicatos y la Iglesia constituyen en lo fundamental grupos de presión; es decir, organizaciones que responden a los intereses de sus agremiados. En el caso de los sindicatos, se menciona que pueden promover los intereses de los trabajadores, aunque varios entrevistados los ven más bien como vehículos de promoción de los líderes. Respecto de las autoridades religiosas, en algunas entrevistas se les reconoce la representación de la feligresía y la posibilidad de interlocución. Sin embargo, en los más de los casos se considera que la cúpula religiosa aprovecha su autoridad moral para promover sus propios intereses: “En el mundo las iglesias suelen tener un papel de

reivindicación y mediación de asuntos sociales. En México [en cambio] durante mucho tiempo la iglesia dejó, soslayó esas tareas y la cúpula se dedicó a gestionar sus privilegios con el Estado”.

Los grupo de empresarios, decíamos, son vistos de manera similar. Sobre su capacidad representativa se dice, por ejemplo: “Sí. Normalmente para sus intereses, no para los intereses de una comunidad más amplia” o “Representan a su sector y a sí mismos”. Sin embargo, en cuatro entrevistas se hizo alusión a las obras de beneficencia en las que participa el sector privado, principalmente aquellas que, como el Teletón, tienen una difusión masiva a través de la televisión. Los entrevistados fueron muy enfáticos en poner en duda el carácter altruista de las motivaciones de estos actos:

Ellos ayudan [sólo en] la manera en que a sus intereses conviene. No hacen una ayuda en los temas de fondo... en el momento en que a la población hay que brindar[le] un mejor servicio o darle un mayor bienes y demás, en eso ya no se meten. O sea en esas cuestiones que sí podrían generar cambio en la ciudadanía no se meten porque no les conviene.

En cualquier caso, una explicación a explorar consiste en determinar hasta qué punto la clase empresarial ha logrado transmitir una imagen positiva a través de este tipo de acciones.

La mención a los militares (7.6%) es muy próxima a la de los empresarios y se separa en más de cuatro puntos del resto de América Latina. Cuando se pregunta a las personalidades clave sobre la capacidad representativa del ejército, la reacción general es de desconcierto, señalando (sin duda con razón) que esa no es la función de las fuerzas armadas. Se menciona, en cambio, que se ocupan de la “defensa del Estado”, la “seguridad nacional” y de ser “puente de auxilio” “ante una inundación, un sismo, ante un problema grave, ante un desastre natural grave”. En el cumplimiento de estas labores, coinciden la mayoría de los entrevistados, la población tiene aprecio y respeto por las fuerzas armadas. Llama la atención que no se considere la posibilidad de que la población, al menos en las zonas afectadas, valore el cumplimiento de las tareas de seguridad.

Los noticieros de televisión resultan ser la entidad con mayor número de menciones, mientras que los noticieros de radio y de los periódicos aparecen muy alejados, en el penúltimo y antepenúltimo lugar. En esto, no existe una diferencia significativa entre México y el resto de América Latina. Lo que llama la atención es el enorme consenso entre las personalidades clave en calificar a las cadenas televisión como identificadas con el *establishment*, “muy capturados por intereses y actores que tienen ciertas visiones de la realidad”. En ese sentido, se acusa una propensión a faltar a la verdad, ocasionada por la alta concentración y la falta de competencia que caracteriza al medio en México.

Es posible que todo esto sea correcto en términos de los contenidos informativos de los noticieros de la televisión. Sin embargo, algunos entrevistados sugieren la posibilidad de que la ciudadanía les vea otro tipo de utilidad, como un canal para elevar demandas al gobierno y generar presión política. De acuerdo con un entrevistado, la gente comienza a razonar de esta forma: “si logramos que esto aparezca en periódico fulano, o que lo diga Carmen Aristegui, nos van a oír. Si denunciamos al funcionario que no nos recibe y la damos a cartas del lector y se arman cadenas”. Otro entrevistado detecta una forma de relación mutuamente beneficiosa entre medios y ciudadanía alrededor de la exposición de demandas: “Los medios, en ocasiones, logran consolidar audiencias gestionando decisiones y medidas de la autoridad respecto de núcleos muy específicos... Tenemos entonces una sociedad que se vuelve muy hábil para quejarse y que encuentra opciones para expresar sus quejas en espacios muy variados, particularmente en las clases medias”.

Un último aspecto que llama la atención es el enorme contraste entre la buena opinión que generan entre nuestros entrevistados las organizaciones de mujeres, indígenas y, en menor medida, jóvenes, por un lado, y el bajo nivel de respuesta que presentan en el EOP. En general,

estas organizaciones reciben el reconocimiento de las personalidades clave y se las considera relevantes, exitosas y promotoras de una agenda importante. Esta actitud favorable no se corresponde con la utilidad de estas organizaciones percibida por la opinión pública: las tres aparecen en los niveles más bajos de reconocimiento.

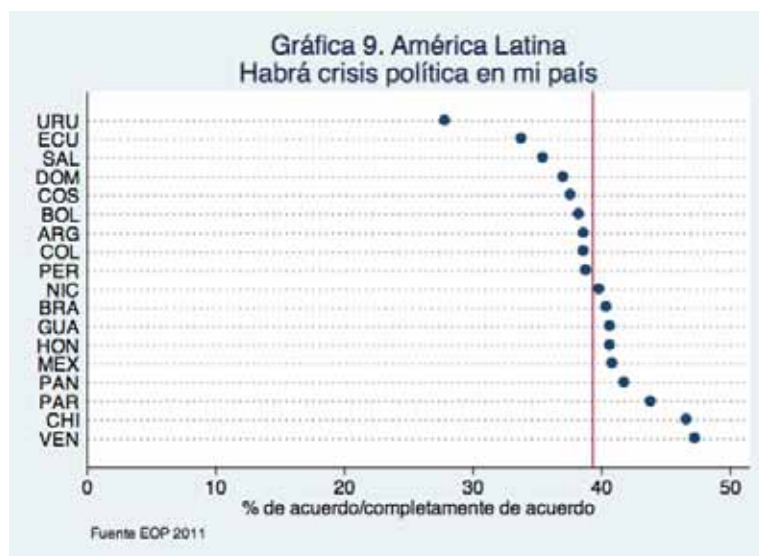
Alguna de las personalidades clave, no obstante, señalan que estos grupos temáticos pueden llegar a tener una agenda restrictiva, poco atractiva para públicos más amplios. Otras ponen en cuestión la representatividad de estas organizaciones con relación a los grupos cuyos intereses afirman promover. Es posible que estos factores estén incidiendo en la baja capacidad de ayuda que percibe el público. En cambio, por su ubicación política y social, los personajes clave podrían ser más proclives a valorar la defensa de grupos objeto de discriminación (mujeres e indígenas), así como a destacar el papel de estas organizaciones en el contexto más amplio del cambio democrático. Como lo pone un entrevistado:

Necesitamos organizaciones que busquen acercar la ciudadanía con todos estos factores de poder. Son indispensables... están en ese proceso de entender cuál es su papel dentro de la sociedad mexicana y en la sociedad civil. Yo creo que todavía no es muy clara su efectividad, el impacto no es tan claro, están en proceso.

## 6. Conflicto social

Una situación que combina recesión económica, problemas de seguridad y dudas sobre la representación potencialmente podría derivar en una intensificación de los conflictos y poner en riesgo la estabilidad. En México, el incremento de las protestas públicas por motivos políticos y sociales ha sido parte del proceso de democratización. Es posible que esto produzca en la población la expectativa de que el orden institucional se verá quebrantado. En el EOP se pregunta a los entrevistados si creen que habrá una crisis política con protestas sociales en el país. La gráfica 9 presenta el porcentaje que, por país contesta “de acuerdo” o “totalmente de acuerdo”.

En términos generales, la respuesta registrada en la mayoría de países está dentro de un intervalo de entre 37% y 42%. Esto puede considerarse relativamente alto, pero el valor registrado en México (40.8%) no constituye una excepcionalidad.



Las personalidades clave tienden a ser consistentes con esta visión. Aunque en general se prevé que las protestas continuarán, prácticamente ningún entrevistado prevé que esto derive en una situación de alteración de la paz o quebrantamiento de la institucionalidad. “Yo creo que México es un país extraordinariamente pacífico; considerando los enormes problemas que tiene.... hemos visto países con niveles de violencia muy altos que no corresponden a nuestra



situación... Entonces, yo estoy sorprendido de lo pacífico que es el país en materia social”. Aunque existen conflictos “esto no está representando un gigantesco descontento social, lo que se entiende como social”.

Esto no quiere decir que la estabilidad se sustente en la conformidad con los términos del orden imperante. Dice una entrevistada: “Yo veo pocas protestas, pero al mismo tiempo mucha insatisfacción y pocas respuestas y una falta de liderazgos”. En algunas entrevistas, se alude a problemas de acción colectiva como el factor que inhibe la transformación del descontento en protesta organizada. Dice un entrevistado: “Movimientos sí hay. O sea, sí hay movimientos pero no organizaciones”. De manera más bien vaga, se alude a un ambiente poco propicio: “cada vez tenemos un sistema político que conspira contra la posibilidad de organización y conspira contra la posibilidad de manifestación clara”. Como resultado, se tiene una atomización con actitudes que rehúyen a la acción en grupo: “lo que está diciendo el ciudadano común y corriente es: ‘a mí déjame mis cosas. Tú gobierno, no te metas conmigo; si no me vas a dar nada, por lo menos no me molestes. Yo necesito sacar mi chamba, sacar adelante mis hijos. Mientras no me toques un interés personal... no salgo”.

En algunas de las entrevistas se puso en duda la naturaleza de las motivaciones subyacentes a la protesta social. En estos casos, se considera que el motivo declarado de la protesta no es el objetivo real de la movilización, que consiste más bien en fortalecer políticamente al liderazgo.

Es el *modus operandi* de este tipo de grupos. No se manifiestan por algo que estén luchando legítimamente, sino para mostrar su brazo, de lo que son capaces. Para que las autoridades digan: con éste hay que tener cuidado. No tienen un objetivo puntual. Tú te acercas a una movilización y le preguntas a la señora “¿por qué estás aquí?” [y te contesta] “no sé, me dijeron que me iban a dar 200 pesos y aquí estoy”. Van para demostrar el músculo. No va a pasar a más.

De acuerdo con una versión, la protesta se convierte en una forma de obtener concesiones sin pasar por los mecanismos formales de toma de decisiones: “movilizan para lograr ciertos beneficios del gobierno; cerramos la calle y el gobierno negocia y me da algo. O sea esa es una lógica de la movilización”. Un entrevistado se lamenta al considerar que la movilización se convirtió en una relación normal, estratégica, de la sociedad hacia el gobierno:

Es lamentable que la sociedad, específicamente ciertos grupos sociales, le hayan tomado la medida tan bien al gobierno. Reúne un grupo de 50 personas, vamos a entorpecer el tráfico y vas a lograr lo que quieras... Es muy triste que cualquier cuestión, una marcha. Lo triste no es eso, lo triste es que nos hayamos dado cuenta de que vamos a lograr lo que nosotros queramos.

Si éste es el caso, la consecuencia natural es que se preste atención a cómo estas protestas afectan a terceros: “Que les echen a la policía... Yo estoy de acuerdo en que ellos tienen el derecho a manifestarse, pero yo también tengo el derecho a circular en mi ciudad. Y a mí me lo están quitando”.

## Conclusiones

Del análisis del EOP se desprende que los problemas de convivencia democrática que distinguen a México del resto de los países de América Latina son:

- Bajos niveles de confianza en las instituciones políticas.
- Bajos niveles de tolerancia, especialmente en su dimensión política.
- Déficit de capital social en tres dimensiones: disposición a prestar ayuda, aceptación de la gente como es e integración de extranjeros.
- Mayor percepción de presencia de delincuentes y de venta y consumo de drogas.

Estos temas deben ser enfrentados para fortalecer la democracia en el país. De las entrevistas con los expertos, parece ser que un buen comienzo para restablecer la confianza en las instituciones sería el combate serio y eficaz a la corrupción. Instituciones capaces de detectar y castigar la corrupción podrían ayudar a eliminar la imagen que se tiene de la clase política como compuesta de individuos que abusan de los puestos públicos para satisfacer sus propios intereses a costa de los de los ciudadanos. Esto, a su vez, recuperaría el prestigio de las tareas representativas.

Se debe mencionar, no obstante, que a pesar de los problemas de representación y el desprecio generalizado hacia los políticos, México se destaca por el grado en que se percibe que los partidos ayudan a la gente. Es necesario explorar hasta qué punto esto se debe a la formación de vínculos clientelistas, o bien si, con la democratización, se registra un cambio en la actitud de los políticos tal que orientan su comportamiento hacia los intereses y preferencias de sus electores.

Más allá de lo que se puede atender respecto de las instituciones políticas, existen problemas a nivel de la sociedad. Los bajos niveles de tolerancia podrían estar relacionados con el enquistamiento de actitudes racistas, elitistas y discriminatorias. Cambiar estas actitudes puede ser difícil si la sociedad desarrolla una forma de aceptar declarativamente los valores democráticos sin realmente introyectarlos ni convertirlos en acciones prácticas.

En lo que se refiere a la organización de la sociedad en grupos, un aspecto fundamental de la vida democrática, es necesario continuar con las ideas avanzadas por los entrevistados para explorar formas de fortalecimiento de la sociedad civil. Una primera pregunta es ¿cuáles son los mecanismos por los que las actividades de grupos de presión u organizaciones de un interés particular se vinculan con el interés público?

Los individuos se organizan para promover intereses en común, sea de carácter económico, ideológico o consistentes en temas específicos. Sin embargo, las diversas organizaciones así formadas varían en el grado en que su contribución es valorada por un público más amplio. El mayor reconocimiento hecho a la televisión y a los empresarios, por encima de las organizaciones de mujeres, indígenas y jóvenes (a pesar de que el papel de éstas últimas y los vicios de las primeras son ampliamente destacado por nuestros entrevistados) sugiere que las diferencias de recursos podrían estar teniendo una influencia. Esta idea debe ser explorada y, de ser confirmada, atendida para eliminar estos desequilibrios.

Por otro lado, la capacidad de la sociedad para organizarse alrededor de una demanda o del rechazo de una política puede estar siendo minada por dos desarrollos: el primero, problemas de acción colectiva que inducen a respuestas atomizadas; el segundo, una posible tendencia a ver la protesta social como ilegítima.

Finalmente, un tema muy relevante para la coyuntura mexicana es el de la seguridad pública; en particular, los costos y beneficios de la decisión de involucrar al ejército en el combate al crimen organizado. Aunque habría que proseguir con la idea de que esta intervención es bien vista en los lugares expuestos a la violencia y rechazada en los sitios más seguros, parece ser que el ejército no ha visto dañado su prestigio. Por el contrario, es considerada una institución útil para la población. Aunque su participación en tareas de seguridad es bien vista, esto parece ser un fenómeno regional. En México, el ejército es valorado por sus labores de asistencia a la población en tiempos de paz.

Un éxito del gobierno de Felipe Calderón parece haber sido el de lograr consenso alrededor de la necesidad del combate al crimen organizado. Sin embargo, también existe un consenso sobre los costos de la estrategia y su limitada eficacia. De nuestras entrevistas queda claro que el reto es la elaboración de una política bien diseñada, que convoque a la sociedad y respete los derechos humanos.

Esto último adquiere especial relevancia cuando se advierte que la orientación del gobierno pasado hacia la seguridad estuvo acompañada de una propensión a pasar por encima de las

garantías individuales; paralelamente, habría que evaluar hasta qué punto ha ganado terreno en la sociedad la idea de que el respeto a los derechos humanos y el combate a la inseguridad son objetivos contradictorios.

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática  
en América Latina*

*Consultas Nacionales*

## **Caso Cuba**

Reynaldo Jiménez Guethón / Yudlema Rodríguez González



## **Una visión desde Cuba**

Reynaldo Jiménez Guethón<sup>16</sup>  
Yudlema Rodríguez González<sup>17</sup>

### **Resumen**

El trabajo se enmarca en el Proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática, Fase II, coordinado por FLACSO Secretaría General. El propósito esencial que persigue el proyecto es construir la fisonomía de la región latinoamericana y caribeña en materia de convivencia interna y gobernabilidad, e igualmente valorar las implicaciones democráticas que estos factores tienen. El estudio se ha realizado mediante la consulta a expertos, diversos en temáticas, a partir de cuyas consideraciones se ha elaborado un informe de los resultados particulares de cada país.

El presente texto demuestra la aplicación del instrumento de consulta en Cuba. Contiene un informe de los resultados, además de consideraciones que los autores creen pertinentes, sobre las particularidades del contexto sociopolítico cubano. Arroja luz sobre aspectos característicos de la sociedad cubana, cimentados a lo largo de la historia de la etapa revolucionaria, así como ofrece reflexiones sobre el nuevo contexto al que está avocada, a partir de la actualización del modelo que está ya en curso.

### **Palabras clave**

Gobernabilidad, tolerancia, violencia, seguridad, niveles de confianza, convivencia democrática, discriminación, participación.

### **Listado de siglas y acrónimos**

**Asamblea Nacional del Poder Popular: (ANPP)** Es el órgano supremo del poder del Estado. Representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo, es el único órgano con potestad constituyente y legislativa en la República de Cuba, se compone de diputados elegidos por el voto libre, directo y secreto de los electores, en la proporción y según el procedimiento que determina la ley.

**Bufetes colectivos:** Institución cubana integrada por abogados de alta calificación profesional, con experiencia acumulada, capaz de satisfacer toda la demanda del servicio en las diferentes ramas del Derecho, con óptima calidad, donde predomina la ética profesional, la cultura intelectual, estética y la eficacia en su gestión.

**Central de Trabajadores de Cuba (CTC),** agrupa los sindicatos del país.

### **Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR)**

**Consejo Popular:** Órgano del Poder Popular, local, de carácter representativo, investido de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones. Comprende una demarcación territorial dada, apoya a la Asamblea Municipal del Poder Popular en el ejercicio de sus atribuciones y facilita el mejor conocimiento y atención de las necesidades e intereses de los

<sup>16</sup> Director del Programa FLACSO Cuba.

<sup>17</sup> Investigadora del Programa FLACSO Cuba.

pobladores de su área de acción. (Ley No. 91 Artículo 2. de los Consejos Populares, Capítulo I Disposiciones Generales)

Comité de Defensa de la Revolución (CDR)

**Cuentapropista:** Persona que trabaja por cuenta propia de forma legal y paga sus contribuciones al Estado.

**Partido Comunista de Cuba (PCC)**

**Poder Popular:** El Poder Popular en Cuba se genera desde circunscripciones de base y consejos populares, que agrupan a los vecinos en cada uno de los 168 municipios del país y desde donde surgen los candidatos propuestos y electos por el voto del pueblo para conformar las estructuras de gobierno, en expresión de democracia participativa total.

## Introducción

En el marco del proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en su Fase II, que coordina la Secretaría General de la FLACSO con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID, se realizaron las Consultas Nacionales sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, en diferentes países miembros de la FLACSO.

El objetivo fue realizar consultas por medio de entrevistas a personalidades nacionales claves para evaluar en qué medida está presente el tema de la Gobernabilidad y Convivencia Democrática en la agenda nacional.

En el caso de Cuba, el trabajo fue realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Cuba). Se seleccionaron a 15 personalidades intencionalmente, de ellos nueve hombres y seis mujeres. Los seleccionados representan diferentes sectores de la sociedad cubana: un parlamentario y un ex-parlamentario a la Asamblea Nacional del Poder Popular, dos ejecutivos de alto nivel (diversos en temática), dos del sistema de justicia, tres pertenecientes a ONG, de los cuales se priorizaron mujeres y jóvenes, dos representantes de autoridades municipales, un representante del sistema de defensa del pueblo (Bufete Colectivo) y tres académicos.

Este trabajo tiene como antecedente una primera fase realizada en el 2010, por los mismos autores, cuyos resultados fueron publicados en:

- Revista Temas número 64/ octubre- diciembre de 2010, bajo el título “Convivencia democrática: la realidad cubana”.
- Revista Cuadernos Turquinos “Convivencia democrática. Aspectos de la realidad cubana”. Revista Cuadernos Turquinos, No. 1, N 1 2011. ISSN RNPS 0610.
- En V 872V Voces latinoamericanas sobre gobernabilidad democrática/ “Convivencia Democrática: la realidad cubana”. Coordinado por Juany Guzmán León, edit; Stella Sáez Breckenridge, edit. 1 a ed- San José Costa, Rica. FLACSO 2011 213p: 21x 14 cm. ISBN 978-978-9977-68-226-6. [http://www.convivenciademocratica.org/wp-content/uploads/Voces\\_Latinoamericanas\\_sobre\\_Gobernabilidad.pdf](http://www.convivenciademocratica.org/wp-content/uploads/Voces_Latinoamericanas_sobre_Gobernabilidad.pdf)

Al abordar las temáticas sobre gobernabilidad, paz, derechos humanos, tranquilidad ciudadana y convivencia democrática es necesario tomar en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio, contemplados en la Declaración del Milenio y específicamente los valores que la rigen:

- **“La libertad.** Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular.
- **La igualdad.** No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres.
- **La solidaridad.** Los problemas mundiales deben abordarse de forma que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados.
- **La tolerancia.** Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones.
- **Responsabilidad común.** La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la Organización más universal y representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central a este respecto (Naciones Unidas, 2000).
- **El respeto a la naturaleza.** Es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Solo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las inconmensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y el de nuestros descendientes”. (Naciones Unidas 2002a 2003:28)

En la sociedad cubana a partir del triunfo de la Revolución en enero de 1959, el Estado se preocupó y ocupó en tratar de eliminar o minimizar algunos aspectos deficientes relacionados con la convivencia ciudadana que atentaban contra la dignidad y el respeto a la población, como la discriminación (cualquier tipo que fuera), la intolerancia, el analfabetismo, la pobreza, los grupos vulnerables y con desventajas sociales existentes en la población.

En estos momentos el país está enfrascado en la continuación del cumplimiento o mantenimiento de los logros y resultados alcanzados con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, contemplados en la Declaración del Milenio.

#### **I- Niveles de confianza de la sociedad cubana en sus instituciones, organizaciones, medios de difusión e instancias a diferentes niveles.**

La legitimidad y el consenso son conceptos que han sido ampliamente manejados en los estudios políticos, sociales, y de otros tipos. A pesar de que cuentan con más de un siglo de uso, mantienen la pertinencia y a la luz del contexto regional actual cobran importancia crucial.

La cimentación que han adquirido las organizaciones, instituciones, medios de difusión más relevantes al interior de la sociedad cubana, y la manera como son vistos por diversos expertos, si bien no establece criterios concluyentes sobre el tema en la totalidad de la sociedad, sí arroja luz sobre las tendencias de opinión que al respecto circulan en el escenario cubano actual.

A continuación se refieren las valoraciones más relevantes en cuanto a los niveles de confianza de la sociedad cubana en algunas de sus instituciones, tales como Parlamento, Fuerzas



Armadas Revolucionarias (FAR), Tribunales de Justicia, Bufetes colectivos, Gobierno local, Medios de comunicación (noticieros de televisión, noticieros de radio periódicos/diarios), Organismos electorales, Policía Nacional Revolucionaria (PNR):

... Hay una confianza en la integridad moral de esas instituciones y de su vocación de una agenda democrática, humanista y social. Me parece a mí el desgaste está más bien en términos, y la baja confianza, en términos de su capacidad real en cuanto a la toma de decisiones, al trazado de políticas, su impacto real sobre la sociedad. Yo percibo que el ambiente nacional no es homogéneo, depende de diferentes grupos sociales, generacionales, territoriales, y mi percepción es que especialmente para los jóvenes esas instituciones significan poco, aunque creo que también es una tendencia generalizada. Digamos que hay un respeto en términos de esa integridad moral, pero poca confianza en que tengan una capacidad real de gestionar cambios, liderar procesos de transformación en la sociedad cubana... (Académico)

... Las causas que me parece que influyen: este problema tan repetido que periódica y sistemáticamente se ve revitalizada su discusión en la sociedad cubana que es la dificultad para distinguir roles entre el Partido, el Gobierno, el Estado, qué le corresponde a cada cual. Yo creo que ese ha sido un problema reconocido por el propio Partido durante mucho tiempo y que nunca ha tenido una solución. Eso para mí es una causa fundamental... La segunda causa es un sistema de participación ciudadana muy bien diseñado, ejemplar en su diseño, y con muy poca capacidad real de impactar decisiones estratégicas en el país. Es decir, me refiero a que ese sistema de gobierno que tiene su base en la comunidad, que se eligen delegados, eso me parece que es un diseño muy democrático y repito, ejemplar, pero en la práctica, el Poder Popular al tener, y sobre todo en la base, muy poca capacidad presupuestaria y en la toma de decisiones, pues es un sistema que va perdiendo real posibilidad de participación... (Académico)

... Viviendo un momento diferente y que la reforma introduzca el tema de la descentralización y la municipalización como elementos de cambio importantes, está abriendo una ventana de oportunidad, porque yo no concibo que se pueda municipalizar, que se pueda descentralizar repitiendo este mismo esquema, por el momento que estamos viviendo, sería un error repetir este esquema de arriba, de abajo, de agregación de demandas, creo que estamos viviendo una oportunidad excepcional que no deberíamos perder, de esta revitalización de la institucionalidad política que propone un diseño más horizontal, de participación directa en todo lo que se pueda y de representatividad un tanto diferente.... (Académico)

Hay un nivel de confianza, sobre todo a partir de que las personas que llegan al espacio, por ejemplo, del Parlamento (Asamblea Nacional del Poder Popular), gozan por lo general de prestigio, de credibilidad, y no llegan a estos espacios por una condición de carrera política, de dinero puesto en juego, no, si no más bien de servicio al Poder Popular, o a un sector en particular donde tienen determinados resultados y eso contribuye al prestigio y al nivel de confianza en los debates, en las decisiones que se toman. La credibilidad de que goza el Parlamento se explica generalmente por la extracción popular de las personas que lo integran. El hecho de que los parlamentarios sean parte del pueblo, que muchas veces sea el vecino o la persona con la que compartes espacios sociales comunes, como es una realidad en el contexto cubano, hace que la confianza y la credibilidad sean mayores.

Sin embargo, se observan algunos aspectos que fueron resaltados como inquietudes sobre el funcionamiento. Uno de ellos es el hecho de que solo sean visibles para la población sus sesiones de trabajo en los momentos del año en que se reúne la Asamblea Nacional del Poder Popular y que en el resto del tiempo, no sea público y por tanto no se conozca.

Ha sido subrayado el hecho de que los mecanismos de selección desde la base pueden apuntar a que los criterios o preocupaciones de los ciudadanos sean fácilmente ventilados. No obstante, existe una preocupación: el funcionamiento ha sido desgastado por la verticalidad propia del sistema, que ha propiciado además que sean de alguna manera bloqueados los espacios de acción de las figuras del Poder Popular en la base. Esta realidad ha incidido en la credibilidad de estas figuras, lo cual ha afectado el ejercicio democrático en el país.

Sobre el Parlamento, sus funciones y estado actual hay diferentes opiniones que por su relevancia para la investigación se mencionan a continuación:

... El Parlamento en Cuba es una entidad con poder legislativo que ha ido ganando presencia en la sociedad cubana. (...) En la medida que se han democratizado los procedimientos de selección, de figuras clave como, por ejemplo, los delegados a nivel de circunscripción, o los diputados o parlamentarios, se ha ido afianzando una confianza por parte de los distintos sectores de la sociedad cubana en el Parlamento. (...) El fortalecimiento de las estructuras parlamentarias, la profundización de la confianza popular ante esas estructuras es algo que se traduce en beneficio de la democracia, porque la democracia es ante todo participación. A veces se le pone el apellido, para algunos resulta redundante democracia participativa; la presencia en los parlamentos es una manera mediante la cual la actuación democrática, consciente, voluntaria, participativa de toda la sociedad se pone de manifiesto. Entonces yo creo que en el caso de Cuba es una relación en este momento favorable, una relación de crecimiento, una relación en ascenso... (Ejecutivo de alto nivel).

...Hay un sector en el que me sitúo yo que digo que es una institución importante, respetable, pero que debe perfeccionarse desde muchos puntos de vista para que cumpla realmente el papel que le corresponde, esa es mi respuesta, en qué debe perfeccionarse. (...) Algunos pensamos que son demasiados diputados para que pueda tener la operatividad que se necesita, que se debería disminuir la cantidad de diputados, yo creo que como institución debe y puede sobrevivir, lo que hay que reformarla... (Parlamentario)

...Sería más aconsejable o mejor, favorecería más, que se mostraran más en público los debates que se dan al interior del Parlamento, porque si bien se socializan las decisiones que se toman, la cuestiones que se discuten, los temas a los que se dedican las sesiones del Parlamento se publican, se dice en la prensa nacional, en la televisión nacional, los debates que se dan al interior los desconoce un poco el ciudadano común y sería importante que esos debates también se socializaran, se mostraran y de alguna manera que la población, la comunidad, participara de esos debates... (Representante de ONG)

... Los medios de comunicación masiva podrían contribuir también, en ese sentido a crear un clima mucho más democrático a la hora de percibir incluso los debates que se dan en el seno de la Asamblea Nacional o de los temas que a la población le gustaría que fuesen llevados también a la agenda del Parlamento... (Representante ONG)

Se observa que hay opiniones diferenciadas en la sociedad cubana respecto al Parlamento; por un lado los que piensan que es una institución con toda la credibilidad, y por otro los que creen que necesitaría mejorar sus mecanismos de funcionamiento para aumentar el poder de gestión en las bases. Otros entrevistados consideran que la agenda de trabajo de esta institución debería ser más pública para la sociedad.

Por otra parte hay encuestados que opinan que:

.. Existe un discurso oficial que no tiene correspondencia con la vida real y si una cosa es lo que te dicen por el noticiero nacional, una cosa es lo que te hablan los periódicos y otra cosa es la realidad que tú vives y esto es algo que en mi criterio es muy peligroso porque esto va generando muchos problemas y mucha desconfianza a nivel de población y eso puede caer en grandes problemas, la democracia afectaría este fenómeno si entendemos como democracia el derecho que tenemos todos de nominar, de formar parte del proceso del gobierno, de la toma de decisiones, al existir más democracia en teoría pudiera revertir la situación de crecimiento que se está observando actualmente, no obstante, yo quiero decir que en mi criterio, yo no dudo que la democracia sea algo que preocupa al cubano actual, el cubano actual tiene preocupaciones básicas de su subsistir que, en mi criterio, van por encima de esta, digamos, preocupaciones más sociales, de funcionamiento de una sociedad, de cuál sería el tipo de gobierno adecuado, yo pienso que el cubano ahora está pensando en cómo poner un plato de comida en su mesa, cómo mantener su familia y cómo poder resolver sus problemas diarios que entorpecen la más mínima cuestión que se pueda usted imaginar, debemos ganar en democracia pero antes de eso creo debemos ganar en veracidad, en hablar claro... (Académico)

... En la sociedad cubana se ha logrado implementar una política dígase social que beneficia a la mayoría de la sociedad, y con esto me refiero por ejemplo a la tranquilidad que tiene el pueblo de vivir en un sistema en que los niños tiene una educación gratuita, en que los niños pueden jugar en las calles sin la preocupación de su pérdida, sus sustracción o de eventos que puedan rodearles, me refiero a la prostitución, a las drogas... (Jurista)

La Constitución de la República de Cuba, en su Artículo 53 deja claro que “Se reconoce a los ciudadanos libertad de palabra y prensa conforme a los fines de la sociedad socialista. Las condiciones materiales para su ejercicio están dadas por el hecho de que la prensa, la radio, la televisión, el cine y otros medios de difusión masiva son de propiedad estatal o social y no pueden ser objeto, en ningún caso, de propiedad privada, lo que asegura su uso al servicio exclusivo del pueblo trabajador y del interés de la sociedad. La ley regula el ejercicio de estas libertades.”. Mientras, el Artículo 63 refleja que “Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado, conforme a la ley.” (Constitución de la República de Cuba, 2003)

Al analizar las respuestas sobre los niveles de confianza referentes a los medios de comunicación (noticieros de televisión, de radio, periódicos / diarios), se puede observar que el por ciento mayor en niveles de confianza lo tienen los noticieros de radio con un 33,3 %. En las apreciaciones sobre las posibilidades de expresarse, hacerse oír y reclamar sus derechos como ciudadanos la mayoría de los encuestados señalan la sección del periódico Granma “Cartas a la dirección”, que se publica todos los viernes, y “Acuse de recibo” del periódico Juventud Rebelde.

	Mucho %	Algo %	Poco %	Nada %
Noticieros de televisión	20	33,3	40	6,66
Noticieros de radio	33,3	33,3	26,6	6,66
Periódicos/Diarios	26,6	33,3	33,3	6,66

Las quince personalidades entrevistadas coinciden en expresar el máximo nivel de confianza en el Presidente de la República de Cuba y en las Fuerzas Armadas Revolucionarias; al Partido Comunista de Cuba lo sitúan en un 73,3 %. Se subraya la necesidad de que el Partido cambie sus métodos y estrategias de funcionamiento.

	Mucho %	Algo %	Poco %	Nada %
Partido Comunista de Cuba (PCC)	73,3	26,6	—	—
Las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR)	100	—	—	—
El Presidente de la República	100	—	—	—

Otras instituciones, organizaciones, medios de difusión e instancias a diferentes niveles en que las personas tienen un alto nivel de confianza son los Organismos electorales con un 73,3 %, los Bufetes Colectivos con un 60 % y los Tribunales de Justicia 53,3 %.

	Mucho %	Algo %	Poco %	Nada %
Bufetes Colectivos	60	33,3	6,66	—
Tribunales de Justicia	53,3	33,3	6,66	6,66
Policía Nacional Revolucionaria (PNR)	20	66,6	13,3	—
Gobierno Local	20	53,3	26,6	—
Organismos electorales	73,3	13,3	6,66	6,66

A continuación se pueden apreciar algunas opiniones sobre el sistema de justicia en el país, que subrayan estas estadísticas:

... En general en Cuba hay confianza en el sistema de leyes, sin embargo pienso que cada vez más se siente, se tiene que ir adecuando el sistema legal, y el cuerpo de leyes a las situaciones que se presentan en la cotidianidad, para que no se incurra en ilegalidades. Un ejemplo positivo es que se haya aprobado recientemente la compraventa de casas y autos y otras nuevas leyes que apoyan lo que ocurre en nuestra realidad... (Representante autoridad municipal)

...El sistema judicial cubano goza de buena salud y las personas que tienen la expectativa de recibir una respuesta van a encontrar por lo menos la respuesta justa y adecuada que espera cualquier ciudadano en cualquier sistema judicial... (Representante del sistema de defensa del pueblo, Bufete Colectivo)

...Hay un desconocimiento muy extendido sobre el sistema judicial cubano. En mi experiencia como socióloga, como promotora de desarrollo local, que hablo con muchas personas, con fines investigativos o simplemente por intercambios que tienen que ver con el trabajo, yo creo que la ciudadanía durante muchos años imbuida por ese ambiente paternalista prevaleciente ni ha tenido preocupación por conocer el sistema

judicial cubano, ni por conocer sus derechos, ni sus deberes, ni cómo puede ser representado ante este sistema, es decir, es un Estado justo, yo no tengo por qué preocuparme demasiado de esto, y cuando se presentan los problemas es cuando la gente choca con la realidad, entonces no tiene conocimiento y además el sistema es complicado, para lograr una representatividad...(Académico)

... Se confía en el ejercicio de la legalidad cubana, en las bases constitucionales, en las bases conceptuales que lo sostienen en la aplicación de la ley... (Representante ONG)

...El sistema judicial en Cuba es bastante efectivo, desde el punto de vista que se puede ver que a través de los años, a medida que se van dando situaciones en el país pues se van tomando decisiones en cuanto a la política judicial que van pautando modos de proceder, incluso a veces las leyes no comprenden, por supuesto, todas las situaciones que puedan suceder en la sociedad pero precisamente en este momento juegan un papel fundamental la política penal que pueda trazar el país para controlar la situación...(Representante del sistema de defensa del pueblo, Bufete Colectivo).

Como se ha constatado en cuanto al sistema judicial, también existen opiniones divididas. Desde el triunfo revolucionario en enero de 1959 el *corpus* legal de Cuba tuvo que dar un vuelco para adaptarse a la nueva realidad. Desde entonces el cuerpo de leyes ha ido apoyando las transformaciones de la sociedad. Sin embargo, se considera que ha sufrido desajustes con los cambios que se han operado en el contexto cubano, sobre todo a partir de la década de los 90, con el llamado Período Especial, en los cuales los indicadores socioeconómicos cambiaron en gran medida, y provocaron modificaciones en el sistema judicial.

## **II- Tolerancia y posibles muestras de discriminaciones que pudieran existir.**

La Constitución de la República de Cuba en el Artículo 42, señala que “La discriminación por motivo de raza, color de la piel, sexo, origen nacional, creencias religiosas y cualquier otra lesiva a la dignidad humana está proscrita y es sancionada por la ley. Las instituciones del Estado educan a todos, desde la más temprana edad, en el principio de la igualdad de los seres humanos”. De igual modo, en el Artículo 43, se plantea que “El Estado consagra el derecho conquistado por la Revolución de que los ciudadanos, sin distinción de raza, color de la piel, sexo, creencias religiosas, origen nacional y cualquier otra lesiva a la dignidad humana:

- tienen acceso, según méritos y capacidades, a todos los cargos y empleos del Estado, de la Administración Pública y de la producción y prestación de servicios;
- ascienden a todas las jerarquías de las fuerzas armadas revolucionarias y de la seguridad y orden interior, según méritos y capacidades;
- perciben salario igual por trabajo igual;
- disfrutan de la enseñanza en todas las instituciones docentes del país, desde la escuela primaria hasta las universidades, que son las mismas para todos;
- reciben asistencia en todas las instituciones de salud;
- se domicilian en cualquier sector, zona o barrio de las ciudades y se alojan en cualquier hotel;
- son atendidos en todos los restaurantes y demás establecimientos de servicio público;

- usan, sin separaciones, los transportes marítimos, ferroviarios, aéreos y automotores; disfrutaban de los mismos balnearios, playas, parques, círculos sociales y demás centros de cultura, deportes, recreación y descanso.” (Constitución de la República de Cuba, 2003)

A pesar de que la Constitución de la República de Cuba en diferentes artículos refleja que la discriminación por motivo de raza, color de la piel, sexo, origen nacional, creencias religiosas y cualquier otra lesiva a la dignidad humana está proscrita y es sancionada por la ley, aún en la sociedad cubana hay una parte de la población que siente que es discriminada por ser distinta. Está demostrado que no es fácil cambiar la forma de pensar de las personas, aunque se promulguen leyes o decretos que combatan desde el marco legal cualquier forma de discriminación. Muchos autores coinciden en relacionar este hecho con la diferencia de dinámica con que se operan los cambios legales y los culturales al interior de una sociedad. Si bien el contexto cubano propicia espacios comunes de socialización, de los cuales la escuela es un perfecto ejemplo, existen mecanismos reproductores de los imaginarios, como los familiares, que retardan la reinstalación de nuevas percepciones de los temas de tolerancia y discriminación en los individuos.

En 1972 se organizó el Grupo Nacional de Trabajo de Educación Sexual (GNTES) con un enfoque multidisciplinario e intersectorial. Este grupo integrado por profesionales de los Ministerios de Salud Pública, Educación, la Federación de Mujeres Cubanas y las organizaciones juveniles tuvo como misión crear e instrumentar la política y el Programa Nacional de Educación Sexual a desarrollar en el país, al tiempo que deberían prepararse para capacitar a los que trabajarían en la orientación, investigación, educación sexual y terapia sexual.

El Grupo Nacional creó sus estructuras similares en provincias y municipios y en 1989 se definió como Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX). Tiene como encargo social, la coordinación, implementación y desarrollo del Programa Cubano de Educación Sexual, que como un abanico de opciones para el enriquecimiento del ser humano, contempla la educación de la sexualidad desde los primeros momentos de la vida y compromete a toda la sociedad en su ejecución. Desarrolla acciones específicas en favor del mejoramiento y equilibrio de la salud sexual y reproductiva a través de diversos programas y servicios de salud: El Programa de Maternidad y Paternidad Responsable, los servicios de Planificación Familiar y de Prevención de Infecciones de transición sexual y SIDA, las consultas de Orientación y Terapia Sexual son entre otros algunas de las acciones a las que el CENESEX dedica sus esfuerzos. (Centro Nacional de Educación Sexual, Historia, 2012)

A continuación se pueden observar los resultados de las respuestas de los entrevistados teniendo en cuenta el comportamiento de diferentes situaciones en su comunidad:

	Nunca %	Casi nunca %	Casi siempre %	Siempre %
1) Hay personas a las que se le discrimina por ser distinto/a	26,6	53,3	13,3	6,66
2) En general, se puede confiar en la gente	—	13,3	60	26,6
3) Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar	—	13,3	26,6	60
4) La gente me acepta tal y como soy	—	—	53,3	46,6
5) Se integran a las personas extranjeras	6,66	13,3	73,3	6,66

El Gobierno cubano ha realizado grandes esfuerzos a nivel nacional e internacional a favor de la aceptación de la diversidad, del multiculturalismo, de la lucha contra la intolerancia, contra los estereotipos negativos, la discriminación, la difamación de religiones y la promoción del diálogo interreligioso.<sup>18</sup>

Como se evidencia en la tabla anterior, más de la mitad de los encuestados (60%) refiere tener confianza en las personas a nivel social y aluden al alto índice de integración de los extranjeros (73,3%), lo que contrasta con sociedades foráneas marcadas por la xenofobia.

### III- Seguridad ciudadana y políticas para mejorarla.

En su Informe de 1994, *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) intentó por primera vez generar un análisis global sobre el tema y definir el concepto de seguridad sobre nuevas bases. Para el PNUD, dos son las condiciones que garantizan la seguridad humana: a) una población libre de temor, y b) una población libre de carencias. El documento destaca que para la mayoría de las personas el sentimiento de inseguridad se focaliza más en las preocupaciones de la vida cotidiana que en el temor de una guerra en el mundo. "En términos generales, no será posible que la comunidad de países conquiste ninguna de sus metas principales - ni la paz, ni la protección del medio ambiente, ni la vigencia de los derechos humanos o la democratización, ni la reducción de las tasas de fecundidad, ni la integración social salvo en un marco de desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos".<sup>19</sup>

Por otra parte, según el informe *Seguridad en América Latina y el Caribe. Aportes desde la FLACSO. 2008-2012*, "La seguridad se vincula con la certeza, el conocimiento claro y seguro del

<sup>18</sup> Nota de respuesta a la solicitud de información de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en virtud de la resolución 66/167 de la AGNU titulada: "La lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas basada en la religión o las creencias". 9 de junio de 2012.

<sup>19</sup> Libro *Seguridad Humana y Desarrollo Regional en América Latina (UNCRD Research Report Series No. 44) (Versiones en español e inglés. 468 páginas cada uno) (2002).*

algo. En ese sentido, puede definirse como una circunstancia que resulta de la creación y el mantenimiento de medidas de protección que garanticen un estado de inviolabilidad ante eventos o influencias hostiles. Significa liberarse de la amenaza y ser capaz, tanto el Estado como la sociedad, de mantener su identidad independiente y su integridad funcional”. (FLASO, 2011)

“Para mucha gente una sensación de inseguridad deriva más preocupaciones acerca de la vida cotidiana que el temor a un acontecimiento cataclísmico mundial. ¿Tendrán suficiente ellos y sus familias ¿Perderán su empleo? ¿Estarán seguros sus barrios y calles respecto de la delincuencia? ¿Los torturará un Estado represivo? ¿Serán víctimas de violencia en razón de su sexo? ¿Serán objeto de persecución por su religión o su origen étnico?”(Informe sobre Desarrollo Humano 1994: 25)

Según el informe *Seguridad en América Latina y el Caribe. Aportes desde la FLACSO. 2008-2012*, “Las explicaciones sobre la violencia son de carácter multifuncional y están vinculadas esencialmente a situaciones de exclusión, segregación y marginación, la falta de movilidad social, la falta de esperanzas, acceso a armas livianas, a prácticas culturales, a tradiciones sociales, entre otros. Estudios globales indican que a mayor desigualdad existe una mayor polarización y más violencia social, medida en el número de homicidios y en los índices de robos. La atención a este tipo de fenómenos se relaciona en gran parte con la noción de seguridad ciudadana, entendida como la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas- su vida, su integridad, su patrimonio- contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas”. (FLACSO, 2011)

El problema mundial de las drogas constituye una “tragedia globalizada” de la que no escapa ningún país. Sólo puede ser enfrentado de manera efectiva mediante una genuina cooperación internacional y la aplicación del principio de la responsabilidad compartida de todos los Estados, ya sean productores, países de tránsito o de consumo. Exige también actuar con estricto apego al Derecho Internacional y a los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas. La lucha contra las drogas no admite dobles raseros ni arbitrarias certificaciones unilaterales de “buena conducta”, en las que insisten algunos Estados poderosos. Cuba rechaza mecanismos como ese, jurídica y éticamente insostenibles, que politizan el tema y se utilizan como instrumentos de presión política y justificantes de sanciones unilaterales.<sup>20</sup>

Al abordar el comportamiento en la comunidad de los entrevistados, de las temáticas relacionadas a la delincuencia, droga, violencia intrafamiliar, espacios para la recreación, presencia de policías y seguridad en general, hay que tomar en cuenta la localidad donde ellos residen. Estos fenómenos en la sociedad cubana no se comportan de la misma forma en todos los territorios, la realidad que se vive diariamente es distinta. Por ejemplo, dentro de la capital, hay municipios o localidades con mejores condiciones de vida como Plaza de la Revolución y Playa y otros donde se observan más desventajas sociales como San Miguel del Padrón, Regla, Cerro, Marianao, etc.

---

<sup>20</sup> Intervención del Representante de la República de Cuba, embajador Rodolfo Benítez Verson, en el diálogo político de la Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de organismos nacionales especializados frente al problema mundial de las drogas. Perú, 25-26 de junio de 2012



En consonancia con lo anterior se pueden observar los resultados que sobre estos tópicos aportaron los entrevistados y que están reflejados en la siguiente tabla:

	Nada %	Poco %	Algo %	Mucho %
1) La presencia de delincuentes	6,66	40	40	13,3
2) Espacios públicos para la recreación	20	66,6	13,3	—
3) La venta y consumo de drogas	40	46,6	13,3	—
4) La presencia de policías	6,66	33,3	26,6	33,3
5) La violencia intrafamiliar	20	33,3	26,6	20
6) La seguridad en general	—	—	20	80

Es necesario subrayar que la violencia intrafamiliar es más difícil de reconocer y diagnosticar que la violencia que se observa en las calles o espacios públicos. No obstante, según investigaciones realizadas en el país, por ejemplo, del Grupo de Estudio sobre Familia del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), del Departamento de Sociología de la Universidad de La Habana, del Grupo de Trabajo para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar<sup>21</sup> y de otras instituciones, situaciones de violencia intrafamiliar están presentes en familias y en la sociedad cubana, aunque no en un alto grado. Los medios de comunicación han comenzado a mostrar diferentes materiales audiovisuales que hacen un llamado a la lucha contra este tipo de violencia.

Cuba ha demostrado su firme compromiso con la cooperación regional e internacional en el combate contra las drogas ilícitas. Muestra de ello son los acuerdos bilaterales suscritos y vigentes con 35 países. No exceptuamos a los Estados Unidos, a cuyo Gobierno hemos hecho propuestas concretas que no han sido respondidas aún, incluida la de un proyecto bilateral similar al suscrito con otros países. A pesar de la compleja situación mundial de las drogas ilícitas y la ubicación de nuestro país en una región de significativo tráfico, la sociedad cubana no está corrompida por el flagelo de la droga, no existen mafias o crimen organizado que lo faciliten, y nuestro territorio no es canal de tránsito.<sup>22</sup>

La sociedad cubana es segura, existe tranquilidad ciudadana, no está libre de muchos de los problemas que aquejan a los países de la región pero en niveles más bajos y con estrategias gubernamentales específicas destinadas a eliminar o disminuir los impactos negativos que acarrearán estos males. El sistema de educación, los medios de información y las diferentes organizaciones de masas trabajan incansablemente para que la población esté segura y viva con la calidad de vida necesaria.

<sup>21</sup> Surge en 1997, se constituye a propuesta de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), que es la organización que lo coordina, y tiene trece 13 integrantes entre instituciones, ministerios y organismos: Ministerio de Salud Pública (MINSAP) con sus departamentos de Atención Primaria de Salud, Materno Infantil, Salud Mental y Estadísticas, el Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX), el Ministerio de Educación (MINED), el Instituto Superior Pedagógico Enrique José Varona, el Centro de Estudios sobre la Juventud, Ministerio del Interior (MININT), la Fiscalía General de la República de Cuba, el Tribunal Supremo Popular, el Ministerio de Justicia, el Instituto Cubano de Radio y Televisión (ICRT), la Oficina Nacional de Estadísticas, el Instituto de Medicina Legal, el Ministerio de Educación Superior (MES), la Universidad de La Habana.

<sup>22</sup> Intervención del Representante de la República de Cuba, embajador Rodolfo Benítez Verson, en el diálogo político de la Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de organismos nacionales especializados frente al problema mundial de las drogas. Perú, 25-26 de junio de 2012

#### **IV- Organizaciones o instancias representativas que la población utiliza para canalizar sus preocupaciones o problemas.**

Al analizar las respuestas emitidas por los entrevistados referentes a organizaciones o instancias representativas que la población utiliza para canalizar sus preocupaciones o problemas, encontramos tres grupos: el Partido Comunista de Cuba, los medios de comunicación (periódicos/diarios, radio y televisión) y la iglesia. Estas instituciones son utilizadas por la población cubana para hacerse oír, para tramitar sus inconformidades, sus quejas, sus reclamos y en ocasiones para mostrar sus satisfacciones o agradecimientos por la forma que han sido atendidos y no en pocas ocasiones resueltos sus problemas.

A continuación se observa algunas de las opiniones y criterios emitidos por los entrevistados:

... Nuestro país tiene un nivel de organización social basada en todas las organizaciones políticas, de masas, que existen, que si usted lo mira teóricamente digamos, porque existen los espacios para uno plantear sus problemas pero la dificultad aquí estriba en la ejecución de esto, pero realmente la gente es abierta cuando plantea sus problemas a las organizaciones de mujeres, a las organizaciones de jóvenes, a las mismas organizaciones del barrio como los CDR... Las organizaciones de mujeres, tuvieron mejores momentos. En décadas anteriores la Federación de Mujeres Cubanas jugó un rol más acentuado para hacer visible la voz de las mujeres, es una organización que está también bastante desgastada y necesitada de una renovación... (Académico)

...En Cuba la libertad de expresión está reconocida pero no se trata de reconocerla, se trata de garantizarla, o sea, de crear los espacios donde la persona pueda libremente expresar lo que piensan, se ha creado la idea que cuando yo pienso de manera diversa yo pienso de manera contraria, no, el pensamiento diverso es un pensamiento necesario, debemos aunar el pensamiento diverso... (Ejecutivo alto nivel)

...Las instituciones necesitan ser actualizadas y ser más cercanas a la realidad que vivimos, pues contamos con ellas y deberían ser una fuerza de apoyo a la vida política y social del país... (Representante ONG)

...Cada una tiene sus características, pero sí son una vía, están establecidas a nivel nacional como espacios para oír los criterios diferenciados, las mujeres, los jóvenes tiene sus preocupaciones propias y creo que sí se sienten escuchados a través de ellas. (Representante del sistema de defensa del pueblo, Bufete Colectivo).

....La gente tiene que hablar más, o sea, en la sociedad cubana la gente tiene que aprender a hablar más, a discutir, a dar su punto de vista, a ser polémico, no hay como ha dicho Raúl Castro, por qué ser unánime, pero eso tiene que seguir mejorándose en la sociedad cubana, y hay que saber utilizar los distintos espacios para eso, el Partido es un marco, las organizaciones de masas son otro, en fin, la televisión es uno, la prensa es otra, o sea, hay muchos lugares o instancias donde analizar los problemas, la gente tiene que aprender a discutir más las cosas... (Parlamentario)

... Otras instituciones en el caso del Partido, al Partido si le llegan muchos criterios pero el Partido tiene incluso instancias que escuchan la opinión del pueblo, activistas que informan, el Partido yo pienso que si, como instancia para ir y escuchar si y plantear los problemas lo veo con mucho más prestigio que los otros medios de comunicación, es decir, que no hay una respuesta total a esto, los mecanismos existen, ahora ¿funcionan?, ahí es donde está el problema, el funcionamiento de esto, por

ejemplo, de los Comité de Defensa de la Revolución, de lo que sea, porque la gente se motiva en participar cuando la gente ve que cuando hacen un planteamiento la gente lo escucha en alguna parte y por lo menos le ofrecen una respuesta... (Académico)

... El periódico Granma de los viernes en la sección “Cartas a la dirección” y el Juventud Rebelde, en la sección “Acuse de recibo”, del periodista Pepe Alejandro, que me parece que ha tenido un espacio muy consecuente para visibilizar la opinión de la ciudadanía.... (Representante ONG)

.. El periodismo en general tiene que ser más activo, debe ser más agresivo y para ser más activo y agresivo no necesariamente tienen que hacer planteamientos que deriven en algo que debiliten el proceso revolucionario cubano, hay que darle continuidad a las noticias que se den, tienen que hacer una discriminación entre las noticias más importantes y menos importantes, tienen que hacer una separación entre el criterio de las personas que los periodistas entrevistan y el propio criterio periodista, o sea, el periodismo cubano si bien lo veo mucho más sólido que el periodismo de otros momentos de la propia etapa revolucionaria, a mí me parece que existen muchas expectativas en poder confiar ciegamente en el periodismo cubano, o sea, no es sólo el mensaje que trasmite Radio Reloj en Cuba cuando se dice si Ud. quiere saber si la noticia es verdadera, ya sabe, debe escuchar a Radio Reloj, eso es un *slogan* que es muy bueno para un medio periodístico pero eso tiene que partir de la población, si la población reconoce que para estar bien informado tiene que ver el noticiero, tiene que leer la prensa cubana, eso tiene que ser un orgullo de la población ...(Parlamentario)

Según la Constitución de la República de Cuba en su Artículo 55, “El Estado, que reconoce, respeta y garantiza la libertad de conciencia y de religión, reconoce, respeta y garantiza a la vez la libertad de cada ciudadano de cambiar de creencias religiosas o no tener ninguna, y a profesar, dentro del respeto a la ley, el culto religioso de su preferencia. La ley regula las relaciones del Estado con las instituciones religiosas” y en su Artículo 8, se expresa que el “El Estado reconoce, respeta y garantiza la libertad religiosa. En la República de Cuba, las instituciones religiosas están separadas del Estado. Las distintas creencias y religiones gozan de igual consideración”.

(Constitución de la República de Cuba, 2003)

Los entrevistados expresaron diferentes criterios sobre las autoridades religiosas, reconociéndole un espacio de confianza y una vía para hacerse escuchar y tramitar muchas de las demandas de la población, por ejemplo:

... Las autoridades religiosas, pienso que en los últimos tiempos han ido ganando espacio y sí se constituyen en la actualidad en una organización en la que las personas tienen confianza y piensan que al menos escuchan sus problemas diarios cotidianos... (Representante autoridad municipal)

...Las autoridades religiosas sí creo que son unas voces alternativas, de hecho, se han convertido en canales para transmitir, para recoger determinadas opiniones de zonas de la realidad cubana y para, por intermedio de sus autoridades eclesiales, ya sea la iglesia católica u otras tendencias religiosas en el país, que tienen intercambio sistemático con las autoridades cubanas; últimamente la iglesia católica es la que ha tenido un papel más preponderante en este sentido, sobre todo en cuestiones políticas...(Representante ONG)

... Las autoridades religiosas en estos momentos tienen un buen diálogo con el Estado, tanto la iglesia católica como el Consejo de Iglesias de Cuba, que agrupa a las iglesias evangélicas... (Representante ONG)

... Las autoridades religiosas han ganado cierto espacio respecto a las respuestas de las necesidades ciudadanas, por ejemplo, la creación de fondos o recibir donaciones que le permitan ayudar, entonces creo que también parte de la confluencia de las personas a las instituciones religiosas vienen dada por intentar solucionar determinados problemas... (Jurista)

... Las autoridades religiosas son instancias a las cuales la población ve, percibe, como depositarias de mucha confianza y piensa que las mismas pueden ser puentes, bisagras, conductos para trasladar un grupo de medidas... (Ejecutivo alto nivel)

La población cubana conoce las instancias donde puede acudir a plantear sus problemas y sus insatisfacciones, pero es necesaria una mayor celeridad en el trámite y respuesta de lo expresado por las personas, hay que lograr que la población sienta que sus inquietudes son atendidas con la importancia que tiene para cada individuo: son retos actuales que tiene el país, avanzar con rapidez, pero sin repetir errores cometidos anteriormente.

#### **V- Las protestas y las movilizaciones a nivel regional. Apreciaciones de la situación de y desde Cuba**

Según las respuestas de los quince entrevistados se pueden observar diferentes puntos de vista cuando se aborda la situación de y desde Cuba sobre las protestas y movilizaciones a partir de la realidad que vive la región latinoamericana y caribeña, específicamente la realidad cubana. A continuación se reflejan algunas opiniones sobre la temática, por ejemplo:

... Al tratar de acercar la realidad cubana a lo que está aconteciendo en el resto del mundo, donde las movilizaciones populares tienen un componente de protesta, contra gobiernos o contra sectores empresariales en lo fundamental, habría que decir, en primer lugar que la sociedad cubana es muy diferente y que no existen de una manera regular, sistemática, este tipo de acciones y que incluso, para no descartar que en algún momento se puede producir alguna acción de protesta con esas características, ha sido muy limitada, y ha carecido, inclusive, de autenticidad... (Ejecutivo alto nivel)

...En Cuba existen organizaciones de oposición, los llamados grupos que defienden o pretenden defender los derechos humanos. Lo que ha demostrado la investigación que se ha hecho en los últimos años y que se ha divulgado por los medios de comunicación escritos y televisivos, es que son grupos realmente pequeños, tienen una escasa membresía, no tienen una significación política. Los líderes de los mismos en la realidad en la mayoría de los casos lo que están buscando son credenciales políticas para que los EE UU les otorguen visas y poder salir del país. No los define una acción de larga data, de profundo compromiso nacionalista por defender lo que ocurre en la sociedad cubana. Se les llama por eso en ocasiones que son hasta gente mercenaria, porque reciben un pago, una bolsa con comida de la Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana, que viene a ser como la embajada norteamericana en la capital de la sociedad cubana. Estos individuos, estos grupos, estos sectores minoritarios, se les dice grupúsculos no en sentido despectivo sino para tratar de ver que son estructuras muy pequeñas, sin significación, hacen acciones de calle que se pueden entender como pequeñas acciones de protesta, pero no se trata de movilizaciones populares, de diversidad social...(Académico)

...En Cuba hay una gran fortaleza, si se revisa la documentación especial en primer lugar la Constitución de la República de Cuba, no hay nada que diga que las personas no puedan manifestarse en forma de una revuelta popular o una huelga, esto está muy vinculado a la propia voluntad desde el principio de la Revolución, no solo de decir, sino de demostrar con hechos concretos que efectivamente estábamos ante un proceso revolucionario que tiene la voluntad de revertir la anterior situación social cubana en cuanto a la salud, la educación, seguridad social, seguridad nacional y en ese sentido la población ha estado muy convencida de que efectivamente la voluntad del proceso revolucionario cubano nunca va a estar reñida con satisfacer cada vez más la demanda de cada una de las personas, en ese sentido esto ha sido una fortaleza, la población cubana no ha encontrado entre sus deberes para darle solución a los problemas que tengan que salir a hacer grandes manifestaciones populares, por ejemplo, huelgas por la elevación de salarios, por el cuidado del medio ambiente, eso no ha estado presente en la historia de Cuba y ha estado vinculado a la percepción de la población de que en realidad hay una voluntad del proceso revolucionario cubano de darle satisfacción a todas estas cosas y por otro lado de una comprensión por parte de la población media cubana de que para Cuba darle solución a todos estos problemas que la población requiere, no solo depende de la voluntad interna de Cuba, sino también de una coyuntura externa que lamentablemente no ha sido siempre favorable para el país...(Jurista)

La sociedad cubana está urgida de hacer los cambios o modificaciones que sean necesarias en los diferentes sectores de la población cubana, en el diseño económico del país y en la implementación de nuevas medidas, para elevar el nivel de vida de la población, para ser capaces de satisfacer la mayor parte de las necesidades del país y de esta forma mantener la confianza en el proceso revolucionario que la mayoría de las personas apoyan y defienden.

... En el caso de Cuba, lo más utilizado por la disidencia, es decir, se conoce que en Cuba, quienes más utilizan el espacio público para salir a caminar, y manifestarse en contra del sistema político, han sido las llamadas Damas de Blanco<sup>23</sup>, por ejemplo, y para ello no ha sido nada que arrastre, que convoque a muchas más personas, entonces como manera de protesta se tiende a asociar más con la disidencia que con otras formas de protesta, de exigir derechos. Es decir en ese sentido las personas utilizan otros canales, incluso los propios correos electrónicos a veces funcionan como fuentes alternativas mejores que este mismo de salir a la calle... (Directivo alto nivel)

En Cuba las movilizaciones se desarrollan para celebrar fechas patrias, como por ejemplo, el 26 de julio, día de la rebeldía nacional, y el 1ro de Mayo, día de los trabajadores. El pueblo cubano se ha caracterizado por realizar protestas en contra de las injusticias cometidas contra la dignidad y el respeto a la patria, como las realizadas por el regreso del niño Elián González o las efectuadas como muestra de solidaridad con causas justas, por ejemplo, exigiendo el regreso de los Cinco prisioneros cubanos que se encuentran en cárceles norteamericanas.

<sup>23</sup> Según definición de Enrique Ubieta: "Las Damas de Blanco son un montaje escenográfico. La derecha ha aprendido a tomar fórmulas de expresión de la izquierda como las Madres de la Plaza de Mayo, auténticas luchadoras por la memoria de sus hijos y nietos, torturados, asesinados,... En Cuba no hay ni torturados ni asesinados. Las personas que están encarceladas fueron juzgadas por tribunales según leyes. Toman mujeres de personas que trabajaron para subvertir el orden constitucional (...) las visten de blanco - un color asociado con la paz y la pureza -, les colocan un gladiolo y las llevan a la iglesia católica que es un escenario perfecto para que las vean en Europa. Ya cuando las tienen preparadas, dicen: "cámaras, jacción!" y ahí está la CNN, la TVE ... Ustedes lo que están viendo es una película de ficción que tiene en la acera de enfrente, fuera de pantalla, a los diplomáticos europeos y estadounidenses, que son en definitiva los que pagan, los productores de la película." Las Damas de Blanco son un montaje escenográfico En Radio 26 CMGW, consultado el 5 de abril de 2011.

...Las protestas, ahora, en un futuro cercano tampoco el pueblo de Cuba tiene registrado la protesta y la movilización como una manera de resolver las dificultades que pueda tener a nivel de la ciudadanía. Se está en un momento en que el propio Estado está tratando de buscar un conjunto de soluciones a los problemas que tiene el país que traten de satisfacer casi por igual a todos los sectores lo cual es muy complejo porque todos los sectores tienen dificultades y el país no tiene una disposición de recursos materiales que permita darle respuesta a todo el conjunto de problema, pero se está haciendo un esfuerzo bien importante en este sentido... la protesta y la movilización no es necesariamente una expresión de democracia ni lleva a un resultado definido por una esencia democrática, lo que hay es que buscarle soluciones a los problemas...(Jurista)

.... Hay canales de expresión de opinión demasiado verticales y con un cierto nivel de desgaste, y hay muy poco espacio para movilización espontánea por falta de práctica, y porque casi todo el mundo forma parte de alguna organización en la que tiene un compromiso, entonces todo el mundo dudaría de “si soy militante del Partido qué voy a hacer en la calle protestando; si soy militante de la Unión de Jóvenes Comunistas o estoy en el Comité de Defensa de la Revolución... Y además también es una sociedad por esa verticalidad acostumbrada a esperar orientaciones...Por otra parte los movimientos que habitualmente organizan este tipo de movilización en Cuba, de membresía minoritaria, han tenido un aliento desde el exterior, que de alguna manera los convierte en mercenarios, con lo cual la credibilidad dentro de la sociedad cubana también está mermada. Los movimientos de opositores que sistemáticamente organizan algún tipo de acción que los haga visibles, pero como también sistemáticamente se convierte en que el aliento les ha venido desde Estados Unidos, o desde otras sociedades; que los recursos para que lo hagan también proceden de allí, y de fuentes además gubernamentales, no de organizaciones solidarias que uno pudiera decir, bueno, es legítimo también, sino que han venido de organizaciones gubernamentales, de un gobierno hostil al gobierno cubano. De manera que ganan poca credibilidad, y tampoco tienen una oferta de un programa de mejoramiento nacional creíble, sino más bien son reclamos de los que uno infiere una vuelta al pasado que tendría poco que ofrecer a la sociedad cubana... (Académico)

Hay que hacer funcionar correctamente los canales pertinentes de comunicación entre los diferentes niveles de dirección y las instancias de la base, lograr una real participación de la población en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas para que se sientan motivados, identificados y empoderados desde los territorios locales.

....En el caso de Cuba las protestas y movilizaciones no sería la solución a los problemas existentes en la sociedad, habría que repensarse, o sea, la propia organización del Estado, si se comienza a resolver los problemas del Estado, estas cosas no van a tener ninguna posibilidad porque el ciudadano cubano no ha tenido grandes contradicciones con el Estado, por tanto no veo que esa sea un problema que en el futuro cercano se pueda avizorar...hay que crear mecanismos donde el Estado reconsidere la forma de organizarse, las formas de establecer el orden, las formas de socializarse y que cada vez las decisiones sean más sociales y cada vez más separadas, o sea, más independiente del Estado y que el Estado se concentre en las cuestiones que son fundamentales y no en decisiones entre conciudadanos...(Jurista)

... De manera que esto en el momento actual y en un futuro cercano, muy lejos de lo que vaticinan medios de prensa extranjeros, que ofrecen una cobertura cerrada, manipuladora, a lo que está aconteciendo en Cuba, no es predecible en un futuro cercano que existan movilizaciones y protestas...(Académico)

En el país puede haber muchas inconformidades, en realidad existen, pero la sociedad cubana se esfuerza diariamente, lucha por preservar la paz y el respeto entre las personas y se hacen inmensos esfuerzos por avanzar en el proceso de concientizar a las personas en la importancia de ser tolerantes y respetuosos con las diferencias.

## **Conclusiones**

Resulta interesante el ejercicio de mirar por dentro una sociedad y los resortes que mueven sus relaciones sociales y de toda índole, puesto que devela aspectos en los que a veces no se reflexiona en demasía o de los que tenemos una opinión que puede ser reestructurada a partir de las evidencias de un estudio.

Una consulta a expertos en modo alguno agota la reflexión sobre temas como tolerancia, convivencia, niveles de confianza, y otros a los que hace referencia este estudio, pero sí creemos que abre aristas esenciales para acercarse a ellos. En el caso particular de Cuba, con sus características distintivas con respecto a la región, que emanan de la condición diferenciada de su sistema socialista, resulta de suma importancia escuchar y analizar opiniones que atienden a los ejes que singularizan nuestro contexto, en su diacronía y también en relación con los cambios que ya se operan y los que se vislumbran en el futuro mediano.

De igual manera, es siempre sugestivo volver sobre temas ya visitados en un estudio anterior, lo cual posibilita actualizar las visiones, encontrar el fortalecimiento de tendencias o ver surgir aspectos que no se abordaron anteriormente.

La sociedad cubana demanda observaciones problematizadoras, que sitúen las visiones en el conjunto de la región, de la que formamos parte y con la que compartimos historia y raíces culturales, puesto que ello ayuda a crear puntos de vista útiles basados en lo común y lo diferenciado. Igualmente una visión desde Cuba aportará elementos esclarecedores de la dinámica social del país y su estrecho vínculo con Latinoamérica y el Caribe. Ahí radica la importancia de este estudio contextualizado en nuestra región, y su pertinencia.

## **Recomendaciones**

Para continuar profundizando en un futuro estudio y consulta sobre las temáticas abordadas en este trabajo, en el caso específico de Cuba, sería necesario incluir las siguientes preguntas:

- 1- ¿Cómo evalúa usted la participación y el acceso a la toma de decisiones de los jóvenes en Cuba?
- 2- Sobre los temas de delincuencia, drogas y violencia intrafamiliar, ¿cómo considera usted que varían estos factores según la diferenciación territorial del país?
- 3- Con respecto a los temas de diversidad sexual e inclusión social, ¿cómo valora usted el cuestionario aplicado en la realización del Censo Nacional de Población de 2012?
- 4- ¿Qué Ud. propone, desde su rol, como sugerencia o recomendación para el trabajo con las problemáticas que se abordan?

## Bibliografía

- <http://www.ubp.edu.ar/todoambiente/seguridad.php> En Seguridad Humana y Desarrollo Regional en América Latina (UNCRD Research Report Series No. 44) (Versiones en español e inglés, 468 páginas cada uno) (2002). Visitado 23 de noviembre de 2012.
- <http://www.cubaminrex.cu/Multilaterales/Articulos/Politicos/OtrosTemas/2012/int%20del.html> Intervención del Representante de la República de Cuba, embajador Rodolfo Benítez Versión, en el diálogo político de la Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de organismos nacionales especializados frente al problema mundial de las drogas. Perú, 25-26 de junio de 2012
- Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Capítulo 2. Nuevas dimensiones de la seguridad humana.
- <http://www.cubaminrex.cu/Multilaterales/Articulos/SocioHumanitarios/NotasRespuesta/NOTA%20DE.html> Nota de respuesta a la solicitud de información de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en virtud de la resolución 66/167 de la AGNU titulada: "La lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas basada en la religión o las creencias". 9 de junio de 2012.
- Centro Nacional de Educación Sexual, Historia, 2012 En [http://www.cenesex.sld.cu/webs/historia\\_mas.htm](http://www.cenesex.sld.cu/webs/historia_mas.htm)
- Constitución de la República de Cuba, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición Extraordinaria número 3 de 31 de enero de 2003. [http://www.parlamentocubano.cu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1418&Itemid=83](http://www.parlamentocubano.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=1418&Itemid=83)
- Las Damas de Blanco son un montaje escenográfico En Radio 26 CMGW, consultado el 5 de abril de 2011, En [http://www.ecured.cu/index.php/Damas\\_de\\_Blanco](http://www.ecured.cu/index.php/Damas_de_Blanco), consultado el 28 de noviembre de 2012.
- Naciones Unidas 2002a; Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano, Naciones Unidas 1966; Marks 2003; PNUD 2000, En Informe sobre Desarrollo Humano 2003. ISBN 848476141-X





*Gobernabilidad y Convivencia Democrática  
en América Latina*

*Consultas Nacionales*

**Caso República Dominicana**

Darío Tejeda / Manuel Z. Mejía G.



## **República Dominicana**

Darío Tejeda y Manuel Z. Mejía G.<sup>24</sup>

### **Lista de personas entrevistadas**

#### **Parlamentarios y ex-parlamentarios**

Guadalupe Valdez, diputada (APD)

Ramón Mordán, ex diputado (PLD)

#### **Ejecutivos**

Antonio Isa Conde, ex presidente de la Asociación de Empresas Industriales de Herrera

Marcos Villamán, ex director del Consejo Nacional de Reforma del Estado

#### **Sector Justicia**

Alexis Joaquín Castillo, ex fiscal del Distrito Nacional, director del Instituto de Criminología de la UASD

Francisco Álvarez, ex fiscal de San Cristóbal

#### **Sector ONG**

Lourdes Contreras, ex directora de la Coordinadora de ONGs de la Mujer, directora de Estudios de Género de INTEC

María Fernanda López, dirigente de la Coalición por una Educación Digna

Rafael Abreu, vice-presidente ejecutivo, Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS)

#### **Sector Derechos Humanos**

Virgilio Almánzar, presidente de la Comisión Dominicana de los Derechos Humanos

#### **Sector Académico**

Milcíades Mejía, presidente de la Academia de Ciencias de RD

Nelson Ceballos, profesor de la UASD, ex presidente de la Academia de Ciencias de RD

Freddy Ángel Castro, vice decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UASD

#### **Sector Municipal**

Félix Rodríguez, Alcalde de San Francisco de Macorís

Victor D'Aza, Presidente de Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)

#### **Acrónimos**

Lista de siglas utilizadas

Academia de Ciencias de República Dominicana (ACRD)

Alianza por la Democracia (APD)

América Latina (AL)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS)

Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE)

Drug Enforcement Administration (DEA)

Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)

<sup>24</sup> Investigadores Programa FLACSO-República Dominicana.

Fuerzas Armadas (FFAA)  
Junta Central Electoral (JCE)  
Leonel Fernández (LF)  
Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC)  
Partido de la Liberación Dominicana (PLD)  
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)  
Policía Nacional (PN)  
Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)  
República Dominicana (RD)  
Tribunal Superior Electoral (TSE)  
Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)

## Introducción

En los últimos años, el tema de la gobernabilidad ha sido parte importante del debate político en República Dominicana, promovido por sectores representativos de las diversas elites, tal es el caso de miembros de las instancias legislativas, judiciales, municipales, así como de la sociedad civil, académicos e intelectuales, quienes usualmente han mantenido la idea prevaleciente de este concepto coincidente con la asumida por la CEPAL, que define la gobernabilidad democrática como “la capacidad de una comunidad política para articular las diversas demandas e intereses de la sociedad, para identificar las necesidades de la misma y después, con base en lo anterior, tomar decisiones eficaces de política pública que cuenten con una medida suficiente de aceptación popular que permita, a su vez, conservar un mínimo de acatamiento voluntario de la ciudadanía a las reglas de convivencia”.<sup>25</sup>

Bajo esta conceptualización, el debate se ha asociado a problemas relativos a la institucionalidad y la democracia, derechos humanos y políticas públicas, en interés “de conducir a una ampliación de las capacidades humanas, al fortalecimiento de un Estado de derecho y, en definitiva, al aumento de las oportunidades y el bienestar de las personas”, como ha señalado Valerie Julliard, coordinadora residente del sistema de Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en el país.<sup>26</sup>

Aunque en el país el debate sobre la reforma y modernización del Estado tenía antecedentes, se incrementó durante el decenio de los años 80 del siglo pasado y a partir de los años 90 cristalizó en la vida institucional con la creación en 1996 de la Comisión Presidencial (luego Consejo Nacional) de Reforma del Estado (CONARE). Este organismo puso énfasis en conocer y reconocer los límites de la democracia que venían planteando intelectuales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, y quienes, a la vez, habían presionado para superarlos a favor de la vigencia de un Estado de derechos. El CONARE trazó una estrategia de diálogo permanente con instituciones estatales y la sociedad, orientada a promover los procesos de reforma y modernización que se requerían para superar el déficit de institucionalidad y las limitaciones de la democracia.<sup>27</sup>

De singular importancia fueron en esa dirección los procesos promovidos por los Programas de Iniciativas Democráticas (PID), auspiciado por la Pontificia Universidad Católica Madre y

<sup>25</sup> Godínez, Víctor y Mattar, Jorge, Coord. (2009). La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada. México: CEPAL.

<sup>26</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Política Social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana*. Santo Domingo: Oficina de Desarrollo Humano del PNUD. Cfr. Informe SEEPYD, Volumen III: V.

<sup>27</sup> El Poder Ejecutivo suprimió el 7 de septiembre de 2012 el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia y la Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal (CONAEJ), según el decreto 545-12, que estableció que sus planes serán asumidos por los ministerios de la Presidencia y de Administración Pública.

Maestra, y el de Apoyo a las Iniciativas Locales de la Sociedad Civil (PRIL). Estos pusieron en discusión temas atinentes a las relaciones entre sociedad política y sociedad civil, reformas políticas institucionales y sociedad civil, municipalidad y gestión local, desarrollo institucional y legitimidad social, y movimiento social en la República Dominicana.<sup>28</sup> En ese marco, tuvieron mayor presencia y alcance las discusiones sobre gobernabilidad e institucionalidad, y empezaron varios procesos de formulación de estrategias orientadas a profundizar el fortalecimiento de la administración pública y de la justicia; también se avanzó en propuestas y acciones de reforma y modernización del sistema político dominicano<sup>29</sup>, integrando el tema de la participación de la sociedad civil en las reformas políticas e institucionales. Dentro de ese proceso son conocidas las reformas al sistema de justicia, al sistema electoral, a la administración pública<sup>30</sup>, la aprobación de nuevas leyes, como la municipal (Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios), la de migración y el reglamento para su aplicación, y la ley No. 200-04 de libre acceso a la información pública. Además, en 1997 la Presidencia de la República creó por decreto la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS), y en marzo de 2001 se promulgó de la Ley General de Salud No. 42-01.

Como sugiere Guevara en su obra citada, las normativas de las que se puede esperar mayor aporte para la gobernabilidad democrática son la nueva Constitución de la República, de enero de 2010, la que proclama a la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho, como se observa en el Artículo 7:

La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

En el Artículo 8, la Constitución establece:

Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

Guevara destaca también la importancia que para la gobernabilidad en República Dominicana tiene la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 (END) en cuanto esta estrategia: “es de suma importancia para la gobernabilidad, a partir de ‘la ampliación y la consolidación de la institucionalidad democrática’, la creación de la Ley No. 1-12 que establece como política pública en República Dominicana la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030, la cual tiene en su visión ser un país garante de un Estado social y de derechos”.

En efecto, esta estrategia asume como visión de país para el año 2030 el postulado de que la República Dominicana sea “un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derechos y promueve la equidad social, la justicia social y una sociedad más igualitaria, que gestiona y potencia sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente integrada, y se inserta competitivamente en la economía global”.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Cfr. *Cuadernos Sociedad Civil* No. 2 al 7, 2008, 2009 y 2010, Santo Domingo, PRIL.

<sup>29</sup> FLACSO, CONARE, INAP, Participación Ciudadana (2008). *Reforma y Modernización del sistema político dominicano. Separación de poderes y sistemas de control: Los poderes del Estado en la Reforma constitucional de la República Dominicana*. Primer Panel, Santo Domingo.

<sup>30</sup> Guevara, Nicolás (2012). *Reformas políticas e institucionalidad en la República Dominicana*.-Santo Domingo: CONARE, págs. 13 -47.

<sup>31</sup> Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2010-2030).

Las formalidades que representan estos instrumentos de nueva institucionalidad para la gobernabilidad democrática no son más que tentativas importantísimas de crear mecanismos que superen problemas y procesos actualmente predominantes, relativos a políticas sociales y derechos humanos; representan desafíos para los organizadores del Estado y de la sociedad (actores estatales y el liderazgo político, en términos normativos y administrativos, sector privado, en particular la elite empresarial, y otros), no pocas veces carentes de capacidades y voluntades para lograr la superación del déficit democrático en nuestra sociedad.

No otra cosa expresan los movimientos sociales registrados en el país en los últimos años, como los ambientalistas contra extracción abusiva de recursos mineros, de género a favor de la igualdad de oportunidades para la mujer, el movimiento de justicia fiscal contra las reformas fiscales que afectan a las clase media y baja, por una Educación Digna a favor de un mayor presupuesto para la educación, los movimientos por mejores condiciones de vida y contra los efectos de situaciones de crisis creadas por la aplicación del modelo neoliberal y las particularidades propias de la gestión pública, propiciadores del estado de desigualdad e inequidad social existente en el país.<sup>32</sup>

La aludida Estrategia Nacional de Desarrollo es uno de los instrumentos de políticas públicas donde tal vez se expone de manera más amplia que la gobernabilidad y el sistema político dominicano confrontan “insuficiencia en el avance de derechos humanos”, que “el escaso compromiso de la elites ha generado un estado de ánimo en la sociedad marcado por la desconfianza o el desencanto respecto a la democracia”, que a nivel de Estado “la desconfianza de las elites del poder sobre las capacidades del colectivo dominicano ha justificado el clientelismo, el paternalismo, el asistencialismo y el autoritarismo”.<sup>33</sup>

En cuanto a la ética de la administración pública, el índice de transparencia en República Dominicana es muy bajo, casos de lo relativo a visibilidad y rendición de cuentas, institucionalidad y sanción; sobre el sistema de partidos políticos, los resultados de algunos estudios indican que “los partidos se olvidan de sus promesas cuando llegan al poder y en ellos hay mucha corrupción”;<sup>34</sup> al referirse al triángulo democracia, ciudadanía y participación, en un estudio de Foro Ciudadano se asume que “la democracia ciudadana se ve limitada principalmente por la excesiva centralización en torno al poder Ejecutivo, la falta de una gestión moderna en la administración pública, la ineficiencia funcional de los mecanismos de fiscalización y de rendición de cuentas y los débiles mecanismos de participación ciudadana en las acciones del Estado”; agrega que: “en particular, los mecanismos de participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción administrativa son insuficientes, mostrando esto escasa incidencia en la en la transparencia de la gestión pública”.<sup>35</sup>

Esos problemas de gobernabilidad del sistema político dominicano se exponen de manera parecida en el denominado Informe Attali, elaborado bajo la dirección de Jacques Attali; ese documento se refiere a problemas de desigualdades y pobreza persistentes, un sistema de salud insuficiente, objetivos del milenio difícilmente alcanzables a pesar de las reformas, impunidad frente a la desigualdad, la pérdida de confianza en las instituciones y el clientelismo, entre otros factores.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Medina, Dilenia (2011). *Las protestas sociales en RD durante 2010*. Santo Domingo: Observatorio Político Dominicano, pág. 1.

<sup>33</sup> Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 (END), Santo Domingo, págs. 41-42.

<sup>34</sup> Centro de Investigación y Estudios Sociales (CIES), Santo Domingo, 2004.

<sup>35</sup> Foro Ciudadano, Santo Domingo, (2004).

<sup>36</sup> Attali, Jacques (2010). *Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana*. Santo Domingo.

Los resultados que aquí presentamos no solo recogen los problemas descritos anteriormente, relativos a la democracia desde la perspectiva político-institucional, sino además otros referentes a la democracia como sistema de convivencia social, vinculado a las condiciones de seguridad pública y la habitabilidad comunitaria, la tolerancia social, la canalización de demandas y la representación social, las movilizaciones sociales, entre otros factores de incidencia en el ejercicio cotidiano de la democracia moderna.

### **Panorámica general**

La Consulta Nacional de FLACSO sobre el estado de la gobernabilidad y la convivencia democrática en República Dominicana abordó a una serie de representantes de las diversas elites del país (legislativas, judiciales, municipales, de la sociedad civil, académicas e intelectuales) procurando caracterizar la situación actual y sus perspectivas.

Los planteamientos básicos del presente informe indican que la gobernabilidad vive una fuerte tensión entre unas tendencias auto-céntricas del régimen de democracia representativa, sustentadas en actores/instancias como los políticos y los partidos políticos que se revuelcan sobre sí mismos en un proceso de auto-anulación como mediaciones entre Estado y sociedad, y frente a ellas, la apuesta por su transformación hacia un modelo de democracia social que se exprese no solo como *sistema político* sino también como *régimen económico y social*. Así que el valor de la libertad es asociado a la justicia económica y a la inclusión social.

Las primeras tendencias se representan en una evidente crisis de confianza política, significada simultáneamente como crisis de los partidos y del liderazgo políticos, afectados por la corrupción y la mercantilización política, que a su vez han conllevado una crisis de las ideologías desde el auge del neoliberalismo; el resultado es el descreimiento ciudadano en la democracia y sus instituciones, y en efecto, la precaria legitimidad del modelo político vigente, con sus riesgos de ingobernabilidad o crisis de gobernabilidad (= a menor legitimidad mayor riesgo de ingobernabilidad).

Conforme se deriva de las percepciones de los entrevistados, la crisis de confianza política trasluce un problema íntimamente asociado a la cultura política, pues envuelve los valores que sustentan la visión de la democracia como sistema de relaciones políticas y sociales, trayendo a la palestra pública la cuestión de la ética política: mientras las primeras tendencias son cuestionadas en sus fundamentos conceptuales, simultáneamente las segundas proponen su transformación por nuevas herramientas teóricas y procedimentales que restablezcan el vínculo primario entre democracia y ciudadanía.

Así puede entenderse el hecho de que entre las segundas corrientes sobresale el apoderamiento ciudadano a pesar y por fuera del sistema político tradicional: la decepción con la partidocracia tradicional está dando un paso a una activa participación de la sociedad civil, significando que la ciudadanía propende a luchar por transformar la democracia de un sistema solamente político, basado en la igualdad de derechos, en un régimen también de derechos económicos, sociales y culturales, como se evidencia en los nuevos movimientos sociales y sus discursos en torno a las políticas públicas y la ética de la responsabilidad; eso es particularmente observable en las organizaciones ciudadanas, ambientalistas, femeninas y de jóvenes, que han logrado mayor credibilidad que los movimientos tradicionales, protagonizando la mayoría de las movilizaciones sociales y usando activamente las nuevas tecnologías de información y comunicación, especialmente las redes sociales.

En ese contexto, siguiendo los discursos de los entrevistados, se observa que en República Dominicana la crisis de representatividad del sistema político no se supera ni con los militares, ni con el empresariado, incluso tampoco con los sindicatos, es decir, con otras mediaciones de tipo tradicionales o arrastradas por estas; en cambio, se destaca el nuevo rol que para la ciudadanía juegan los medios de comunicación masivos como canales para visibilizar las demandas sociales y como entes de mediación social y política, así como el papel de arbitraje social que desempeña la iglesia católica.



Se trata pues, de nuevos fenómenos de la escena política en la sociedad dominicana contemporánea, en cuyo abordaje este estudio puede aportar elementos para diseñar o poner en funcionamiento estrategias que fortalezcan el Estado de derecho. Estamos conscientes que sus hallazgos representan una oportunidad para profundizar sobre la temática y crear insumos para lograr la gobernabilidad democrática deseada.

### **I. Estado de desconfianza política en República Dominicana: una aproximación a sus causas y consecuencias.**

La política como fenómeno social puede ser observada como una vorágine societal, que arrastra tras de sí una multiplicidad de actores sociales en conflicto de intereses y poderes en disputa. A partir de la observación de una elevada desconfianza respecto a los políticos y las instituciones políticas como los partidos y el Congreso Nacional, los entrevistados en el marco de la Consulta Nacional dominicana abordaron el tema a partir de la pregunta: “¿Cuáles cree Usted que son las causas de esta desconfianza?”.

El análisis de los resultados obtenidos en la Consulta Nacional muestra en síntesis un hecho que puede ser denominado como crisis de confianza política en la sociedad dominicana contemporánea. Los políticos son los peor valorados en los estudios de opinión pública; eso significa una crisis de los partidos políticos como instancias de mediación entre Estado y sociedad, lo que se expresa como crisis de liderazgo. Conforme a las percepciones de los entrevistados, ese fenómeno obedece a factores causales que son de orden tanto coyuntural como estructural: la precaria representación de los actores e instancias políticas; la corrupción y la mercantilización de la política; y el clientelismo político como patrón de hegemonía política. Entre las consecuencias evidentes y previsibles de la desconfianza política sobresale la precaria legitimidad del modelo de poder político vigente, con sus consecuentes riesgos de ingobernabilidad, y el notorio descreimiento de la democracia y sus instituciones, incluyendo el sistema judicial, también afectado por bajos niveles de confianza, pese a las olas de reforma que lo han ido mejorando; junto a esos efectos, opera una tendencia al apoderamiento y movilización ciudadana por fuera del sistema político: frente a la decepción con este y como un freno a él, un segmento ciudadano ha pasado del descontento a la acción, asumiendo una activa participación activa desde la sociedad civil. Pese a la desconfianza en la política y sus mediaciones, la ciudadanía apoya la democracia: la gente la aprecia y defiende como un espacio para la convivencia en un régimen de libertades públicas, reclamando ser escuchada y tomada en cuenta; en consecuencia, el riesgo de la democracia dominicana es uno de los menores en la media latinoamericana.

Frente a la crisis de representación del sistema de partidos y la desconfianza en el sistema judicial, en el país los medios de comunicación masivos han emergido como instancias de representación social y de mediación entre sociedad política y sociedad civil, alcanzado un alto grado de confianza ciudadana, incluso mayor que en el resto del continente latinoamericano, lo que en cierto modo refuerza su condición de ser, además, un poder fáctico.

#### **I. 1 Crisis de representación**

El análisis situacional permitió identificar algunos factores causales de la desconfianza en las mediaciones políticas en el país, destacándose inicialmente la dificultad que tienen los políticos como actores individuales de representar a la población una vez que llegan al poder. Cuando están en campaña electoral, los políticos enarbolan discursos cargados de promesas -“ofrecen villas y castillas”, se recoge en una expresión popular-, pero cuando ganan un certamen electoral y asumen una posición no cumplen con lo prometido, generando desconfianza y descontento en la población. Razones diferentes pueden explicar tal incumplimiento, incluyendo la presencia de políticos sin el perfil de experticia ni ético requerido para su función y desempeño, y que actúan desde el poder contrario a sus promesas, ya sea por temor a los

poderes fácticos, especialmente al poder económico, o porque adoptan un comportamiento individualista o corporativo.

Ese tipo de actuación lleva a pensar a gran parte de la ciudadanía que los funcionarios electos - especialmente legisladores y miembros del poder municipal- se preocupan más por intereses propios o de determinados sectores que por los de la sociedad en general, conforme el señalamiento del politólogo Freddy Ángel Castro: “Uno de los factores de esa desconfianza es la ruptura entre representantes / representados. Porque el Congreso Nacional legisla de cara a los intereses corporativos en RD y no en base a una agenda de desarrollo público, de desarrollo sistematizado.” En el caso dominicano en el Congreso Nacional ha estado presente de manera parcial la intención de una agenda nacional, pero a menudo esta ha sido opacada por la primacía de intereses específicos y los conflictos inter-partidarios. Mientras teóricamente la política se piensa como un mecanismo para enfrentar los problemas nacionales y como actividad para el bien común, un elevado segmento poblacional actualmente cree que en la práctica se ejerce para favorecer intereses particulares: a los políticos “lo que más le importa son los bienes materiales y no los fines para los que son electos”, testimonia el ex diputado Ramón Mordán.

En ese sentido, el empresario Antonio Isa Conde observa que “la política se ha convertido en un mecanismo de ascendencia social y económica espuria, los legisladores invierten para lograr sus puestos en función de la tasa de retorno que pretende lograr desde el cargo”, con lo cual su función social se desdibuja cada vez más. Así pues, se señala un proceso creciente de mercantilización de la política (y de la vida en general), asignando un carácter rentable a la práctica política, es decir, se la ve como un negocio, fenómeno que se asocia con el contexto de primacía de la ideología neoliberal, extendida tras la caída del Muro de Berlín.

La visión mercantilista de la política coaligada con la ideología neoliberal, según el enfoque planteado por el teólogo y académico Marcos Villamán, trajo consigo una crisis de ideologías políticas, con lo cual se agudizó el desencanto con la política, pues “esa crisis ideológica ha provocado un empobrecimiento de los discursos políticos, a tal grado que los dirigentes saltan de un partido a otro” como si nada, puesto que las diferencias muchas veces son imperceptibles, ejerciendo una práctica de transfuguismo. En ese orden, es observable que predominantemente la participación de las organizaciones políticas no se basa como su hoja de ruta en programas (que se elaboran mayormente para cumplir requisitos legales, pero no se promocionan ni se discuten); en general, no se le da importancia a las propuestas porque eso facilita luego hacer desde el poder algo diferente a lo ofrecido.

## **I. 2 Desconfianza política y participación electoral**

En RD aunque asiduamente los políticos “hacen lo contrario de lo que prometen en campañas, burlando la confianza que el pueblo deposita en ellos”, según la expresión del científico Milcíades Mejía, la ciudadanía ha demostrado que respalda mayoritariamente los partidos políticos, dándoles muestras fehacientes de confianza en los procesos comiciales, pues acude masivamente a las distintas elecciones, tanto presidenciales como congresuales y municipales: “Crea o no crea en ellos, terminan votando por ellos”, pese a que después la ciudadanía siente burlada la confianza depositada en los actores políticos, y observa que la burla se repite a menudo, con lo cual se deteriora la opinión sobre los políticos, al grado que estos son los peor valorados en los estudios de opinión: siguiendo la observación de Mejía, se ve al político como un farsante, que no es creíble ni tiene credibilidad en la población.

En la opinión de Villamán, como consecuencia de la desconfianza de la ciudadanía en las mediaciones políticas una gran parte de los electores “ve y siente una distancia cada vez mayor entre el ejercicio del poder, las ofertas de las campañas y la concreción de estas desde el poder.” En general, la ciudadanía observa que los problemas en vez de ser resueltos se agudizan, y buena parte de la población acusa de ello a los partidos políticos, de quienes se señala que

cuando se instalan en el Estado sirven demasiado a los intereses de los grupos poderosos que realmente controlan o inciden sobre el poder, obviando los compromisos que hacen con los electores que los llevaron al poder público. Se acusa a los políticos (y a la denominada “clase política”) de desvincularse del pueblo, de separarse de sus necesidades fundamentales, de darles la espalda a los votantes, ya que luego de salir electos la gente no los ve, si las comunidades buscan su ayuda ante algún problema, a menudo no logran resolverlo. En tal sentido, se sindicó a la clase política dominicana de ejercer manipulación sobre los diferentes sectores sociales, de ser irresponsable ya que los electos cuando llegan a un cargo se olvidan de las comunidades, en algunos casos visitan poco a las que representan, no van a discutir con ellas sus problemas, ni participan en sus soluciones, ni apoderan a la ciudadanía, lo que genera descreimiento hacia los políticos, desconfianza y descontento hacia los partidos y hacia la política como tal.

En ese sentido, se observa una crisis de representatividad de las instancias políticas, caracterizada por el frecuente divorcio entre representantes y representados. El modelo de sociedad política en República Dominicana presenta serios déficit de participación ciudadana, la gente no se siente parte del modelo de democracia, siente cada vez más que se le manipula y se le sustituye; muchos analistas sostienen que tanto los partidos considerados de derecha como de izquierda son parte de un modelo político agotado que conserva muchos rasgos antidemocráticos propios de la tradición autoritaria secularmente vivida en los países de América Latina: el defensor de los derechos humanos Virgilio Almánzar afirma que: “El modelo de sociedad es antidemocrático, la gente no se siente ser parte de él, se manipula y sustituya a la población, por eso la clase política ha perdido, no importa que sea derecha o izquierda, ambos son modelos agotados”.

A esa circunstancia está asociada la crisis de los partidos políticos como instancias de mediación entre Estado y sociedad, que se expresa a veces como crisis de liderazgo, aunque no necesariamente como un vacío de este, algo que buena parte de la ciudadanía imputa al hecho de los líderes políticos “no saben gobernar”: en la opinión del jurista, ex fiscal del Distrito Nacional y director del Instituto de Criminología de la UASD, Alexis Joaquín Castillo: “La crisis de partidos, la crisis de liderazgo, la crisis cultural, todo lo que deviene como consecuencia de no saber gobernar, genera precisamente un ambiente extremadamente disocial, de dificultades en todos los ámbitos”, aunque no necesariamente una crisis del sistema de partidos políticos del mismo grado que se ha producido en otros países latinoamericanos en los decenios recientes.

### **I. 3 Corrupción, rentismo y clientelismo político**

Otra causa importante de desconfianza política se origina en la corrupción: a menudo los electores creen que los políticos van al poder a resolver sus problemas particulares y no a trabajar por el bien común. En tal sentido, se cree que la clase política no trabaja con un enfoque de desarrollo de la ciudadanía; la abogada y dirigente juvenil María Fernanda López señala que “La clase gobernante no ha sido honesta, ni responsable, especialmente en el manejo de los recursos públicos”. En general, los políticos, además de no dar respuestas satisfactorias a las necesidades del pueblo, mostrándose en palabras de López como “altaneros, sienten que no tienen que rendirle cuentas a nadie”, para no tener que responder a las frecuentes denuncias de corrupción y “de privilegios que no son propios del cargo, de la función” que desempeñan, al decir de Castro, quien afirma que cuando se generan “irritantes privilegios, mecanismos de corrupción, de clientelismo político, como es el llamado el barrilito o el cofrecito, obviamente eso de alguna manera limita la autoridad moral de los miembros del poder legislativo en RD, hasta para fiscalizar a otros sectores de la vida política y ciudadana”, lo que refleja falta de visión o una distorsión de la función legislativa, una fuente que genera desconfianza en la ciudadanía -en particular hacia el legislativo-, principalmente cuando tales privilegios y mecanismos se implementan irrespetando las leyes: con frecuencia se denuncia

que los partidos del sistema democrático, que deben ser defensores de este, violan sus mismas reglas, no respetan siquiera las normas del mismo sistema, actuando inclusive de espaldas a los mecanismos institucionales.

Isa Conde considera que la visión rentista (y su correlato, el clientelismo político, mayormente en épocas de campaña) “ha contaminado no sólo a los políticos, sino a una parte de la tecnocracia, que nació permeada por esa forma de actuar.” En efecto, se señala la ineficiencia en el manejo de las instituciones públicas, que han mostrado los diferentes partidos, como otro elemento que ha venido generando una pérdida de confianza ciudadana en la capacidad de dirección de la clase política ante las necesidades sociales, en el caso dominicano todavía medio siglo después del establecimiento formal de la democracia. En general, los ciudadanos suelen sentir que los administradores de la cosa pública no actúan de modo suficiente acorde con los intereses de la colectividad; observan que los énfasis de los gobiernos han estado en los intereses particulares de quienes han detentado los poderes públicos, lo que genera desconfianza de los ciudadanos; la estudiosa feminista Lourdes Contreras indica que: “La gente no percibe que las políticas, incluso las grandes `políticas sociales, vayan en su beneficio, porque las grandes inversiones se hacen en procesos de carácter clientelar. En RD, incluso, se están dando casos de retroceso institucional: Isa Conde cita como ejemplo que: “En las instituciones autónomas, que se creía que eran una conquista institucional, se han visto escándalos, ahora las utilizan para agenciarse prebendas, caso de las pensiones y otros.”

De manera que para analistas como Castillo y Villamán la corrupción se empieza a ver en el país como parte de una cultura política y un modelo de gobernabilidad agotado.

#### **I. 4 Desconfianza política y dificultades de gobernabilidad**

Derivado de lo anterior, otra de las causas profundas de la crisis de confianza en los actores políticos es la percepción de una incapacidad de gobernabilidad, de incapacidad para ejercer bien “el arte de gobernar, que muchos, ciertamente, dicen es la gobernabilidad”, como sostiene Castillo. En RD, los resultados tras 50 años de democracia son: escaso desarrollo de la industria nativa, insuficiente para generar empleo y por eso alto nivel de desempleo y de empleo marginal, poca de calidad educativa, escasez de viviendas, altos niveles de miseria, elevados niveles de corrupción y de des-institucionalización, la percepción generalizada de que en el sistema político hay poco interés en que los resultados de las acciones de los gobiernos beneficien a la población, a lo que se suma la sensación de descontrol social, de caos, desorden y violencia, ante lo cual la gente reacciona temerosa, entre otras manifestaciones de una crisis del Estado y de la sociedad en general, que evidencian desde la perspectiva de Isa Conde y otras analistas, que el modelo de desarrollo económico y político que hemos tenido está agotado. Ese panorama genera en amplios segmentos sociales una sensación de ingobernabilidad: es decir, la idea de que hay una crisis de ingobernabilidad que es resultado de las políticas implementadas por los diferentes gobiernos que ha tenido el país en la era democrática. En este tenor, el líder sindical Rafael “Pepe” Abreu puntualiza que “Por eso no sorprende que haya gente que hable contra la democracia, de volver a dictaduras” como la de Leónidas Trujillo en el país, aunque se trata de un segmento minoritario de la población. La percepción de la democracia como libertinaje y caos también se asocia a los cambios derivados de la globalización y a sus efectos de crisis sobre el modelo económico, y a los problemas y dificultades que este genera en países como RD, tales como las frecuentes crisis fiscales y las subsecuentes reformas tributarias, que a su vez generan nuevas protestas sociales y violencia.

Ante este panorama de incapacidad para implantar un nuevo modelo y armonizar el desarrollo económico con el bienestar social y la ampliación de la democracia, incluso gobernantes que durante su mandato han sido percibidos como bien intencionados, han terminado perdiendo la confianza de gran parte del pueblo. En el trasfondo de esa percepción de incapacidad de gobernabilidad de los actores políticos, subyace una visión de esta: la idea de

que gobernabilidad es solución en términos de armonía, de satisfacción de las demandas sociales por parte de los gobiernos, y se perciben que sus ejes transversales son la política y la economía: si estos no están en armonía, van a desentonar o des-armonizar con la gobernabilidad social.

Llegando aún más lejos, se puede enfocar como otra causa de la crisis de confianza en el sistema político la ausencia de sintonía entre democracia política y bienestar económico y social, fenómeno que es consubstancial a las contradicciones entre capitalismo tardío y democracia, como resultado de la inequidad social. Dado que la distribución inequitativa de los recursos obviamente produce inequidad y pobreza, y dada la incapacidad evidente de los gobiernos para satisfacer las necesidades y demandas sociales que genera la propia democracia, se genera cíclicamente un fenómeno de ingobernabilidad, que reta “el arte de gobernar”, que muchos consideran es la gobernabilidad. La crisis de confianza en el sistema político es, pues, una manifestación de una crisis cultural más profunda: Castillo afirma que “La gobernabilidad, la que finalmente se vive en el mundo, tiene una serie de dificultades porque tiene ejes transversales... J. Habermas ha hablado de la crisis de identidad y de autoridad, de legitimación del capitalismo tardío.”

Interpretando estas percepciones, como elementos conclusivos destacados se puede colegir que las nociones de identidad política, autoridad y legitimación del poder en un régimen de derechos y de democracia representativa están constantemente interpeladas por los efectos directos e indirectos que ejerce el grado de confianza política ciudadana hacia los actores e instituciones habilitadas para el ejercicio democrático del poder: mayor confianza puede significar una mayor capacidad de representación y de legitimidad, por tanto un clima apropiado a la realización del anhelo de gobernabilidad, en tanto, atizada por los elementos coyunturales y estructurales que la generan, una menor credibilidad puede simbolizar la presencia de factores críticos que, como la corrupción y clientelismo político, desafían los valores que se suponen como cristalización de una sociedad democrática.

## **5. Consecuencias de la desconfianza política para la democracia en República Dominicana**

Alcanzar la estabilidad de una gobernabilidad sostenida en el marco de un régimen político como el dominicano, definido constitucionalmente como un Estado social y democrático de derecho, plantea inevitables desafíos al ejercicio del poder político y a los actores sociales que interactúan en un sistema democrático de identidad inconclusa como el vigente en el país. El análisis de los actores representativos de las diversas elites en República Dominicana estableció que la desconfianza en los políticos, las mediaciones políticas y la política misma, tienen serias consecuencias sobre la democracia en el ámbito nacional, como se colige de las respuestas de los involucrados en la Consulta Nacional a la interpelación presentada: “¿Cómo cree Usted que afecta a la democracia este fenómeno?”

De conformidad con las opiniones de los miembros de las elites dominicanas consultados, las consecuencias derivables de un fenómeno de elevada desconfianza política ciudadana se vinculan a sus impactos sobre la legitimidad del sistema político, los riesgos de crisis de gobernabilidad, al nexo de la inseguridad pública con la actitud de descreimiento de la democracia, y los retos que este representa para la participación en política, planteando una encrucijada para la ciudadanía.

### **a) Precaria legitimidad del modelo político**

Entre las consecuencias destacadas de la desconfianza política en el país se observa una precaria legitimidad de los estamentos gobernantes y del modelo político en que estos ejercen el poder, toda vez que, como formula la diputada Guadalupe Valdéz: “la ciudadanía no se siente representada” por ellos, a la vez que percibe que el modelo de democracia vigente no beneficia a

las grandes mayorías, sino que “es para beneficiar un pequeño grupo económico”, idea que suele ser asociada al predominio de la política neoliberal por no basarse en la equidad y la justicia económica, política, cultural y religiosa.

La creencia de una mala calidad de la representación política en opinión de Contreras afecta la democracia porque implica descreimiento. Al tratarse de un patrón de ejercicio político apoyado como elemento fundamental en un sistema clientelar y asistencialista, que es el que caracteriza la actuación de los partidos políticos para ganar o mantener hegemonía ciudadana, y en el cual también se fundamentan las campañas electorales, en la óptica de Valdéz “lesiona profundamente la calidad de la democracia” porque las elecciones “se definen mediante la compra de votos (incluso el mismo día de las elecciones)”, lo que lleva a una parte de la ciudadanía a pensar que no se aplican reglas democráticas, y en consecuencia, a restar legitimidad a sus procesos, derivando en frecuentes conflictos políticos y en poner en tela de juicio la democracia, es decir, a cuestionar el tipo de régimen prevaleciente.

Por otra parte, la democracia suele ser perjudicada por la ineficiencia en el manejo de la institucionalidad pública que se deriva del factor clientelar; Valdéz observa que al creer los mandatarios, legisladores y autoridades locales “que lo que hay que hacer es dar ayuda a los votantes para mantener su voto” en vez de acompañarlos en la búsqueda de soluciones a los problemas, se generaliza como política estatal “el asistencialismo público (regalo de comidas, dar servicios médicos e involucrar la gente en programas de asistencia social que administra el propio Estado) en vez de crear las condiciones para que la gente pueda salir de su estado de miseria”. La dación de prebendas se instala como política social, afectando servicios tan sustanciales como los planes educativos (caso: dar becas a los niños), como subraya el sociólogo y psiquiatra Nelson Moreno Ceballos, remarcando que las acciones de gobernabilidad de los diferentes grupos sociales y partidarios que han ejercido el poder no han logrado crear “una burocracia estatal que actúe con cierta independencia de las clases y que establezca racionalidad en el manejo de los recursos del Estado”, desatando a menudo escándalos de corrupción y prevaricación en el manejo de recursos, que conducen al relajamiento de las instituciones y despiertan la desconfianza del pueblo incluso en que esas situaciones se puedan enfrentar aplicando justicia, pues “la gente quiere ver sanciones” (Isa Conde) que a menudo no se producen.

Como expresión de la fragilidad en el país del desarrollo de una cultura gerencial por parte de una burocracia racional y normalizada, organizada con el sentido de regularidad y eficiencia esbozada por tratadistas como Max Weber, la ineficiencia de la burocracia estatal en República Dominicana es asociada a la acusación que un segmento de la población hace a las mediaciones políticas de “no saber gobernar”, generando en la expresión de Castillo, un ambiente de dificultades cotidianas y situaciones de insociabilidad que conducen a muchas personas a buscar soluciones individuales a los problemas, incluyendo el aumento en el uso de medios ilícitos para asegurar la sobre vivencia. Con ello aumenta la creencia de que se puede llegar a una situación de caos, como afirma López, “con el agravante de que los que deben poner el orden imponen el desorden”, elemento contraproducente puesto que “democracia no es sinónimo de desorden o de irrespeto”.

### **b) El riesgo de ingobernabilidad**

A tenor con el apartado anterior, puede entenderse la estrecha relación existente entre gobernabilidad y fortaleza institucional para que sea viable la democracia política; en palabras de Ceballos, la disfuncionalidad de las instituciones en un país como República Dominicana, que acusa serias debilidades en el aparato estatal y en la sociedad civil, alimenta el riesgo de vivir situaciones de ingobernabilidad.

Justamente, el riesgo de ingobernabilidad es observado como otra consecuencia importante generada por la desconfianza política, especialmente cuando los gobiernos no pueden satisfacer

las demandas sociales, hecho que origina que la ciudadanía pierda la fe y la esperanza, creando fricciones que quiebran la armonía y el equilibrio socio-político que se le supone a la democracia. “La desconfianza genera protestas de la población, huelgas y movilizaciones para llamar la atención de las autoridades para que le den solución a los problemas del pueblo”, afirma Félix Rodríguez, alcalde del municipio de San Francisco de Macorís y presidente de la Federación Dominicana de Municipios (2011-2012).

En esas circunstancias, los gobiernos comienzan a tener dificultades que se pueden convertir en crisis de ingobernabilidad, como afirma Castillo, particularmente si esos problemas se combinan con crisis de liderazgo, pues ambas situaciones se complementan; con frecuencia la primera es resultado de la segunda.

La crisis del liderazgo político es indicada, adicionalmente, como un resultado de la desconfianza política en República Dominicana: a los líderes se les señala su separación del pueblo, acarreando una pérdida de credibilidad pues la sociedad contempla, según Mordán, que “sus actores no son el ejemplo a seguir para el tránsito a una sociedad más justa”.

En opinión de Isa Conde, se puede constatar la idea de que cuando la ciudadanía desconfía del liderazgo político, esa desconfianza se presenta como uno de los principales escollos para los gobiernos bien intencionados, ya que limita su capacidad de actuación; a pesar de las señales positivas que emita, cuando un mandatario o un gobierno quiere tomar una medida seria ve limitada “la capacidad de la gente y de las instituciones para darles el apoyo”, afectando de ese modo el desempeño gubernamental, dado que se necesita mucha confianza ciudadana para producir los cambios desde el Estado (por ejemplo, una reforma tributaria o fiscal necesaria); si aquella no existe o es reducida, el gobierno se siente limitado para hacerlos o profundizarlos, entre otros factores, por el hecho de que ante la desconfianza se pueden contraer las inversiones, afectando negativamente el desarrollo nacional y con ello la calidad de vida. Así se entiende, como lo percibe D’Aza, que la confianza política es factor clave para la democracia y el desarrollo.

### **c) Inseguridad pública y descreimiento de la democracia**

Otro de los factores que alimentan el riesgo de ingobernabilidad es el incremento de la inseguridad pública. En República Dominicana, en la vida cotidiana la gente vive temerosa ante la delincuencia, pero también ante medidas económicas anti-crisis aplicada desde el Estado; Contreras dice que frente a estas: “cada sector está buscando que no le afecte, cada sector defiende sus intereses”. La referida inseguridad ciudadana se señala subraya como uno de los motivos generadores de desconfianza política; Abreu sostiene que se critica a los gobiernos asumir “una actitud blanda frente a la delincuencia, por lo cual la idea de un gobierno de mano dura comienza a ganar simpatías en la población”, atormentada por una sensación de riesgo de ingobernabilidad. Esa percepción de benevolencia estatal frente a los delitos afecta la democracia en el sentido de que “la gente empieza a pensar que esta no sirve y puede inclinarse por volver a regimenes de dictadura” o a gobiernos “donde la gente sentía que había orden y seguridad, las ciudades estaban limpias, las cosas funcionaban aunque fuera a la fuerza”, en la observación de Álvarez. Aparecen personas apoyando los métodos de la fuerza para resolver los problemas, desechando los métodos no violentos de resolución de disputas, lo que representa un desafío para el sistema judicial: una instancia judicial ineficiente se puede enfrentar continuamente al brote de anhelos de la hacer justicia por sus propias manos, poniendo en riesgo la estabilidad del régimen de derechos en un estado social y democrático como el dominicano.

En ese contexto se puede explicar la idea expuesta por Abreu en el sentido de que algunos segmentos de la ciudadanía, entre ellos sectores de la juventud, expresan poco aprecio por los partidos políticos y una débil valoración de sus aportes a la democracia; eso se evidencia en expresiones de desinterés hacia esas instancias y hacia la política misma, en frases tipo “esto

no es conmigo” o “las acciones del gobierno no me atañen”, que registra Contreras, quien observa en esos núcleos sociales una actitud de desapego político, no solo de desconfianza sino de incredulidad y de “rechazo a muchas de las acciones que se ejecutan desde los poderes públicos, incluido el poder judicial”. Al no percibir cambios sustanciales en su situación, al creer que la democracia no ha servido para satisfacer sus necesidades, o que incluso hay un retroceso en sus condiciones de vida, Abreu afirma que “la gente no se siente estimulada a defender la democracia... por tanto (siente que) no merece ser defendida”.

#### **d) La encrucijada de la participación en política**

Otra de las consecuencias de la desconfianza política, que apunta D’Aza, consistente en “la falta de fe y de motivación de los ciudadanos que hacen una vida correcta”, quienes con frecuencia “temen participar en política porque piensan que todo es lo mismo y se alejan de los partidos políticos, o al menos tienen una participación muy pasiva. Eso obviamente afecta la democracia porque perdemos esos ciudadanos, gente ética en su comportamiento, de servicio, solidaria, que se interesan por la solución de los problemas de la gente y las comunidades, y eso disminuye la calidad de la democracia.”

Similarmente, la crisis de confianza política genera también una reacción que contrasta con esa actitud pasiva: se trata de que frente a la decepción con el sistema político, un segmento de la ciudadanía ha pasado del descontento a la acción, asumiendo una participación política desde la sociedad civil para actuar como elemento de contención ante los equívocos de los actores políticos; Ceballos sostiene que esa participación procura reducir los elementos críticos que han caracterizado la democracia dominicana en los últimos 50 años, así como mejorar la eficiencia del Estado en sus funciones de atención a las necesidades sociales, redistribuir la riqueza y crear una sociedad de oportunidades. Además, y como elementos que merecen resaltarse, obedece a que en el país la democracia se asocia a tres elementos principales que identifica Villamán: “Libertad (versus dictadura, falta de derechos políticos), Participación (contra la exclusión, la gente quiere dejarse oír y participar en las decisiones públicas), y Justicia social (la democracia se vincula al sistema económico y el desarrollo social, aunque en teoría la democracia no se asocie al orden económico). La justicia social es un tema de la democracia”.

Puestos en perspectivas esos tres elementos motivacionales de una identidad ciudadana con el proyecto político de la democracia, se refleja que, siguiendo con Villamán, aunque “la desconfianza en la política, la crisis de representación y la mercantilización de la política representan una dificultad de la democracia, la gente quiere la democracia, la ve como un régimen político deseable, la aprecia”, lo que explica por qué hay una alta votación en los comicios dominicanos (alrededor de un 70%) aunque la gente exprese descreimiento hacia la democracia, y por qué según Castro “en la media latinoamericana el riesgo de la democracia dominicana es menor con relación a otros países”.

El científico Milciades Mejía expone que frente a la activación social y la movilización ciudadana por fuera del sistema de partidos políticos, estos más bien “hacen la función de contén... “evitan que la población se desborde, sea un tren descarrilado” y solo ocasionalmente, por ejemplo de cara a procesos electorales, las instancias partidarias sirven de canales a las inquietudes ciudadanas. Dentro y fuera de ellos, la ciudadana lucha por sus demandas planteando políticas inclusivas, expone sus reclamos procurando que tengan incidencia pública, se involucra en los debates públicos, se hace protagonista forzando una ampliación y fortalecimiento de la democracia, asume en la praxis y no tanto en la teoría que la democracia tiene que avanzar hacia un sistema participativo, reflejo de la creencia de que, como enfoca Almánzar: “Democracia es participación, es decisión, es intervención, apoderamiento de la gente”.

Los factores de riesgo señalados por los actores involucrados en la Consulta Nacional dominicana en cuanto a legitimidad del sistema político, crisis de ingobernabilidad,



descreimiento de la democracia y los retos que este representa para la participación en política, permiten ponderar el planteamiento de que en la sociedad dominicana la democracia es asumida como un espacio para la convivencia en un régimen de libertades públicas, por lo que en consecuencia la ciudadanía expresa sus ideas y propuestas, su voluntad y sus sentimientos, reclama ser escuchada, consultada y tomada en cuenta en las decisiones de interés nacional, y que en efecto, se encamina forcejeando con sus limitaciones, las debilidades de su sistema político y las contradicciones intrínsecas de un proceso dinámico propio de un Estado de derechos, hacia un clima de gobernabilidad democrática fortalecida, pues son los propios actores sociales identificados con sus valores y principios quienes proporcionan vida a la democracia.

## **I. 6 El nivel de confianza en el sistema judicial en República Dominicana**

Para la concreción del ideal de una democracia de derechos constituye un factor fundamental la credibilidad del sistema judicial, balanza que permite ponderar la cristalización en el ciudadano como sujeto jurídico del sistema de derechos humanos, postulados y normativas que definen el sistema prevaleciente en el espacio territorial de un Estado-nación como República Dominicana. La valoración por parte de los representativos de las elites del país en cuanto a qué está sucediendo en el contexto nacional en el nivel de confianza en el sistema judicial, revela que este está influenciado por elementos como la condición de clase social de los sujetos procesados, el papel de los medios de comunicación en el abordaje judicial, las fragilidades del ámbito procesal en la administración de justicia y las debilidades institucionales que exhibe el sistema.

### **a) Una justicia sesgada**

Un factor crítico que se señala en cuanto al sistema judicial consiste en tener un sesgo clasista. Villamán lo explica de este modo: “La gente no cree que le van a hacer justicia cuando acude a un tribunal, cree que el que más tiene más puede en la justicia. La gente pobre no se siente protegida, la gente cree que la justicia protege a los grandes y no a los chiquitos. Que los delitos pequeños son castigados drásticamente, pero los grandes delitos son tratados con benevolencia. Se cree que es una justicia para los ricos.” A su vez, D’Aza ejemplifica indicando la existencia de formas de benevolencia en el sistema carcelario: “Cuando hay privilegios en las cárceles para personas presas por corrupción, o cuando no son llevadas a los tribunales aunque se le hayan señalado elementos de corrupción, o cuando una persona comete un homicidio o un robo agravado y sale fácil, entonces la gente pierde la confianza en el sistema judicial.”

El sesgo clasista se atribuye al hecho de que, como afirma Mejía: “el sistema judicial estuvo un tiempo muy permeado por los políticos y empresarios, por la gente de poder. La justicia era muy imparcial desde el punto de vista de clases sociales. Eso dio la idea de que no había justicia, o era parcializada. La gente común no percibía que se podía hacer justicia.” La desconfianza en el sistema judicial es considerada consensualmente por los consultados como una situación grave para la democracia, dado que en él descansan las garantías de los derechos humanos. López afirma que esto es más cierto en cuanto que “los procesos judiciales son complicados, largos y costosos”, y porque además, el sector justicia tiene la característica de que lo integran varios sub-sectores: jueces, fiscales y la Policía Nacional. Este panorama se complejiza por el hecho de que en la conformación y devenir del tema justicia no intervienen solo los actores del sistema judicial en sentido estricto, sino que como componente transversal de la sociedad y el régimen político, en él inciden los actores políticos y económicos, quienes además del proceso judicial mismo, influyen también por los medios de comunicación masivos.

### **b) Justicia en los medios de comunicación**

Desde época reciente se le atribuye también un papel importante en los procesos judiciales a los medios de comunicación. No hay consenso al respecto entre los consultados, pues mientras unos observan ese fenómeno como una debilidad, otros lo consideran inevitable y plausible, en la

medida que los medios proporcionan información, aportan elementos de investigación, y ayudan a transparentar los procesos judiciales en un contexto como el dominicano, que presenta notorios rasgos de manipulación política y extrajudicial de los mismos.

Para el ex legislador Ramón Mordán: “los casos judiciales en el país se debaten en los medios de comunicación... Si la opinión favorece a un reo o alguien que está sometido a la justicia, o plausible de ser sometido, si la sociedad entiende que esa persona es o no es culpable de los hechos imputados, ya esa persona está juzgada socialmente por los medios de comunicación. Entonces la justicia cuando va a los juicios ya estos están viciados... esa es una gran debilidad, es un gran mal que se le está haciendo a la sociedad dominicana, que las cosas se debaten primero en los medios de comunicación y no en las instancias judiciales competentes”.

En contraste, el empresario Antonio Isa Conde cita como elemento a resaltar el hecho de que el sistema judicial recientemente “no ha sido ajeno a escándalos” que se han generado desde los medios masivos, como “la forma en que se han manejado las pensiones” de altos funcionarios del área financiera del Estado dominicano.

En ambos casos, el papel de los medios frente al sistema judicial es objetivo de debate en el ámbito dominicano, y ese de por sí es un elemento nuevo en el escenario de la democracia en el país a considerar en el devenir del sistema.

### **c) La fragilidad del ámbito procesal en la administración de justicia**

La administración de justicia en República Dominicana ha sido abordada críticamente desde diferentes ángulos. Un primer acercamiento señala que hay serios fallos en el ámbito procesal, factor en el cual intervienen los diversos actores judiciales propiamente dichos. En estudios de opinión realizados recientemente en el país<sup>37</sup> los jueces aparecen entre los profesionales peor valorados. La Suprema Corte de Justicia ha estado sancionando y expulsando jueces, lo que revela la existencia de irregularidades en ese sector.

Castro cita que otra debilidad mencionada con frecuencia es el ámbito de los fiscales, especialmente en cuanto a faltas de ética y al cumplimiento de sus responsabilidades; el ex fiscal Francisco Álvarez señala que el Ministerio Público es acusado de tener mucha culpabilidad en el auge de la delincuencia en el país, porque a menudo se preparan los expedientes para “amarrar” las decisiones que pueda tomar el poder judicial viciando el debido proceso; indica que: “muchas veces preparan mal los sometimientos y los jueces no tienen suficientes bases para dictar sentencias según sus deseos o la necesidad”. En adición, López sostiene que el hecho de que el 50% de los fiscales del país los nombra el Poder Ejecutivo, aspecto que para Almánzar indica un elemento cuestionable ya que por esa razón muchos fiscales “son activistas políticos del partido en el poder, no necesariamente profesionales que tengan calidad ética y profesional para ser fiscales, al ser del partido actúan como empleados del gobierno, si (en determinados casos) quieren hacer algo los mandan a parar y no pueden seguir” el proceso.

En cuanto a la Policía Nacional, los consultados consideran que el nivel de confianza es muy poca, cuando no nula. Contreras afirma: “Tenemos una instancia policial totalmente podrida, es el *súmmum* de la corrupción”. En general, se cree que la instancia policial está permeada por la delincuencia, por lo que carece de credibilidad o al menos es el sector con mayor nivel de desconfianza en la población. Las consecuencias de esa situación sobre el proceso judicial se consideran entre las más graves, pues como sostiene Castro, es el órgano que recopila informaciones y hace el levantamiento de los medios de prueba, y “cuando los expedientes viene mal instrumentados, mal formulados, la investigación se desnaturaliza, se contamina a

<sup>37</sup> Cfr. ACRD (2012): *Percepción de la ciencia y la tecnología en estudiantes de bachillerato de cuatro provincias*.- Santo Domingo: Academia de Ciencias de República Dominicana.

propósito para dañar la investigación y (alterar) la escena del crimen”; en tal virtud, López aprecia que la Policía Nacional “en vez de estar cooperando está actuando como agente” del delito, lo que afecta seriamente todo el sistema judicial, implicando tanto al ministerio público como a los jueces, deteriorando la imagen del sector justicia en pleno.

#### **d) Debilidades institucionales y reforma judicial**

Otro elemento crítico que destaca Almánzar es que el sector justicia no tiene el apoyo público que merece, evidenciado en el hecho de que sus presupuestos se aprueban por ley pero en la ejecución se varían los montos asignados a las instituciones. El panorama que describe este como los anteriores elementos señalados, revelan a juicio de Isa Conde que el sistema judicial acusa serias debilidades en materia de institucionalidad, con bajos niveles de independencia pero altos niveles de ineficiencia funcional y de incidencia de la corrupción, principalmente en las autoridades policiales, con la atenuante de que esas circunstancias se enmarcan en un proceso de reformas en que se haya ese sector desde hace al menos tres lustros. Ceballos señala que en el curso de este se ha ido avanzando hacia mayor transparencia, más controles y menos capacidades de maniobra de los entes individuales en lo que “antes era claramente un mercado”.

Algunos de los elementos importantes citados por Castro, Castillo, Isa Conde, D’Aza y Mejía como parte del proceso de reforma judicial han sido el incremento de la inversión estatal en el sector en los últimos dos decenios; el fortalecimiento de criterios, principios y fundamentos de la libertad y el derecho, como se evidencia en el nuevo Código Procesal Penal (cuyos primeros 28 artículos se dedican a los derechos fundamentales), y la Constitución de 2010, que les da rango constitucional; la creación del Consejo Nacional de la Magistratura y de las llamadas Altas Cortes (Suprema Corte de Justicia, tribunales Constitucional y Electoral); la carrera judicial y la mayor capacitación y formación del personal judicial; el mayor número de jueces probos; sistemas más eficientes y modernos de administración de justicia; y el efecto que todo ello ha tenido en el país al mejorar el grado de confianza y aumentar lentamente la credibilidad del sistema judicial. En ese sentido, los consultados coinciden en que la imagen de este ha ido cambiando y se comienza a establecer una nueva jurisprudencia, factores que pueden consolidarse en la medida en que continúe el proceso de fortalecimiento institucional del poder judicial, avanzando hacia una mayor independencia respecto al Poder Ejecutivo, y en que cristalice la transformación de la Policía Nacional, así como se mejore la protección social de los actores del sistema judicial.

Del análisis de los hallazgos más relevantes de la Consulta Nacional dominicana para el sector judicial se puede resaltar el consenso existente en cuanto a los bajos niveles de confianza que todavía tiene el sistema judicial del país, en el cual incide el nuevo rol que juegan los medios de comunicación masivos dando visibilidad a los procesos judiciales; le débil credibilidad resulta de un marcado sesgo clasista y diversos componentes de fragilidad en la administración de justicia y debilidades institucionales que aún pesan en el contexto de un proceso de reforma judicial inconcluso, cuya continuidad se presenta como desafío relevante para el logro de un sistema judicial a tono con una democracia que postula la protección de los derechos humanos como principal estandarte.

### **1.7 La confianza en los actores políticos y jurídicos**

La evaluación del grado de confiabilidad de un sistema político está en relación con la imagen y visiones que tenga la ciudadanía de los distintos actores políticos y jurídicos que lo integran. La valoración de las opiniones de una muestra de las elites dominicanas respecto a los principales sectores, revela grados muy desiguales de confianza, lo que se vincula con el rol que cada uno juega actualmente en el desempeño de la vida democrática de la nación. En este informe se muestran los hallazgos encontrados, que evidencian los cambios de roles y los nuevos perfiles que la ciudadanía le atribuye a dichos actores político e institucionales en la democracia

dominicana, destacándose especialmente la perspectiva con que se asume a los medios de comunicación masivos como instancias de representación social y de mediación entre sociedad política y sociedad civil.

### a) Valoración de la confianza en los medios de comunicación

La comparación entre los resultados del Estudio de Opinión de FLACSO en América Latina y la Consulta Nacional entre las elites de República Dominicana, muestra que el grado de confianza en los medios de comunicación en este país es mayor que en el resto del continente. Así lo revela el siguiente cuadro, que presenta los porcentajes alcanzados por la frecuencia de “mucho” nivel de confianza:

% de “Mucha” confianza en medios de comunicación en RD y AL	RD	AL
1) Noticieros de televisión	53.3	47
2) Noticieros de radio	53.3	35
3) Periódicos/Diarios	46.7	35

Como se puede observar, en los tres ámbitos medidos el grado de “mucho confianza” en los medios supera en RD la barrera del 50%, mientras en el resto de los países latinoamericanos queda por debajo. También en el grado “algo de confianza” en los medios el país supera la media continental.

A la inversa, los grados “poca” y “nada” de confianza en los medios superan en el continente los porcentajes de RD: mientras en este país la última opción no obtuvo adherentes, en aquél alcanzó desde un 11% (Noticieros de televisión), hasta un 16% (noticieros de radio), pasando por el 15% de “nada de confianza” de los periódicos / diarios. En ambos escenarios, país y continente, el mayor grado de confianza está en los noticieros de televisión, lo que revela que ese medio influye más que los otros en la ciudadanía, algo que puede explicarse por el impacto de las imágenes en movimiento, el campo visual, en la sociedad contemporánea, lo que en la óptica de Castillo remite como posible interpretación a las ideas de Jovanni Sartori en *Homovidens* en el sentido de que la televisión está produciendo una sustitución del homo sapiens por el homo videns.

También en ambos casos, los porcentajes de confianza en los medios masivos son los mayores en el conjunto de sectores evaluados. Esa percepción de mayor credibilidad encuentra varias explicaciones entre los informantes de la Consulta Nacional dominicana: por un lado, para Villamán puede ser visto como un indicador de que la ciudadanía “se forma su opinión a través de los medios de comunicación masiva”, llegando incluso algunas personas a creer que “si salió en el periódico es verdad”. Por otro lado, puede indicar grados comparativos de confiabilidad: para D’Aza la opinión pública sirve de contrapeso ante la falta de credibilidad de los políticos y otros actores sociales, sirviendo muchas veces como canales más efectivos de denuncia y contra balance a las políticas erradas de los gobierno. Asimismo, se resalta el hecho de que a través de esos medios, las organizaciones sociales, iglesias y partidos políticos pueden levantar su voz y hacer opinión pública. Finalmente, Villamán percibe que en los medios masivos hay una diversidad de posiciones ideológicas, ya que al escucharse voces diversas contribuyen a que haya una multiplicidad de opiniones en la sociedad, lo cual es clave en la democracia.

Ahora bien, en la Consulta Nacional se señalaron varios factores que explican el hecho de que el grado de confianza en los medios de comunicación masivos no sea mayor, y que, tanto en el país como en el continente, haya entre un 40% y un 50% que confía en ellos solamente “algo” o “poco”. Por un lado, Villamán subraya una opinión recurrente indicando que “los están demasiado interesados en una versión amarillezca de la realidad”, por lo que su capacidad de apego a los hechos y a la verdad deja mucho que desear, generando cuestionamiento a la profesionalidad de los comunicadores y a su formación. Asimismo, Isa Conde cuestiona cierto grado de “podredumbre” que exhibe un sector de los medios, al punto que se considera que hay

“un mercado” que incluye “programas de radio que son una compra y venta de conciencias, que incluso manipulan las informaciones en función de sus compromisos” con quienes pagan a los medios; para Castro eso implica una tendencia a parcializarse, especialmente en materia política, lo que hace pensar que a menudo “el periodismo independiente no existe en RD”.

Un factor importante que Mordán señala como causa de parcialización política de los medios es su compromiso con intereses particulares y corporativos, respondiendo a los intereses de empresarios o grupos empresariales que son propietarios, lo que en su opinión indica su vínculo con grupos de poder que utilizan los medios no solo para canalizar publicidad comercial, sino también para tener incidencia política y social que conduzca a mantener su hegemonía en la sociedad; de ahí que a veces se coarta el ejercicio de la libertad de prensa. Recalca que la tendencia más reciente en República Dominicana es que hay grupos económicos buscando tener el monopolio de los medios, para lo cual crean emporios de comunicación (teniendo canales de televisión, emisoras de radio y medios impresos), por lo que se produce una concatenación y estandarización de la comunicación, al tratarse de los mismos dueños.

Pero se señala que no siempre la ciudadanía se percata de ese proceso o puede entenderlo, conservando un alto grado de confianza en ellos, por lo que puede ser manipulada (Villamán y D’Aza). A esa razón varios entrevistados atribuyeron que la desconfianza en los medios no es tan elevada como en los demás actores evaluados. Otros factores indicados por Ceballos como contribuyentes a esa diferencia son: la existencia, aún sea parcialmente, de un segmento de periodismo más independiente, y el hecho de que sectores intelectuales que colaboran en los periódicos conserven su independencia de pensamiento y reflejen las ideas de los diversos sectores sociales, ayudando a informar a la opinión pública y a formar conciencia nacional sobre los diversos problemas, contribuyendo así a los cambios sociales. De ese modo se ejercita la libertad de expresión, un derecho que existe precisamente por la vigencia de la democracia y que abona el terreno de la gobernabilidad.

### b) Valoración de la confianza en los políticos

Los datos revelan que mientras en la Encuesta de Opinión latinoamericana los políticos encabezan el renglón “nada de confianza” por parte de la ciudadanía, con el 59.6%, en República Dominicana encabezan el de “poca confianza” con el 73%. En ambos casos, la sumatoria de ambos grados alcanza más del 70%, llegando al 93% en RD. Las razones de esta elevadísima desconfianza aparecen razonablemente descritas en el primer apartado de este Informe.

Porcentaje de confianza en los políticos	Mucho	Algo	Poco	Nada
RD	0	0.7	73	20
AL	7.8	19.0	13.6	59.6

### c) Valoración de la confianza en las Fuerzas Armadas

La ponderación de las Fuerzas Armadas en la Consulta Nacional en República Dominicana indica un alto grado de descreimiento en esa institución, situándose concretamente en un 54.4% de opiniones entre “poca” y “nada” de confianza en la población, según la percepción los actores de las elites del país consultados. El porcentaje es similar a la media arrojada en ambos renglones por el Estudio de Opinión de FLACSO en Latinoamérica.

Confianza en las Fuerzas Armadas	Mucho	Algo	Poco	Nada
RD	20	26.7	46.7	0.7
AL	17	26	31	26

Esa alta desconfianza tiene relación con que a las Fuerzas Armadas se les acusa de estar permeadas por la corrupción y tener nexos con la delincuencia. Mejía afirma que “en los casos

de drogas, asaltos, crímenes, en las bandas a menudo aparece un militar”, lo que indica para Álvarez que “tienen muchos delincuentes adentro”. Ahora bien, al comparar la institución con la Policía Nacional, Villamán cree que la Fuerzas Armadas tienen mayor funcionalidad y más credibilidad, predominando en la población y en sus propias filas la creencia de que son organismos apolíticos, según el criterio establecido oficialmente desde el Estado, aunque segmentos políticos de la ciudadanía dudan que así sea.

#### **d) Valoración de la confianza en el Presidente de la República**

En cuanto a la valoración de la confianza en el Presidente de la República hay una diferencia abismal entre los resultados arrojados por la Consulta Nacional en RD y el Estudio de Opinión de FLACSO en AL. Mientras en este la proporción de “nada” de confianza alcanza un 39%, esa frecuencia no tiene adherentes en las elites dominicanas, donde por el contrario, hay “mucho confianza” en el Presidente en un 60% de los casos, contra apenas un 20% en el continente. Mientras en este el porcentaje de “poca” confianza superan con creces la frecuencia en el país (22% contra apenas el 0.7%), en RD el 33% tiene “algo” de confianza en el primer mandatario, superando el porcentaje continental.

<b>Confianza en el Presidente de la República</b>	<b>Mucho</b>	<b>Algo</b>	<b>Poco</b>	<b>Nada</b>
RD	60	33.3	0.7	0
AL	20	18	22	39

Las razones atribuidas en la Consulta Nacional para esa alta credibilidad consisten en que el actual Presidente de la República es muy reciente (al momento de redactar este Informe apenas ha cumplido 100 días), por lo que más bien hay muchas expectativas respecto a su gestión, sintiéndose según observa Abreu que hasta ahora su discurso inspira confianza. Asimismo, D’Aza señala que en el país tradicionalmente la gente le atribuye solemnidad a la investidura del Presidente de la República, otorgándose un rango superior al resto de los funcionarios públicos.

#### **e) Valoración de la confianza en el Tribunal Constitucional**

Ateniéndonos a los resultados tanto de la Consulta Nacional se puede sostener que en RD el Tribunal Constitucional concitan en la población un grado que puede considerarse de bastante confianza, toda vez que el 60% de las valoraciones se sitúa entre “algo” (40%) y “mucho” (20%), superando considerablemente la proporción que en AL halló el Estudio de Opinión de FLACSO, donde el 58% oscila entre “nada” (31%) y “poca” confianza (27%). En consecuencia, hay una mayor tendencia a confiar en este órgano en RD que en el continente.

<b>Confianza en el Tribunal Constitucional</b>	<b>Mucho</b>	<b>Algo</b>	<b>Poco</b>	<b>Nada</b>
RD	20	40	40	0
AL	13	28	27	31

Ese nivel de confianza en RD se atribuye al hecho de que el Tribunal Constitucional en el país es un órgano de reciente creación (se estableció hace apenas un año). Castillo considera que su conformación constituye un paso de avance significativo en la democracia dominicana, pues es una garantía de los derechos ciudadanos. Siendo un ejercicio nuevo, sin embargo, varios consultados sugirieron como explicaciones al 40% de “poca” confianza el haber recibido cuestionamientos al momento de su integración (Castro), alegándose que la forma en que los jueces fueron electos obedeció a un tinglado previamente montado, generando la preocupación de que pueda responder a grupos específicos, y algunas acciones administrativas de poco agrado para la ciudadanía (comprar vehículos de lujo y altos los salarios en medio de una precariedad económica). Empero, Castillo señala que en su corta existencia está dictando sentencias de principios, lo que implica que está sentando jurisprudencia.

### f) Valoración de la confianza en los Tribunales de Justicia

La valoración predominante en las elites de RD en cuanto a los Tribunales de Justicia puede considerarse en un nivel mediano, dividiéndose las opiniones de modo similar entre “algo” y “poca” confianza (46.7% en cada caso), mientras en el Estudio de Opinión latinoamericano priman los rangos negativos (26% “poca” y 32% “nada” de confianza, para un total continental de 58%).

Confianza en los Tribunales de Justicia	Mucho	Algo	Poco	Nada
RD	0.7	46.7	46.7	0
AL	13	29	26	32

La diferencia a favor de los tribunales dominicanos puede atribuirse al proceso de reformas que atraviesa el poder judicial del país, en el que luce un consenso la opinión de que se ha avanzado en distintos aspectos, citándose entre ellos la independencia presupuestaria, la autonomía, la inamovilidad de los jueces, un sentimiento de mayor objetividad, transparencia, de mayor independencia en la gestión del sistema de justicia, y el fortalecimiento de la formación y capacitación.

### g) Valoración de la confianza en la Policía Nacional

La Policía Nacional es la institución que presenta los mayores niveles de desconfianza de la ciudadanía, tanto en la Consulta en República Dominicana (60%) como en el Estudio de Opinión en Latinoamérica (38.6%), resaltando la circunstancia de que en el país el grado es mucho mayor que en el continente, copando las frecuencias negativas (poca o nada de confianza) el 100% de las opiniones, versus un 64.4% en el continente, en el cual a su vez la policía presenta cierto grado de confiabilidad (35.5%).

Confianza en la Policía Nacional	Mucho	Algo	Poco	Nada
RD	0	0	40	60
AL	6.8	28.7	25.8	38.6

Las razones del alto grado de desconfianza de la policía aparecen razonablemente explicadas en el apartado I. 6 de este Informe.

### h) Valoración de la confianza en los Gobiernos Locales

La confianza en los Gobiernos Locales (Ayuntamientos en RD) puede considerarse mediana en el país, distribuyéndose a la par las opiniones entre “poca” confianza (46.7%), versus “algo” y “mucho” (46.6% entre ambas frecuencias). En el Estudio de Opinión en América Latina la balanza se inclina negativamente, con un alto 36% de “nada” de confianza y un 21% de “poca”, para un total de 57% desfavorable.

Confianza en los Gobiernos Locales (Ayuntamientos)	Mucho	Algo	Poco	Nada
RD	13.3	33.3	46.7	0.7
AL	15	28	21	36

Las razones que en la Consulta Nacional explican la ligeramente mayor confianza dominicana en los Gobiernos Locales pueden resumirse en que la ciudadanía los siente más cercanos y hay un proceso lento de reforma municipal: los Ayuntamientos dominicanos cuentan con más recursos y por eso pueden resolver más problemas, hay una ley de presupuesto participativo que los obligan a acercarse a la población, y en que como señala Villamán contienen formalmente otros mecanismos de participación ciudadana aunque solo se implementan ocasionalmente.

En ese sentido, se señala que en la reforma de los gobiernos locales se ha avanzado pero no lo suficiente, reflejando muchas debilidades que los hacen acreedores de poca confianza en un alto segmento de la población. Entre ellas Mejía y otros citan la poca transparencia, los problemas de corrupción, la baja participación ciudadana, la estructura de mando que aún presenta muchos rasgos de verticalismo, las deficiencias en el ofrecimiento de los servicios municipales (recogida de basura, manejo de residuos, drenaje de aguas, limpieza de mercados público, manejo del tránsito, defensoría de los espacios públicos), así como el carácter clientelar con que se administran (con el criterio de que son fuentes de empleo y por eso objetos de disputas políticas y grupales, manejar el poder local para allegados o correligionarios, favoreciéndolos con contratos y obras municipales), todo lo cual para Villamán y Contreras refleja que en los ayuntamientos todavía el nivel de institucionalidad es bajo, lo que incluye poco desarrollo de la descentralización del Estado.

### **i) Valoración de la confianza en los Organismos Electorales**

República Dominicana cuenta con dos organismos electorales: la Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral. Este es un órgano nuevo, con apenas un año de establecido, por lo que se considera muy reciente para tener una opinión cabal sobre él. Hacia ellos se estima un alto nivel de confianza, que ronda los dos tercios en la Consulta Nacional (40% de “algo” y 26.7% de “mucho” confianza), lo que contrasta con el 57% de opinión desfavorable que halló el estudio de Opinión latinoamericana de FLACSO (25% “poca” y 32% “nada” de confianza).

<b>Confianza en los Organismos electorales</b>	<b>Mucho</b>	<b>Algo</b>	<b>Poco</b>	<b>Nada</b>
RD	26.7	40	33.3	0
AL	14	30	25	32

En la Consulta Nacional se identificaron como elementos importantes que proporcionan confiabilidad a los organismos electorales, particularmente a la Junta Central Electoral, la mejora en la transparencia en los procesos electorales, la idoneidad y saneamiento de estos, especialmente en el conteo razonable de votos, que posibilita torneos electorales más creíbles, la existencia de un ejercicio ciudadano decente en los momentos de votación (Villamán) y una mayor eficiencia en la organización de las elecciones (materiales a tiempo, cumplimiento de cronogramas de trabajo, agilidad en las informaciones, mucho nivel y autoridad en los momentos necesarios, manejo adecuado de los procesos (Mejía).

Un elemento destacado que ha contribuido a dar credibilidad a los procesos electorales es el activo involucramiento de la sociedad civil haciendo aportes sustancialmente en materia político-electoral, especialmente de la organización Participación Ciudadana y su red nacional de observadores electorales.

Castillo indica que tratándose de órganos para dirimir disputas de poder político (caso TSE) y de gestión de los procesos de escogencia de autoridades (caso JCE) en los que predominan las pasiones políticas, y por tanto con cierta tendencia a generar traumas, estos avances se consideran relevantes en el proceso de fortalecimiento de la democracia electoral dominicana, a la cual, no obstante, se le indican como desafíos completar la legislación en la materia con una ley de partidos políticos y gestionar adecuadamente la designación de las autoridades electorales, acusadas frecuentemente de responder a acuerdos entre los partidos dominantes en el escenario político dominicano.

Al ponderar el grado de confianza ciudadana en los principales actores políticos y jurídicos dominicanos, es posible deducir el descrédito de las instancias políticas tradicionales que son los partidos políticos, así como de los organismos castrenses y judiciales, pese a las olas de reforma que han ido mejorando el posicionamiento público del sistema judicial. En contraste, resalta el rol que ante la ciudadanía asumen crecientemente los medios de comunicación como instancias de interpelación a los poderes institucionales, de representación social y mediación



política entre las fuerzas sociales en conflicto en una sociedad democrática, sin dejar de ejercer la condición que se le atribuye de ser, además, un poder fáctico.

## II. La tolerancia y la discriminación en República Dominicana

El abordaje de la cuestión de la tolerancia y la discriminación en República Dominicana presenta cierta complejidad debido al carácter histórico que en el país se encuentran en algunas problemáticas, como el tema étnico, que llevan a procurar entender los orígenes, dimensión, reflejos, estructuras e implicaciones de la madeja que envuelve los tópicos de la tolerancia y la discriminación. Este informe reporta cómo encuentran la situación actual en la materia los líderes políticos y sociales, vistos a través de una muestra de dichas elites, indagando como aspectos sobresalientes las manifestaciones discriminatorias y el grado de tolerancia hacia los tópicos de las mujeres y la sexualidad, las preferencias sexuales, los grupos étnicos y clases sociales, preferencias ideológicas, edad y condiciones físicas.

En un apretado resumen del tema, se puede sostener a partir de los entrevistados, que parejo al fortalecimiento de la creencia en un Estado de derechos, República Dominicana presenta notorios avances en cuanto a temas históricamente recientes en la agenda nacional, tales como los de equidad de género, tolerancia sexual, étnica y social, registrando una disminución observable en los grados de discriminación y de intolerancia por motivos clasistas, ideológicos, por edad o por condición física. Aun así, quedan importantes retos, especialmente en materia de mejoramiento en las relaciones con la comunidad de inmigrantes haitianos residentes en el país y de reconocimiento justo al rol de la mujer en la sociedad y en el poder político.

Las principales características, limitaciones y avances identificados por los consultados se presentan en los aspectos que siguen.

### a) Avances y limitaciones en equidad de género y sexualidad

Entre las personas consultadas hay consenso en afirmar que en República Dominicana se notan grandes avances en cuanto a superar la tradicional discriminación hacia la mujer. Contreras, López y Villamán destacan que esta tiene mucho más participación en el empleo, estando casi a la par con el hombre en acceso a los trabajos; en cuanto al acceso a la educación, la mujer incluso supera numéricamente al hombre en las universidades y los demás niveles del sistema escolar; Castillo, Castro y Álvarez resaltan que ha mejorado bastante la presencia femenina en la justicia, con juezas en los diferentes tribunales incluyendo las altas cortes (Suprema Corte de Justicia, Tribunal Constitucional y Tribunal Superior Electoral); D'Aza cita entre las evidencias de avance en materia de equidad de género que la mujer tiene mayor accesibilidad a los puestos políticos, con una vicepresidenta, ha habido candidatas a la presidencia de la República, hay varias senadoras y numerosas diputadas, alcaldesas y regidoras, y dimensiona el hecho de que en el país existe la ley 176-07 de cuota femenina que garantiza a la mujer un porcentaje de 33 por ciento de candidaturas en las boletas electorales, aunque no así en los resultados finales, siendo afectada esta participación por la mayor dedicación al hogar y a trabajos fuera de este. Estos factores marcan la tendencia hacia grandes avances en el logro de la igualdad de oportunidades para ambos sexos, aunque Contreras estima que se siente cierto grado de machismo que genera un trato discriminatorio en ciertos trabajos, actividades y aspectos, como no reconocer su derecho a devengar el mismo salario que el hombre por igual trabajo.

Asimismo, Abreu nota cierta discriminación laboral hacia mujeres, particularmente en casos de maternidad (señala que hay empresas que piden prueba de embarazo para darle un empleo), y Almánzar cita cierta discriminación por estereotipos estéticos, con empresas que exigen “muchachas de buena presencia”, si no le niegan la oportunidad de trabajar.

Otra señal negativa observada por Valdez es que, pese a su mayor participación, en general suele no reconocerse justamente el rol de la mujer en sus aportes a la familia, el trabajo, la política, la educación, los ayuntamientos, la justicia, la cultura, el arte y otros ámbitos. Un pequeño segmento masculino no acepta el apoderamiento femenino, y esa intolerancia está llevando al incremento de los feminicidios.

A su vez, Castillo realza que entre los diversos avances legislativos en materia sexual está la disposición 2497 del Código Penal dominicano, que contiene un capítulo sobre las agresiones sexuales, que a su vez incluye definiciones y disposiciones en cuanto al acoso sexual como función de discriminación, especialmente en el área de trabajo, configurando esta como “la materialización de un delito, porque en función de un interés sexual que tiene el dueño o el jefe, le crea dificultades a un empleado, generalmente a la mujer.” Empero, el mismo código atenúa sus efectos al establecer que la víctima “tiene derecho a la dimisión justificada, que equivale al despido”, así que “al someter al acosador a una instancia judicial, el código le da la oportunidad de cancelarla con sus prestaciones”, y ahí se evidencia un rasgo de discriminación en RD. La víctima al final es la que pierde.

Otra situación de intolerancia identificada por Valdéz se da con las mujeres que quieren interrumpir el embarazo, pues en su opinión por influencias religiosas gran parte de la población no acepta el aborto, que es condenado por las iglesias y quedó legalmente rechazado en la Constitución de 2010, aun en los casos de incesto o violación o cuando la vida de la madre está en peligro; se señala que son frecuentes expresiones como “son mujeres sin conciencia”, “quieren matar al niño que llevan dentro”, obviando el tema de los derechos individuales en la sociedad dominicana.

Una explicación a la permanencia de los prejuicios y rechazos en materia de sexualidad la proporciona Villamán, quien afirma que la dominicana “es una cultura básicamente intolerante en temas pocos conocidos, como el aborto, es una cultura muy religiosa, sobre todo católica. Esta es una sociedad muy conservadora. Que una ética religiosa sea la ética de la sociedad, es una muestra de intolerancia, como quieren muchos sectores. Hasta se llegó a proponer a la Biblia como Libro nacional. Tenemos en el país un Concordato, que refleja cierta intolerancia religiosa, aunque el catolicismo ha tenido que admitir otras religiones del protestantismo y eso ha llevado a que sea más tolerante”.

Esa relación poder oficial - iglesia católica se manifiesta en que, en expresión de Ceballos, el Estado “exhibe un nivel de penetración del catolicismo en sus políticas públicas que no se corresponde con el nivel de desarrollo de la democracia en el país. Eso es contradictorio.”

Al decir de Valdez, la presencia tan relevante de los fenómenos religiosos incide en cierta intolerancia ideológica o filosófica respecto a temas como los indicados de la sexualidad y como en el caso de la reciente propuesta de endurecer las penas a los menores en conflicto con la ley; establece que cuando las religiones asumen oficialmente una posición se muestran intolerantes ante posiciones distintas, descalificándolas como contrarias a la iglesia, o señalando que quien no está de acuerdo no quiere establecer el orden, no quiere que el país mejore y otras afirmaciones, sin “entender que eso es parte del debate que hay que hacer, que hay que debatir sobre las causas que los llevan a delinquir”.

#### **b) Grado de tolerancia de las preferencias sexuales**

Varios de los consultados enfatizaron que en República Dominicana hay mayores niveles de tolerancia en la población hacia las preferencias sexuales, aunque los temas de la sexualidad, y especialmente la homosexualidad, además de tabúes, están entre los tópicos tradicionalmente de mayor intolerancia; Abreu señala que eso se produce al punto que todavía muchas personas toman distancia o estigmatizan las orientaciones no heterosexuales, quedando, en opinión de Villamán, un sedimento de rechazo, prejuicios e ideas que ven estas como desviación y no como preferencia, aunque estas manifestaciones tienen un grado inferior a décadas atrás.

Aunque se tolere más que antes las preferencias sexuales, sin embargo D’Aza reflexiona que en general en la sociedad y oficialmente en el Estado no se acepta el matrimonio homosexual, “la gente no asimila que el matrimonio sea para personas del mismo sexo... Eso tiene que ver con ciertas filosofías de vida, rasgos culturales y costumbres de una sociedad tradicionalmente conservadora, y con el hecho de que las religiones oficialmente lo rechazan”. Sin embargo, Mejía sostiene que el país está en los cánones internacionales promedios en este aspecto.

### **c) Matizaciones de la convivencia étnica**

En la Consulta Nacional fue un tópico de consenso que el país hay un alto grado de integración de las personas extranjeras, con una única excepción: cierto prejuicio étnico hacia la inmigración haitiana, con la cual se produce la menor tolerancia étnica en los diversos estamentos sociales del país. Valdéz puntualiza que ese es un tema sumamente delicado para el país, puesto que la dominicana “es una sociedad muy susceptible” con la presencia haitiana y su descendencia, no habiendo mucha tolerancia hacia ella, mientras a la vez hay un conflicto de interpretaciones no resuelto con el tema de la nacionalidad de los descendientes de haitianos.

Villamán analiza que la situación descrita tiene raíces históricas que se remontan al período de Ocupación haitiana al país entre 1822-1844, al hecho de que RD se independizó de Haití y se produjeron la llamadas Guerras de Independencia durante 10 años, por lo que: “El dominicano se ha definido como no-haitiano”; otra causa es el prejuicio racial que se remonta al pensamiento colonialista sobre los esclavos de origen africano. Contreras estima que esos factores generaron formas de anti-haitianismo en RD y de anti-dominicanismo en Haití; Castillo, a su vez, plantea que en buena medida en ambos países a la población se le forma en esos valores, por lo que a menudo se asume una actitud de repulsa inconsciente; eso explicaría por qué “todavía subyace en el pensamiento y el accionar de los dominicanos el sentimiento discriminatorio... es un sentimiento dirigido, organizado, preparado por sectores que dirigen la vida ciudadana”, ya que los niveles de repulsa o rechazo social vienen dado por lo que “nos venden los que nos dirigen y administran el poder en RD”. En sentido, Abreu indica que: “Se ha convencido a ciertos sectores de la población de que los problemas del país se deben a la competencia de la mano de obra haitiana, que es muchas veces ilegal, es contratada sin regulación, sin derechos ni protección, lo que genera beneficios en áreas como la construcción y la agricultura, pero la miseria, la subsistencia, no les permite a los haitianos ver las condiciones de trabajo.”

Ahora bien, Villamán precisa que el trato discriminatorio hacia los haitianos no es una política de Estado, como tampoco lo es su reverso anti-dominicano en Haití; pero cita la crítica que hacen diferentes sectores a algunas instituciones (Dirección General de Migración y Junta Central Electoral, principalmente), al tratar con personas ilegales o con situaciones en litigio, pues cometen faltas e irrespetos a los derechos de algunos inmigrantes. También señala que la inmigración haitiana en RD tiene razones fundamentalmente económicas: “La burguesía dominicana de beneficia de la mano de obra haitiana, la explota, pero tiene una doble moral, la usa pero le quiere negar sus derechos.”

Castro observa que en el aparato de Estado sí hay cierto nivel de intolerancia que se expresa en la denegación de derechos adquiridos a determinadas minorías; no obstante, agrega que hay que “segregar el comportamiento de los ciudadanos que en su trato cotidiano conviven con inmigrantes de todo el mundo, a cuando eso se va a los tribunales y ciertos estamentos oficiales, pues esos tratamientos cambian. Ahí se puede expresar un nivel más acentuado de intolerancia”.

Isa Conde subraya otro consenso relevante entre los consultados consistente en afirmar que, pese a los problemas históricos y las manifestaciones persistentes de prejuicio y discriminación social, en la actualidad existe una tolerancia étnica hacia la comunidad haitiana residente en el

país mayor que hace algunos años, lo que se evidencia en un giro en la convivencia entre haitianos y dominicanos, que D’Aza observa es cada vez más fuerte principalmente en el Sur del país, donde se notan mayores mezclas étnicas y mayor complementariedad entre ambas nacionalidades.

Mejía indica otras señales visibles que se captan al observar que “los haitianos caminan por todos los sitios sin el nivel de temor de hace unos años, ejercen actividades económicas nuevas como venduteros, como seguridad en edificios y otras, o la atención de las parturientas haitianas que acuden masivamente a los hospitales del país”, e incluso se ha superado usar políticamente a los haitianos contra políticos de color negro, como ocurría hace apenas unos lustros atrás. Álvarez indica que aunque hacia los haitianos “ha habido tradicionalmente cierto rechazo, ya hoy es reducido, porque se aceptan en todos los trabajos, igual que a los dominicanos, antes no era así.”

El alcalde Félix Rodríguez puntualiza uno de los aspectos de mejora en el trato a la comunidad haitiana residente en el país, que es su grado de acceso a los servicios proveídos por el Estado: “En salud el gobierno dedica alrededor de un 10% de presupuesto a los haitianos; en educación el gobierno dominicano pasado construyó una universidad moderna en Haití; como Federación de Municipios también hemos invertido en los municipios de la frontera. Eso también ha ayudado a que cambie la percepción sobre los haitianos, por lo que la discriminación está muy restringida.”

#### **d) Rasgos de discriminación clasista**

Otro aspecto señalado como relevante por varias de las personas consultadas es la discriminación clasista. Álvarez la describe afirmando que “los adinerados, los empresarios y políticos con fortuna, discriminan a los menos pudientes, no importa que sean del mismo color o la nacionalidad; si es pobre lo discriminan. Si es negro y es rico, no hay discriminación, aunque sea haitiano”. Abreu también afirma que: “Hay prejuicios que se basan en la situación de pobreza de los haitianos.” Esa forma de discriminación por razones económicas puede observarse en la sociedad dominicana en situaciones cotidianas que señala Mordán al sostener que “en un cuartel no es lo mismo que llegue un campesino o un presidente de junta de vecino que un político; no hay equidad”.

#### **e) Rasgos de intolerancia ideológica**

En la Consulta Nacional se identificaron algunas expresiones de intolerancia ideológica; Almánzar aprecia que una de ellas es estigmatizar a las personas de izquierda como “comunistas” dando un sentido peyorativo a este calificativo, en tanto Valdez sostiene que en los partidos políticos suelen darse casos de intolerancia hacia su interior, o de los partidos mayoritarios hacia los minoritarios, no valorando estos, evaluándolos por la cantidad de votos y no por sus propuestas e ideas.

Sin embargo, en general la opinión de los consultados coincide en que en República Dominicana prima un alto grado de tolerancia a la expresión de las ideas religiosas; Ceballos afirma que: “Aquí tenemos todas las ramas religiosas conviviendo entre ellas, en los barrios y la población en general”, y no hay en el país persecución de grupos sociales, o hechos de intolerancia social o religiosa. También, Castro considera que en RD hay un nivel de tolerancia a las ideas políticas, ejemplificando con la reciente campaña electoral, cuando hubo menos agresiones y menos violencia que en otros comicios.

#### **f) Rasgos discriminatorios por edad y condición física**

Otros rasgos discriminatorios mencionados en la consulta dominicana son los que se producen por edad, que al decir de Abreu perjudican a las personas que no cumplen los parámetros de edad para contratar en algunas empresas; dice que: “Por ejemplo, hay quienes consideran que de 35 años en adelante es una avanzada para darle un trabajo”.

Para Castillo otros rasgos de discriminación se producen por condiciones físicas, caso de las personas discapacitadas, a quienes se percibe que se les discrimina en las escuelas y en las políticas urbanas; afirma que: “Ni siquiera se construye en las vías públicas áreas para que ellos puedan transitar”. Sin embargo, D’Aza sostiene que hoy hay mayor nivel de aceptación, hay más oportunidades que antes y se comprende más a las personas con impedimentos físicos.

En general, se señala críticamente que el Estado, aunque directamente no las auspicia, tampoco ha asumido el papel que le corresponde para superar las formas de intolerancia y discriminación indicadas en este Informe.

Como se puede extraer de la evaluación de los niveles de tolerancia y discriminación en República Dominicana, ese tema es complejo en una sociedad con elevados niveles de religiosidad que se remontan a la historia colonial, y que además históricamente ha vivido diversos conflictos de carácter étnico. No obstante, en la medida que se ha ido fortaleciendo la creencia en un sistema democrático y un Estado de derechos, el país ha ido avanzando en el reconocimiento de los derechos humanos correspondientes a los diversos grupos sociales y étnicos que conviven en el espacio territorial dominicano. Así, RD presenta actualmente significativos avances en materia de equidad de género, de tolerancia sexual y étnica, registrando grados discriminatorios y de intolerancia inferiores a los de años atrás en ámbitos como las relaciones inter clasistas, las preferencias ideológica y por rasgos de edad y condición física. En cuanto a aspectos no superados, se puede señalar como elemento positivo el hecho de que estos son hoy objetos de debate público, lo que marca una diferencia significativa respecto a decenios anteriores.

### III. Convivencia social comunitaria

Los miembros de las elites dominicanas consultados evaluaron distintas afirmaciones que permiten valorar las tendencias nacionales en cuanto a la convivencia social, externando su consideración respecto a la manifestación de tales expresiones en las comunidades en que se desenvuelven. La evaluación cubrió aspectos como el grado de discriminación de personas por ser distinta, el nivel de aceptación de las diferencias personales, la medida en que se puede confiar en la gente, la disposición de la gente a ayudar en caso de problemas personales y el nivel de integración de las personas extranjeras al contexto local.

En materia de convivencia comunitaria, entre los aspectos que resaltan de la Consulta Nacional se pueden señalar el fuerte peso que conserva la resistencia a aceptar la diferencia, aunque se observa en la actualidad una mayor tolerancia que antes, lo que indica mejoras en el grado de tolerancia social. Esto se acompaña de fuertes tendencias del dominicano a confiar en la gente, a integrar fácilmente a los extranjeros, excepción hecha de la comunidad haitiana, lo que se explica en el apartado II.c), y a ayudar a los demás en caso de dificultades.

#### a) Discriminación de la diferencia

En la Consulta Nacional se pudo identificar varios factores que intervienen generando gradaciones en la discriminación de las personas por ser distintas. Aun tienen mucho peso las resistencias a aceptar la diferencia: la medición en las elites del país indica que se discrimina en un 60% “casi siempre” o “siempre”, una proporción parecida a la hallada en el Estudio de Opinión latinoamericana.

Hay personas a las que se les discrimina por ser distinto	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre
RD	0	40	53.3	0.7
AL	24	20	27	29

Pero comparando el país con decenios pasados, se considera que en la actualidad hay una mayor tolerancia, con una tendencia es creciente en este sentido. Ahora bien, López afirma que “si la persona es adinerada, el prejuicio desaparece, no hay discriminación. La tolerancia es mayor cuando hay dinero, y al revés, la discriminación es mayor cuando la persona es pobre. Es el caso de los haitianos”.

D’Aza aprecia que cuando se trata de valorar a las personas por aspectos físicos y atuendos personales no comunes, hay resistencias; dice: “Frente a lo extraño la gente es reservada, conservadora... Si es un hombre que tenga aretes, tatuajes, ciertas peladas del cabello (‘peladas raras’, que son aspectos que tradicionalmente han sido características o se asociaron a personas con tendencia a delinquir, hay mucha reserva... Pero hoy hay cierta confusión, porque antes se podía sospechar que era un delincuente, pero ahora esas cosas se usan como moda, no por ser delincuentes”.

El prejuicio racial también influye en las resistencias, según la opinión de Almánzar: “si una joven negra se deja el cabello como ella quiere, se le discrimina”.

### b) Aceptación de la diferencia

En la consideración de la aceptación de las personas tal como son, López plantea que los prejuicios se manifiestan también respecto a algunas modas usadas especialmente por jóvenes: las modas que rompen con las costumbres a menudo son rechazadas, pero el grado de tolerancia es hoy mayor, observando Álvarez que en la sociedad dominicana: “Hay modas distintas y la gente las respeta”; en cuanto a aceptar personas con preferencias por la homosexualidad, igualmente se tolera más que antes; en todos los casos hay mejoras en el grado de tolerancia, pero se considera insuficiente por presentar un nivel menor que la media hallada en el estudio de opinión latinoamericana: 60% de aceptación “casi siempre” y “siempre” en comparación con 74% en el continente.

La gente me acepta tal y como soy	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre
RD	0	40	53.3	0.7
AL	5.7	20.3	29.2	44.8

### c) Confianza en la gente

Los participantes en la Consulta Nacional consideran que en general pueblo dominicano todavía es confiado y confiable; para Villamán eso que se evidencia en la vida cotidiana, en los entornos donde la gente se mueve: el trabajo, la casa, el vecindario y ambientes sociales, presentando rasgos de desconfianza mayormente hacia personas desconocidas por los riesgos percibidos hoy día.

Álvarez expone que: “Si alguien te pide dinero prestado, si es conocido a menudo se confía y se le presta, pero si es desconocido no”, mientras D’Aza reflexiona que: “Se puede confiar, pero con precaución por los niveles de inseguridad; por ejemplo, no para darle posada a un desconocido, como antes; no hay confianza para abrir la puerta cuando alguien la toca, porque la gente vive encerrado por los niveles de inseguridad; cuando pides un servicio a un colmado o una farmacia no se deja que el mensajero entre a la casa, se le recibe en la puerta, porque la gente se percibe insegura. Ahora, en el trato cara a cara, de tú a tú, en la convivencia social en el trabajo, hay confianza, porque la desconfianza no es a la persona propiamente dicha, sino al sistema de inseguridad que hay en el país, el temor a lo que pueda ocurrir, porque nadie se siente seguro”.

Castillo señala que hay expresiones que aún en los momentos de mayor precariedad forman parte del vocabulario dominicano, incluso en la calle: tales como “Bendiciones”, “Que Dios te cuide”, “Que el señor te ilumine” y otras; opina que confiar es parte de la cultura dominicana.

Eso se refleja en la Consulta en el 93% de confianza “casi siempre” y “siempre”, una proporción que duplica el grado en Latinoamérica (48%).

En general, se puede confiar en la gente	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre
RD	0	0.7	86.6	0.7
AL	22	31	28	20

#### d) Disposición de ayuda

Villamán considera que en general se puede sentir que “el dominicano sigue siendo hospitalario, acogedor y solidario”; D’Aza señala que especialmente en los sectores populares, “a menudo aparece un buen samaritano”, por lo que se aprecia que RD “es un país de gente que se conmueve, que tiende la mano cuando se necesita”.

Aunque hay señales que indican una disminución en el grado de tales manifestaciones, Castro estima que “la gente sigue dispuesta a ayudar, pero menos que antes. Hoy tú no puedes dar una bola (recoger alguien en tu vehículo), dar un vaso de agua en la casa... Veinte o treinta años atrás eso era común. No es que la gente en términos humanos se haya des-sensibilizado, sino que los riesgos son mayores. No sabes si es un necesitado o un delincuente”. Castillo asociada esa confiabilidad a la fe en el país; dice: “Es precisamente lo que nos mantiene a nosotros nuestra identidad”, mientras Villamán postula que: “Eso sigue siendo una posibilidad de salvación”.

En comparación con los datos del estudio de opinión latinoamericana de FLACSO, la proporción de disposición a ayudar “casi siempre” y “siempre” es algo superior a la media continental: 86.6% contra 80.3%.

Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre
RD	0	13.3	73.3	13.3
AL	3.2	16.5	41.3	39.0

#### e) Integración de personas extranjeras

En este aspecto, la Consulta Nacional dominicana presenta dos consensos principales. Primero, en sentido general el pueblo dominicano integra fácilmente a los extranjeros; no hay entre los nativos ni desde el Estado persecución ni sentimientos de repulsa o de discriminación hacia los grupos étnicos extranjeros residentes o visitantes en el país; Castillo enfatiza que aún cuando el nivel de desarrollo del país de procedencia del extranjero sea menor que el dominicano, los grados de aceptación son muy altos, señalando que ese factor hunde sus raíces hasta la época precolombina, al punto que la complacencia con el extranjero originó como expresión de carácter colonial el llamado “Complejo de Guacanagarix” en referencia a la hospitalidad indígena con los conquistadores. Almánzar matiza que si el extranjero es blanco se integra más fácil que si es negro, lo que en su opinión revela la supervivencia de ciertos rasgos de prejuicio racial derivados de la época de la esclavitud.

El segundo consenso lo expresa Mejía al considerar que la facilidad de integración tiene un caso excepcional: es más difícil si se trata de los haitianos, pues dice que a estos “el dominicano no lo ve como extranjeros, la gente los ve como de nosotros... Hay que segmentar entre ‘extranjero’ y ‘haitiano’”; Castillo sostiene que entre ambas categorías, en general la primera es mejor valorada que la segunda, y afirma que “los niveles de objeción son mayores a la integración con el haitiano que ante otros inmigrantes en RD”; no obstante, precisa que en comparación con uno o dos decenios atrás, se siente un mayor grado de aceptación de la comunidad haitiana, aunque esta tenga mayores dificultades que otros extranjeros; concluye en que esa atenuación del grado de rechazo se observa en su creciente integración en sectores importantes de la

economía, en los cuales antes el inmigrante haitiano estaba ausente, como los sectores informal, de la construcción y los servicios.

Es así que se puede entender que el 93.3% de los consultados de las elites dominicanas considera que se integra a las personas extranjeras “casi siempre” o “siempre”, en una proporción bastante mayor que la media latinoamericana arrojada por el estudio de opinión de FLACSO, que reflejó un 72.6%.

Se integra a las personas extranjeras	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre
RD	0	0.7	80	13.3
AL	9.7	17.8	31.6	41.0

#### IV. Estado de la seguridad pública en República Dominicana y las políticas aplicadas por los gobiernos

La democracia se puede considerar como la expresión política de un clima de seguridad humana: cuando la inseguridad se convierte en la sensación predominante en el ánimo social, lo natural es que se cuestione la funcionalidad de la democracia, preguntándose para qué sirve. La percepción generalizada de los entrevistados es que en el país las personas se sienten inseguras, por lo que el tema de la seguridad política se considera un problema serio y prioritario; esta creencia se atribuye tanto al modelo económico predominante, sustentado en un alto grado de desigualdades económicas y sociales, como al fracaso de las políticas públicas de seguridad y a la ineficiencia y corrupción policial, militar y judicial. Lo que se ha derivado de esta caracterización es el posicionamiento en la agenda pública del tema de seguridad ciudadana y la apuesta por una reforma policial y judicial.

Un país donde la inseguridad ciudadana toma cuerpo, cuestiona el estado de gobernabilidad democrática y de derechos. Ese Estado se cuestiona aún más cuando las percepciones asocian la inseguridad a la vida cotidiana, factor de intercambio humano y de adaptación social, en tanto esta inseguridad se hace presente en los espacios, relaciones y medidas más expeditos de garantía social (como dispositivos de fortaleza espiritual, ética, económica y legal para la integración y la cohesión social), así como de garantía biológica (corporeidad que concreta la vida física y emocional): tales son los casos de la familia, las fuerzas castrenses, la justicia, la interacción entre migrantes, los espacios de consumo, los territorio de esparcimiento y los ámbitos de servicios y de empleo.

Las percepciones de país inseguro, aunque en ocasiones se asocian a medios como sinónimo de causas, es más frecuente atribuir las, en término general, a un modelo económico que se contrapone a los derechos de desarrollo humano y que expresa el fracaso de una política estatal de seguridad y de la misma estructura institucional del país.

Esta es la realidad expresada tras las percepciones cuando formulamos la pregunta: “¿Cómo evaluaría usted la situación de la seguridad y las políticas que los últimos gobiernos y el actual está aplicando?”. También, la consulta evaluó la efectividad de las políticas aplicadas desde el Estado en los años recientes, y registró recomendaciones para nuevas estrategias de abordaje del tema de la seguridad desde una perspectiva de convivencia democrática y consolidación de la gobernabilidad en un Estado de derecho.

##### a) País inseguro, ciudadanía insegura

La percepción generalizada de la población dominicana, según la apreciación de Isa Conde, es que en el país “hay un problema serio de seguridad política: las personas se sienten inseguras”, siendo este, en la óptica de Valdéz, “uno de los problemas más graves que hay en RD”; en ese tenor, Castro considera “este es un país cada día más inseguro, lo que se mide en la frecuencia de delitos que se suceden, asesinatos, asaltos, robos... Eso está mezclado a los problemas de



delitos, drogas, narcotráfico, lavado de activos, vicariato, corrupción...”, mientras D’Aza afirma que: “La violencia real, como la percibida, son demasiado altas.”

La inseguridad es más alta en las ciudades grandes, donde la delincuencia se siente con mucha fuerza; D’Aza observa que en ellas “los delincuentes tiene más campo abierto, pueden esconderse más fácil, la gente está más indefensa porque los delincuentes aprovechan los espacios y persiguen sus víctimas. En ciudades pequeñas los niveles de delincuencia son menores, se dan robos y atracos pero no con tanta frecuencia, no es común que haya robos agravados, o grandes atracos”.

Como puede colegirse de los anteriores señalamientos, el tema de seguridad tiene múltiples componentes; uno de ellos consiste en que es un problema prácticamente de toda Latinoamérica, donde el narcotráfico ha ido creciendo; Isa Conde sostiene que hasta hace pocos años, RD era básicamente un puente, por lo que la gestión y trasiego de alijos se pagaba en efectivo, pero en la medida que en la región del Gran Caribe se extendieron las guerras nacionales contra las drogas y se hizo más dificultoso ese “negocio”, los carteles variaron sus estrategias y empezaron a pagar en especie, es decir con drogas, lo que implicó que una parte del tráfico se quedara dentro del territorio nacional por el trasbordo a fin de venderlo; esa circunstancia explicaría por qué se han incrementado los puntos de drogas y se ha expandido el microtráfico, derivando en un alto nivel de consumo. En consecuencia, en la actualidad RD es un país tanto de tráfico como de consumo de drogas. Valdez señala: “Al tener mayores niveles de consumo de drogas hay mayores niveles de delincuencia, tenemos el micro-tráfico con grupos en los barrios”.

Villamán percibe que aunque el país no haya llegado a los niveles de Colombia a finales del siglo pasado o de México actualmente, es claro que se ha “perdido lo que teníamos antes, 15 o 20 años atrás... Éramos una sociedad segura y confiada, la gente salía de la casa confiada en que regresaría sin problemas, aunque fuera tarde la noche. La vida nocturna, aunque la gente la sigue, se resiente cada vez más”.

#### **b) Ineficiencia y corrupción policial, militar y judicial: dos caras de la inseguridad**

En la óptica de varios de los consultados, la situación de inseguridad pública se agrava por la insuficiencia policial. Álvarez ejemplifica con estas cifras: “Aquí (en San Cristóbal, una ciudad mediana del país), hay unas 300 mil personas y sin embargo, quizás haya 300 policías.” Ahora bien, en la expresión de D’Aza la gravedad del problema policial no consiste sólo “en que son pocos e insuficientes, sino que no se cree en los pocos que hay... Se denuncian a menudo puntos de drogas hasta con consentimiento de la policía. Hay crimen y hay complicidad. Hoy el micro-tráfico campea por sus fueros.” Valdez corrobora en que “los propios policías participan en muchos de los hechos delictivos que ocurren en el país.”

De modo que el problema de la seguridad es más complicado debido a las frecuentes evidencias de vinculación entre las bandas de drogas y agentes policiales o militares. Contreras considera que: “Los soportes de la delincuencia y el narcotráfico están en las fuerzas armadas, especialmente en la Marina y el Ejército, además de la Policía Nacional. La prensa refleja muchos casos de oficiales involucrados en delitos y especialmente de narcotráfico.” Almánzar registra que en la ciudadanía se escuchan con frecuencia expresiones como estas: “la Policía está llena de agentes que son delincuentes”, “Son los que deben cuidarte, pero uno tiene que cuidarse de ellos” (López); “Muchas veces no se puede diferenciar entre un policía y un delincuente, porque a menudo es el mismo personaje”, “cuando un ciudadano pide socorro a una institución, no sabe si es a socorrerte o a estafarte que van” (Mordán); “hay policías que son corruptos y corrompen a los que están a su lado” (D’Aza).

En la opinión de Mordán, los altos niveles de degradación de las instituciones castrenses han creado la percepción de que no juegan su papel, o lo hacen mal, especialmente la Policía

Nacional; a su vez, López afirma al respecto: “Ese es el órgano que amaña los expedientes, para que luego la justicia no pueda hacer bien su trabajo y cumplir con su papel de dictar justicia, por los expedientes mal formulados en la policía, arreglados con los delincuentes a propósito”. Ambas instancias, la policía y la justicia, en la percepción de Ceballos “están sumidos en una complicidad con el crimen y el delito, evidentes por el número de agentes que se ven involucrados en esos hechos, lo que genera también incredulidad y traen la inseguridad ciudadana que se vive en este momento”.

A la complicidad policial Ceballos le suma la ineficiencia de la justicia para aplicar las leyes y hacerlas cumplir en las cárceles, en parte debido a la primera. Así que la desconfianza en las instituciones judiciales para Contreras “se genera en las decisiones que se toman, por ejemplo en las dramáticas situaciones de los feminicidios, de la violencia contra las mujeres y frente a la delincuencia de los menores en conflicto con la ley. Las grandes decisiones protegen la impunidad, especialmente cuando los imputados son personas de poder económico”.

La ineficiencia policial y judicial a su vez se asocia con el clima de corrupción en esas instancias. Almánzar afirma: “Todo eso es parte de una sociedad en corrupción... Se ve como bueno y válido que si (un agente) tiene un rango superior tenga una *jeepeta*, una mujer y una familia extra, porque el dinero debe darle con lo que se busque... Un general de la policía puede hablar de tres o cuatro mil millones (de pesos)”. De modo que el tema de la seguridad ciudadana, en el análisis de Castro, “tiene que ver con la lucha contra la corrupción, con la modelación ciudadana, con los valores... Una persona que tiene veinte años trabajando y no tiene ni una casita, mientras otro en poco tiempo tiene cientos de millones, esa es una sociedad que manda una señal equivocada”.

#### **c) Modelo económico e inseguridad pública**

Otra arista más profunda del tema de la seguridad que aporta Mejía es que hunde sus raíces en los problemas económicos y sociales. Valdez apunta: “Lo primero es la gran deuda social que hay en el país (en educación, salud, empleo...), los derechos que tiene la población, el tema de los ingresos. Cuando la gente no los tiene por las vías correctas, tiende a buscarlos por las vías más fáciles, y viene el tema de la delincuencia, del robo”. Así que en la Consulta Nacional se asocia la inseguridad pública con la insuficiencia de empleos y oportunidades, que según D’Aza “ha generado acciones que riñen con la ley, robos y atracos, incluyendo el *atraco express*, que casi no se denuncia pero ocurre a menudo, especialmente en ciudades grandes”.

#### **d) Migración y delincuencia**

El ex fiscal Francisco Álvarez señala que: “Las migraciones es uno de los factores que influye en la delincuencia... Cuando los padres se van a vivir al extranjero y dejan sus hijos con otras personas, casi siempre con los abuelos, hay descuido en la crianza, los niños necesitan la autoridad paterna y al no tenerla están a su antojo, se crían callejeros, toman las costumbres de la calle, son ociosos, el tiempo de ocio lo dedican a los juegos y van adoptando vicios, mientras los padres les envían remesas para mantenerlos no ven la necesidad de estudiar ni de trabajar, toman la vida fácil, y luego no pueden dejar esa forma de vida, llegando a delinquir para poder sostenerla. Cuando los padres vienen a reaccionar ya es tarde.” Parte del vínculo entre migración y delincuencia se refiere al tema de los deportados por delitos, quienes según Valdez son “personas que vienen con un historial delictivo y aquí al llegar no se le da seguimiento, y todo eso ayuda a profundizar el nivel de inseguridad del país.”

#### **e) El fracaso de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana**

Se observa que las políticas públicas implementadas para combatir la delincuencia han fracasado porque han sido reactivas, enfocándose en reprimir la criminalidad y muy poco en prevenirla. De acuerdo con Castillo: “Eso significa la conformación de un Estado punitivo, sancionador, castigador, un Estado-control, a través de las fuentes más expeditas que son el código procesal penal y el código penal, que son las vías de sancionar.”

Castillo señala que las respuestas a los problemas de la seguridad ciudadana “no pueden pensarse solamente en función de la ley, bajo el criterio de perspectivas neoconservadoras en el sentido de que sanciones ejemplares, como un aumento de la pena, por ejemplo hacia los menores en conflicto con la ley, van a resolver el problema que da origen precisamente a esos menores, o que resolverán el auge de la delincuencia; los reclamos ciudadanos van mucho más allá del incremento de las penas.” Señala que al focalizar sus soluciones solamente en el componente persecutorio-policial, las políticas públicas aplicadas hasta ahora, como el plan Barrio Seguro, han fracasado.

#### **f) Los escenarios de delito: La re-localización de los delincuentes**

Debido al fracaso de las políticas públicas en materia de seguridad, Abreu sostiene que la delincuencia en vez de disminuir se ha incrementado, por lo que “terminaron creando más inseguridad que seguridad. Los delincuentes se aprendieron el librito de Barrio Seguro, sabían cuáles eran los barrios seleccionados y se trasladaron a otros barrios.” Castro atribuye buena parte del fracaso de ese programa a la visión localista que lo definió, pues su concepto “era acordonar un espacio y colocar un operativo policial. Los delincuentes se movían al próximo escenario”, por lo que plantea reconsiderar esa perspectiva local por una visión de integralidad en materia de política de seguridad.

#### **g) La debilidad institucional del Estado en materia de seguridad**

Uno de los aspectos de mayor cuestionamiento hacia las políticas de seguridad pública se refiere a la ineficiencia institucional en la materia. Villamán observa notorias fallas en el nivel de coherencia del organigrama estatal: “La capacidad de coordinación del Estado consigo mismo es terrible, nadie quiere ceder nada, cada Ministro quiere hacer su acción para brillar y beneficiarse cada uno e impedir que otro brille con los recursos que alguien aporta.”

También se cuestiona el centralismo gubernamental: Almánzar observa que el Jefe de la Policía Nacional, quien debe despachar con el Ministro de Interior, despacha con el Presidente de la República. D’Aza cita otra faceta del mismo problema, consistente en que “las políticas se han centralizado en el gobierno central; los gobiernos locales no tienen competencia en este aspecto, aunque son los que tienen más efectividad en la disminución de los problemas de la paz y la convivencia social”.

Al decir de Villamán, las debilidades institucionales también se reflejan en las relaciones entre Estado y sociedad civil, al mirarse con mutua desconfianza, lo que crea dificultades de comunicación y de colaboración que impiden la ejecución conjunta “de programas sociales como parte de las políticas públicas en el tema de seguridad... Hay una incomprensión de parte y parte de las lógicas de cada quien; el Estado quiere cooptar a la sociedad civil para hacerla funcionar según sus intereses, pero esta lo rechaza, no entiende que los políticos operan así, y que lo debe hacer es evitar ser cooptada”.

#### **h) La participación ciudadana en políticas de seguridad**

Los representantes de las elites dominicanas consultados se vieron interpelados en torno a “¿Qué se podría hacer para mejorar la seguridad?”. De sus planteamientos surgen ideas que pueden definirse como nuevas estrategias de seguridad pública, y la primera que se señala es que los ciudadanos han empezado a reclamar participación en la materia; según Mordán la ciudadanía apuesta a una política anti-crimen más amplia e incluyente, de la que carece el Estado; se exige que en los programas a definir e implementar participen los diversos sectores sin distinción, porque las cosas en materia de seguridad ciudadana “no tienen color ni credo religioso... El delincuente no pregunta de qué partido tú eres”. Indica que la participación de los ciudadanos puede contribuir significativamente a “establecer mayores mecanismos de control para la seguridad de ellos mismos”, dado que la participación social es necesaria para una gobernabilidad que fortalezca el sistema democrático en el país.

Castillo señala, que la inclusión social favorece un enfoque distinto de políticas de seguridad, pues mira más allá del pensamiento que considera que “la solución de los problemas está en los códigos, que la modificación del código procesal penal significa la panacea y la salvación de la seguridad en RD”, por lo que sugiere otra perspectiva de solución, más incluyente e integral, que no se reduzca a tener un barrio seguro, sino un país seguro, para lo cual “corresponde al Estado armonizar y coordinar un conjunto de los sectores sociales, procurando una gobernabilidad social.” Villamán reflexiona que han faltado modelos de diseño de proyectos de intervención social que concreten la integración: “Por ejemplo, desde el CONARE se establecieron las Mesas de Seguridad, como espacios de integración del sector público, los gobiernos locales y la sociedad civil. El político tiene que entender que eso funciona, y que hacer las cosas bien le beneficia políticamente, porque él irá a ese espacio buscando beneficio político, y la sociedad civil entender que el político irá a eso.”

Abreu sugiere pensar una salida práctica, porque la ciudadanía se queja porque la inseguridad le está afectando: “Se podría crear una policía comunitaria, donde participen las juntas de vecinos y los ayuntamientos, y el Ministerio de Deporte para estimular las actividades de deporte en los jóvenes, eso sería distinto.” D’Aza plantea que “los gobiernos locales deben participar especialmente en los temas de la paz y la convivencia, el gobierno central debe dedicarse a los grandes temas, el terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia organizada”; señala que hay cosas que son parte de la seguridad, “como el riesgo, que los ayuntamientos pueden mejorar: la seguridad para transitar, que las aceras no estén ocupadas, que no haya hoyos en las calzadas y aceras, que haya iluminación...”

Otro aspecto sugerido al abordar la participación ciudadana en materia de seguridad pública, es el ámbito de la educación, “comenzando por instruir en cómo los ciudadanos cuidarse”, según Mordán, quien considera que “con el tema de la droga hay que trabajar mucho con las familias, porque muchos padres no están cumpliendo sus responsabilidades de cuidado de su familia. Hay mucha permisividad en ese aspecto. La familia tiene mucha culpa de lo que está pasando en la sociedad. Si cada familia se ocupa de que en su casa las cosas marchen bien, entonces la sociedad marchará bien.” Vinculado al papel de la familia, Ceballos recomienda crear reformatorios como parte “de un paquete de medidas de prevención”.

### **i) La apuesta por la reforma policial**

Recientemente el gobierno dominicano anunció el inicio de una reforma policial, tema que concita el apoyo de las personas consultadas por FLACSO en el país. Entre las medidas sugeridas para dicha reforma se encuentran: aumentar la seguridad pública para atemorizar a los delincuentes; revisar el trabajo de los agentes: Mordán señala que “la mayoría están asignados a lugares que no son los que les corresponde, muchos agentes están asignados a cuidar particulares, sean legisladores, síndicos, funcionarios...”; plantear no solo “más policías”, sino más policías honestos; Castro propone concebir en la reforma “no solo tener nuevas armas y motores para la policía, que requieren grandes inversiones... La ocasión luce propicia además, para proponer una agenda que incorpore los temas de la superación creciente de la brecha social que estimula la delincuencia dentro mismo de las fuerzas del orden público, entendiendo que la seguridad tiene un costo asociado a un cambio del modelo económico y social, y que la disyuntiva al respecto es clara: O la sociedad paga el costo de la seguridad, o no habrá seguridad.”

Por otro lado, Valdez sugiere mejorar las condiciones de vida de los agentes policiales, “porque su bajo salario los lleva a ser co-partícipes de los puntos de droga, del robo, del contrabando, para poder atender las necesidades básicas de su familia. Es un círculo vicioso, por eso hay que ir a las causas estructurales que generan la delincuencia, no quedarse en las ramas, en las medidas superficiales.” Mordán agrega que: “No se le puede pedir a un policía que gana cinco mil pesos que te cuide bien, arriesgando su vida y su familia, mientras la canasta familiar

cuesta quince mil. No debemos ser injustos con ellos, aunque ellos aceptan ese trabajo porque quieren pero es que no hay tantas fuentes de empleo.”

Almánzar recomienda que la reforma policial se haga con la gente, “que el policía resulte del debate con la gente, no solo del debate de los técnicos, porque la gente tiene mucha sabiduría.”

#### **j) La reforma judicial**

Castillo sostiene que es necesario “que el Estado, en función de la gobernabilidad, asuma un papel alrededor de la justicia que garantice lo que el ciudadano ha estado reclamando: no vivir en una sociedad de miedo, no vivir -como dice Galeano- en una sociedad acomplejada, no vivir bajo la óptica del temor permanente, la aprehensión de enviar a tu hija a la universidad o al hijo al trabajo, y saber que tienes que santiguarlo para que regrese sin el asalto, sin el robo, con vida”, situación que “es una preocupación que está latente en los dominicanos”, fundamento del reclamo de una justicia eficiente. “Por eso decimos que independientemente de los avances que hemos obtenido en la justicia dominicana, el trecho todavía es largo y la necesidad de recuperar la confianza ciudadana en función de ese interés de justicia, es importante y es una tarea que le corresponde a los gobiernos.”

#### **k) El cambio del modelo económico**

Ante el repetido fracaso estatal en las políticas para combatir la inseguridad, los representantes de las elites dominicanas consultados consideran que hay que atacar las causas de la delincuencia con políticas de Estado. Isa Conde plantea que: “Lo primero es cambiar el modelo económico, porque los niveles de desigualdad social ayudan al problema, la gente no se siente parte de la sociedad y hay una tendencia a resolver tus problemas, a buscártela como pueda”; en su opinión, el incremento de la delincuencia “no se puede enfrentar solo con medidas drásticas, con aumentar la vigilancia... Hay que cambiar el modelo económico, tratando de lograr mayor cohesión social, disminuir la desigualdad, abrir nuevas oportunidades de educación, de acceso al mercado de trabajo, así tendrá menos posibilidades de caer en la delincuencia. De lo contrario, se hacen visibles delinquirando, son los famosos ‘ni ni’, que se hacen famosos delinquirando”, en referencia a aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan. Mejía sostiene que: “Eso reducirá la violencia y la delincuencia”, sugiriendo enfatizar en “tomar medidas de prevención, no solo curativas”.

Del análisis de las políticas oficiales para combatir la inseguridad pública en el contexto dominicano, se colige que las iniciativas hasta ahora han obviado extender la mirada a causas fundamentales relacionadas con la corrupción, con los valores y la modelación ciudadana, y con el modelo económico prevaleciente. Esa mirada reorientaría los planes y programas al enfocarse en los temas estructurales que envuelve el propósito de garantizar la seguridad ciudadana en un marco democrático. El enfoque de las políticas de seguridad pública requiere una visión de integralidad que supere la perspectiva local que ha predomina en el Estado. Al respecto, no puede olvidarse que la gobernabilidad implica un conjunto de normativas de derechos que requieren coordinarse y armonizarse con un clima favorable de convivencia democrática que ayude a consolidar la gobernabilidad en un Estado de derecho.

### **V. Condiciones de seguridad pública en las comunidades**

La cristalización de condiciones de seguridad comunitaria se conecta a la existencia de un clima social que deviene de la primacía de valores, servicios, espacios públicos y dispositivos de realización de una vida cotidiana libre de los tormentos que provocan el miedo, la inseguridad y la incertidumbre individual y colectiva. En consonancia con esas ideas, a partir del cuestionamiento: “¿Cuáles de las siguientes condiciones se presentan en su comunidad?”, la Consulta Nacional en República Dominicana indagó con representantes de las diversas elites el panorama de la seguridad pública a nivel comunitario, abordando la actividad presencial de la

delincuencia, las drogas, la violencia intrafamiliar, la disposición de espacios recreativos públicos, la disposición de servicios policiales y otras expresiones.

Los informantes resaltaron el incremento de la presencia de delincuentes, de la venta y consumo de drogas, de la violencia intrafamiliar y de la inseguridad en general, a lo que se une la escasa presencia policial para controlar la delincuencia, lo que nuevamente refleja el fracaso del modelo de seguridad pública, trayendo como consecuencia cambios significativos en la cultura cotidiana de la ciudadanía.

#### a) La presencia de delincuentes

Las percepciones de que la inseguridad ha crecido en el República Dominicana están asociadas a la creencia ampliamente extendida de que la presencia de delincuentes también se ha incrementado (se percibe que ha aumentado “algo” en un 46.7% y “mucho” en un 33.3%, para un total de 80%, en comparación con un 69% en el continente según el estudio de opinión de FLACSO).

La presencia de delincuentes	Nada	Poco	Algo	Mucho
RD	0	20	46.7	33.3
AL	11	21	26	43

La inseguridad se observa en la vida cotidiana en el cambio de hábitos de la población; Mejía señala: “Antes las casas no tenían rejas de hierro, las galerías estaban abiertas, con sus muebles, y nadie les ponía la mano... (La inseguridad) ha provocado que vivamos en cuarteles”, pues aunque los delincuentes no sean tantas personas, las mismas bandas cometen muchos hechos dando la impresión de que son más bandas, y lo mismo ocurre con los asaltantes individuales.

#### b) Espacios públicos para la recreación

Hay una amplia creencia de que en República Dominicana hay pocos espacios públicos para la recreación: esa es la opinión del 73.3% de las elites consultadas.

Espacios públicos para la recreación	Nada	Poco	Algo	Mucho
RD	0	73.3	20	0.7
AL	24	31	29	16

En cuanto a los espacios existentes, Castro valora que los parques están hoy “más bonitos e iluminados”, pero en contraste son menos concurridos, ya que han sido abandonados por la falta de seguridad; piensa que “son espacios de inseguridad y los ciudadanos no van a un espacio que no tenga seguridad. A nadie se le ocurriría estar en un parque a las nueve de la noche”, planteando esto el desafío de mejorar la seguridad y la confianza de la gente para acudir a ellos.

#### c) La venta y consumo de drogas

Similar que en el caso de la presencia de delincuentes, las personas consultadas en RD también creen en un 80% que se ha incrementado la venta y consumo de drogas, lo cual se atribuye al hecho de que, como afirma Castro: “Aquí el problema de la droga es que este es un puerto de importación y de re-exportación, somos un puente y somos consumidores. La DEA dijo que somos un gran almacén de drogas”. La percepción de ese incremento es en mucho mayor proporción que la media latinoamericana registrada en el estudio de opinión de FLACSO, que arrojó un 60%.

La venta y consumo de drogas	Nada	Poco	Algo	Mucho
RD	0	20	20	60
AL	19	21	22	38

#### d) La presencia de policías

Contrastando con la percepción sobre incremento de la delincuencia y las drogas, en RD se percibe que la presencia de policías es poca en un 67% de la opinión de las elites, en una proporción mayor que la media latinoamericana (56% entre “poca” y “nada”).

La presencia de policías	Nada	Poco	Algo	Mucho
RD	0	67	13.3	20
AL	16	40	29	14

#### e) La violencia intrafamiliar

En la Consulta Nacional se consideró la violencia intrafamiliar como un fenómeno preocupante al percibirse como una cuestión permanente, asociada a la creencia que expone Castro de que “somos desde la familia una sociedad violenta”, lo cual se conecta en la actualidad con la crisis de la seguridad ciudadana que atraviesa el país; la percepción de que esta es “mucho” es de un exorbitante 80% contra un 12% en el continente. Mientras en este se percibe en un 34% que no hay “nada” de violencia intrafamiliar, en las elites consultadas de RD esta opinión no cuenta con adherentes.

La violencia intrafamiliar	Nada	Poco	Algo	Mucho
RD	0	13.3	0.7	80
AL	34	27	27	12

En opinión de Mordán, la situación preocupa, además, por la circunstancia de que hoy hay más instituciones que antes, incluyendo los ministerios de la Mujer y de Cultura, lo que debería contribuir a disminuir el uso de métodos violentos en los hogares. Conforme al planteamiento de Castillo, el tema se asocia “a un problema de cultura social dominicana, al estilo de familia patriarcal que todavía vive y se reproduce en nuestro sistema cultural”, y que se manifiesta con acritud en los feminicidios, actualmente agravados con la tendencia señalada por D’Aza de que “el hombre comete el crimen y luego se suicida”. Mejía considera que esa situación revela fallos del sistema judicial, puesto que ocurren crímenes de género luego de la víctima haber puesto denuncias; los feminicidios indican que “la violencia intrafamiliar se relaciona con relaciones de pareja no bien llevadas”.

#### f) La seguridad en general

En República Dominicana parecería haber opiniones discrepantes en cuanto al grado de seguridad en general, pues mientras por un lado esta se considera poca en una mayor proporción que en el continente (40% frente a 31% en Latinoamérica), a la vez se considera en un 60% que hay “algo” o “mucho” seguridad. La explicación a esta aparente contradicción es que en las grandes ciudades la seguridad se percibe que es menor que en las pequeñas, donde se cree que es mayor.

La seguridad en general	Nada	Poco	Algo	Mucho
RD	0	40	33.3	27
AL	28	31	24	18

Cuando se analizan las condiciones de seguridad pública en el ámbito comunitario, es posible deducir que el incremento de la presencia de delincuentes, de la venta y consumo de drogas, de la violencia intrafamiliar y de la inseguridad en general, reflejan la crisis de un modelo de seguridad pública incapaz de proporcionar el sosiego y la certidumbre que en un Estado social de derechos espera la ciudadanía. Por otro lado, esas circunstancias, unidas a las carencias propias del sistema de seguridad pública, como la escasa presencia policial para controlar la delincuencia, producen cambios culturales que se manifiestan en la modificación de creencias, conductas y hábitos de la población, como se manifiesta en la retirada paulatina de los pocos

espacios públicos recreativos y en el trato distante dispensado a ciudadanos desconocidos por temor a posibles riesgos personales.

## **VI. Evaluación de las instancias de representación social**

En el curso de la Consulta Nacional dominicana FLACSO procuró evaluar cualitativamente las percepciones de representativos de las elites nacionales en cuanto al grado de representación social que se atribuye a las instancias y organizaciones políticas, sociales, religiosas y medios de comunicación masivos, considerando que estas permiten a la ciudadanía hacerse oír ante las autoridades. Al enfocar cómo está la situación al respecto en República Dominicana, los consultados reflejaron las dificultades percibidas en ellas para jugar el rol de representación que tradicionalmente se les atribuye.

El enfoque de las instancias de representación se asocia al criterio de que la gobernabilidad democrática requiere el fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, del sistema de partidos políticos y las organizaciones sectoriales mediante la participación ciudadana como ejercicio de libertades y derechos en una sociedad democrática.

Hay consenso en los consultados en la creencia de que el grado de representación ciudadana de los partidos políticos es muy pobre, pese a que siguen concitando una alta participación electoral, fenómeno ya explicado en el apartado 5.d). Esa crisis de representatividad no la suplen en República Dominicana ni los militares, a quienes se percibe como “apolíticos”, ni los empresarios, a los cuales se les descalifica como representantes de la sociedad debido a su escaso compromiso social. Tampoco los sindicatos llenan suficientemente el vacío de representación ciudadana, pese a que juegan formalmente el rol de servir de voceros de los trabajadores, pero están afectados por su corporativismo y la crisis sindical heredada de la avanzada neoliberal en decenios pasados.

Los entrevistados perciben que quienes mayormente representan a la ciudadanía ante las autoridades son, el primer lugar, los medios masivos de comunicación: noticieros de televisión, noticieros de radio y periódicos, que gozan del mayor nivel de credibilidad ante la población, seguidos de las autoridades religiosas, en particular la iglesia católica, que ejerce una posición de arbitraje social, y a seguidas otras organizaciones ciudadanas, en particular las coaliciones, en las que confluyen diversas representaciones, entre ellas las organizaciones de mujeres y de jóvenes, que tienen mayor credibilidad incluso que los movimientos sociales tradicionales, usando activamente las nuevas tecnologías de información y comunicación, especialmente las redes sociales.

### **a) Los partidos políticos**

Hay consenso en los consultados en la creencia de que el grado de representación ciudadana de los partidos políticos es muy pobre, cuando no sea que le nieguen alguna posibilidad de representatividad de la sociedad, dado el descrédito en que han caído, como plantean López y Abreu. Esta situación es similar a los hallazgos del Estudio de Opinión latinoamericana de FLACSO, en el cual los partidos apenas obtuvieron 2.2% entre los tipos de organizaciones que ayuda más a las personas ante el gobierno.

Como indica Almánzar, puede argumentarse que al menos los partidos predominantes, al orientarse por intereses corporativos o particulares, han ido perdiendo su función de servir de voz a la ciudadanía. Por tanto, se les atribuye haber abandonado su rol de representar los intereses del bien común en caso de acceder al dominio del Estado. Mordán indica como factor relevante para no cumplir su papel histórico, el que con sus acciones exhiben una notoria pérdida de su identidad.



A su vez, como explica Ceballos, los partidos políticos que en RD se proclaman como alternativos históricamente han evidenciado estar desarraigados de la realidad y de los niveles culturales del país, lo que “dio lugar a que muchos de esos partidos vivieran un proceso de atomización, primero, y de aislamiento después.” En ese sentido, su peso social es poco relevante, por lo que tanto estos como los partidos de oposición denominados tradicionales, al decir de D’Aza no siempre juegan un rol importante como contrapeso a las ejecutorias del partido gobernante, lo que significa una debilidad para el sistema democrático, ya que no se produce en el Estado el balance de intereses y poderes que se espera en un Estado de derechos.

Ahora bien, en una sociedad de alta politización como la dominicana, pese a su muy baja representatividad y al alto grado de desconfianza de la ciudadanía en ellos, debido al sistema clientelar que predomina como forma de hacer política en el país, los partidos políticos, principalmente los mayoritarios, sobre todo en momentos electorales, en la óptica de D’Aza levantan las demandas de la población “porque de lo contrario se aniquilan y tienden a empequeñecerse”.

Álvarez afirma que aunque los partidos hayan perdido credibilidad en RD, los electores “siguen votando por ellos en 65% o 70%, que es un nivel elevado”. La aparente contradicción, sin embargo, se explica en la doble influencia del señalado sistema clientelar y en el grado de conciencia ciudadana de que participando políticamente es como su afirma una democracia, como sostiene Castillo, para quien no puede “medirse la credibilidad del sistema de partidos por la participación en electoral en las elecciones que hemos tenido en los últimos años”, de manera que no puede establecerse un nexo proporcional entre alta votación y valoración de los partidos políticos; la elevada participación electoral convive con la realidad de una crisis del sistema de partidos, una paradoja que en su opinión merece ser estudiada a profundidad. Las crisis internas, la poca transparencia ante la sociedad, la corrupción política, las violaciones a la democracia en su interior y otros factores señalados por los consultados, para Castillo han puesto sobre el tapete la necesidad de una ley de partidos políticos que fortalezca el sistema partidario en el país asegurando su actuación de acuerdo a las expectativas que tiene la ciudadanía, entendiendo que su debilidad perjudica las posibilidades de una sólida gobernabilidad democrática.

#### **b) Los sindicatos**

Las opiniones recuperadas en la Consulta Nacional aprecian que los sindicatos juegan el rol de servir de voceros de los trabajadores, pero ese desempeño está afectado por diversas debilidades. La primera de ellas es que tras el auge del sindicalismo en RD en el decenio de los años ochenta, tras la ola neoliberal en el curso de la siguiente década, que eliminó muchos sindicatos importantes e incrementó el desempleo, su protagonismo descendió a niveles mínimos; Isa Conde afirma que el movimiento sindical no se ha podido recuperar todavía del reflujó.

Abreu señala que otra debilidad es el corporativismo que prima en sus luchas, recalcando que los sindicatos: “Son muy dados a representar los intereses de sus agremiados, no los intereses del conjunto” de la sociedad. Un factor que se añade para incidir en la generación de crisis en el movimiento sindical y en el desgaste que ha sufrido, se atribuye a las conductas de manipulación y control de los partidos políticos en el seno de los sindicatos, por lo que Álvarez dice que se les acusa de que “están muy politizados, están controlados por los partidos políticos”.

Asimismo, el sindicalismo también ha sido víctima de la corrupción, principalmente en el sector transporte, por lo cual los sindicalistas como actores sociales están muy desacreditados. Almánzar describe la situación de este modo: “La mayoría de los dirigentes se hicieron millonarios, traicionaron a su clase.” A ese factor Moreno Ceballos asocia el amarillismo sindical, a tal grado que “incluso en las empresas donde se permiten los sindicatos, estos están

vinculados al dueño de la fábrica, que les permite su accionar como una manera de cooptar el movimiento obrero”, por lo cual afirma que en el país “no hay prácticamente un movimiento sindical independiente”.

En opinión de Castro, a los efectos devastadores sobre el sindicalismo de los programas de ajuste económico derivados de las políticas neoliberales en el último tramo del siglo XX, se le sumó el deterioro de los factores citados, lo que ha dado como resultado que actualmente los sindicatos tienen “muy baja representación en términos de las demandas sociales”; dice que su influencia social y capacidad movilizadora es escasa, caracterizada por una débil base obrera. Esas circunstancias son consistentes con el 4.1% de representatividad ante las autoridades que obtuvieron los sindicatos en el estudio de opinión continental de FLACSO.

Sin embargo, Moreno Ceballos recuerda que oficialmente las centrales sindicales juegan el rol de representación de los trabajadores en las instancias laborales reconocidas tanto por el empresariado como por el Estado, así como en los organismos internacionales de arbitraje laboral, por lo que los dirigentes sindicales se mantiene como voceros de los empleados versus los empleadores, realizando esa función como requerimiento de un sistema democrático.

### **c) Los medios de comunicación: noticieros de televisión, noticieros de radio y periódicos**

En la apreciación del conjunto de los consultados, los medios de comunicación -principalmente, y en ese mismo orden, los noticieros de televisión, los noticieros de radio y los periódicos / diarios-, resaltan como las instancias más influyentes en la creación de opinión pública y en la formación de una conciencia ciudadana, a la vez que gozan del mayor nivel de credibilidad ante la población, como se esbozó en el apartado I.7. La valoración emitida sobre ellos por Álvarez en el marco de la Consulta Nacional dominicana resume la idea que los proyecta como contribuyentes primados en las causas ciudadanas; Álvarez dice: “Los medios de comunicación hacen el papel de que la gente se exprese, ante el abandono de ese papel por parte de los partidos, que son los llamados a representar la población.” Según López, eso puede entenderse, principalmente en los casos de los noticieros de televisión y de radio, como percepción de que “sirven para reflejar los problemas” de la población, y por tanto de que hacen de voceros de esta ante las autoridades. En el estudio latinoamericano de FLACSO los noticieros televisivos alcanzaron el mayor puntaje, un 27.7%, en cuanto servir de voz a la ciudadanía, lo que coincide en general con las opiniones de los entrevistados.

### **d) Los Militares**

Constituye un consenso en la Consulta Nacional dominicana la consideración de que la ciudadanía mayoritariamente percibe a los militares como apolíticos, y por tanto, no espera de ellos que ejerzan ninguna función en cuanto a representarla ante las autoridades. Sirven para evidenciar esa creencia expresiones de varios entrevistados como: “No se meten en política” o “están limitados a los cuarteles”. Esta situación diverge de la tendencia en Latinoamérica, recogida en el estudio de opinión de FLACSO, que halló un 3.0% de personas que consideran que los militares están entre quienes más ayudan ante el gobierno.

### **e) Las autoridades religiosas**

Diversas consideraciones permiten establecer que las instancias religiosas están entre los actores sociales que gozan de mayor respeto, influencia, prestancia y credibilidad ante la ciudadanía, coincidiendo con la opinión latinoamericana, que la colocó entre las tres de mayor capacidad de representatividad ante las autoridades, con el 9.2%.

A las iglesias se les atribuye tener voluntad de servicio y estar despojadas de intereses mercuriales, lo que ha permitido particularmente a la iglesia católica situarse en RD en posición de arbitraje social, haciendo de mediadores de los conflictos sociales y políticos. Las opiniones entre representantes de las elites dominicanas coinciden en afirmar una amplia percepción de que las instancias religiosas; así lo afirma D’Aza: “Son importantes en levantar la voz de la comunidad, porque son entidades de servicios. Por tradición y creencias las iglesias juegan un rol importante. En las misas y sermones los sacerdotes van contribuyendo a levantar la voz de la gente, y son actividades muy periódicas, todas las semanas hay misas”. A su vez, Álvarez las evalúa señalando que: “Hacen una buena función, porque hablan de los problemas que hay en la sociedad, los exponen y llaman la atención de las autoridades para resolverlos.

Villamán enfatiza el papel de lo religioso en el actual contexto dominicano, asumiendo “una relevancia que no tenía antes (pues) el desencanto por la política ha llevado a la gente al mundo religioso. No ha mermado el fervor religioso, más bien este se ha revitalizado y diversificado”. No obstante, según percibe Isa Conde se hacen diferenciaciones en cuanto al grado de intensidad en que las iglesias ejercen de voz ciudadana ante los gobiernos; Valdez señala que suele distinguirse básicamente entre las jerarquías eclesiales, a veces acusadas de cómplice de los defectos del sistema social y de beneficiarse de este, y las comunidades de base, que mantienen vínculos más cercanos al resto de la población y suelen acompañarla en sus reclamos. Otra diferenciación importante en el país se establece según Castro “en función de los arzobispados. Hay arzobispados más conservadores en una región u otro, sacerdotes más militantes en función de área social y de parroquia”.

#### **f) Los empresarios**

El empresariado dominicano ha conocido desde inicios del decenio de los años 80 un proceso de posicionamiento como poder fáctico ante el Estado y los partidos políticos, que lo ha situado como un interlocutor social obligado ante las autoridades. Ahora bien, hay diferenciaciones a tomar en consideración en cuanto a cómo ha ido evolucionando el sector empresarial dominicano como clase social; un aspecto que señala Isa Conde es que: “Sus asociaciones ahora expresan más los intereses de su clase; antes eran más del grupo dirigente. Ahora hay empresario medio que tiene su propia voz, que no se expresa a través de la cúpula, sino que hay más democracia, hay asociaciones que tienen un discurso distinto, y por otro lado, están los comerciantes. El gran empresariado es apenas el 2%, y el resto es el 98%.”

Pese a las sistemáticas tensiones con el Estado y al desarrollo de un liderazgo empresarial validado por los gobiernos en aras de asegurar un grado aceptable de gobernabilidad, la opinión prevaleciente entre los entrevistados en la Consulta Nacional acerca de en qué medida los empresarios juegan el rol de representar la sociedad ante las autoridades, es muy desfavorable. El criterio predominante, expuesto por Álvarez, es que los empresarios: “Solo piensan en sus intereses particulares... Tienen poca sensibilidad. No son solidarios, son muy inclinados hacia sí mismos y no a la sociedad”.

Las observaciones recalcan el débil sentido de compromiso del empresariado dominicano, llegando la mayoría de los entrevistados a descartar un nexo entre burguesía y desarrollo nacional, aunque haya excepciones en ese sentido, pero que no representan como tal al empresariado como categoría social. En tal virtud, Mejía pone en tela de juicio que esta exista como imagen de un proyecto de país, puesto que al centrarse en sus intereses corporativos “no representan al resto de la sociedad”, al punto que cuando una iniciativa choca con sus intereses, se revelan contrarios a la imagen de altruistas que a veces desean proyectar.

Otro tópico de cuestionamiento se refiere al grado de asunción de un sentido de responsabilidad social empresarial. En la consideración de D’Aza: “Hay poca conciencia en el sector empresarial de su responsabilidad social, piensan en sus ganancias y muy poco en contribuir con la sociedad, en lo que pueden redistribuir con esas ganancias. Eso hace que sean

representantes de sí mismos y no de la sociedad”, por lo que subraya su interés acumulativo, lo que descarta al sector como potencial defensor de la población. Villamán es enfático en afirmar que: “Es un sector arcaico, conservador, reaccionario. Pudiendo el país estar mucho mejor, y sin tener competencia, los empresarios tienen poco sentido social, con sus excepciones. El sostenimiento del sistema implica que se hagan concesiones a los menos pudientes, pero los empresarios no lo hacen. La burguesía no se ha ganado la confianza de la población. Es un ave de rapiña, que solo ve la mayor ganancia. La población los ve, como bloque, con mucha desconfianza.”

### **g) Las organizaciones de mujeres**

Entre los fenómenos de mayor interés experimentados por la sociedad dominicana de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, está el despunte de un activo movimiento de mujeres. Este ido creciendo y con los años ha fortalecido su visibilidad, alcanzando un grado de presencia pública muchas veces mayor que otros movimientos sociales más tradicionales por tener un mayor dinamismo. Además, las organizaciones de mujeres han logrado en el país una mayor credibilidad que movimientos más tradicionales como el sindical, lo que concuerda con el estudio de opinión latinoamericana de FLACSO, que situó esas instancias entre las más representativas de la voz ciudadana.

Eso les ha permitido obtener logros relevantes en materia de equidad de género, como la cuota de 33% de candidaturas femeninas en las elecciones de cualquier nivel establecida por ley 176-07. Villamán analiza que “hay logros que son resultados de muchas luchas femeninas. Hay avances, como en educación, donde el 67% de la matrícula universitaria es femenina. Han ido ampliando su incidencia social... La mujer está a la vanguardia de los temas culturales y de los ambientales, la educación...” Ese liderazgo femenino, aunque proveniente principalmente de las clases medias, también se ha logrado porque sus reclamos son incluyentes: al decir López, las organizaciones femeninas “reclaman no solo los derechos de la mujer, sino también los de la familia, los de los hijos y esposos, los de la sociedad en general, porque la mujer es la primera que padece los problemas de servicios, la carestía de los precios de la canasta básica, etc.”

El desarrollo del movimiento social de la mujer se explica estructuralmente por los cambios económicos, sociales y culturales que ha conocido la sociedad dominicana en los decenios recientes. Ceballos señala: “Es evidente que hay mayor participación de las mujeres, lo que viene dado por un incremento de su participación social real; las mujeres participan en proporción mayor en las empleos del sector privado y del sector público, no así en los puestos de dirección, todavía no hay una correspondencia; las mujeres son las que tienen en las universidades una mayor participación en los honores y niveles académicos más altos”.

Es sintomático del discurso inclusivo femenino que aunque las mujeres se agrupan para defender sus intereses como género humano, levantan no solo la voz de ese sector, sino que participan y a menudo cristalizan alianzas con otros sectores; las personas entrevistadas reconocen el mérito de las mujeres y su grado de participación como actor relevante para dejar escuchar la voz de las comunidades. Adicionalmente, resaltan el nivel de madurez temático alcanzado por el movimiento de mujeres en los tópicos atinentes a la cuestión de género; Villamán señala que de hecho “hay colectivos y organizaciones que trabajan los temas”, y afirma que en el país en 2009: “En el debate constitucional las mujeres demostraron una gran madurez en temas como el aborto, el matrimonio, el trabajo doméstico, y otros. Se trata de demandas más culturales que sociales. Los juristas no tenían respuestas a esos planteamientos.”

Moreno Ceballos también hace hincapié en ese desarrollo temático y su vínculo con las estrategias de alianza inter-sectorial: “La lucha contra el artículo 30 de la Constitución, que penaliza el aborto, por primera vez se convirtió en un tema de convergencia de la oposición en

general: las mujeres, la academia de ciencias, las facultades de medicina de todas las universidades, y las organizaciones femeninas. Son temas coyunturales que se convierten en movimientos sociales.”

Pese a los indicados desarrollos de visibilidad, organizativos y conceptuales, el movimiento de mujeres aún enfrenta múltiples desafíos en materia de conquista de equidad de género, pues como señala Contreras: aún “no logran puestos altos, tienen salarios por debajo del hombre, hay discriminación salarial, en las empresas las acciones son hombres” aunque hay más mujeres asalariadas que antes. Asimismo, Moreno Ceballos señala que en el país se siente con fuerza que las mujeres “están sufriendo los embates de la violencia de género; entre los varones no ha crecido igual que entre las hembras; las leyes que han existido hasta ahora no se habían aplicado con la fuerza que están adquiriendo en los últimos tiempos”, lo que está generando reacciones de una vieja masculinidad que se resiste a abandonar los antiguos cánones sexuales y a apropiarse de las nuevas perspectivas de masculinidad.

#### **h) Las organizaciones de jóvenes**

La RD experimenta nuevamente la presencia de un importante movimiento juvenil, tras un período de varios decenios en que las organizaciones de jóvenes disminuyeron considerablemente el protagonismo que había tenido desde la época post dictadura trujillista hasta finales de los años 70. Ese rol histórico fue realizado desde los espacios universitarios y a través de los clubes culturales en los barrios, con el papel preponderante de jóvenes del sector popular; D’Aza testimonia que el movimiento de jóvenes “jugó un papel importante no solo en la cultura de las comunidades sino levantando la voz de protestar contra las cosas que las perjudicaban”.

Recientemente, los jóvenes, esta vez principalmente de las capas medias, han vuelto a la palestra pública, pero a diferencia de antes, en que eran orientados por fuerzas políticas, hoy son generalmente independientes de estas, y por tanto no están comprometidos con las estructuras de control social y de poder tradicionales. Mordán puntualiza un factor beneficioso para el emergente movimiento juvenil: “La juventud tiene la ventaja de que todo el mundo defiende a los jóvenes... Estos casi siempre se dejan oír de la población.” En un país como RD con una estructura demográfica perfilada por una elevada población joven en la pirámide etaria, la juventud constituye un segmento importante de la población. No obstante, Moreno Ceballos observa que “a pesar de su creciente participación en los niveles de educación superior, no tienen una posibilidad de vida digna basada en el trabajo porque no hay una oferta laboral que pueda dar trabajo a la población emigrante de las universidades; primero porque no están preparados para insertarse en el mercado laboral, porque hay un desfase entre la formación universitaria y la formación técnica y los requerimientos crecientes del capitalismo en desarrollo.”

Como antes, el activismo juvenil tiene uno de sus espacios clave en las universidades: Contreras observa eso como una significativa señal que apunta al desarrollo de una conciencia crítica en los jóvenes universitarios; a partir de esa mirada cuestionadora de la realidad experimentada, los grupos de jóvenes están tomando auge nuevamente luchando por sus intereses, y se están integrando a espacios de movilización más amplios como la Coalición por una Educación Digna, que generó un poderoso movimiento por el 4% del presupuesto nacional a la educación pre-universitaria, que acaba de cristalizarse victorioso; los jóvenes también se involucran en las demás instancias sociales: partidos políticos, iglesias y organizaciones diversas de la sociedad civil, y se movilizan por otros intereses generales de la sociedad, casos de las demandas en defensa del medio ambiente; López señala que “los jóvenes fueron los principales protagonistas de la lucha contra la cementera en los Haitises, en defensa de Loma Miranda y contra la mega-minería”.

Las organizaciones de jóvenes son también las más innovadoras en las formas de organización y movilización. Para exponer sus reclamos usan principalmente las redes sociales, en las que son los más activos, y que les están sirviendo exitosamente de herramienta para auto-convocarse y coordinarse, obviando los medios de comunicación tradicionales. Aunque carecen del poder que suele atribuirse a otros movimientos, sin embargo han demostrado capacidad para movilizar la sociedad entera y con esta lograr conquistas de relevancia estratégica nacional.

La evaluación de las instancias de representación social en República Dominicana indica un notorio contraste entre los órganos tradicionales como los partidos políticos y los sindicatos, que exhiben una constante crisis de credibilidad y acusan un alto sentido de corporativismo, y los denominados nuevos movimientos sociales, como el de mujeres y el de jóvenes, que gozan de confianza en el resto de la ciudadanía y suelen movilizarse activamente no solo por sus intereses particulares sino por los reclamos generales de la sociedad dominicana, en el marco de una sociedad civil cada vez más visible y organizada, y del nuevo rol que juegan los medios de comunicación masivos como interlocutores y mediadores entre sociedad y Estado. Actualmente, estos últimos movimientos se encuentran en un momento de repunte, haciendo ejercicio de las libertades y derechos que asegura la convivencia en una sociedad democrática, en un contexto de crecientes reclamos para fortalecer la participación ciudadana como elemento sustancial de la gobernabilidad.

## **VII. El fenómeno de las protestas y movilizaciones sociales**

De nuevo, la historia nos envuelve en el fenómeno de las protestas y la movilización en la República Dominicana, resultando algunas violentas; pero sus dimensiones, estructuras que las promueven y caracteres generales que les son propios, no siempre han sido explicadas por carecer de evaluaciones gubernamentales, de organizaciones de la sociedad civil o de la intelectualidad. Esta carencia hace que este informe recoja los resultados a la última de las preguntas formuladas a actores clave en el esquema de la investigación: ¿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?

Conforme a esto, las percepciones de actores en respuesta a la pregunta formulada abarcan tópicos diversos, como la movilización política en el contexto electoral, protestas sociales ante políticas tributarias y de recaudación fiscal, movilizaciones por derechos a riquezas minerales y ambientales, lo mismo que a favor de la igualdad de género, la libertad sexual, el derecho al cuerpo y otras demandas.

### **a) Nueva identidad contestataria y movilizadora.**

El denominador común en las actuales protestas y movilizaciones son las exigencia de mayor institucionalidad y transparencia de las políticas públicas y un llamado al cambio en la forma de hacer política, exigiéndose a las cúpulas de poder tomar en cuenta las demandas e intereses ciudadanos como ha de ser propio de una gobernabilidad democrática y de un Estado de derechos.

No obstante, se registran movimientos focalizados a favor del concepto de derecho a un desarrollo ambiental sostenible y un concepto de valoración del patrimonio territorial, al igual que derechos particulares a grupos específicos, como el tema de género, y derechos personales, como los atinentes a la valoración corporal.

Lo común, particular y personal a estas protestas y movilizaciones, es que marcan un paradigma de movimiento, con estructuras de múltiples actores. Los jóvenes y mujeres correspondientes a sectores de las capas medias de la población alcanzan el mayor

protagonismo. Se movilizan de manera espontánea, desligados de partidos políticos y aparentemente sin militancia ni identidad partidaria manifiesta.

Esos caracteres de estructuras dirigenciales del fenómeno en cuestión, conforme a algunos analistas políticos, hacen que en las protestas y movilizaciones predomine una tendencia fluctuante, de subidas y descensos, matizándose como coyunturales, ya que la ausencia de dirección política impide su impulso y desarrollo sostenido, para lo cual necesitarían demandas nacionales permanentes, transformadoras en términos estructurales; en ese sentido Castro dice: “En general se admite que las protestas sociales son espontáneas aun cuando haya partidos, movimientos y organizaciones políticas que traten de darle un matiz político, algo entendible porque la oposición intenta aprovecharlas para ganar adeptos y espacios”, especialmente tratándose de “una sociedad muy politizada” como la dominicana.

### **b) Temporalidad y carácter de las protestas sociales**

El año 2012 ha sido paradigmático de protestas y movilizaciones; fue un año electoral en RD, por tanto, matizado por la movilización política, y a partir del cambio de gobierno el 16 de agosto, las protestas sociales resurgieron inusitadamente, desatadas por un déficit fiscal atribuido por sus convocantes al exceso de gastos de la pasada administración en relación a los ingresos estimados en el presupuesto ordinario y complementario que había aprobado el Congreso Nacional, lo que generó demandas “de justicia fiscal” y “castigo a los acusados del despilfarro financiero”.<sup>38</sup> Ante la nueva gestión gubernamental, encabezada por el presidente Danilo Medina, las protestas y movilizaciones se escenificaron sin los “100 días de tregua” tradicionales que dan los partidos opositores y la ciudadanía organizada en República Dominicana cuando asume un nuevo gobierno. El alcalde Rodríguez recupera el dato de que “en los primeros cien días del nuevo gobierno, le han hecho ya 603 protestas”.

Como señalan Mordán y López, el alto déficit fiscal condujo a la nueva administración estatal a tomar medidas en cierto modo urgentes y tal vez poco deseables, para enfrentar la crisis fiscal y mantener la estabilidad económica, cargando sobre la población el peso de las medidas para reequilibrar las finanzas públicas, afectando los intereses especialmente de las capas medias, que han reaccionado movilizándose. Al respecto López sostiene que las protestas “desde ya están creciendo, porque los problemas en vez de resolverse, se están profundizando. Los gobiernos quieren cargar el peso de la crisis económica al pueblo, y este reacciona movilizándose.”

Hay otros temas de carácter ambiental, cultural, ético o político, como ya hemos señalado, que el liderazgo político y los gobiernos rara vez entienden y mucho menos pueden asumir, como los temas relacionados con la mega-minería, la moralidad pública, la participación social en la decisiones públicas, la transparencia electoral, el aborto y las preferencias sexuales. En tiempo reciente, como señala Villamán, los movimientos más relevantes “han tenido contenidos ecológicos, culturales, de género, religiosos. Hay una conciencia cada vez mayor de derechos en esos ámbitos: el derecho a la naturaleza, al medioambiente, a la igualdad de género, a la libertad sexual, el derecho al cuerpo... Los jóvenes son muy sensibles a esos temas, y eso ha provocado su movilización en esos terrenos”.

Asimismo, como resalta Isa Conde, hay una creciente movilización de contenido político no partidista, que se expresa en organizaciones como Participación Ciudadana y la Red de Observadores Electorales, y en torno a diversas coaliciones por temas como la educación, la

<sup>38</sup> El 7 de enero de 2013 la periodista Cándida Acosta dio a conocer las declaraciones atribuidas al Director General de Impuestos Internos (DGII), doctor Guarocuya Félix, que coinciden con los argumentos de los organizadores de las citadas movilizaciones, en las que afirma que durante el año 2012 se recaudó el 98% de los ingresos proyectados estas declaraciones no fueron desmentidas, y de ser ciertas se estaría ante la violación de la Ley de General Presupuesto y Gastos Públicos del Estado durante el año 2012. Cfr. *Listín Diario*, 7 ene 2013.

justicia, la violencia, la seguridad, la mujer, la niñez y la sexualidad, que apuntan a modificar o establecer nuevas legislaciones o bien a postular nuevas prácticas públicas, políticas o culturales. Conforme la apreciación de Contreras: “Se percibe en el país un despertar de los denominados nuevos movimientos sociales, que se puede prever se mantendrá en los próximos años”.

#### **c) Logros y motivaciones de las protestas y movilizaciones**

Según varias de las personas entrevistadas, las protestas y movilizaciones, por lo que se observa en los grupos que la realizan y sus demandas, parten como motivación de la creencia de un alto segmento de la ciudadanía de que los logros obtenidos son resultado de las luchas sociales, de conquistas arrancadas a veces con violencia a los gobiernos y políticos, a quienes como sostiene Villamán a menudo se acusa de insensibilidad para responder adecuadamente a necesidades muchas veces pequeñas. Conforme a este entrevistado: “Con frecuencia la ciudadanía percibe que tiene dos caminos: o resignarse a los problemas o movilizarse, y decide por esta para que le cumplan promesas o haya soluciones a problemas concretos”.

De su parte, Contreras indica que: “Esa percepción es otra tendencia que apunta al crecimiento de las movilizaciones ciudadanas, como reacción a problemas sin solución y a la insatisfacción de sus necesidades ciudadanas”

#### **d) La tendencia previsible de las movilizaciones**

En la actualidad, de conformidad con Valdez: “Se prevé un incremento de las protestas y movilizaciones sociales en la medida que la situación económica es muy difícil, el nuevo gobierno recibió la administración pública en estado económico muy crítico, teniendo pocas opciones para resolver en lo inmediato los grandes déficit acumulados por la población (servicio de electricidad, alimentación, seguridad, agua, carreteras...), y esa débil capacidad de respuestas en el futuro inmediato augura que los problemas pueden profundizarse incrementando los niveles de inconformidad, lo que permite prever una agudización del clima de protestas a partir del próximo año”.

#### **e) Las soluciones propuestas**

Pese a la posibilidad de incremento en las protestas sociales, las expectativas de las personas entrevistadas, dadas desde diferentes ángulos analíticos, indican que a partir del nuevo gobierno de Medina, el país da señales que marcan un horizonte positivo de cara a un estado de gobernabilidad y desarrollo. De la nueva administración estatal se esperan medidas asociadas a políticas de compensación social, se perciben posibilidades de interlocución entre gobierno y ciudadanía, y una actitud política a tono con un proyecto de Nación, como la Estrategia Nacional de Desarrollo, que sirva de elemento que garantice la cohesión social, donde exista equidad, una mirada de justicia social y se actúe con transparencia.

Para D’Aza esto ha de conllevar políticas de compensación social ante la crítica situación económica, que atenúen los problemas de empleo y servicios sociales, y así se podrían desactivar movimientos de protesta o disminuirlos. Isa Conde concuerda con esa visión, atendiendo a la actitud que a su juicio “muestran las autoridades de frente a las demandas ciudadanas a través de las protestas y movilizaciones”.

Las nuevas autoridades se muestran dialogantes, por lo que también se prevé señales positivas del gobierno para escuchar a la ciudadanía, la apertura de canales de mediación y negociación que puedan conducir a pactos nacionales o sectoriales en algunos temas cruciales, como salarios, educación, electricidad y otros. Esa apertura al diálogo se ha observado con el cumplimiento de compromisos establecidos durante su campaña por el Presidente de la República ante diferentes sectores del país, como el de asignar el 4% del PBI a la educación



preuniversitaria, que estaba establecido por ley desde el 1997 y al que no se daba cumplimiento, por lo que se había generado un amplio movimiento social por su aplicación, llamado “movimiento por una Educación Digna”.

Las propuestas asumidas por el nuevo Presidente de la República ante los desafíos del país, según Isa Conde podrían canalizar productivamente la movilización social en tanto desde el gobierno se asuma un real Plan de Desarrollo en función de un proyecto nacional, dado que oficialmente el gobierno ha adoptado la Estrategia Nacional de Desarrollo, aprobada como ley orgánica por el Congreso Nacional, y de ese modo puede re-encausar las fuerzas sociales con esa visión de país, lo que ayudaría mucho a la cohesión social y movilizaría a la sociedad en función del plan de gobierno; se prevé que algunas iniciativas ya adoptadas, como el plan para eliminar el analfabetismo en dos años, el programa nacional de apoyo a las PYMES, el plan de la tanda única de educación extendida y otras, por sí solas movilizarán diversos actores sociales y agentes económicos.

Valdéz, de su parte, hace una relación entre políticas, gobernabilidad y confianza ciudadana en el poder gubernamental. Según ella: “Si como se espera las autoridades toman medidas que respondan a las necesidades ciudadanas, actúan con transparencia, con sentido de equidad y una mirada de justicia social, pueden generar confianza en el pueblo y producir una mayor capacidad de gobernabilidad del partido en el poder y el Estado, así como de la sociedad misma”.

Por otra parte, Abreu plantea el tema del carácter de la protesta y las movilizaciones, la fuerza del movimiento pacífico, el uso de medios de comunicación y la creatividad y participación ciudadana; en cierto modo hace una advertencia para evitar que el uso de los medios de comunicación no desvirtúe el carácter de los movimientos sociales ni la fuerza de estos en la conquistas ciudadanas, al plantear que: “Es necesario abrir canales para que la ciudadanía pueda participar, pues esta entendería que los problemas pueden solucionarse por vías pacíficas. En caso contrario, pueden desarrollarse protestas violentas, pese al descrédito que ha ido adquiriendo el uso de la violencia tanto oficial como ciudadana en las movilizaciones; en parte por eso, “los medios masivos promueven descreer de las protestas, a veces se les desacredita o se les presenta como inútiles para lograr reivindicaciones”. Esa circunstancia ha despertado la creatividad, especialmente en los jóvenes, generando nuevos métodos de movilización pacífica, en los cuales el uso de las redes sociales ha sido un factor preponderante como recurso de información, orientación, coordinación y convocatoria.

Del repaso al proceso de movilizaciones sociales que se desarrolla en República Dominicana se desprende la presencia de nuevos fenómenos de protesta y organización social, caracterizados por una emergente identidad contestataria en segmentos importantes de las capas medias, básicamente mujeres y jóvenes, así como por la asunción de tipos de demandas vinculados a tópicos no tradicionales en los movimientos sociales, tales como los derechos a justicia fiscal, al combate de la corrupción, la impunidad, la delincuencia y las drogas, los derechos a riquezas minerales y ambientales, a la igualdad de género, a la libertad sexual, y los derechos individuales al cuerpo y a decidir sobre la sexualidad y las preferencias sexuales, entre otros. Dado el carácter no coyuntural de estas demandas, la tendencia previsible es al sostenimiento en el tiempo de las movilizaciones y la correspondiente organización de la sociedad civil en torno a esos reclamos.

## Conclusiones

La Consulta Nacional sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en República Dominicana pone de manifiesto la existencia de una creciente crisis de confianza política en el país, que afecta considerablemente la legitimidad del sistema democrático por problemas de corrupción, mercantilización de la actividad política y auge del clientelismo. Esa realidad conlleva riesgos de ingobernabilidad, toda vez que la sociedad empieza a movilizarse y expresarse por fuera del sistema político al descreer de las mediaciones institucionales; esa situación plantea un fuerte dilema, puesto que la sociedad, a la vez que desconfía de sus liderazgos políticos y de sus instituciones, aprecia el régimen de libertades públicas existente y lo defiende, no hallando hasta ahora formas de armonizar ambas dimensiones.

No obstante las fragilidades que presenta la democracia dominicana, se observan mejoras en la equidad de género, en la tolerancia sexual, étnica y social; reformas en la administración pública y de justicia, especialmente en el régimen jurídico; mientras por otro lado, la desconfianza política no afecta sensiblemente las relaciones de los ciudadanos entre sí, pues aunque en amplios sectores existe la percepción de que hay un estado de inseguridad ciudadana, debido al incremento de la delincuencia, la venta y consumo de drogas, la violencia intrafamiliar y otros factores, concomitantemente se observa una actitud de confianza del dominicano en sus conciudadanos y en los extranjeros, y disposición solidaria ante las dificultades de los demás.

Frente a la crisis de las mediaciones tradicionales, emergen formas de interlocución y arbitraje social atribuidos a los medios masivos de comunicación y a las autoridades religiosas, mientras a la vez, se desarrollan movimientos sociales que postulan y posicionan agendas innovadoras, que replantean las políticas públicas y la cultura política predominantes, tendiendo a transformar estas mediante el impulso de disposiciones legales y presiones sociales que reconozcan la ampliación de los derechos ciudadanos y hagan de la democracia un sistema político social y económicamente inclusivo. Así se evidencia en el apogeo de demandas de carácter político y cultural, tales como el combate a la corrupción y la impunidad, la delincuencia y las drogas, el control de la riquezas minerales y ambientales, la igualdad de género, los derechos individuales a decidir sobre el cuerpo y las preferencias sexuales, entre otras.

Esas demandas implican el retorno al tema de los valores de democracia y de la ética pública, y con ello de la cultura política, que es la apuesta planteada en el escenario público dominicano ante el desafío de una conversión de la democracia representativa en un nuevo modelo de inclusión ciudadana.

## Bibliografía citada

Attali, Jacques (2010). *Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana*. Santo Domingo: Imp. Corripio.

ACRD (2012): *Percepción de la ciencia y la tecnología en estudiantes de bachillerato de cuatro provincias*.- Santo Domingo: Academia de Ciencias de República Dominicana.

Centro de Investigación y Estudios Sociales (CIES, 2004). *Estado de la democracia en las República Dominicana*. Santo Domingo: CIES/Universidad Iberoamericana (UNIBE).

Programa de Apoyo a las Iniciativas Locales (2008, 2009 y 2010). *Cuadernos Sociedad Civil*, No. 2 al 7.- Santo Domingo: PRIL, imp. Amigo del Hogar.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2012). *Estudios y documentos de base. Propuesta Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030*.- Santo Domingo: MEPYD.

FLACSO, CONARE, INAP, Participación Ciudadana (2008). *Reforma y Modernización del sistema político dominicano. Separación de poderes y sistemas de control: Los poderes del Estado en la Reforma constitucional de la República Dominicana*. Santo Domingo.

Godínez, Víctor y Mattar, Jorge, Coord. (2009). *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*. México: CEPAL.

Guevara, Nicolás (2012). *Reformas políticas e institucionalidad en la República Dominicana*.- Santo Domingo: CONARE.

Medina, Dilenia (2011). *Las protestas sociales en RD durante 2010*. Santo Domingo: Observatorio Político Dominicano.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Política Social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana*. Santo Domingo: Oficina de Desarrollo Humano del PNUD.

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática  
en América Latina*

*Consultas Nacionales*

**Caso Guatemala**

Claudia Barrientos



## **Informe, Consulta Nacional Guatemala**

Claudia Barrientos<sup>39</sup>

### **Abstract**

En este Informe se presenta una reflexión sobre la situación de la convivencia democrática y la gobernabilidad en Guatemala. En términos generales se puede destacar un escenario complejo y poco optimista de los guatemaltecos respecto de la legitimidad de la democracia y la satisfacción con su funcionamiento. Es evidente que los ciudadanos muestran poco apoyo y no confían en instituciones políticas clave para garantizar el buen funcionamiento y la legitimidad de la democracia lo cual es preocupante. Esta deslegitimación se muestra particularmente hacia los partidos políticos, la policía nacional civil y el sistema de justicia.

Guatemala ha decrecido a nivel de desarrollo democrático, se evidencia un favoritismo hacia el autoritarismo y se considera la opción militar como una salida a la situación. Existen serios problemas de respeto a derechos políticos y libertades civiles, no se ha mejorado la calidad institucional y la eficiencia política, los niveles de corrupción se elevan, y se acrecienta la vulnerabilidad respecto de la gobernabilidad: no hay confianza en las instituciones políticas y baja capacidad del gobierno para generar política pública de atención a necesidades urgentes de la población: salud, educación, empleo, pobreza, entre otros.

**Palabras clave:** Guatemala, Estado, convivencia democrática, gobernabilidad, cultura política, corrupción, autoritarismo, delincuencia y violencia, protesta.

### **Abreviaturas**

(CACIF)	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
(CICIG)	Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala
(CODISRA)	Comisión Presidencial contra el racismo y la discriminación contra los Pueblos Indígenas en Guatemala
(CC)	Corte de Constitucionalidad
(FRG)	Frente Republicano Guatemalteco
(GANAN)	Partido Gran Alianza Nacional
(IDPP)	Instituto de la Defensa Pública Penal
(INACIF)	Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala
(MP)	Ministerio Público
(OJ)	Organismo Judicial
(PNUD)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(PNC)	Policía Nacional Civil
(PP)	Partido Patriota
(RENOJ)	Red nacional de organizaciones de jóvenes mayas de Guatemala
(TSE)	Tribunal Supremo Electoral
(UNE)	Partido Unidad Nacional de la Esperanza

<sup>39</sup> Investigadora Sede Académica FLACSO-Guatemala.

## Presentación

El presente informe se realiza dentro del marco del Proyecto Gobernabilidad y Convivencia democrática, desarrollado por la Secretaría General de FLACSO, con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante el período 2009 al 2012. Este estudio corresponde a la segunda fase y abarca una metodología cualitativa que comprende una serie de Consultas Nacionales realizadas en 19 países del subcontinente<sup>40</sup>, en las que se entrevistó de forma directa a 15 personalidades nacionales: funcionarios del Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Alcaldes, Ejecutivos de alto nivel, Representantes de mujeres, pueblos indígenas y jóvenes, académicos, miembros de ONGs y de organizaciones sociales diversas.

La metodología cuantitativa del proyecto comprende la realización de un amplio estudio de Opinión, en el cual se aplicó un cuestionario a un aproximado de 500 personas de cada uno de los países anteriormente indicados, a excepción de Cuba (más de 9,000 consultas telefónicas), abarcando la temática de convivencia democrática y gobernabilidad que se indagó en las consultas nacionales.

El presente es un informe de la situación nacional de Guatemala, a partir de la sistematización de las entrevistas a los actores locales<sup>41</sup>, en contraste con los resultados cuantitativos del II Estudio de Opinión. Esta metodología permitirá obtener una visión regional sobre la temática.

## Introducción

Guatemala se encuentra en una nueva coyuntura política marcada por el inicio de la Presidencia del General retirado Otto Pérez Molina, del Partido Patriota, quien el 14 de enero de 2012 tomó el mando de la nueva administración de Gobierno. El General Pérez Molina se convierte así en el primer militar electo en época democrática, el Ejército vuelve a la Presidencia, 26 años después de que entregara el poder al civil Vinicio Cerezo en las elecciones de 1986, tras un largo período de regímenes castrenses que se sucedieron en el poder mediante fraudes y golpes de Estado.<sup>42</sup>

En el país, la victoria del conservador Otto Pérez con el 53.74% de los votos válidos contra su competidor más cercano, Manuel Baldizón quien obtuvo el 46.26%<sup>43</sup>, evidencia algunas de las tendencias observadas en la región centroamericana: preferencia del electorado por candidaturas de centro-derecha, la preocupación prioritaria y creciente por la seguridad y el voto favorable a candidatos de corte populista (Baldizón).<sup>44</sup> Otto Pérez candidato de “la mano dura” ofreció durante su campaña política el combate enérgico al crimen organizado y la violencia, representa la opción por el autoritarismo y la consecución del orden social a cualquier precio. Por su parte Baldizón, ofreció la aplicación inmediata de la pena de muerte y una decimoquinta paga anual.

<sup>40</sup> Los 18 países son: México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, Colombia, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay y Brasil.

<sup>41</sup> En el Anexo 1 se presenta la lista de las quince personalidades entrevistadas en Guatemala, éstas se seleccionaron a partir de los siguientes criterios: los entrevistados poseen un perfil vinculado a la toma de decisiones, se respetó la diversidad institucional, de género, generacional y de origen disciplinario o profesional.

<sup>42</sup> Guatemala fue gobernada por dictaduras militares durante 36 años: de 1931 a 1944 y de 1954 a 1986. Después de 20 años consecutivos de gobiernos ejercidos por militares, en 1986 asume la presidencia el gobierno civil de Vinicio Cerezo Arévalo, a partir de un proceso electoral transparente.

<sup>43</sup> Pérez Molina fue electo en segunda vuelta electoral, ésta estuvo marcada por un abstencionismo del 40% de ciudadanos empadronados. Pérez obtuvo la victoria con 2.300.874 de votos válidos, mientras que Manuel Baldizón sumó a su favor un total de 1.980.816 de votos. En primera vuelta votaron el 65% de los ciudadanos empadronados, Pérez Molina obtuvo el 36% de los votos y Baldizón el 24%.

<sup>44</sup> Latinobarómetro, Informe 2011. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

En general, Guatemala ha decrecido en desarrollo democrático, en el 2011 ingresó en el grupo de países con mínimo desarrollo democrático de América Latina, por quinto año consecutivo de caída, ocupando el último puesto del ranking regional y bajando tres puntos respecto del 2010 del 15º lugar al 18º.<sup>45</sup> Existen en el país problemas serios a nivel del respeto a los derechos políticos y las libertades civiles, no se ha mejorado significativamente en relación a la calidad institucional y la eficiencia política, los indicadores de percepción de la corrupción se elevan, mientras que se acrecienta la desestabilización de la democracia: no hay confianza en el sistema de Justicia ni en el Organismo Legislativo, baja capacidad del gobierno para generar política pública de atención a necesidades urgentes de salud, educación, empleo, pobreza, etcétera.

Si consideramos la gobernabilidad desde sus dos dimensiones no excluyentes: como eficiencia institucional y como articulación de intereses sociales, veremos que según este análisis habría varias condiciones para que la gobernabilidad se dé: la necesidad de crear instituciones claves, como los partidos políticos, los cuales constituyen elemento indispensable para el funcionamiento democrático, un sistema electoral que garantice elecciones limpias, una sociedad civil dinámica, así como medios informativos independientes, entre otros.<sup>46</sup>

En un país como Guatemala en que el sistema de partidos políticos es altamente volátil, carece de institucionalidad y es de los más inestables de América Latina resulta un desafío y a la vez una urgencia preguntarse por la gobernabilidad y la convivencia democrática. Al menos tres características de los sistemas de partidos definen su impacto en la gobernabilidad democrática: a) el nivel de *institucionalización*, es decir, estabilidad en las pautas de competencia interpartidista, base de apoyo social sólida, las elecciones y los partidos se perciben como legítimos y los partidos cuentan con normas y estructuras estables; b) el grado de *fragmentación*, indica el número de partidos que obtienen de forma regular un porcentaje significativo de votos y escaños parlamentarios; y c) el grado de *polarización*, que alude a la magnitud de las diferencias respecto de la ideología política y la base social de los partidos que compiten en un país.<sup>47</sup>

En base a lo anterior, para el caso de nuestro país vale la pena preguntarse si ¿existen partidos políticos en Guatemala? o estamos hablando de ¿agrupaciones personalistas y corporativas?<sup>48</sup> Lamentablemente, las agrupaciones políticas del país se reúnen con fines electoreros, movidos por intereses personales o de grupos y con una visión del Estado como botín, de allí su desprestigio y los bajos niveles de confianza de que gozan en la población<sup>49</sup>. Uno de los actores entrevistados para este estudio expresó que en Guatemala decir político es casi un insulto: “*en Guatemala, el peor insulto es ser político y es por toda la prostitución que se ha hecho del trabajo y de la profesión de ser político... El ser político en Guatemala se ha distorsionado completamente y se ha convertido en lo que la población ha estado calificando como politiqueros, en el sentido de que han encontrado en la política como su modus vivendi y no como un servicio al pueblo... en este momento si pudiésemos inventarnos un nuevo diccionario de la lengua española, podríamos encontrar que en Guatemala político es sinónimo de sinvergüenza, de ladrón, de mentiroso, bueno de otras cosas más, desgraciadamente negativas...*”<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2011. Fundación Konrad Adenauer Stiftung. México D.F.

<sup>46</sup> Rojas Aravena, Francisco y Guzmán León, Juany. La política sí importa, la inseguridad preocupa y la violencia impide el desarrollo. Colección, Gobernabilidad y Convivencia Democrática. FLACSO, Secretaría General. Costa Rica, 2011. Pág. 4.

<sup>47</sup> La Política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral. Washington, D.C. 2006.

<sup>48</sup> Blanco, Ligia. ¿Existen partidos políticos en Guatemala? Publicado en Plaza Pública, el 30 de enero de 2012. (<http://www.plazapublica.com.gt>)

<sup>49</sup> Según el Informe sobre el estado de la democracia en América latina del PNUD, enero 2011, el nivel de confianza de los ciudadanos guatemaltecos en los partidos políticos alcanza escasamente los 31 puntos, situándose en una de las escalas más bajas del Continente.

<sup>50</sup> Entrevista, representante de pueblos indígenas. Realizada el 25 de septiembre de 2012.



Este es el panorama en que los guatemaltecos intentamos vivir y ejercer nuestra ciudadanía, hay muchas materias pendientes, la democracia y la gobernabilidad no son realidades estáticas ya dadas, hay que ir las forjando y construyendo a partir de pequeños avances. Una transformación profunda a nuestro sistema político es apremiante, la reforma a la Ley electoral y de partidos políticos se convierte en un imperativo, ir generando mayores niveles de confianza entre nosotros y respeto a nuestras diferencias es indispensable en este proceso.

### **I. Apoyo al sistema político. Desconfianza/ Confianza de la población guatemalteca respecto de instituciones, sectores y medios.**

La confianza ciudadana en las instituciones y el apoyo al sistema político son elementos vitales para la convivencia democrática y el logro de la gobernabilidad. En el país, la desconfianza es una característica cultural del guatemalteco, ésta tiene raíces históricas y se manifiesta en diversos niveles: un nivel primario relacionado con el entorno más cercano, de interrelación con los demás, y un nivel referido al plano de lo político<sup>51</sup>, tanto en lo que se refiere al sistema político y las instituciones, como a los políticos. De este último ámbito se traslada la desconfianza ciudadana a toda actividad pública, lo cual es muy grave y merece un énfasis, pues lo público se hace despreciable, se desvaloriza en provecho de lo privado.<sup>52</sup> A este respecto uno de los entrevistados expresaba: “*La desconfianza termina siendo como uno de los valores democráticos... y la desconfianza termina estando en la médula de lo que hoy somos y manifestamos como sociedad*”.<sup>53</sup>

La desconfianza en el sistema político es pues un patrón de la cultura política del guatemalteco, claramente hay más confianza de la población en los medios de comunicación social, fundamentalmente la televisión y los periódicos, la persona del Procurador de los Derechos Humanos y en los militares, que en los políticos. Los resultados de la segunda fase del estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2011-2012 realizado por la Secretaría General de FLACSO son reveladores al respecto: el 31.6% de los consultados afirmó confiar mucho en los noticieros de TV, el 26% en los periódicos y el 20% en el Procurador de los Derechos Humanos.

En contraste con estos porcentajes, al preguntárseles por su nivel de confianza en los políticos solamente el 6.6% de los ciudadanos consultados afirmó confiar mucho en ellos, el 45.9% dijo que no confiaba nada en ellos y el 38.8% dijo confiar poco en ellos. Si sumamos las categorías poco y nada obtendremos un total abrumador del 84.7% que manifiestan nula o poca confianza en los políticos.

Esta desconfianza en los políticos y en instituciones como el Congreso de La República se entiende por varias causas, la primera de ellas, en la que coincidieron todos los entrevistados, es la corrupción. Por experiencia directa y en reiteradas ocasiones los guatemaltecos hemos visto a los líderes políticos involucrados en infinidad de actos de corrupción: sobrevaloración en compras del Estado, desvíos millonarios de fondos a cuentas personales, tráfico de influencias, compra de votos, asignaciones exageradas de viáticos, viajes al extranjero, becas de familiares, servicios médicos personales cubiertos con fondos públicos, entre otros.

Para ejemplificar lo anterior, baste mencionar a los funcionarios públicos de alto nivel que actualmente guardan prisión por diversos delitos: el ex Presidente de la República Alfonso Portillo, por peculado de unos Q.120 millones y lavado de dinero; el ex Presidente del Congreso

<sup>51</sup> En el estudio de Francisco Rojas Aravena y Stella Sáenz: “Análisis de casos nacionales sobre gobernabilidad y convivencia democrática” 2011, el hallazgo principal para Guatemala fue ese precisamente: “Falta la confianza entre las personas”. Op. Cit. Pág. 4 y 37.

<sup>52</sup> Entrevistado del sector académico. Entrevista realizada el 18 de septiembre de 2012.

<sup>53</sup> Entrevistado del sector académico. Entrevista realizada el 20 de septiembre de 2012.

de la República, Eduardo Meyer por el desvío Q.82 millones del Congreso de la República a una financiera; el ex Ministro de Gobernación Carlos Vielman – detenido en España a dónde huyó, por ejecuciones extrajudiciales; el ex Director de la Policía Nacional Civil, Erwin Sperisen, detenido en Suiza por ejecuciones extrajudiciales; la ex Magistrada de la Corte Suprema de Justicia, Ofelia De León, por obstrucción a la justicia; el Alcalde de Antigua Guatemala, Adolfo Vivar por 7 delitos en el desempeño del cargo: lavado de dinero, abuso de autoridad, asociación ilícita, caso especial de estafa, fraude, obstrucción a la justicia e incumplimiento de deberes; 19 agentes de policía en activo, detenidos por formar parte de una banda dedicada al robo y secuestro, entre otros hechos delictivos.<sup>54</sup>

Estos hechos evidencian que el crimen organizado y el narcotráfico están incrustados en el Estado, lo cual lo debilita y desprestigia. Este fenómeno se vincula con el tema del origen del financiamiento de los partidos políticos y las onerosas campañas electorales que despliegan,<sup>55</sup> lastimosamente esto tampoco se ha manejado con transparencia.

De hecho, en latinobarómetro ante la pregunta ¿Qué le falta a la democracia en su país? El 41% de los guatemaltecos contestaron que falta combatir la corrupción y el 27% que falta aumentar la transparencia del Estado, es decir, el 68% de encuestados optó por temas relacionados a corrupción, privilegiándolos respecto de las otras opciones las cuales tenían que ver con justicia social, participación ciudadana y fortalecimiento de los partidos políticos.<sup>56</sup>

La segunda razón de esta desconfianza, en la que coinciden los entrevistados se refiere a la incapacidad de los políticos de satisfacer las expectativas de la población y resolver los principales problemas del país. En campaña electoral los políticos hacen ofrecimientos que después no pueden cumplir. El Estado y los políticos en general, manifiestan poca capacidad de resolver los problemas que afectan la vida de los ciudadanos mediante política pública, éste no es su interés central. Para la resolución de la problemática social los gobiernos suelen implementar programas clientelares, paternalistas, cortoplacistas y sin continuidad. Esto es grave porque se pone en cuestión la eficacia del Estado y un régimen político debe sustentarse en la legitimidad y la eficiencia como elementos fundamentales.

La corrupción y la falta de eficacia del Estado afectan a la democracia, los entrevistados expresaron que hay una vinculación directa porque la democracia es un sistema de ciudadanos: cuando la confianza en la democracia se pierde los ciudadanos no apoyan el régimen, hay apatía y desencanto. Al estar descontento un número considerable de ciudadanos se dice que el régimen tiene baja legitimidad y eso es grave: *“...en la medida que sus ciudadanos están descontentos, la legitimidad democrática se ve afectada, eso es muy importante, la legitimidad debe ser definida como el reconocimiento o la adhesión que el ciudadano le da a las instituciones públicas, a sus programas, a los políticos, en la medida que esto no ocurre se deslegitima y eso es preocupante, porque un régimen político tiene que tener, por encima de todo, legitimidad y eficacia”*.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Portillo fue arrestado en enero de 2010; Eduardo Meyer fue sentenciado con arresto domiciliario en el 2008 y condenado a 3 años de prisión en oct. 2012; Carlos Vielman fue capturado en España en 2010 y en 2011 se deja firme su proceso de extradición para ser juzgado en Guatemala; en agosto 2012 es arrestado en Suiza Erwin Sperisen y será juzgado allá por ser ciudadano suizo; Ofelia De León es detenida en octubre 2011, guarda prisión preventiva, logró que le cambien el delito de obstrucción de la justicia a amenazas y regresó el proceso a su fase acusatoria. El 13 de septiembre 2012 fue capturado el Alcalde Adolfo Vivar, guarda prisión preventiva. El 20 de septiembre pasado fueron capturados los 19 policías en activo.

<sup>55</sup> Un informe elaborado por Mirador Electoral en el 2011 refiere que la pasada campaña electoral de Guatemala ha sido la más cara de la historia del país. El informe reporta que los partidos políticos gastaron unos 689 millones de quetzales (\$89,5 millones). El derechista PP que gobierna invirtió unos 143 millones de quetzales, la UNE Q. 130 millones y la GANA Q.101 millones. El PP ha invertido \$24 en cada voto logrado, mientras la UNE invirtió \$18.

<sup>56</sup> Latinobarómetro 2011.

<sup>57</sup> Entrevistado del sector académico. Entrevista realizada el 18 de septiembre de 2012.

Cuando el sistema democrático se deslegitima, los ciudadanos empiezan a buscar otros referentes en qué confiar, otros actores que puedan resolver los problemas que ellos identifican como principales. Para los guatemaltecos, como para los latinoamericanos en general, el problema más importante del país es la delincuencia y seguridad pública, latinobarómetro da cuenta que el 30% de los consultados opina así. En segundo lugar está el desempleo y posteriormente temas económicos y sociales como: carestía de la vida, acceso a educación y salud pública, entre otros. La unión de estos dos factores: percepción de un Estado débil y demanda de seguridad con preeminencia sobre los temas sociales, han devenido en la búsqueda de un régimen de “mano dura” que se imponga. Una de las entrevistadas en la consulta nacional planteó el fenómeno de esta forma: *“porque entonces la democracia no satisface las expectativas de la población, y hay muchos que añoran regresar a épocas increíbles de autoritarismo, de dictaduras... Hay muchos que ante esas situaciones añoran también la mano dura de un militar, y esto al final afecta a quienes creemos en el sistema democrático, con todo y sus perfectibilidades...”*.<sup>58</sup>

Esta coyuntura del país ha sido bien aprovechada por el sector militar y el mercado de seguridad privada del país, asimismo, los medios de comunicación han hecho lo suyo influyendo en la percepción ciudadana relativa a la (in) seguridad. Sobre las empresas de seguridad privada del país, resulta interesante detenernos brevemente en algunos datos: constituye un fuerte sector económico, cuyos propietarios o directivos son personas con vínculos militares o policíacos de alto nivel; representaron en el 2008 Q. 2.3 millardos, cuentan con 150 empresas legales y con aproximadamente el mismo número de empresas no registradas. El total de sus efectivos se estima en 120,000 agentes, de los cuáles únicamente 41,000 son legales. Los agentes de seguridad privada superan significativamente a los agentes de la PNC, instancia que actualmente cuenta con 22,000 agentes.<sup>59</sup>

Como se muestra en el estudio de opinión de FLACSO, los militares son un sector que va recuperando y aumentando su nivel de confianza entre la población, el 11% de los consultados dijo confiar mucho en las fuerzas armadas.<sup>60</sup> Este dato es interesante y se comprueba por un lado, con la elección del actual Presidente, Otto Pérez Molina, general retirado del ejército, y por otro, con la información proporcionada por Latinobarómetro 2011, respecto de que Guatemala es el país de la región que menos rechaza los gobiernos militares, un 60% de ciudadanos los aprueba y sólo un 40% los rechaza, mientras que en Latinoamérica el 66% de ciudadanos encuestados expresó que por ninguna razón votaría por un gobierno militar.<sup>61</sup>

Los ciudadanos guatemaltecos consultados en el estudio de opinión muestran además que hay varias tareas en las que se acepta colaboren los militares: a) combate al narcotráfico, con un 55% que contestó siempre; b) ayuda en desastres naturales, 66.5% contestó siempre; c) combate a la delincuencia, el 52% considera que siempre; d) ayuda humanitaria en otros países, 50.9% siempre y finalmente resulta interesante analizar este último dato: e) participar reprimiendo protestas, el 30% de los consultados contestó que nunca, sin embargo el 21% afirmó que siempre y el 26% que casi siempre, sumando estos dos últimos porcentajes obtenemos un 47% de ciudadanos que se muestra a favor de que el ejército reprima protestas. Este punto nos parece relevante, se retomará más ampliamente en el numeral quinto del presente informe referido al fenómeno de las movilizaciones y protestas.

<sup>58</sup> Entrevistada del sector parlamentario. Entrevista realizada el 29 de septiembre de 2012.

<sup>59</sup> Escobar Noriega, Lorena. La regulación de los servicios de seguridad privada en Guatemala. Revista ASÍES, No 2, años 2011. Guatemala.

<sup>60</sup> En la fase I del estudio de opinión 2010-2011 sólo el 8.6% de los consultados afirmó confiar mucho en las fuerzas armadas, como se observa este año aumentó tres puntos porcentuales el nivel de confianza en el ejército.

<sup>61</sup> Latinobarómetro 2011.

## *Confianza de los guatemaltecos en el Sistema de Justicia*

Dentro de los indicadores del desarrollo de la democracia, el PNUD propone analizar tres dimensiones de la ciudadanía: la ciudadanía política, la civil y la social. Como parte importante de la ciudadanía civil está la defensa del ciudadano: igualdad legal, protección contra la discriminación, el derecho a la vida y la seguridad y la administración de justicia.<sup>62</sup> Este último punto es clave para garantizar el fortalecimiento del sistema democrático y la gobernabilidad. La consulta nacional y el estudio de opinión de FLACSO, indagaron respecto del tema de la confianza de país en el Sistema de Justicia, los resultados son interesantes. Ante la pregunta de ¿cuánto confía usted en los tribunales de justicia? El 48% de los consultados respondió poco y el 24% nada. Esta respuesta se complementa con la pregunta ¿cuántas veces ha tenido que asistir a un tribunal ordinario en el último año? a lo que el 92.2% de los consultados respondió que nunca.

En Guatemala estas preguntas son muy importantes pues históricamente ha habido serios problemas para impartir la justicia en el país: jueces corruptos, cooptados por fuerzas militares y del crimen organizado y el narcotráfico; justicia selectiva para aquellos que pueden pagarla; ejecuciones extraoficiales desde el Estado como parte de la política contrainsurgente; favoritismos para funcionarios y miembros del poder económico; imparcialidad y escandalosos niveles de impunidad (en caso de los delitos graves, como homicidios, estudios del 2009 afirman que la efectividad es del 2% de los casos, es decir, 98% impunidad; respecto de los casos penales, el nivel de efectividad del MP es de 6.37% de todos los casos recibidos. En el Informe laboral de 2012, la Fiscal General del MP, Claudia Paz y Paz, reveló que el nivel de impunidad se había reducido al 71%)<sup>63</sup>. Venimos de una sociedad que tiene una herencia fatal, durante 30 años no existió el derecho de Habeas Corpus y el de amparo, no había Procurador de los Derechos Humanos, hubo violaciones flagrantes a los derechos humanos: genocidio, desapariciones forzadas, secuestro, ejecuciones extrajudiciales desde el Estado, los tribunales de justicia por el lado penal no funcionaban.

De los quince actores nacionales entrevistados en la consulta nacional, seis opinan que se evidencian algunos avances en el sistema de justicia, sobre todos referidos a los dos últimos años. La presencia de la Fiscal General, Claudia Paz y Paz ha marcado una gran diferencia. En materia penal el sistema de justicia del país está experimentando un cambio, una mejoría, uno de los entrevistados decía que *“por fortuna se empieza a derribar el muro de impunidad que ha reinado en el país”*.<sup>64</sup> Por ejemplo, respecto de cuerpos criminales ilegales y casos paradigmáticos contra militares por genocidio y violaciones de lesa humanidad ocurridos durante el conflicto armado interno, se ha llevado a juicio a varios implicados y ha habido condenas. Eso unos años atrás hubiera sido totalmente imposible, sobre todo tratándose de ex funcionarios y altos mandos castrenses. El entrevistado de derechos humanos lo expresó así: *“hacia 1996, en ese momento todavía, es mi hipótesis verdad, el ejército todavía tenía mucha influencia en el OJ, el MP y en la PNC, todavía los tentáculos llegaban hasta allá. Sin embargo, ha transcurrido el tiempo y ese poder lo han ido perdiendo los militares y ahora los militares se han visto en la necesidad de cabildear, igual que cualquier organización, y de presentar pruebas también por sus casos y de contratar abogados. Ya no se pueden dar el lujo de sólo ordenarle a un Juez que hiciera tal cosa, y el Juez lo cumplía, porque... Hubo miles de casos en que no se avanzaba absolutamente nada, por órdenes del ejército”*.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD, 2004.

<sup>63</sup> Monterroso Castillo, Javier. Impunidad e investigación criminal en Guatemala. Revista Análisis Político. Volumen 2, año 3. Guatemala 2009.

<sup>64</sup> Entrevistado del sector de juventud. Entrevista realizada el 19 de septiembre de 2012.

<sup>65</sup> Entrevistado del sector Derechos Humanos. Entrevista realizada el 17 de septiembre de 2012.

En esta misma materia, ha sido unánime el respaldo de los entrevistados a la presencia de la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala CICIG, la cual lleva cinco años de trabajar en el país. Todos los consultados opinan que ésta ha fortalecido el sistema de justicia del país y ha sentado precedentes importantes en la lucha contra la impunidad en casos de alto impacto.

Desde finales del año pasado y ya de forma más evidente durante la actual administración del PP se ha visto un incremento en los niveles de captura, así como mejoría a nivel de investigación criminal. El MP en relación al año pasado ha elevado la cifra de efectividad, hay más condenas, más presos, más conflictos solucionados por vías pacíficas que el año pasado, sin embargo, esto no significa que la percepción de la población ha variado y que actualmente la gente tiene más confianza en el sistema de administración de justicia. La historia de impunidad y de falta de acceso a la justicia ha dejado mella en la población, y esto se refuerza a través de mensajes contradictorios en los medios de comunicación: se promueve una crítica estructurada contra el sistema de justicia, desde radio Sonora, Canal 7 y Canal 3, financiada por ex funcionarios de alto nivel y políticos influyentes que están siendo perseguidos por la justicia, estos medios de comunicación masivos, responden a intereses políticos muy específicos, como son los del FRG, Carlos De León, Luis Rabbé, ellos manejan su propia agenda y se encargan de manejar una imagen muy negativa del sistema de justicia y de la CICIG frente a la población.

Aunque ha habido cierta mejoría en el sistema de judicial del país, la percepción de la población sigue siendo negativa respecto de la administración de justicia. Nueve de los quince entrevistados coinciden en que la población guatemalteca no tiene confianza en la justicia del país, así lo confirma también el dato del estudio de opinión que mencionábamos (el 72% manifestó tener poca y nada confianza en los tribunales de justicia). Realmente la gente tiene un sentimiento de una justicia inoperante y lejana, una justicia que no responde a sus necesidades, ni se preocupa tampoco por prestar un servicio eficaz y eficiente. La gente tiene temor de acudir al sistema de justicia, sabe que si denuncia, es muy probable que no haya condena y al quedar libre el infractor podría vengarse y afectar su integridad o la de su familia. Este último año de hecho ha habido más capturas, pero estas ¿en qué quedan? Muchas veces por falta de prueba salen libres delincuentes y criminales, deslegitimando el proceso y generando la desconfianza en el mismo.

Para evaluar el tema de acceso a la justicia en el país, lo que últimamente se está manejando por parte de las instancias responsables no es cómo o cuánta gente llega al sistema de justicia, sino cómo sale de él ¿sale satisfecha? ¿Sale queriendo motivar a sus vecinos y familiares para que acudan al sistema de justicia? ¿Sale confiada en que su caso se resolverá y se le dará seguimiento? Los estudios demuestran que la gente sale descontenta del sistema de justicia, se calcula que el nivel de efectividad del mismo no supera el 33%, la justicia penal sigue en un 98% de impunidad, sólo el 2% se investiga y se llega a condena.<sup>66</sup>

El funcionamiento del sistema de Justicia que actualmente está vigente en el país es muy reciente, data de 1994 en que se crea el Código Procesal Penal, no es sino hasta ese año que se crean el Ministerio Público MP, el Instituto de la Defensa Pública Penal IDPP, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses INACIF y la Policía Nacional Civil. Antes que funcionara esta organización era el Organismo Judicial quien tenía presencia en los 333 Municipios del país para administrar la justicia. Geográficamente esta reorganización afectó a la población, porque actualmente el MP solamente está presente en 22 Cabeceras Departamentales y únicamente

<sup>66</sup> Entrevistada del sector Justicia. Entrevista realizada el 04 de octubre de 2012. En datos más actualizados, la Fiscal General del MP, a finales del 2012, en la presentación de su Informe de Labores, afirmó que la impunidad se ha reducido al 71%, aunque reconoce que esa cifra es insuficiente. Publicado en Publinews, el día 14 de diciembre de 2012.

cuenta con 55 fiscalías. Para la población del área rural y de municipios distantes el acceso al sistema de justicia es prácticamente imposible, requiere varias movilizaciones (denuncia, ratificación, cita y debate), y lo que ello supone de pago de pasajes y pérdida de tiempo de trabajo. A esto hay que agregar que el sistema de justicia no funciona en los 23 idiomas mayas que se hablan en el país, esto veda el acceso de la población monolingüe del país al sistema de administración de justicia y lo limita en general a la participación de la población maya hablante.

Una de las consecuencias más graves que enfrenta Guatemala, ante esta falta de confianza de la población en su sistema de justicia, es el fenómeno de los linchamientos. Éste evidencia la desesperación de la población respecto del establecimiento de la justicia, por eso toman la aplicación de la misma por sus propias manos. Este fenómeno es preocupante en el país por su alta incidencia, para el año 2011 el Procurador de los Derechos Humanos publicó un informe detallado de todos los casos, las estadísticas son alarmantes: durante el 2011 se reportaron 179 casos de linchamiento (un promedio de 15 linchamientos mensuales), en ellos fallecieron 51 personas (50 hombres y 1 mujer) y resultaron heridas 243. Esto significa un promedio de 4.17 personas fallecidas por linchamiento al mes y 19 heridas. Solamente en el mes de agosto 2011 se dieron 24 casos de linchamiento. Huehuetenango es el Departamento con más alta incidencia reportando un total de 29 casos (con 21 fallecidos y 37 heridos).<sup>67</sup>

#### *Confianza de los guatemaltecos en medios de comunicación y otros actores*

Al inicio de este capítulo afirmábamos que según el segundo estudio de opinión realizado por FLACSO el 22 de agosto y el 03 de octubre de 2011, los medios de comunicación son los actores que en Guatemala gozan de un mayor nivel de confianza de la población, siendo el primero de ellos la televisión con un 31.6% de los encuestados, le siguen los periódicos con el 26% de la preferencia y en tercer lugar está el Procurador de los Derechos Humanos con un 20%. Los políticos son el sector más desprestigiado en cuanto a confianza, el 45.9% de los consultados dijo no tener nada de confianza en ellos y detrás de ellos está la Policía Nacional Civil con un 39.2% de desconfianza. Estos últimos datos se confirman a través de la consulta nacional, el 100% de los entrevistados coincide en que los políticos y la policía están seriamente desprestigiados entre la población, siendo los dos sectores con mayores niveles de desconfianza.

Es interesante el dato respecto de la confianza en el Presidente de la República, puesto que al ser aplicado el instrumento de recolección de información del estudio de opinión, Álvaro Colom estaba terminando su período presidencial, claramente desgastado y con un bajísimo nivel de popularidad.<sup>68</sup> Estos resultados contrastan con la consulta nacional efectuada en septiembre 2012, a 8 meses de haber empezado la nueva administración del PP con el general retirado Otto Pérez Molina, quien al inicio de su gestión goza de un alto nivel de credibilidad y confianza. Todos los entrevistados coincidieron en que la población confía mucho en él, sobre todo por el tema de su campaña: mano dura contra la delincuencia y violencia.

A continuación la tabla con el resumen de datos obtenidos por el segundo estudio de opinión de FLACSO:

<sup>67</sup> Procurador de los derechos Humanos. Muerte violenta por linchamientos, casos y víctimas año 2011. Dirección de estudio, análisis e investigación. Guatemala 2011.

<sup>68</sup> En diciembre de 2011 en encuesta publicada por Prensa Libre, el 95.8% de ciudadanos reprobó al Presidente Colom al término de su mandato, por promesas incumplidas en el tema de seguridad ciudadana principalmente y por el desgaste de su imagen generado desde los medios de comunicación social.

**Tabla No 1**  
**Niveles de confianza en Guatemala respecto de varios sectores**

Medios y otros actores	Mucho	Algo	Poco	Nada
Noticieros de TV	31.6	22.4	36.1	9.9
Noticieros de radio	20	20	45	15
Periódicos / Diarios	26	17	45	13
Políticos	6.6	8.6	38.8	45.9
Fuerzas armadas	11	16	35	38
Presidente de la república	4.6	15	41	39.4
Defensor de los Derechos Humanos	20	14	41	25
Corte de Constitucionalidad	9.2	17.3	44.7	28.8
Tribunales de Justicia	12	16	48	24
Policía nacional Civil	5.7	13.6	41.6	39.2
Alcaldías – Gobiernos locales	7.9	21.4	37.6	33.2
Tribunal Supremo Electoral TSE	19	18	42	21

*Fuente: elaboración propia a partir de los datos del II Estudio de Opinión, FLACSO 2012*

A partir de estos datos que nos proporciona el estudio, vale la pena resaltar dos actores relevantes, por un lado las fuerzas armadas, que como decíamos es un sector que va recuperando la confianza de la población. En el cuadro se observa que tienen un 11% de confianza, aunque es interesante que un 38% y un 35% afirma tener nada o poca confianza en ellos, respectivamente. En la consulta nacional este dato se confirma, los entrevistados expresaron en su mayoría, que extrañamente, el ejército goza de confianza entre la población. Este es un rasgo propio de nuestra cultura basada en el autoritarismo.

El otro actor sobre quien quisiera nos detuviéramos brevemente son los tribunales de justicia, un 12% expresó tener mucha confianza en ellos, eso confirma la visión de un grupo de entrevistados respecto de que va mejorando lentamente el sistema de administración de justicia y con él la percepción de confianza de la población. Sin embargo, si vemos el porcentaje de gente que contestó que confía poco o nada en ellos suman un 72%, por lo cual se concluye que la confianza en el sector justicia persiste y es alto entre la población guatemalteca.

Un actor que antes de las pasadas elecciones gozaba de mucha credibilidad en el país es el Tribunal Supremo Electoral, sin embargo, los actores nacionales expresaron en las entrevistas que actualmente el TSE está desprestigiado. Esta instancia fue vital para legitimar la transición democrática en el país, ante una historia de procesos electorales fraudulentos, que legalizaron la violencia política de regímenes castrenses autoritarios y contrainsurgentes. Las pasadas elecciones evidenciaron en Magistrados y funcionarios del TSE incapacidad, parcialidad y corrupción.

Una instancia cuyas funciones principales desconoce la población es la Corte de Constitucionalidad. En general, los entrevistados coincidieron en que la población no comprende cuáles son las funciones que la ley le delega a la CC, por lo que difícilmente se puede identificar si la población confía o no en ella.

## II. Comunidad y sociedad. Percepciones sobre tolerancia y discriminación: ¿cómo se da la convivencia democrática entre los diversos grupos socio-culturales de Guatemala?

La democracia desde sus inicios propugna por la igualdad ciudadana, una igualdad ante la ley y una igualdad de derechos en la que todos los ciudadanos, en su condición de seres humanos, sin distingos de raza o condición social, están sujetos a los mismos derechos y obligaciones. En ese sentido, una reflexión sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina y específicamente, en Guatemala, debe abordar el tema de la discriminación y la tolerancia.

Definitivamente la discriminación es un problema de la democracia, no se puede alcanzar un nivel satisfactorio de la misma mientras persistan niveles alarmantes de desigualdad. Bucio afirma que en el continente “*lo que nos ha ido haciendo la democracia es alcanzar una posibilidad de acceso a los grupos que participan en la lucha por el poder, pero no una posibilidad de acceso al desarrollo*”.<sup>69</sup> La desigualdad que existe en el Continente y específicamente en Guatemala se convierte en un sinsentido de la democracia, un reto que hay que superar.

La discriminación, según el mismo autor, además de limitar a las personas en sus niveles de desarrollo, acceso a la salud y educación, establece una brecha tanto en el reconocimiento como en el ejercicio de derechos, precisamente lo que pretende la democracia es que el Estado garantice que todas las personas, dentro de un régimen constitucional, tengan acceso a los derechos en igualdad de circunstancias y oportunidades. En Guatemala, la última encuesta nacional de condiciones de vida ENCOVI 2011 reportó que la incidencia de la pobreza a nivel nacional se distribuye de esta forma: pobreza total 53.71%, pobreza extrema 13.33%. De ese total, el 73% de la población indígena, la cual representa el 60% del total de habitantes, vive en condiciones de pobreza: un 22% en condiciones de extrema pobreza y un 51% es pobre.<sup>70</sup>

Esos datos evidencian que sigue siendo una asignatura pendiente en la democracia de Guatemala la incorporación nacional de la mayoría de la población y la consolidación del Estado de Derecho, la ex Ministra de Educación y ex Diputada, Otilia Lux de Cotí expresaba: “Que la democracia sea incluyente, representativa, intercultural, es decir respetuosa de las diferencias”.<sup>71</sup>

Latinobarómetro 2011 da cuenta de que en Guatemala el 32% de la población se siente discriminada por algún motivo, este es uno de los porcentajes más altos del Continente, superados únicamente por Bolivia (33%) y Brasil (34%). Así mismo a la pregunta: “Imagínese que el total de guatemaltecos son 100 ¿Cuántos de esos 100 cree usted que son discriminados por raza o no hay nadie discriminado por raza?” Guatemala evidenció el porcentaje más alto de América Latina con un 51%, es decir, que más de la mitad de los guatemaltecos se siente discriminado por su condición étnica.<sup>72</sup>

Por su parte el estudio de opinión de FLACSO aporta resultados interesantes sobre el tema de la convivencia, a continuación la tabla con la información:

<sup>69</sup> Ricardo Bucio, Presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) de México. Artículo de opinión: “La discriminación es un problema de la democracia”. Publicado en El Economista. México, 12 de junio 2012.

<sup>70</sup> Instituto Nacional de Estadística INE. Encuesta nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI 2011.

<sup>71</sup> La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD. Informe de Desarrollo 2004. Pág. 105.

<sup>72</sup> Latinobarómetro 2011. Resulta interesante que en este estudio, de los consultados en Guatemala el 45% se autoidentificó como indígena, el 29% como blanco, el 15% mestizo, 1% negro y 1% mulato.



Tabla No 2  
Pregunta 3, Estudio de opinión FLACSO 2011 – 2012  
¿Considera usted que en su comunidad?

¿Considera usted que en su comunidad?	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre
1) Hay personas a las que se discrimina por ser distinto/a	19	23	37	22
2) En general se puede confiar en la gente	26	29	30	15
3) Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar	12	26	35	28
4) La gente me acepta tal y como soy	11	16	31	42
5) Se integra a las personas extranjeras	12	17	36	34

*Fuente: elaboración propia en base a datos del II Estudio de Opinión, FLACSO 2011 – 2012.*

Como se observa, en el tema de la discriminación los resultados confirman lo expresado con anterioridad: el 59% de los consultados afirmó que siempre o casi siempre hay personas a quienes se discrimina por ser distintos. Esto refleja bajos niveles de respeto y tolerancia en la convivencia cotidiana de los guatemaltecos. El dato que sigue es contradictorio, a la pregunta de si se puede confiar en la gente el 30% respondió casi siempre, mientras que el 29% afirmó que casi nunca. Los niveles de confianza a nivel de interrelación primaria están bajos en el país, ya en la primera fase del Estudio de Opinión el resultado nos lo decía, el principal hallazgo para el país al respecto fue: “falta confianza entre las personas”.<sup>73</sup> Uno de los entrevistados expresaba que la intolerancia también la vivimos como un rasgo característico del guatemalteco y acotaba que éste se vincula a la desconfianza.

En ese sentido es notorio que en cambio, el guatemalteco, es muy abierto a integrar extranjeros en el país. El 70% afirmó que siempre o casi siempre se les integraba. La salvedad que hay que acotar acá es que se integra a las personas extranjeras a partir de la blancura de su piel. Personas blancas y de ojos claros son inmediatamente aceptadas (europeas, norteamericanas), pero extranjeros morenos, como podrían ser nicaragüenses o salvadoreños, no se aceptan de buen grado. Esta situación es totalmente distinta si nos referimos a la aceptación y tolerancia respecto del indígena, los entrevistados para la consulta nacional coincidieron plenamente que en nuestro país se viven altos niveles de racismo y discriminación contra el indígena, esta condición tiene una explicación histórica y se ha fortalecido estructuralmente desde la época colonial en el país.

La conformación histórica de Guatemala se asentó sobre la segregación étnica, el Estado criollo se diseñó imaginando una sociedad en la que el ladino se constituyó como el representativo idóneo de la identidad guatemalteca y se definió al indígena como habitante de segunda clase, revistiéndole de una inferioridad social y de una degradación cultural que persiste hasta nuestros días en forma de prejuicios y estereotipos que vician nuestras relaciones interpersonales. Esta visión (ideología) racista explica como desde el Estado, ha prevalecido en el trato a los indígenas, una visión tutelar que ubica permanentemente al indígena en una posición subordinada.

Uno de los entrevistados se refería esta situación de la siguiente manera: “Pues evidentemente somos muy discriminativos, poco tolerantes ante las diferencias. Somos un país muy conservador, un país extremadamente racista. Las capas sociales están bien divididas en relación al color: más moreno, menos moreno; o a los rasgos: más indígenas, menos indígenas.

<sup>73</sup> Rojas Aravena, Francisco Et. Al. Análisis de casos nacionales sobre gobernabilidad y convivencia democrática. Colección, Gobernabilidad y Convivencia Democrática. FLACSO, Secretaría General. Costa Rica, 2011. Pág. 29.

Eso determina muchas cosas más y lo miras a nivel social, cualquier tipo de clase media que aspira a tener una persona más blanca, para casarse, para procrear...”<sup>74</sup>

Estas situaciones evidencian que en Guatemala falta un camino largo por recorrer en el tema de la convivencia y la construcción de una democracia en los términos que doña Otilia Lux mencionaba: incluyente, representativa e intercultural. En las entrevistas se mencionaron algunos avances que en esta línea se están dando: la creación de la Comisión Presidencial contra el racismo y la discriminación CODISRA, el delito de discriminación incorporado al código penal mediante el decreto 57-2002 del Congreso de la República; y la sensibilización respecto del reconocimiento de que el país es pluricultural y multiétnico. Todos estos avances tienen grandes limitaciones, sin embargo los entrevistados veían positiva su vigencia.

Respecto a otras discriminaciones, los entrevistados mostraron preocupación por la falta de tolerancia y la discriminación hacia diversos sectores, entre ellos: niñez, juventud, mujeres, homosexuales y travestis, personas con discapacidad, discriminación hacia lo rural, y por diferenciación económica, discriminación hacia el pobre.

### **III. Democracia y seguridad. Percepciones sobre violencia, delincuencia y seguridad en Guatemala.**

La gobernabilidad democrática conlleva el establecimiento de condiciones de seguridad ciudadana y un clima de confianza general, tanto a nivel interpersonal como en las instituciones del Estado, lo que permite fortalecer los niveles de cohesión social. Además es necesario considerar el aspecto de la seguridad humana, el cual se logra a partir del establecimiento de políticas públicas. Rojas Aravena acota que estas deben posibilitar un acceso más equitativo a los servicios públicos para la población, mitigar los impactos negativos de la globalización para las poblaciones vulnerables y apoyar el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones empobrecidas.<sup>75</sup>

La inseguridad ciudadana, la violencia, la delincuencia, se han convertido en temas prioritarios de la Agenda política de los gobiernos de la región Centroamericana debido a sus alarmantes cifras. Guatemala no escapa a esta situación. De hecho en capítulos anteriores se ha evidenciado que desde la percepción de los ciudadanos latinoamericanos, el problema más importante de la región y de sus países es la delincuencia (en el 2011 el 28% de latinoamericanos lo consideraron así)<sup>76</sup>. En 11 de los 18 países medidos por latinobarómetro la delincuencia es el problema principal, esto nos da una idea de la dimensión del fenómeno. Pues aunque sean la economía, las situaciones severas de pobreza y desigualdad, los problemas principales del continente, desde la percepción ciudadana, lo más grave es la situación de violencia generalizada.

Las cifras son alarmantes, América Central ostenta una tasa regional de homicidios que triplica la media mundial, esto la hace una de las zonas más violentas e inseguras del mundo.<sup>77</sup> Si vemos el caso específico de Guatemala se evidencia que atraviesa por una grave crisis de seguridad, los picos más altos se dieron en los años 2008 y 2009, bajando significativamente a finales del 2011. Para el año 2008 la tasa de homicidios se colocó en 48 por cada cien mil habitantes, la más alta en los últimos 20 años, convirtiéndolo en uno de los países con mayores

<sup>74</sup> Entrevistado del sector Justicia. Entrevista realizada el 18 de septiembre de 2012.

<sup>75</sup> Francisco Rojas Aravena. “Esquipulas III. Postconflicto: Retos sociales, económicos y violencia social en Centroamérica”. En: Apuntes para una Teoría sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. FLACSO, Secretaría General. 2010.

<sup>76</sup> Latinobarómetro 2011.

<sup>77</sup> Rodolfo Calderón Umaña. Violencia social en Centro América: Desafíos y perspectivas para la gobernabilidad y la convivencia democrática. En: Apuntes para una Teoría sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. FLACSO, Secretaría General. 2010.

índices de homicidios en todo el mundo.<sup>78</sup> Para el 2011 esta tasa bajó significativamente, situándose en 39 por cada cien mil habitantes, al 25 de diciembre de 2011 se reportaron 5,600 muertes violentas<sup>79</sup>, lo cual supone un promedio de 15.3 muertes diarias ocasionadas por la violencia. Según estadísticas de la Policía Nacional Civil PNC presentadas en su Informe anual, Guatemala redujo en 2012 su tasa de homicidios en cinco puntos, al descender de 37 a 32 muertes violentas por cada 100.000 habitantes.<sup>80</sup> En base a dicho informe, en Guatemala se registraron un total de 5,174 muertes violentas, lo cual representa un descenso del 8.93% respecto a los 5,681 asesinatos violentos ocurridos en el año 2011. Ello supone una reducción de 508 muertes respecto de 2011, lo cual es una cifra nada despreciable, aunque se la tasa de Guatemala se ubica en más de 30 todavía supera a la de la región. Según estas estadísticas, el año 2012 también representan una significativa reducción en los niveles de violencia en el país en los últimos cinco años, de hasta 17.77% respecto a 2008 en que se ubicó el pico más alto de violencia homicida.<sup>81</sup>

A estas cifras de la violencia, hay que agregar el tratamiento que desde los medios de comunicación social y las redes sociales se hace de la misma. Generalmente los medios masivos de comunicación magnifican la violencia, pues pretenden afectar la percepción ciudadana, la abordan de tal manera que la ponen en el centro de la discusión, generando en la opinión pública la idea de que este es el problema principal que enfrenta el país. Los medios transmiten la violencia de forma amarillista, generando un imaginario de inseguridad y miedo. Estudios revelan que los medios recurren a mecanismos diversos para elevar y magnificar las estadísticas reales, inclusive repiten los casos de homicidios. Como afirma Carlos Mendoza: “Muchas veces sus objetivos comerciales, o su agenda política, los conducen a desinformar, en lugar de presentar los hechos de manera balanceada para que los lectores, televidentes o radioescuchas se formen su propio criterio”.<sup>82</sup>

En el estudio de opinión de FLACSO se revela esa misma tendencia. Al preguntárseles a los consultados si creían que la violencia que existía en su comunidad era mayor, igual o menor a la que transmitían en los medios de comunicación, en todos los casos, con números cercanos o iguales al 50% las personas contestaron que la violencia real en sus comunidades era menor que la que se mostraba en los medios de comunicación radiales, escritos o televisivos. Como se observará, los medios que tienen más altos porcentajes de incremento de la violencia son las redes sociales con un 50% y los noticieros de televisión con un 49%. A continuación la tabla con los datos:

<sup>78</sup> Op. Cit. Javier Monterroso, Guatemala 2009.

<sup>79</sup> Carlos Mendoza. Menos homicidios en Guatemala 2011, en términos absolutos y relativos. The Black box. Blog económico y político de Centro América. CABI. 30 dic. 2011.

<sup>80</sup> Nótese la diferencia a nivel de las tasas: el MINGOB utiliza la cifra total de habitantes de 16.168 millones para 2012, mientras que otras estimaciones utilizan la proyección al 30 de junio de cada año establecida por el Instituto Nacional de Estadística INE de 15.073 millones de habitantes para 2012. De esa cuenta el Gobierno afirma que la tasa actual es de 32 muertes por cada 100,000 habitantes, mientras que otros medios la ubican en 34, partiendo de que en 2011 terminó con una tasa de 39 y no de 37 como afirma la fuente oficial.

<sup>81</sup> Conferencia de Prensa del Ministerio de Gobernación, Guatemala, enero de 2013.

<sup>82</sup> Carlos Mendoza. Manejo mediático de las cifras de homicidios. The Black box. Blog económico y político de Centro América. CABI. 30 dic. 2011. 11 julio 2012.

**Tabla No 3**  
**¿Cree usted que la violencia que existe en su comunidad coincide con la que se muestra en...?**

¿Cree usted que la violencia que existe en su comunidad coincide con la que se muestra en...?	Mayor	Igual	Menor
• <b>Los noticieros de televisión</b>	17	35	48
• <b>Los noticieros de diarios o periódicos</b>	18	34	49
• <b>Los noticieros de radio</b>	15	39	46
• <b>Los noticieros de redes sociales</b>	16	34	50

*Fuente: elaboración propia con datos del II Estudio de Opinión. FLACSO 2011 – 2012.*

Está claro que el manejo de la información que hacen los medios afecta la percepción ciudadana sobre la delincuencia y la violencia, además de otros factores como: el clima de inseguridad general, la desconfianza en instancias como sistema de justicia y policía nacional civil, poca presencia policial, presencia en los barrios o colonias de maras o pandillas juveniles, etcétera.

Estas mismas tendencias se observan nuevamente en el II Estudio de opinión, al preguntárseles a las personas sobre la dimensión de importancia para el país (nada importante, poco, algo o muy importante), respecto de 4 amenazas: delincuencia, desempleo, huelgas-protestas y narcotráfico; la delincuencia y el narcotráfico fueron las amenazas calificadas por los consultados como muy importantes con el 81.5% y el 80.7%, respectivamente. El desempleo lo consideraron amenaza muy importante el 76.3% de los consultados.

Esta visión que coloca a la violencia como el problema principal de Guatemala, ha traído consecuencias negativas al país, en términos del imaginario que se crea sobre el perfil de la autoridad pública. Por un lado, debido a nuestro pasado de colonización, guerra y autoritarismo, y por el otro, por nuestra escasa y atrasada cultura política. En palabras de la analista Tania Palencia: "...Ese imaginario ha consistido en alimentar ideas y valores acerca de que la fuerza va aparejada con el mando. El que manda da miedo. Toda la historia de este país nos muestra que la autoridad pública se ha impuesto matando y despojando. Y se le ha investido de tanto poder que si usted es autoridad pública entonces tendrá su séquito armado, decidirá, tendrá la razón, mandará, ordenará y controlará... Necesitamos una democracia revolucionaria, profunda, dedicada a combatir tantas desigualdades y a construir lo necesario para vivir bien".<sup>83</sup> A esta reflexión de Palencia podríamos agregar el pasado de guerra que aún no se ha saldado en términos de reconciliación dentro del país. Se firmaron los Acuerdos de Paz, pero en muchos sentidos las heridas continúan abiertas, los horrores de la guerra están presentes en el imaginario de una considerable cantidad de ciudadanos y ciudadanas.

Para continuar profundizando sobre el tema de la percepción de la violencia en el país, resulta interesante acudir nuevamente a los datos proporcionados por el II Estudio de Opinión, se le preguntaba a las personas ¿cuál cree usted que es la principal causa de la inseguridad / delincuencia en su país? Según un 24.2% de consultados es la pobreza la principal causa de la violencia en Guatemala. Para otro 21.2% lo que provoca la violencia es el desempleo y en tercer lugar los que opinaron que es la falta de oportunidades educativas con un 12.7% de los encuestados. Como vemos la mayoría de los ciudadanos identifican el origen de la violencia en temas económicos y sociales. A continuación el cuadro con las otras variables:

<sup>83</sup> Tania Palencia. ¿Quién es la autoridad? Artículo publicado por Comisión Pastoral paz y ecología COPAE. Guatemala 2012. <http://www.copaeguatemala.org>

**Tabla No 4**  
**Pregunta 24, II Estudio de opinión FLACSO 2011 – 2012**  
**¿Cuál cree usted que es la principal causa de la inseguridad/delincuencia en su país?**

No	¿Cuál cree usted que es la principal causa de la inseguridad/delincuencia en su país	Porcentaje
1.	Las diferencias entre ricos y pobres	1.3%
2.	Falta de programas para los jóvenes	5.8%
3.	La pobreza	24.2%
4.	La drogadicción	8.4%
5.	El narcotráfico	4%
6.	El desempleo	21.2%
7.	El mal funcionamiento de la justicia	2.9%
8.	La falta de castigo a quienes cometen delitos	10.1%
9.	La escasez de policías	9.2%
10.	Falta de oportunidades educativas	12.7%

*Fuente: elaboración propia en base a resultados del II Estudio de Opinión*

Pasando del tema de la percepción ciudadana sobre la violencia, al tema de la situación de inseguridad de Guatemala y de las políticas que los últimos gobiernos han implementado, resultan muy interesantes las opiniones de los actores entrevistados en la consulta nacional. En general expresaron que el problema de la violencia es regional, y se vincula a otros fenómenos macro como: narcotráfico, crimen organizado, trata de personas, venta de armas, migración internacional. Esta dinámica que tiene el crimen organizado es tan fuerte que sobrepasa los esfuerzos del gobierno, la violencia se desborda, el gobierno se ve impotente y la inseguridad aumenta. En el caso de Guatemala, hay que agregar que es territorio fronterizo con México y los problemas derivados del tránsito de migrantes hacia Estados Unidos y el narcotráfico<sup>84</sup>.

La seguridad ciudadana empieza a deteriorarse en el país hacia el año 2000, desde entonces los gobiernos han implementado políticas de seguridad erradas, basadas en el paradigma de la mano dura, como lo hizo el FRG, Álvaro Arzú, hasta llegar a su máxima expresión, durante el gobierno de Óscar Berger, llegando a implementar una política de limpieza social. Esta estrategia ha fracasado, como en otros países de la región. Paulatinamente se ha ido debilitando a la policía nacional como institución, elevando el perfil del ejército y privilegiándolo, así como a grupos paramilitares dentro de la misma policía.

En el año 2009, la violencia alcanza su pico máximo en el país, llegando a una tasa de homicidios de 48 por cada cien mil habitantes<sup>85</sup>. A partir de este año 2009, se empiezan a implementar en el gobierno de Álvaro Colom algunas medidas que ayudaron a que la tasa de homicidios bajara significativamente en los años posteriores del 2010 a la fecha. Algunas experiencias positivas y políticas de seguridad que han ayudado a disminuir los hechos violentos son:

<sup>84</sup> Recientemente se habla de que Guatemala ya no es sólo territorio de tránsito de la droga, sino que se está convirtiendo en territorio de producción de la misma. Se han hecho una serie de incautaciones de grandes cantidades de precursores químicos que orientan la reflexión hacia esa conclusión.

<sup>85</sup> Si comparamos esta cifra con Estados Unidos, para el año 2009, los municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva con una población de 1 millón 242 mil habitantes y una tasa de homicidios de 102 PCMH, superó en 5 veces la tasa de violencia homicida de Philadelphia, la ciudad más violenta de EE.UU. con una tasa de 19.5 muertes por cada 100 mil habitantes y una población de 1, 547,605.

- Políticas relacionadas con persecución penal y coordinación institucional
- Se aprueba la Ley de armas y municiones
- Aprobación de la Dirección de Inteligencia Civil
- Se aprueban los métodos especiales de investigación
- Mejoras en los niveles de investigación
- Creación de la Unidad de Métodos Especiales, encargada de la investigación científica: pruebas de ADN, utilización de grabación de cámaras, etcétera
- Nombramiento de personas claves al frente de instituciones clave: Carlos Menocal en el Ministerio de Gobernación, Amílcar Velázquez en el Ministerio Público y luego Claudia Paz y Paz, actual Fiscal General.
- Se logran coordinaciones importantes entre: Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Gobernación, Ministerio Público. Lo cual deviene en mejores niveles de coordinación y eficacia en operativos de captura
- Ratificación del Estatuto de Roma
- Implementación de políticas de seguridad focalizadas en los tres municipios que más impacto tienen en el indicador nacional: Ciudad de Guatemala, Mixco y Villa Nueva.

A nivel de lo negativo, algunos entrevistados mencionaron que el gobierno, el Ministerio Público y la misma Gobernación, se están fijando en casos de alto impacto que puedan generar efecto publicitario, pero lo cotidiano, lo que se ve diariamente en el país como: casos de niños que han aparecido asesinados, cadáveres de hombres y mujeres descuartizados, muertes de pilotos de camionetas, a esos casos no se les da importancia, por priorizar los que se manejan desde los medios de comunicación social.

Otra gran ausencia se refiere a las políticas de prevención de la violencia, por ejemplo, trabajo con jóvenes de pandillas o maras<sup>86</sup>. Ha habido persecución penal pero no se han implementado políticas de prevención de la violencia. Asimismo, ha sido deliberada, la falta de fortalecimiento y minimización de la PNC, unido a sus altos niveles de desprestigio y falta de confianza entre la población. Esto permite que los ojos del ciudadano se fijen en el ejército como salvador y que crezca la demanda ciudadana respecto de la participación de los militares en temas de seguridad pública. Esta militarización de la seguridad ciudadana trae muchos riesgos implícitos para la democracia.

#### *Qué se podría hacer para mejorar la seguridad*

Los entrevistados coincidieron en que lo primero sería abordar el tema de la seguridad de forma integral y dejar de ver la seguridad sólo como un tema de represión del Estado, policías y militares. La seguridad incluye temas de educación, salud, vivienda digna. Asimismo, es necesario hacer un abordaje integral en cuanto a mejorar: la normativa, la institucionalidad y la cultura ciudadana relativas a la seguridad. Es otras palabras, es imperativo crear una política pública de seguridad que oriente a largo plazo el tema de la seguridad en Guatemala, de lo contrario esas acciones estarán sueltas, será activismo. Los guatemaltecos no necesitamos hechos aislados, sino de política pública. Si no hay política pública vamos a tener muchas capturas, cárceles que no sirven para nada y un sistema de administración de la justicia que tiene sus muestras de efectividad y debilidad.

El segundo punto mencionado con énfasis por los entrevistados se refiere al fortalecimiento de la PNC a fin de que asuma las funciones que le competen y se ubique al ejército en la función de la defensa de las fronteras y no en la función de la seguridad pública. Esto contribuiría a ir

<sup>86</sup> Es interesante acotar, que el representante de jóvenes entrevistado para la consulta nacional recalcó que cuando se habla de maras o pandillas juveniles en el 2012, ya no se hace referencia a lo mismo que en el año 2000, en que se trataba de agrupaciones de denuncia, contra el sistema, de rebeldía juvenil. Ahora estas agrupaciones se han convertido en estructuras criminales vinculadas al crimen organizado y el narcotráfico.

cambiando el paradigma afín a la militarización de la sociedad y al autoritarismo como medios de solución al problema de la seguridad ciudadana. Para fortalecer a la PNC se podría:

- Hacer una profunda depuración de oficiales,
- Crear la Escuela de Oficiales o Academia de la PNC, para capacitar profundamente a los nuevos elementos,
- Reforzar y hacer eficiente el 110,
- Mejorar las condiciones salariales de los policías, las cuales actualmente son precarias,
- Hacer una reorganización y readecuación de la policía, de tal forma que a los agentes no se les desarraigue de sus entornos familiares y sus comunidades de origen ni se provoque la desintegración de sus familias, eso aportará a los elementos estabilidad emocional,
- Mejorar las condiciones infraestructurales de las Comisarías, pues actualmente son de alta precariedad.

Otro mecanismo que de implementarse tendería a la disminución de la violencia es el diseño y la implementación de una política de prevención de la violencia. Al respecto ya existe un camino recorrido desde el Tercer Vice ministerio de Gobernación, que convocó a técnicos de la sociedad civil, representantes de diversos sectores, para hacer una propuesta. Esta propuesta está ya elaborada a la espera de su seguimiento. Por otra parte, existen múltiples programas de prevención y seguridad implementados por la sociedad civil que son exitosos, sin embargo no se reconocen, no se asumen y se inventan modelos que generalmente fracasan, ejecutan grandes cantidades de recursos, pero lamentablemente fracasan.

Los entrevistados recalcaron también que para que la lucha contra la violencia tenga éxito es necesario hacer una profunda depuración de las instancias encargadas de velar por la seguridad. Es un hecho la presencia del crimen organizado al interior de estas instancias, por lo que hay que desarticular esas estructuras a nivel de: MP, OJ, PNC, Sistema Penitenciario y Ejército. Aunque se estén realizando varias capturas a nivel de cuadros de la policía, este esfuerzo no será efectivo si no se tiene un mejor control de las cárceles. De lo contrario estas bandas seguirán delinquiendo y extorsionando desde el interior de los presidios, protegidos por la misma institucionalidad pública.

Otras acciones sugeridas por los entrevistados para mejor el problema de la seguridad:

- Seguir fortaleciendo sistemas de inteligencia<sup>87</sup> y la investigación criminal
- Fortalecer la persecución estratégica: desmantelamiento de bandas y enfoque hacia los mercados del crimen organizado: quiénes roban por ejemplo vehículos, cómo los venden, cómo mueven el dinero que obtienen, etcétera
- Capturar a toda la estructura criminal y no sólo a la banda
- Capturas mediante orden judicial, a fin de que no salgan de la cárcel a los dos o tres días de haber sido arrestados
- Aumentar el número de jueces y su calidad
- Asegurarse algunos éxitos en el combate del narcotráfico
- Coordinación interinstitucional entre las instancias responsables de la seguridad, investigación, persecución y justicia
- Fortalecer todo el sistema de administración de justicia en los departamentos del país en donde el acceso a la justicia es prácticamente inexistente.

Para finalizar este apartado, es interesante volver a los resultados de la II Encuesta de opinión respecto a dos preguntas. La primera: ¿qué medidas ha tomado usted para hacerle frente a la

---

<sup>87</sup> Uno de los entrevistados del sector académico mencionaba como el decomiso de precursores químicos y de droga en Guatemala no podría realizarse con tanto éxito si no se contara con el apoyo directo de Estados Unidos, por lo que es urgente fortalecer personal, instituciones y mecanismos nacionales, para que la dependencia directa de EE:UU. no sea tan visible.

delincuencia? Resulta interesante la actitud apática del guatemalteco: el 57.9% contestó que no había tomado ninguna acción y no había hecho nada al respecto. Solamente un 19.7% contestó que había presentado denuncias ante la autoridad competente y el 11.9% contestó que había instalado verjas y dispositivos de seguridad. Este dato confirma la actitud pasiva de un pueblo frustrado ante la escalada de violencia y los elevados niveles de impunidad que persisten en el país.

Y en segundo término, ante la pregunta sobre las condiciones que se presentan en su comunidad los resultados obtenidos afirman en un 41% que la presencia de delincuentes es mucha, contrastado con un 42% que afirma que la presencia de policías es poca. Sobre la venta y consumo de drogas el 33% dijo que había mucha y el 37.5% expresó que había pocos espacios para la recreación. El dato que si es contradictorio es el referido a la violencia familiar, el 38% de los consultados dijo que no había nada, eso contrasta con la consulta nacional en que el 100% afirmó que hay mucha, pero que es muy solapada y tiende a ocultarse por vergüenza y temor. A continuación la tabla:

**Tabla No 5**  
**Pregunta 24, II Estudio de opinión FLACSO 2011 – 2012**  
**¿Cuáles de las siguientes condiciones se presentan en su comunidad?**

¿Cuáles de las siguientes condiciones se presentan en su comunidad?	Nada	Poco	Algo	Mucho
Presencia de delincuentes	13	23	23	41
Espacios públicos para la recreación	23.6	37.5	29.1	9.9
Venta y consumo de drogas	27	18	22	33
Presencia de policías	14	42	32	12
Violencia intrafamiliar	38	23	22	16
Seguridad en general	30	40	19	11

*Fuente: elaboración propia en base a los datos del II Estudio de Opinión FLACSO 2011 – 2012.*

#### **IV. Participación social. Percepciones sobre mecanismos e instancias de interlocución ciudadano – autoridades en Guatemala.**

Decíamos al principio de este informe que la democracia es una democracia de ciudadanos y ciudadanas, para que el régimen goce de legitimidad, es necesario que los ciudadanos estén satisfechos y apoyen su democracia. Este apoyo, es decir, esta legitimidad de la democracia se logra en la medida que el ciudadano se siente escuchado, se siente parte del sistema y encuentra la satisfacción de sus necesidades y demandas.

Para canalizar estas demandas e intereses, y hacerse escuchar por las autoridades, los ciudadanos implementan mecanismos diversos, en el II Estudio de opinión se preguntó ¿cuál cree que es la mejor manera que tienen las personas para que las autoridades las escuchen? a fin de identificar cuáles son los mecanismos que los guatemaltecos consideran mejores para hacerse oír. A continuación la tabla con los resultados:



**Tabla No 6**  
**Pregunta 2, II Estudio de opinión FLACSO 2011 – 2012**  
**¿Cuál cree que es la mejor manera que tienen**  
**las personas para que las autoridades las escuchen?**

No	¿Cuál cree que es la mejor manera que tienen las personas para que las autoridades las escuchen?	Porcentaje
1.	El voto	23.8%
2.	Recolección de firmas	17.1%
3.	Manifestación en medios de comunicación tradicionales	26.1%
4.	La huelga	7.7%
5.	Manifestación en medios de comunicación electrónicos	1.6%
6.	Acudir a los tribunales de justicia	7.4%
7.	Bloqueos y cierres de calles	4.7%
8.	Toma de propiedades privadas	0.7%
9.	Manifestaciones en vías públicas	4.5%
10.	Contactar a las autoridades locales.	4.5%

*Fuente: elaboración propia en base a los datos del II Estudio de Opinión, FLACSO, 2011 – 2012.*

Según los guatemaltecos encuestados, la manera más efectiva de hacerse escuchar por el gobierno es la manifestación en medios de comunicación tradicionales, el 26.1% lo considera así. Si observamos, este dato coincide con la respuesta que dieron los guatemaltecos a la pregunta que indagaba respecto de los niveles de confianza en instituciones y medios. Los guatemaltecos confían más en los medios de comunicación que en los políticos y las instituciones de gobierno. De allí que consideren que a través de los medios es dónde mejor escuchados serán. De igual forma, la pregunta No 18 del II estudio de opinión indagó respecto a la organización qué más ayuda a las personas ante el gobierno, acá también los encuestados afirmaron que eran los noticieros de televisión con un total de 18.7%.

Otro porcentaje significativo, el 23.8% contestó que la mejor forma de ser escuchados es a través del voto, y el 17.1% afirmó que a través de la recolección de firmas. Estos resultados del 2011 – 2012 son interesantes, porque en la primera fase del estudio de opinión, los guatemaltecos contestaron que la mejor manera de ser escuchados por el gobierno era manifestarse en las vías públicas (21.7%) y en un segundo lugar habían contestado que a través de los medios de comunicación (17.7%)<sup>88</sup>. Los porcentajes del año 2010 para el voto y la recolección de firmas como mejores maneras de hacerse escuchar estuvieron en el 6.8% y el 10.4% respectivamente. La percepción ciudadana varió significativamente de un año al otro. Este cambio se debe a una serie de factores, entre ellos, la campaña de desprestigio que la iniciativa privada y los medios de comunicación han hecho de las manifestaciones en la vía pública, arguyendo la violación al derecho de libre locomoción de todos los ciudadanos y las enormes pérdidas económicas que supone para el país el bloqueo de carreteras. Han aprovechado el descontento ciudadano ante el congestionamiento vial y el tráfico que esto genera para ir provocando un rechazo generalizado de la población a este tipo de manifestación popular en la vía pública.

El ciudadano de las zonas urbanas, debido a la influencia de los medios de comunicación, tiene el imaginario de que las personas que se manifiestan en huelgas o bloqueos de carreteras: son vagos y haraganes, porque en vez de trabajar están perdiendo el tiempo y haciendo que otros lo pierdan; son gente manipulada que no entiende por qué está reclamando; es gente pagada por la cooperación internacional y los grupos de izquierda para desestabilizar al gobierno; son

<sup>88</sup> Rojas Aravena, Francisco Et. Al. Análisis de casos nacionales sobre gobernabilidad y convivencia democrática. Colección, Gobernabilidad y Convivencia Democrática. FLACSO, Secretaría General. Costa Rica, 2011. Pág. 37.

terroristas, violentos y bochincheros, que violan el derecho de paso de los buenos guatemaltecos que se dirigen a sus labores; es gente inconsciente que no sabe los millones que pierde la economía del país con esos bloqueos que impiden el paso de las mercancías.

El 04 de octubre de este año 2012, más de cinco mil manifestantes campesinos e indígenas de los 48 Cantones de Totonicapán, estaban manifestando de forma pacífica, bloqueando por espacio de varias horas, la carretera Interamericana, una de las principales del país. Los campesinos manifestaban en contra del alza desmedida a los precios de la energía eléctrica, la Reforma a la carrera del Magisterio, las Reformas Políticas impulsadas por el Ejecutivo y la explotación a cielo abierto. La manifestación fue repelida violentamente por el ejército, disparando contra la población civil, con el saldo de 8 indígenas asesinados, 35 heridos y muchas personas intoxicadas. Los medios de comunicación y las redes sociales manejaron la noticia en los términos de una trifulca empezada por violentos pobladores, en la que el ejército no hizo más que cumplir con su deber garantizando el derecho a la libre locomoción. Ha habido inclusive posturas extremas que felicitan a los militares por esas muertes, alegando la defensa personal y el estricto cumplimiento del Estado de Derecho, estas opiniones han salido publicadas en columnas de opinión de los diarios, la radio y en redes sociales. Esto constituye una evidencia más de los altos niveles de polarización social en que se encuentra el país y la vulnerabilidad de la gobernabilidad y la convivencia democrática.

Continuando en la misma línea de reflexión, el estudio de opinión preguntó ¿cuál organización cree usted que sería más escuchada por el gobierno? Como se muestra en la tabla siguiente, el 33.5% considera que son los noticieros de televisión<sup>89</sup>, y en segundo y tercer lugar, prácticamente empatados, extrañamente, los partidos políticos con un 15.8% y los sindicatos con un 15.5%. La respuesta se contradice con los bajísimos niveles de confianza de los partidos políticos que los consultados expresaron (84.7% afirmó confiar poco y nada en los políticos, únicamente el 6.6% afirmó confiar mucho en ellos).<sup>90</sup> Por su parte los sindicatos se encuentran bastante desprestigiados a nivel nacional, en ello coincidieron todos los entrevistados durante la consulta nacional. El sindicalismo atraviesa por una crisis de credibilidad, ausencia de liderazgo, corrupción y dispersión. En otros momentos de la historia del país fueron muy beligerantes y presentaron oposición frente al gobierno, actualmente muchos están cooptados por el gobierno y por el crimen organizado. A continuación se presentan los resultados obtenidos:

---

<sup>89</sup> A la misma pregunta, los resultados del estudio de opinión del año pasado fueron iguales, respondiendo que la organización más escuchada por el gobierno eran los noticieros de televisión, pero el porcentaje fue de 17.3%. Los porcentajes de la medición de este año duplican ese porcentaje.

<sup>90</sup> Cfr. Pág. 9 y 10 de este Informe.

**Tabla No 7**  
**Pregunta 9, II Estudio de opinión FLACSO 2011 – 2012**

**¿Cuál organización cree usted que sería más escuchada por el gobierno?**

¿Cuál organización cree usted que sería más escuchada por el gobierno?	Porcentaje
1. Sindicatos	15.5%
2. Partidos políticos	15.8%
3. Noticieros de Televisión	33.5%
4. Noticieros de Radio	0.8%
5. Periódicos o Diarios	1.8%
6. Militares	3%
7. Autoridades religiosas	4.8%
8. Los empresarios	6.5%
9. Organizaciones de mujeres	3.4%
10. Organizaciones de jóvenes	5.1%
11. Organizaciones de indígenas	0.2%
12. Grupo organizado vía internet o redes sociales	9.5%

*Fuente: Elaboración propia en base a los datos del II Estudio de Opinión, FLACSO, 2011 – 2012.*

Otras organizaciones mencionadas por los encuestados son los grupos organizados vía redes sociales/internet con un 9.5%, los empresarios con un 6.5%, las organizaciones de jóvenes 5.1% y las autoridades religiosas 4.8%.

Respecto de la información cualitativa obtenida a través de las entrevistas a los actores nacionales, hay algunas coincidencias con el II estudio de opinión. Desde la percepción de los entrevistados, los partidos políticos, deberían ser, dentro de la democracia, la instancia privilegiada para canalizar las demandas de la población y llevarlas ante las autoridades de gobierno. Ellos, como representantes de la ciudadanía deberían ser el medio idóneo para trasladar al gobierno las necesidades e intereses de la población. Sin embargo, los partidos políticos en Guatemala, como vimos en la primera parte del presente Informe, están totalmente debilitados, son instancias que carecen de ideología definida y de cuadros formados política y técnicamente. Actualmente son más bien vehículos electorales que surgen para las elecciones y muchas veces desaparecen después de las mismas, buscan intereses particulares (de sus financistas y personales) y consideran al Estado como a un botín que les permitirá enriquecerse rápidamente y de forma anómala. Los entrevistados coincidieron en que los partidos canalizan las demandas ciudadanas pero de una forma clientelar, para sacar provecho de ello y no por un interés real en la ciudadanía.

Respecto de los sindicatos, como expresábamos anteriormente, hay coincidencias respecto de que hubo una época en que los sindicatos constituyeron una verdadera fuerza social a favor de las demandas ciudadanas, sin embargo ahora eso ya no es así. Los sindicatos han tergiversado su razón de ser, no tienen legitimidad, ni representatividad; algunos canalizan demandas gremiales de sus afiliados, pero en general, no son una fuerza. Se mencionaron en las entrevistas varios factores que han debilitado su acción política y de mediación: corrupción, sindicatos de “cuello blanco”, búsqueda de intereses personales, cooptación del gobierno o las mafias, atomización y dispersión del movimiento sindical, acciones cortoplacistas.

En relación a los noticieros de TV, radio y los periódicos o diarios, en general los entrevistados opinan que los medios de comunicación transmiten con sesgo las noticias, de forma amarillista e incompleta, de acuerdo a sus propias agendas y visiones. Transmiten las noticias “tipo

novela”, de forma fragmentada, contribuyendo a que la audiencia se forme una visión y una lectura fragmentada de la realidad. Algunos noticieros de televisión, como Guatevisión, y algunos programas de radio como “A primera hora” de Emisoras Unidas y otros de Radio Sonora, están canalizando demandas de la población. A nivel rural, las radios comunitarias tienen un importante papel en ese sentido y son más creíbles. También recalcaron los entrevistados, que a nivel de los noticieros de radio, la población tiene la posibilidad de llamar y tener una interlocución directa y un medio ágil de comunicarse con la audiencia, lo cual ayuda a nivel de trasladar denuncias específicas hacia las autoridades de gobierno. A nivel de los periódicos hay algunos segmentos que transmiten opiniones de lectores, principalmente notas editoriales y columnas de opinión, así como espacios para quejas, estos espacios se han convertido mínimamente, en oportunidades para canalizar demandas e intereses, algunas de las cuales han sido escuchadas por las autoridades.

El instrumento preguntaba también si los militares son una de esas instancias en las que la población confía para hacerse oír por las autoridades, en este sentido, los entrevistados coincidieron de forma unánime en que el Ejército no debe tener esa función de canalizar demandas de la población hacia las autoridades. Su función está definida en la Constitución de la República y se refiere a la seguridad territorial, es allí en dónde deben estar. Fueron muy enfáticos expresando que no esperan ver al ejército en esa función. Sin embargo, reconocen que el ejército está recuperando espacios en el país y que los niveles de confianza de la población crecen en relación al sector castrense. Una de las estrategias que este gobierno está impulsando para elevar el perfil de los militares es ubicarlos en labores humanitarias de ayuda en catástrofes, entrega de víveres o insumos que el gobierno regala como parte de sus programas asistencialistas, así como diversos servicios sociales que presta el cuerpo de ingenieros del ejército, etcétera. La dimensión de su cobertura a prácticamente todo el territorio nacional y a los lugares más aislados les ayuda en ese sentido.

En relación a las autoridades religiosas, los entrevistados coincidieron en expresar que de alguna manera las iglesias canalizan demandas de sus fieles, pero esto no llega a tener una influencia en las autoridades, tampoco son acciones enmarcadas dentro de Programas o proyectos integrales, sino que han sido más bien acciones aisladas y coyunturales en torno a temas específicos y sin trascendencia a nivel nacional. La acción es limitada y más de tipo asistencialista y social. Aunque se reconoce que las iglesias asumen un rol importante al gozar de un alto nivel de credibilidad y confianza de la población. Muchos los identifican, con los medios de comunicación, como el cuarto poder.

En la pregunta de si los empresarios tienen acceso al gobierno y canalizan demandas ciudadanas, también hubo un consenso unánime entre los entrevistados, respecto de que los empresarios no se interesan en canalizar las demandas o intereses de la población, sino los intereses de sus agremiados y sus empresas. A nivel de sus cámaras diversas están sumamente cohesionados y ejercen presión a alto nivel, cuando sienten afectados sus intereses gremiales: azúcar, tabaco, cemento, plástico, etcétera. Pero no cumplen una función de representatividad ciudadana. Los empresarios tienen su propia agenda que es la que impulsan, independientemente de las necesidades de la ciudadanía. Un ejemplo en este sentido, son sus proyectos de extracción a cielo abierto, los megaproyectos de hidroeléctricas y la minería en general. La ciudadanía se ha opuesto fuertemente a estos proyectos, sus demandas son contrarias a los del sector empresarial, pero los empresarios siguen propugnando por la aprobación de las licencias y los proyectos, aunque traiga consecuencias negativas para la población.

En relación a si las organizaciones de mujeres, de jóvenes y de indígenas, están canalizando las demandas de la ciudadanía ante las autoridades, los entrevistados también coincidieron en su percepción al respecto. En general no se puede afirmar que haya una verdadera representatividad de los sectores: las organizaciones de mujeres están sumamente

fragmentadas, luchando por “temas” o problemáticas muy específicas: femicidios, empoderamiento de la mujer, derechos sexuales, etcétera. El sector es muy heterogéneo y está atomizado. Logran avances, pero cada quien en su pequeña esfera, sin que haya un movimiento integral que aglutine al sector.

Algo muy similar se puede observar en las organizaciones de jóvenes. Aún no se puede hablar de una representación juvenil, hay esfuerzos por hacer un abordaje más integral a nivel geográfico y temático, pero no se ha logrado. Existe mucho desconocimiento de los jóvenes respecto de las organizaciones juveniles y de los temas que se reivindican. Todavía no existe una movilización significativa de la juventud, como en otros momentos se ha verificado en la historia del país. Respecto a nuevas agrupaciones de jóvenes, algunos entrevistados mencionaron el fenómeno reciente de algunos movimientos juveniles “de camisa blanca”, jóvenes de clase media y alta que están resurgiendo en el país, aglutinados en torno a temas específicos: “Un techo para mi país”, vivienda mínima para gente de escasos recursos; “Yo asumo”, en torno al tema de valores y actitudes cotidianas; “Un joven más”, un movimiento de jóvenes de derecha que se reunieron a partir del asesinato de Rodrigo Rosenberg, el cual se le atribuía al ex presidente Álvaro Colom. También está “Jóvenes contra la violencia” y “Guatemala visible”. A nivel la juventud indígena, ha surgido la RENOJ que es la Red nacional de organizaciones de jóvenes mayas de Guatemala, la cual aglutina también representación de jóvenes xincas y garífunas.

En cuanto al movimiento indígena del país, se expresó en las entrevistas que estas organizaciones gozan de mayor representatividad en sus miembros y de un posicionamiento más claro e integral. Sin embargo hay fragmentación en cuanto a sus demandas, divisiones partidistas y luchas de poder al interior, lo cual los ha debilitado. Se mencionó como algo muy positivo, los esfuerzos locales que están fortaleciendo este movimiento a nivel nacional.

#### **V. Gobernabilidad y fenómeno de protestas y movilización social. Percepción sobre el fenómeno de las protestas y la represión de las mismas en el país.**

Las manifestaciones, la protesta y la movilización social son un derecho consignado en la Constitución de la República de Guatemala, estas son instrumentos legítimos de expresión de la ciudadanía dentro del sistema democrático. En la historia del país, los sectores organizados han recurrido a las manifestaciones públicas en las calles y carreteras a fin de hacerse escuchar por las autoridades y de divulgar entre la ciudadanía sus demandas e intereses.

A lo largo del año pasado y durante el presente año 2012, el empresariado guatemalteco aglutinado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras CACIF, que se configura como la principal gremial empresarial guatemalteca, ha lanzado una fuerte campaña de desprestigio y deslegitimación hacia diversas formas de manifestación y protesta en espacios públicos: bloqueos de calles y carreteras, Parque Central, etcétera. Esta campaña se ha dado a través de los medios de comunicación social y las redes sociales, por medio de columnistas, noticieros, presentadores de TV; lo que se pretende es criminalizar la protesta social y por ende, criminalizar a los manifestantes.

Como estrategia, es muy común que al día siguiente de una manifestación significativa salga en primera plana de los diarios de mayor circulación las cifras exorbitantes de “las millonarias pérdidas económicas que los bloqueos generan en el país”<sup>91</sup>. Asimismo, los empresarios arguyen que los manifestantes violentan ciertos derechos y libertades garantizados por la Constitución, el principal es el derecho a la libre locomoción. Esta frase es actualmente muy repetida por los conductores y los peatones, al ser afectados por los congestionamientos viales ocasionados por

<sup>91</sup> Los empresarios de Guatemala estimaron las pérdidas económicas ocasionadas por 10 horas de bloqueo en la carretera Interamericana, el pasado 04 de octubre, en Q. 510 millones. Periódico Siglo XXI 19/9/12.

las protestas. Al vincular las manifestaciones con el irrespeto a un derecho constitucional, se está automáticamente criminalizando la protesta y a los que manifiestan en ella. Muchos columnistas de derecha califican a campesinos, indígenas, maestros, estudiantes de magisterio como terroristas, por atentar contra las libertades ciudadanas y bloquear el derecho de paso y libre locomoción.

Otro de los argumentos que se ha movilizad o a través de los medios de comunicación masivos es que las personas que participan en estas manifestaciones son “contratadas” para ello, se trata de gente manipulada y pagada para asistir a las manifestaciones y desestabilizar al gobierno. Se difunde a través de los medios de comunicación que los manifestantes no saben por qué asisten a las marchas, simplemente obedecen a sus líderes y se dejan manipular por ellos. Según esta perspectiva del sector privado, los responsables de organizar estas estrategias de desestabilización del gobierno, son las organizaciones no gubernamentales – financiadas por la Cooperación internacional – y los grupos de izquierda.

Últimamente, a través de campos pagados y conferencias de prensa, los dirigentes del sector empresarial han pedido al Ministerio Público que persiga y condene a los infractores, es decir a los líderes sociales, por incitar a los pobladores a tomar las calles y carreteras, violentando derechos constitucionales e incitando al desorden y la violencia. A continuación un fragmento de la conferencia de Prensa ofrecida por el CACIF, el día 07 de octubre, tres días después de la masacre de 8 campesinos manifestantes a manos del Ejército de Guatemala: “...*el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) pidió calma entre los distintos sectores sociales, a la vez que resaltó las acciones gubernamentales para garantizar la libre locomoción. El presidente del CACIF, Andrés Castillo, destacó los problemas que ocasionan los bloqueos carreteros, por lo que pedirá una cita con la fiscal general, Claudia Paz y Paz, para pedir que se actúe rápido y se garantice que “cualquier guatemalteco que esté fuera de la ley tenga la certeza de que va a ser castigado”. “Pueden tener cualquier tipo de inconformidad; sin embargo, hay un procedimiento para hacer las manifestaciones y en ningún momento podemos permitir que los bloqueos ilegales vengan a perjudicar a miles de guatemaltecos, la economía del país y la competitividad, afirmó”.*<sup>92</sup>

Este malestar social se evidencia en las respuestas aportadas por los guatemaltecos encuestados en el II estudio de opinión, respecto de cuál es la mejor manera que tienen los ciudadanos para que las autoridades los escuchen, solamente el 4.7% respondió que con bloqueos de calles y carreteras y el 4.5% dijo que con manifestaciones en las vías públicas, esto contra un 26.1% que afirmó que la mejor vía era manifestarse a través de los medios de comunicación tradicionales. Sin embargo, cuando se les preguntó si las huelgas y protestas significaban una fuerte amenaza para el país, la mayoría 21.5% consideró que éstas son poco importantes, no significan una amenaza para el país.

En relación a la consulta nacional, se preguntaba a los actores su previsión para el resto del presente año en lo que respecta a las movilizaciones y protestas y a la violencia que pudiera surgir a partir de las mismas. En primer lugar todos manifestaron preocupación ante la actitud represiva que se ha observado en el gobierno este año, por la forma en que ha reprimido las manifestaciones populares y por cómo ha llevado a cabo desalojos de campesinos. Expresaron que en Guatemala la Constitución contempla la libre expresión del pensamiento y el derecho a la manifestación pacífica, asimismo, no ven que el gobierno esté interesado en establecer mecanismos de diálogo con la sociedad, sino que priva la actitud represiva y autoritaria. En ese sentido la tendencia apunta a que sí habrá represión de las movilizaciones y protestas que se den en lo que resta del año. Se esperaría que la actitud autoritaria que ha evidenciado el

<sup>92</sup> “Piden agilizar pesquisas por ataque en Totonicapán”. Publicado en Prensa Libre, Sección Justicia, el 08 de octubre de 2012.

gobierno no haga retroceder al país a la época de la violencia política y represiva desde el Estado, sino que se opte por implementar mecanismos de diálogo, consenso y resolución de conflictos en forma pacífica y democrática.

En general, los entrevistados coincidieron en que sí se darán más protestas para el resto del año, debido fundamentalmente a dos factores: a) el aspecto social vinculado a todos los temas relevantes que no están resueltos y que generan conflictividad; y por otro lado el aspecto económico. El Presupuesto General de la Nación que se aprobó para el 2013 asciende a 66 mil millones de quetzales, cantidad insuficiente para implementar todos los Programas y Proyectos que se ofrecieron en campaña y que son necesarios para responder las demandas de la población.

En palabras del parlamentario de oposición entrevistado: “...Q.10, 500 millones para educación, que no alcanzarán y los maestros saldrán a protestar. Salud pública: Q.4, 900 millones en un país donde los 21 ó 22 hospitales nacionales ya colapsaron, entonces en esos dos temas habrá demandas. En el tema del Ministerio de Agricultura, los agricultores siguen siendo una buena cantidad de gente que está en una agricultura de subsistencia familiar y entonces el financiamiento para poder darles asesoría técnica, para poder implementar programas que mejoren la cosecha y el tema de los fertilizantes no será suficiente... Además el país tendrá una deuda de Q. 12,000 millones más. Si sostenemos tres años un presupuesto deficitario, hacia el 2016 estaremos al igual que otros países del mundo llegando al tope. Eso hace que las demandas sean insatisfechas y una demanda insatisfecha al no tener solución se busca en las calles”.<sup>93</sup>

Los entrevistados mencionaron que los principales sectores que pueden movilizarse en torno a diversos temas son: estudiantes de educación media, por el tema de las Reformas a la carrera magisterial; campesinos e indígenas por el tema de la tierra, el territorio y la Ley de Desarrollo Rural; Comunidades indígenas en contra de la minería, la explotación a cielo abierto y los mega proyectos de hidroeléctricas; así como los sectores tradicionales: magisterio, organizaciones campesinas e indígenas.

Un elemento interesante aportado por los actores se refiere a que las movilizaciones, hasta ahora, han sido de carácter reactivo, un su opinión le falta a la movilización y protestas del país un planteamiento más político y estratégico. Aunque las protestas son a veces masivas y logran la convocatoria esperada, no siempre los sectores logran a través de ellas que las autoridades se comprometan con la resolución de la problemática. En repetidas ocasiones se firman acuerdos o se establecen mesas temáticas, que al final no resuelven los problemas de fondo, sino que plantean soluciones superficiales y cortoplacistas.

*¿Cómo podríamos solucionar estos problemas?*

En primer orden, los entrevistados mencionaron que para solucionar la conflictividad social lo más pertinente sería implementar política pública en los temas más relevantes demandados por la población. Esto permitiría solidez en el ejercicio de gobierno, garantía de la gobernabilidad y atención a las demandas ciudadanas.

Los problemas que mayor conflictividad generan son de índole estructural: desarrollo rural, pobreza y desigualdad, acceso a salud, educación y vivienda digna, explotación de recursos, extracción de minerales, en ese sentido, los actores consideran que el gobierno no va a querer abordarlos en profundidad, se prevé que las soluciones serán cortoplacistas y superficiales. Asimismo, se ha hecho evidente el compromiso del PP con las grandes corporaciones vinculadas

---

<sup>93</sup> Entrevistado del sector parlamentario. Entrevista realizada el 01 de octubre de 2012.

a la minería y mega proyectos como hidroeléctricas y súper carreteras, por lo que se considera difícil que se busque atender a las demandas ciudadanas en esos temas.

Otra situación mencionada por los entrevistados, se refiere a la complejidad que comporta la resolución de la conflictividad social, dentro de la coyuntura de este gobierno militar específico, en el sentido que la sociedad civil no quiere interlocutar con el gobierno de un ex militar como es EL Presidente Otto Pérez Molina. ONGs tradicionales, el sector de izquierda, sectores importantes como mujeres, indígenas, campesinos con el tema de la tierra, no han querido sentarse en mesas a dialogar con un gobierno militar, no se quiere “pagar esa factura” política, no se quiere asumir el riesgo. Una de las situaciones peligrosas para la democracia, que esta situación está generando, es que el gobierno está impulsando la creación de una “nueva sociedad civil”, grupos particularmente locales con quienes están discutiendo propuestas desplazando de alguna manera a la sociedad civil de ‘la vieja guardia’. Un ejemplo de esto pueden ser los jóvenes de blanco y los jóvenes de un techo para mi país.

## **VI. Preguntas que podrían agregarse a los instrumentos de consulta.**

Respecto de las preguntas de los instrumentos de consulta, quizá en primer lugar expresar que en términos generales abarcan el tema de la convivencia democrática y la gobernabilidad en sus puntos centrales de cultura política, participación social, apoyo al sistema político y resolución de conflictos.

Para el caso de Guatemala, sería interesante profundizar más en esa tendencia hacia el autoritarismo y el apoyo a gobiernos de corte militar, incluir algunas preguntas que revelaran el porqué de ese imaginario social y esa característica de nuestra cultura política. Pero esta particularidad es muy propia de nuestro país y no se ve esa misma tendencia en América Latina.

A varios de los actores entrevistados les cuestionó el uso del término tolerancia, sobre todo a los más vinculados a pueblos indígenas, hay mucho debate en torno al mismo, sobre todo en realidades como la de Guatemala, en dónde los niveles de racismo y discriminación son tan elevados, preferimos hablar de interculturalidad, de respeto, la tolerancia queda aún muy lejos de la actitud que debemos cultivar a fin de erradicar ese cáncer del racismo que nos destruye como sociedad.

De igual forma, varios entrevistados manifestaron dudas e incompreensión en la pregunta 6 del cuestionario homologado, debido a su redacción. Les chocaba que se hubiera incluido a instancias como militares, autoridades religiosas y empresarios en una pregunta que indagaba sobre instancias de interlocución con el gobierno, de canalización de demandas ciudadanas. Algunos sugirieron que se cambiara la redacción de la misma para que fuera más clara.

Quizá un tema que falta y que aportaría elementos interesantes es lo relacionado a la democracia y el desarrollo. Secretaría General tiene varias publicaciones al respecto que enfatizan en la relevancia de esa vinculación, la economía que la democracia de nuestros países necesita. Las respuestas de los encuestados aportarían elementos relevantes, toda vez que la Agenda de la región está fuertemente marcada por problemas económicos y relacionados a la desigualdad.

Para complementar el tema de las carencias o falencias de nuestras democracias, valdría la pena indagar respecto a “lo que le falta a la democracia de mi país”, esto ampliaría el tema de las frustraciones de los ciudadanos respecto de la democracia y sus expectativas respecto de la misma.



Aunque en el instrumento del estudio de opinión se incluyeron preguntas respecto de la cultura o ética ciudadana hacia temas como la corrupción, el fiscal, etcétera, considero que sería conveniente agregar algunas de estas preguntas al instrumento de consultas nacionales.

## VII. Bibliografía.

1. Blanco, Ligia. ¿Existen partidos políticos en Guatemala? Publicado en Plaza Pública, el 30 de enero de 2012. (<http://www.plazapublica.com.gt>)
2. Corral, Margarita. El estado de la Democracia en América Latina: un análisis comparado de las actitudes de las élites y los ciudadanos. Boletín PNUD & Instituto de Iberoamérica. Enero 2011.
3. Escobar Noriega, Lorena. La regulación de los servicios de seguridad privada en Guatemala. Revista ASÍES, No 2, año 2011. Guatemala.
4. Guzmán León, Juany y Sáenz, Stella. Voces Latinoamericanas sobre Gobernabilidad democrática. Colección, Gobernabilidad y Convivencia Democrática. FLACSO, Secretaría General. Costa Rica, 2010.
5. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2011. Fundación Konrad Adenauer Stiftung. México D.F
6. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI 2011. Instituto Nacional de Estadística INE. Guatemala.
7. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD, 2004.
8. La Política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral. Washington, D.C. 2006.
9. Latinobarómetro, Informe 2011. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
10. Mirador Electoral. Observación electoral nacional. Segundo Informe de observación 2011. [www.miradorelectoralguatemala.org](http://www.miradorelectoralguatemala.org)
11. Monterroso Castillo, Javier. Impunidad e investigación criminal en Guatemala. Revista Análisis Político. Volumen 2, año 3. Guatemala 2009.
12. Procurador de los derechos Humanos. Muerte violenta por linchamientos, casos y víctimas año 2011. Dirección de estudio, análisis e investigación. Guatemala 2011.
13. Rojas Aravena, Francisco y Guzmán León, Juany. La política sí importa, la inseguridad preocupa y la violencia impide el desarrollo. Colección, Gobernabilidad y Convivencia Democrática. FLACSO, Secretaría General. Costa Rica, 2011.
14. Francisco Rojas Aravena y Juany Guzmán León. Apuntes para una Teoría sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. FLACSO, Secretaría General. Costa Rica: 2010.
15. Rojas Aravena, Francisco Et. Al. Análisis de casos nacionales sobre gobernabilidad y convivencia democrática. Colección, Gobernabilidad y Convivencia Democrática. FLACSO, Secretaría General. Costa Rica, 2011.

### VIII. Anexos.

#### A. Listado de personalidades entrevistadas

<b>Personalidades clave</b>	<b>Nombres y organizaciones a las que pertenecen</b>
1. 2 Parlamentarios: Oposición, oficialista, ex-parlamentario	a) Ovidio Monzón, Diputado independiente (oposición)
	b) Ninethe Montenegro, Encuentro por Guatemala (oposición)
2. 2 Ejecutivo alto nivel. Diverso en temática	a) Ivar Romero Chinchilla, Director del Depto. De Comunicación y relaciones institucionales, Banco de Guatemala.
	b) Edgardo Ruiz, Gerente de Análisis y Estudios de la Cámara de Industria de Guatemala.
3. 2 Judicial. Operadores sistema de justicia.	a) Javier Monterroso, Secretario de la Fiscal General del Ministerio Público de Guatemala, MP.
	b) Pamela Spiegler, Directora de la Comisión Nacional para el seguimiento y apoyo al fortalecimiento de la Justicia Tz'i'.
4. 3 ONG: Mujeres, Jóvenes, Pueblos Indígenas	a) Magdalena Cholotío, Coordinadora general de la Asociación Política de Mujeres Mayas MOLOJ.
	c) Abner Paredes, Director de Programa, Derechos de la Juventud, Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos, CALDH.
	d) José Francisco Calí Tzay, Director del Programa para la Implementación de la Dirección de Derechos Humanos, Pueblos Indígenas, Cultura, Ambiente y Derecho Internacional Humanitario. Ministerio de Relaciones Exteriores.
5. 2 Autoridades Municipales.	a) Antonio Coro, Alcalde Santa Catarina Pinula, Depto. Guatemala, Partido oficial, PP.
	b) Divino Pastor Roquel Ajú, Alcalde de San José Chacayá, Departamento de Sololá, Comité Cívico Unidos por San José COCISANJ.
6. Representante DDHH-Defensor del Pueblo	a) Mario Polanco, Director Ejecutivo del grupo de Apoyo Mutuo, GAM.
7. 3 Académicos	a) Edelberto Torres Rivas, Consultor PNUD.
	b) Renzo Rosal, Director de Incidencia Política de la Universidad Rafael Landívar, integrante del Foro Guatemala y de Convocatoria Ciudadana.
	c) Catalina Soberanis, Consultora de ONU en Guatemala.



*Gobernabilidad y Convivencia Democrática  
en América Latina*

*Consultas Nacionales*

**Caso Honduras**

Lucila Funes Valladares



## Honduras

Lucila Funes Valladares <sup>94</sup>

### Siglas y acrónimos

ACJ	Asociación Cristiana de Jóvenes de Honduras
CN	Consulta Nacional
CSJ	Corte Suprema de Justicia
FFAA	Fuerzas Armadas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras

### Resumen

Este estudio ofrece una mirada diversa, desde la academia, la ciudadanía, los poderes del Estado, el poder local y la institucionalidad de los derechos humanos, sobre temas comunes, que atañen a todos los hondureños: la confianza en las instituciones públicas y sociales; la tolerancia y la discriminación; la seguridad; la participación social y las protestas y movilizaciones.

Refleja el pensamiento expresado por quince personas consultadas, hombres y mujeres, de disciplinas académicas distintas; de organizaciones sociales de mujeres, indígenas o de jóvenes; diputados y ex parlamentarios; ministros y comisionados; magistrados y jueces, regidores y fiscales, todos con una proyección pública desde sus respectivos espacios laborales, y con experiencias que han marcado etapas en la vida del país. Fueron entrevistados durante las primeras tres semanas de octubre, de 2012. Todos reflexionando sobre los mismos temas, lo que a su vez ha sido contrastado con lo que piensan 500 ciudadanos abordados en sus casas, en Tegucigalpa y San Pedro Sula, a través de la vía telefónica, sobre los mismos ejes de realidad nacional.

**Palabras clave:** Confianza institucional, tolerancia, discriminación, seguridad, participación social, protestas, movilizaciones.

### I. NIVELES DE CONFIANZA

1. 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?**

- El mal comportamiento de los titulares de las instituciones y de quienes los auxilian, en el cual lo más visible es la corrupción y la violación a los derechos humanos (*“Esa corrupción se manifiesta en varios niveles, desde la adjudicación de bienes del Estado hasta la contratación sesgada de personal”, “cuando un funcionario no cumple con las metas y finalidades de la institución esto se traduce en desconfianza ciudadana”, “la gente entra en un nivel de desencanto a raíz de la corrupción y la violación a los derechos humanos”*).

<sup>94</sup> Periodista, consultora Honduras.

- La impunidad (*“La ciudadanía ha perdido la fe en el sector judicial, el Ministerio Público, la Secretaría de Seguridad y en el Poder Ejecutivo en lo que le corresponde a políticas de seguridad, prevención del delito y castigo”*).
- La falta de transparencia en el quehacer público (*“Debe haber reglas claras”, “para que haya confianza debe haber una población que demanda un servicio a las instituciones públicas e incluso privadas y una institucionalidad responsable de cumplir”*).
- Una institucionalidad débil y frágil (*“Las instituciones son tan buenas como las personas que las encabezan”, “en otros países las personas que ocupan cargos dentro de las instituciones públicas reciben el honor de ocupar el cargo, no al revés”, “hay un aparato jurídico institucional para el cumplimiento de la ley, pero hay una debilidad institucional que no la cumple”*).
- La función pública se concentra en la legalidad y no en la legitimidad, es decir: todo funcionario público debe actuar dentro del marco de la ley y la ciudadanía debe percibirlo. (*“Cuando no se trabaja en la legitimidad de las acciones públicas, la percepción ciudadana es que todas las instituciones son corruptas”*).
- La incoherencia entre lo que se dice y lo que se hace. (*“Se hacen muchas promesas en cada proceso electoral y no se cumplen”, “mucho se ha engañado a la gente”, “los indicadores de desarrollo se agravan”, “las medidas populistas no son incluyentes”, “se requieren acciones concretas como dictar sentencias, elevar la acción de los fallos, no solo en cantidad sino en calidad, que genere seguridad jurídica”*).
- La ausencia de voluntad política para mejorar y fortalecer las instituciones.
- Los altos niveles de violencia, vinculados al crimen organizado.

#### Otras de las observaciones de los consultados fueron:

- Mientras más crece la desconfianza a la institucionalidad pública, más crece también la confianza en la institucionalidad religiosa.
- La gente prefiere no denunciar las irregularidades porque tampoco confía en que se resuelvan los problemas o se le responda como espera.
- La desconfianza a la institucionalidad no es una percepción sin fundamentos: en efecto no hay apoyo a la ciudadanía, en particular a los grupos diferenciados (mujeres, jóvenes, indígenas), y “los políticos” lo hacen solo con fines proselitistas.
- Se deben revisar las instancias que existen y de ser necesario, construir nuevas (*“Es difícil construir confianza en base a lo viejo”, “no debemos tener miedo de revisar las instancias existentes y construir nuevas soluciones”, “estamos en un momento idóneo para construir nueva institucionalidad”*).
- *“Los operadores del Estado deben entender que la sociedad es la dueña de las instituciones, que las instituciones subsisten y trabajan para la sociedad”*.

#### b) ¿Cómo cree Usted que afecta a la democracia este fenómeno?

- Genera desconfianza en la democracia, la debilita como un concepto de valor social y frena su construcción. (*“La gente tiene malestar con la democracia y comienza a preguntarse ¿de qué me sirve?”, “se piensa que de todos modos, las cosas no van a cambiar”, “no se legitima el desempeño público”, “la gente pasa de desconfiar en los políticos a desconfiar en la democracia”, cuando la gente comienza a desvalorizar la democracia abre la válvula de posibilidad a regímenes dictatoriales o caudillistas”, “la democracia se reafirma en la cultura ciudadana”, pero “si hay desconfianza de la institucionalidad, del debido proceso, del apego a la ley y a la norma, de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, entonces ¿cómo se podrá construir democracia?”*)
- El incumplimiento de las responsabilidades ciudadanas (Un abstencionismo electoral en ascenso y muy alto<sup>95</sup> – *“se elige a los gobiernos con pocas personas”*- desilusión, falta

<sup>95</sup> El 90% de las personas que se abstienen de votar en las elecciones es porque tienen poca o ninguna confianza en los políticos, establece un estudio sobre el abstencionismo electoral publicado por el Comisionado Nacional de los

de opciones electorales, automarginación e indiferencia para participar, evasión de impuestos, *“la gente no siente deseo de actuar correctamente ni cumplir con la ley, porque asume que todos están actuando igual”*).

- Provoca ingobernabilidad. (*“A mayor desconfianza, menos gobernabilidad, a mayor confianza mejor gobernabilidad”*, *“hay una relación directamente proporcional entre el grado de credibilidad de los políticos y la gobernabilidad o la certeza de la ciudadanía de que se les respete sus decisiones”*).
- No permite coordinar trabajos conjuntos entre el Estado y la sociedad (*“no se construyen puentes de comunicación”*)
- Ahuyenta a la inversión extranjera (*“Los empresarios de otros países sienten que no se respeta la ley”*).
- Empobrece la participación, la fiscalización ciudadana y la veeduría pública (Sobre todo cuando hay una percepción de malos manejos en temas sensibles, como la seguridad o los sociales, *“queda desprovista la observación pública hacia ciertas decisiones”*, *“la sociedad se vuelve ajena a las decisiones públicas y pierde la confianza de impulsar proyectos”*).
- Genera un gasto desmedido en publicidad oficial que no devuelve la confianza, más bien la profundiza (*“La credibilidad se recupera con el quehacer institucional, no exagerando los logros”*).
- Debilita los liderazgos sociales y merma la ayuda internacional a grupos vulnerables. (*“La gente se siente engañada no solo por los líderes políticos, sino que también por los líderes sociales”*, *“la corrupción no solo está en el gobierno”*).
- No hay continuidad de las políticas de Estado. (Cada gobierno redefine prioridades e inicia nuevas políticas para su gestión).

### **Reconstruir la confianza y construir democracia**

Los entrevistados coincidieron en que hay desconfianza a las instituciones y que esto daña la democracia, y anotaron que reconstruir esa confianza pasa por tomar en cuenta a la ciudadanía, no como objeto de legitimación y consulta, ni cooptándola, ni desnaturalizándola, ni limitando su participación solo al ejercicio del sufragio.

El ministro de la SERNA se pronunció a favor de *“ir superando esa visión de sociedad civil como simple auditor externo, que si bien es cierto funge un papel importante en esa medida, el mejor auditor es aquel que coejecuta con el Gobierno”*.

Y sobre el sentido de la democracia, hubo algunas reflexiones: *“Un punto de acuerdo de los hondureños es que seguimos pensando que la democracia es el mejor sistema de gobernabilidad que existe, que no es perfecto pero todavía hay una confianza ciudadana en el sistema democrático”*, *“lo que no nos ha gustado es como ha funcionado la democracia hasta ahora y habrá que enseñar a nuestros jóvenes que es un sistema que deben defender y que estamos intentando construir”*.

### **c) ¿Y en términos de confianza en Honduras respecto del sistema judicial, qué le parece que está sucediendo?**

- En términos formales, el poder judicial es una de las instituciones que más se ha modernizado y hay esfuerzos de transparencia. (Cuenta con nuevas leyes: código procesal penal, código procesal civil, ley de organización de los tribunales, una ley que

---

Derechos Humanos de Honduras (CONADEH), que se basó en una encuesta nacional de 1,200 entrevistas a adultos hondureños residentes en el país. (<http://www.enlaceacademico.org/pizarra-informativa/novedad/informe-destaca-gravedad-del-abstencionismoausentismo-electoral-en-honduras/>)



regula la administración de recursos humanos y financieros, etc., se difunde la jurisprudencia sentada por algunas salas para que los jueces, abogados y cualquier ciudadano sepan cómo se dictan las sentencias y en que se basan los argumentos; se abren espacios para las quejas de los abogados públicos y las críticas).

- En términos reales, conserva métodos politizados y obsoletos para nombrar a su personal. (No hay renovación generacional, ni elementos nuevos de administración y selección, el recurso humano no es seleccionado por mérito sino que por consideraciones políticas, personales o de conveniencia)
- Sufre la misma suerte que el resto de la institucionalidad del Estado, pero los costos son mayores porque debe cumplir una función a favor de la democracia. (Los entuertos del Gobierno deben ser rectificadas por el poder judicial pero cuando el sistema de justicia –incluyendo al Ministerio Público y la policía- no funciona, hay más frustración e impotencia ciudadana. “*Si un ciudadano piensa que el Gobierno falla y en última instancia recurre al poder judicial y no recibe una respuesta oportuna, la desconfianza crece y se convierte en resentimiento. Y bajo esos parámetros es más difícil construir democracia*”).
- Practica un modelo de justicia colapsado, porque no es una justicia pareja, oportuna ni pronta, su acceso es desigual, y la investigación no es oportuna ni eficiente. (Los organismos jurisdiccionales actúan contra los que tienen menos, son más desvalidos y carecen de medios para defenderse; es un sistema que no responde a la realidad del país, que solamente regula las relaciones que dañan a los grupos de poder; un proceso puede tardar años y la gente se cansa o desiste de acudir a las instancias judiciales por la falta de recursos, no hay instancias efectivas de asistencia legal pública, ni acceso de la gente a éstas, los operadores de justicia (jueces, fiscales y policía) no realizan un trabajo efectivo y de castigo a quienes infringen la ley, porque “*la policía hace capturas y el área judicial libera*”; “*el juez juzga con lo que se le da, pero si la información no ha sido depurada, si hay inexactitud en los expedientes, entonces su trabajo será incorrecto*”; la satisfacción de la sociedad ocurre por dos vías: cuando siente que el sistema por el que confía su voto, funciona; y cuando el sistema judicial sanciona y castiga al que infringe la ley).
- No canaliza la conflictividad social con justicia (En una sociedad, siempre hay conflictos, pero el sistema que los arbitra es parcializado; a la conflictividad social, el sistema judicial responde con conflictividad de intereses).
- Su mal funcionamiento genera violencia y marginalidad, y éstas a su vez, generan temores en los jueces para impartir justicia.
- La desconfianza ciudadana aumenta cuando se confirma que los operadores de justicia están involucrados en actos delictivos, y no hay transparencia (“*La gente desconfía del sistema judicial porque hay mucha corrupción*”).

El sistema judicial conecta la democracia con otro elemento más de fondo que es el Estado, señaló uno de los académicos consultados, quien se preguntó: *¿cómo debe caracterizarse el Estado en una democracia?* Y avanzó a responder: “*Se dice que debe caracterizarse por ser un estado de derecho pero ahora se dice que también se necesita un estado de derecho democrático. Eso significa que además del cumplimiento de la ley también existen relaciones democráticas entre el Estado y la sociedad y es donde aparece el tema de transparencia y rendición de cuentas*”.

d) ¿Cuál es su nivel de confianza con respecto a los siguientes sectores?

	Mucho	Algo	Poco	Nada	N/C
1) Noticieros de televisión	1	7	6	0	1
2) Noticieros de radio	2	6	5	1	1
3) Periódicos/Diarios	2	8	4	-	1
4) Los políticos	3	3	5	4	-
5) Las Fuerzas Armadas	3	2	5	3	2
6) El Presidente de la República	2	5	4	2	2
7) Comisionado de los Derechos Humanos	2	5	3	3	2
8) Sala de lo Constitucional	1	4	4	4	2
9) Tribunales de Justicia	1	4	4	4	2
10) Policía	-	2	6	5	2
11) Gobiernos Locales	3	4	6		2
12) Tribunal Electoral	2	4	4	3	2

El mayor número de respuestas se concentra entre “algo” y “poco” de confianza. Los entrevistados se mostraron cautelosos de irse a los extremos de “mucho” o “nada”, pero si se junta “mucho y algo” y “poco y nada”, es decir, indicadores que inclinan a más confianza o a menos confianza, respectivamente, se obtienen los siguientes resultados:

+ Confianza	-Confianza
Noticieros de televisión	<b>Los políticos(63%)</b>
Noticieros de radio	Las Fuerzas Armadas
<b>Periódicos/Diarios (70%)</b>	Sala de lo Constitucional
El Presidente de la República	Tribunales de Justicia
Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	<b>Policía (77%)</b>
Gobiernos Locales	Tribunal Electoral

Algunos de los entrevistados razonaron la calificación que le dieron a ciertas instituciones, por ejemplo:

- Sobre los medios de comunicación. Al tiempo que se reconoce la labor importante que desempeñan o deben desempeñar –como fiscalizadores del poder público- se advierte que son una institución desacreditada por la politización y mercantilización de sus informaciones, por la autocensura a que por esto se someten; y por su posición no profesional ni ética frente al golpe de Estado.
- Sobre los tribunales de justicia. Se juzga el sistema de justicia que se ejerce a través de estos, y no a los jueces, que los hay de diverso tipo, “*buenos y malos*”.
- Sobre los gobiernos locales. Consideraron que algunas alcaldías cuentan con el respaldo de los ciudadanos, sobre todo en los municipios más pequeños del país o en los más pobres, no así en las grandes ciudades, donde piensan que están desprestigiados y no merecen la confianza ciudadana. Además, las municipalidades ejercen una forma de gobierno más próxima a la ciudadanía, que observa con más facilidad sus aciertos o desaciertos.

Del 22 de agosto al 3 de octubre de 2011, IPSOS, la compañía internacional de estudios de mercado, realizó para FLACSO Secretaría General, entrevistas telefónicas centralizadas a través de una encuesta telefónica, a 500 hombres y mujeres, residentes en Tegucigalpa y San Pedro Sula, entre 18 y 60 años de edad, de todos los estratos socioeconómicos, en hogares particulares, con tenencia de teléfono (**Ver Anexo 3**).

En la muestra aleatoria, con un cuestionario pre estructurado, para una duración aproximada de 20 minutos, también realizado en otras 26 ciudades, de 17 países más de América Latina, se formularon las mismas preguntas sobre el nivel de confianza a las instituciones arriba señaladas.

Un resumen de los resultados, a partir de las respuestas obtenidas, tanto por los entrevistados por IPSOS, como por los entrevistados en esta Consulta Nacional, se presenta a continuación:

AMBOS NO CONFIAN EN:	+CONFIANZA	-CONFIANZA
Políticos FFAA Sala de lo Constitucional Tribunales de Justicia Policía Tribunal Electoral		
<b>Consulta Nacional</b>	Noticieros de TV Noticieros de Radio Periódicos/Diarios Presidente de la República Comisionado Nacional de los Derechos Humanos Gobiernos Locales	
<b>Encuesta telefónica</b>		Noticieros de TV Noticieros de Radio Periódicos/Diarios Presidente de la República Comisionado DDHH Gobiernos Locales

Los niveles de desconfianza son mayores entre las personas entrevistadas por la vía telefónica (el 50 ó más del 50% no confía en ninguna de las personas e instituciones numeradas), en cambio, las personas entrevistadas para la Consulta Nacional todavía manifestaron algún nivel de credibilidad hacia los medios de comunicación, los únicos que obtuvieron valoraciones favorables, iguales o mayores a 50%.

## II. TOLERANCIA Y DISCRIMINACIÓN

**Pasando al tema de la tolerancia y las posibles discriminaciones que existan en Honduras, ¿cómo encuentra Usted que está la situación?**

Con relación al tema de **la tolerancia**, los consultados resaltaron que en Honduras se advierte:

- Una intolerancia arraigada en materia religiosa, política e ideológica, que se visibilizó e intensificó con el golpe de Estado y que coloca al país en un momento difícil: mientras las sociedades avanzan hacia una tolerancia más positiva, en Honduras se retrocede, tanto en las estructuras formales de poder hacia otros sectores –que reprimen el libre pensamiento- como en la intolerancia de sectores que siempre han estado en desacuerdo –que descalifican a las personas.
- Algunos entrevistados consideran que los niveles de intolerancia se han superado parcialmente después del 28 de junio de 2009, pero que hace falta identificar las prioridades y consensuar alrededor de ellas (“*privilegiar los puntos que nos unen sobre aquellos que nos desunen*”). Otros consideraron que persisten altos niveles de intolerancia, sobre todo al pensamiento, porque no hay debate.
- El tema de la tolerancia es una asignatura pendiente en el país, hace falta desarrollar una cultura del respeto a las ideas ajenas, de debate y de valores. El Estado debe

apostar por la prevención y la educación; y la sociedad por incidir para que los medios de comunicación contribuyan a multiplicar conductas de respeto a los demás.

Con relación al tema de **la discriminación**, las personas entrevistadas sostuvieron que:

- Hay mucha discriminación a los jóvenes, a las mujeres, a los niños, a los ancianos, a los negros e indígenas, a los grupos especiales y frente a la diversidad sexual (a todos se les excluye de oportunidades y son doble o triplemente discriminados si reúnen más de una de estas condiciones).
- Algunos consideran que se ha avanzado en temas de género con relación al pasado. (En el poder judicial por ejemplo, hay más mujeres que hombres ejerciendo funciones importantes), otras piensan que las diferencias de pensamiento que afloraron con el golpe de Estado también visibilizaron las diferencias entre hombres y mujeres.
- Las diferencias de clases sociales plantea ópticas diversas: para unos, forman parte del sistema: “*si un pobre no tiene la oportunidad de llegar a la universidad no es porque lo discriminan, sino porque no tiene los recursos*”; para otros: “*a menor nivel cultural y económico las personas son más discriminadas, sobre todo si tienen rasgos indígenas o afro descendientes*”. Pero, en general, no es un aspecto que está presente cuando se habla sobre discriminación.

Algunos de los encuestados vincularon la tolerancia y la discriminación con la violencia que se vive en el país, con el desconocimiento de la diversidad cultural o el desinterés de la gente por descubrirla (“*En la medida que aceptamos y comprendemos las diferencias entre unos y otros nos volvemos más justos*”).

**a) ¿Considera Usted que en su comunidad...?**

	Nunca	Casi Nunca	Casi siempre	Siempre	N/C
Hay personas a las que se le discrimina por ser distinto/a	1	2	7	4	1
En general, se puede confiar en la gente		2	6	5	2
Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar...		1	6	7	1
La gente me acepta tal y como soy		2	6	6	1
Se integra a las personas extranjeras			7	7	1

El mayor número de respuestas se concentra en “casi siempre” y “siempre”. Si se entiende por “nunca” y “casi nunca” como un NO y “siempre” y “casi siempre”, como un SÍ, se pueden observar los siguientes resultados, según su prevalencia:

SI	NO
<b>Hay personas a las que se le discrimina por ser distinto/a (78%)</b>	
En general, se puede confiar en la gente (84%)	
Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar... (93%)	
La gente me acepta tal y como soy (86%)	
<b>Se integra a las personas extranjeras (100%)</b>	

Las quince personas que respondieron la última pregunta consideran que a los extranjeros se les integra al país; pero también un porcentaje mayoritario piensa que en Honduras hay discriminación hacia las personas que son distintas, y salvo por esta respuesta, los resultados son de confianza, solidaridad y aceptación en las relaciones comunitarias.

Destaca el hecho de que el nivel de confianza hacia las personas de la comunidad es mayor que hacia las instituciones públicas: 84% de los entrevistados piensa que en general se puede

confiar en la gente y se advierte un sentido de solidaridad alto de las personas en la comunidad frente a problemas que se presentan.

**Los entrevistados comentaron algunas de las consideraciones expuestas en el cuadro:**

- Sobre la discriminación. Hay sectores a los que “nunca” se discrimina, que son los ricos; hay sectores que han logrado avances, por ejemplo, las mujeres (“*En el poder judicial, la mujer no se discrimina en materia de salarios, gana igual que el hombre, dependiendo de su antigüedad*”).
- Sobre confiar en la gente. Es una práctica común entre las personas con menos recursos económicos, no así entre los sectores pudientes (“*La solidaridad se encuentra “abajo”, y esa es la mejor solidaridad porque con esa gente te encontrarás en la vida cotidiana*”).
- Sobre la capacidad de ayudar. En general, hay disposición de las personas para auxiliar a otras personas, lo que no es seguro es que esas ayudas sean efectivas y les resuelvan sus problemas.
- Sobre la integración de los extranjeros al país. Hay diferentes maneras de ver a los extranjeros: se les mitifica, se les considera superiores, se piensa que lo que ofrecen es mejor. Ello también puede ser un signo de baja autoestima nacional. El país es hospitalario, no los discrimina, se intenta atenderlos bien.

Una comparación entre las respuestas de la Consulta Nacional y las obtenidas por IPSOS a los quinientos hondureños encuestados por la vía telefónica, arroja los siguientes resultados:

COINCIDEN EN:	SI	NO
Si uno tiene un problema hay alguien dispuesto a ayudar La gente me acepta tal y como soy Se integra a las personas extranjeras		
<b>Consulta Nacional</b>	Hay personas a las que se le discrimina por ser distinto/a  En general, se puede confiar en la gente	
<b>Encuesta telefónica</b>		Hay personas a las que se le discrimina por ser distinto/a  En general, se puede confiar en la gente

### III. SEGURIDAD

**a) ¿Cómo evaluaría Usted la situación de la seguridad y las políticas que los últimos gobiernos y el actual está aplicando?**

Hay coincidencia entre los entrevistados sobre el nivel alarmante que ha alcanzado la inseguridad del país, la violencia, la marginalidad y su tendencia en ascenso y de que ocupa un lugar prioritario en la agenda pública y ciudadana, aún entre los sectores más conservadores. Sin embargo, no hay acuerdo acerca de si existen o han existido políticas de seguridad para hacerle frente al problema o si se han aplicado.

Solo uno de los entrevistados hizo referencia a las expectativas que genera el desempeño de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública<sup>96</sup> y sus propuestas de ley para reformar los órganos de seguridad del Estado.

En un extremo se situaron quienes consideraron que no ha habido políticas de seguridad, *“solo respuestas a momentos coyunturales”, “documentos con hipótesis no verificadas”, “medidas recurrentes que no tienen sostenibilidad ni impacto”, “las políticas coherentes y efectivas en materia de seguridad siguen siendo una expectativa, una preocupación de la ciudadanía, así como una tarea pendiente del Estado”*.

En el otro extremo están quienes defendieron los esfuerzos de seguridad del actual gobierno, concentrados en depurar a la policía, y que lo consideraron como un proceso de transparencia, de autocrítica, de auto saneamiento y de riesgo porque expuso las debilidades de esta institución y tuvo que aceptar sus altos niveles de corrupción (*“era algo que la ciudadanía ya conocía pero no había un reconocimiento oficial”*).

Quienes argumentaron a favor de este proceso señalaron que el poder ejecutivo no tiene atribuciones para sanear todo el sistema de justicia, que incluye también al poder judicial y al ministerio público, y que estas instancias se han mostrado más renuentes a ser depuradas y transformadas.

Sobre la depuración de la policía tampoco se advierten consensos. Para algunas de las personas consultadas, el tema sigue pendiente en la agenda nacional para que los niveles de inseguridad disminuyan, y consideraron que varias iniciativas orientadas a la seguridad tropiezan con esta barrera.

Hubo quienes reconocieron la existencia de políticas de seguridad, pero consideraron que su énfasis ha sido reprimir (*“Se ha creído que la inseguridad se combatirá con fuerza y el origen del problema no es la violencia, sino la impunidad. Las políticas se deben orientar a combatir la impunidad”*) y aplicar medidas que no disuaden (*“Por ejemplo, elevar las penas”, “sacar a los militares a las calles”, “operativos de desarme”*). En su lugar, propusieron dar prioridad a la investigación para lograr castigar al que delinque, a la prevención, para atacar las causas estructurales de la violencia, y a la renovación, para apoyar a los sectores sociales más vulnerables.

Algunos consultados plantearon que hay efectivamente definición de políticas y de leyes (*“Yo, por ejemplo, tuve acceso a ver una propuesta de política de seguridad de la Secretaria de Seguridad y el documento me pareció excelente, al menos en papel”*), pero que no definen mecanismos de ejecución ni de seguimiento.

Una entrevistada advirtió otros elementos del tema de seguridad: el de la militarización, *“que es una medida que en vez de combatirse fortalece a la institución militar. Las Fuerzas Armadas no han sido formadas para tener una relación con la población sino para la guerra, y eso genera una situación de riesgo y de violaciones a los derechos humanos”*.

<sup>96</sup> Urgidos por la UNAH y por otras instancias ciudadanas creadas para incidir en el tema de seguridad, en 2012 el Congreso Nacional creó la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública, como un órgano responsable de *“diseñar, planificar y certificar el proceso de reforma integral de la seguridad pública, que incluye la propuesta de reforma de la Policía Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial, así como las recomendaciones para la readecuación de la normativa legal relacionada”*. La misma ejercerá funciones durante tres años y la integran tres personalidades nacionales elegidas por el Presidente de la República de propuestas presentadas por la UNAH, y los partidos políticos representados en el Congreso Nacional y uno nombrado directamente por él, más dos personalidades extranjeras que fueron designados por los gobiernos de Chile y Canadá.

## b) ¿Qué se podría hacer para mejorar la seguridad?

Desarrollar un proceso de participación ciudadana y de gran diálogo nacional (“es un compromiso de todos”, “debe integrar a colonias y barrios en las políticas de seguridad”) que:

- Comience por analizar la realidad económica, social, política y cultural del país a fondo, en todos los sectores (“Se puede asumir que el problema de la inseguridad es que la gente anda armada y entonces hay que hacer un desarme general, pero si ahondamos más encontramos rostros desfigurados como la pobreza, el desempleo, la insalubridad, la falta de acceso a la educación”). Y que analice también el contexto internacional que influye en la seguridad nacional, como el narcotráfico.
- Levante un inventario nacional de donde deriven respuestas sectoriales que incluyan la seguridad como parte de todo este complejo, visto de modo sistémico (“si nosotros no inventariamos la problemática en materia de seguridad no estamos en capacidad de generar respuestas”) para que las respuestas que se den estén interconectadas con otros sectores, “porque de lo contrario se tendrán respuestas desde el punto de vista del policía, el militar y el juez, de manera aislada, mientras la sociedad aguanta el problema”.
- Reflexione sobre cómo reconstruir estas instancias del sistema de seguridad y justicia y revise a fondo su sistema actual de operación, los roles y los papeles de sus funcionarios. Ya se ha dado un paso en el caso de la policía, se ha marcado una pauta para que la sociedad civil, sobre todo desde la academia, se integre a participar en la construcción de una solución urgente (“El problema es tan grande que el gobierno no tiene la capacidad para dar una respuesta solo y no sólo le corresponde a él”). Los integrantes de la policía y los operarios de justicia deben tener un perfil público (los comisionados, los oficiales, los magistrados, los fiscales, etc.) y depurarlos a fondo devuelve seguridad y confianza a la población.
- Cuento con la voluntad política del gobierno para llevar a cabo una transformación profunda del sistema policial, del Ministerio Público, de los órganos investigadores del Estado y de las autoridades judiciales (“Acá se habla de reformas y depuración de la policía pero yo estoy convencido que lo que necesitamos es una nueva policía. Eso implica la voluntad política de admitir los fracasos y reconstituir”, “el problema y la discusión va más allá de dónde debe pertenecer la policía, es más de fondo”).
- No plantee solo un sistema represivo sino que invierta en la investigación criminal bajo la dirección del Ministerio Público, como fue originalmente (“todos los días reviso juicios y en algunos casos se advierte la ausencia de investigación científica”). La ausencia de investigación criminal genera más impunidad y más inseguridad (“Podemos doblar o triplicar los policías que tenemos pero con eso no detendremos el problema”).
- Incorpore mecanismos efectivos de combate a la corrupción y programas sociales preventivos y de acceso a los servicios públicos (“Mejorar las condiciones de vida de la población contribuye a la paz social y a que la seguridad mejore”, “hay que atacar esas causas estructurales”).
- Abra espacios de credibilidad y seguimiento para las denuncias de las irregularidades que se observan en las comunidades (“desde los delitos hasta las malas gestiones de sus autoridades locales o municipales”), y que provean también mecanismos de seguridad a los denunciantes.

### Las opciones personales frente a la inseguridad

La firma encuestadora IPSOS preguntó a los 500 entrevistados por teléfono en Tegucigalpa y San Pedro Sula, si ellos o sus familias habían sido víctimas de la delincuencia en el último año, 23% respondió que ellos habían sido víctimas y 77% que no; 32% que alguien de su familia y 68% que nadie.

Sobre las medidas tomadas para hacerle frente a la delincuencia, 66% dijo que no había adoptado ninguna; 13% presentó denuncias ante las autoridades correspondientes; 10% instaló verjas y dispositivos de seguridad en sus casas; 7% acudió a noticieros de televisión; 2% se organizaron en sus comunidades; 1% contrató los servicios de seguridad privada y 1% compró un arma.

### c) ¿Cuáles de las siguientes condiciones se presentan en su comunidad?

	Nada	Poco	Algo	Mucho	N/C
1) La presencia de delincuentes	1	3	3	8	
2) Espacios públicos para la recreación	4	10	1		
3) La venta y consumo de drogas	2	3	2	8	
4) La presencia de policías	2	6	3	2	2
5) La violencia intrafamiliar		1	4	7	3
6) La seguridad en general	2	8	2	1	2

Si se entiende “nada” y “poco” como un NO, y “algo” y “mucho” como un SÍ, y se toman las respuestas que prevalecieron en unos y otros, se puede resumir lo siguiente:

SI	NO
La presencia de delincuentes (73%)	<b>Espacios públicos para la recreación (93%)</b>
La venta y consumo de drogas (67%)	La presencia de policías (62%)
<b>La violencia intrafamiliar (91%)</b>	La seguridad en general (77%)

Es importante advertir que no todas las personas consultadas quisieron hacer una valoración de las tres últimas condiciones planteadas en la pregunta, y que el cuadro anterior coloca un porcentaje tomando como el universo solo a quienes las respondieron.

Una valoración sobre la cual casi hay unanimidad es sobre la ausencia de espacios públicos para la recreación.

Sobre la base de la referida encuesta de IPSOS, se presenta a continuación un resumen de los resultados:

	Consulta Nacional	Encuesta telefónica
<b>COINCIDEN</b>	La presencia de delincuentes Escasos espacios públicos de recreación Escasa presencia de policías Escasa seguridad en general	
<b>PIENSAN QUE NADA O POCO</b>		Venta y consumo de drogas Violencia intrafamiliar
<b>PIENSAN QUE ALGO O MUCHO</b>	Venta y consumo de drogas Violencia intrafamiliar	



Los aspectos que diferencian a ambas encuestas es sobre lo menos visible: el tráfico de drogas y la violencia dentro del hogar. Es posible que quienes respondieron a la Consulta Nacional hayan basado sus respuestas en el conocimiento de un contexto de la realidad del país que los indujo a pensar que sus comunidades no están al margen de ambos problemas; y a la inversa, es posible que los consultados por la vía telefónica, como parte de una ciudadanía promedio, no haya querido comprometer sus respuestas.

#### IV. PARTICIPACIÓN SOCIAL

**La ciudadanía requiere de instancias u organizaciones que les permitan hacerse oír por las autoridades. De una lista de posibles organizaciones o instancias que puedan cumplir esa función ¿Cómo le parece que está la situación en Honduras con respecto a este tema?**

##### *a) Partidos políticos*

- No cumplen sus funciones (*“porque son el vehículo por el cual las inquietudes ciudadanas se tendrían que trasladar al gobierno, pero no lo hacen”, “se dedican más a buscar adeptos”*). No escuchan a la ciudadanía y son ajenos a ella (*“deben ser más permeables a las demandas ciudadanas y más abiertos a escuchar y hacer propuestas”*), ni generan credibilidad.
- Desempeñan un papel ambiguo. Por un lado son organizaciones cerradas donde los círculos de poder parecen solo acceder a partir de relaciones de parentesco con las estructuras partidistas. Pero a la vez también dicen ser incluyentes cuando buscan votantes. El acceso es aún más restringido para las mujeres (*“a pesar de la ley de equidad de género”*). Son grupos de “elite” que representan intereses de grupos, no a la población hondureña ni los intereses nacionales.
- Padecen de un gran déficit de propuestas ciudadanas y de cómo plantean la solución a los grandes problemas que afectan a la población (*“no proponen políticas viables”, “sus propuestas electorales son vagas, dicen, por ejemplo, que van a disminuir la inseguridad pero no explican cómo lo harán, y así en todos los temas importantes”*).
- En lugar de proyectar conciliación y convivencia, proyectan sectarismo, antagonismos y conflictividad.
- Durante procesos electorales son accesibles a la gente y escuchan las demandas que ésta les hacen.

##### *b) Sindicatos*

- No cumplen esa función (*“Lejos de avanzar pierden el papel preponderante necesario para los obreros”*) y deben tener un papel muy importante en la defensa de los intereses de sus afiliados, pero la mayoría de los trabajadores en Honduras no están afiliados a ningún sindicato, y la mayoría de los sindicatos son de instituciones públicas.
- Son instituciones excluyentes y elitistas (*“Vemos los mismos dirigentes sindicales desde hace 10, 15 o 20 años y los sindicatos”, “sus luchas son esencialmente salariales”, “... y laborales, pero no sociales”, “llevan como consigna la protección de sus grupos”, “siempre han luchado para proteger a su grupo”*).
- Los niveles de desconfianza están también infiltrados (*“Ni los trabajadores creen en sus dirigentes sindicales porque éstos únicamente se han beneficiado de manera personal”, “el tema de la corrupción ha llegado a tocar todo”, “solo pelean y hacen marchas”*).
- Han pasado por un proceso de cooptación política muy fuerte y carecen de legitimidad. (*“Han sido permeados por intereses político-partidistas, que desnaturaliza su balance entre las relaciones obrero-patrón”, “se ha desarticulado y alterado su visión de lucha”, “tienen dificultad para identificar los límites”*).

### **c) Noticieros de Televisión, d) Noticieros de Radio, e) Periódicos o Diarios**

Con anterioridad se advirtió un resultado ambivalente de las opiniones de los entrevistados con relación al nivel de confianza hacia los medios de comunicación (los medios son los que más tienen “algo” de credibilidad, pero al mismo tiempo, los que más tienen “poca” credibilidad). En este apartado los criterios son explícitos hacia los medios.

No hay diferenciaciones según el tipo de medio (radio, televisión o prensa escrita) por parte de los consultados, quienes consideraron que, en general, los medios de comunicación:

- Son espacios abiertos cuando lo que difunden coincide con lo que les interesa o conviene, y espacios cerrados si sienten amenazados sus intereses con la difusión de determinadas informaciones. Son abiertos cuando abren las vías telefónicas, pero son cerrados si *“al conductor del medio no le agrada una opinión”*,
- Pasan por varios filtros: los periodistas, los directores y los dueños (sobre los propietarios, piensan que *“pertenecen a grupos de “elite”, y sobre sus representantes, que “responden a los intereses de los grupos predominantes del país”*), lo que impide una práctica de periodismo de investigación.
- Su credibilidad es relativa, porque son selectivos, sesgados y parcializados, (*“No hay objetividad en las noticias”, “podría ser que en algunos casos hay lineamientos a seguir”*) y porque abusan de las valoraciones, denigran, descalifican y especulan sobre diferentes temas. En el lado positivo, juegan un papel importante para denunciar y son los espacios donde la ciudadanía se encuentra y expresa (*“como han crecido numéricamente dan la oportunidad para que la gente seleccione el medio de su preferencia”, “dan apertura para conocer datos”, “se abren para el desahogo de la población, pero y ¿qué se hace con eso?”*).
- Son espacios de corrupción (*“Antes que colaborar con el país, hacen un negocio de él”*).
- Su papel debe ser más de análisis y de apoyo a la ciudadanía para que pueda participar en la problemática nacional.

### **f) Militares**

- *“No tienen cultura para escuchar. Ellos están para obedecer y ejecutar órdenes solamente”* (Dr. Edmundo Orellana, ministro de Defensa, 2009). *“La mayoría de la población no tiene acceso para llegar a la institución militar y hacerse escuchar”*.
- Asumen funciones que no les corresponde, su función es la defensa del territorio nacional (*“Brindan seguridad a la ciudadanía”*). *“los vemos involucrados en campañas de salud y educación”, “la vigilancia de los bosques”*<sup>97</sup>
- No son de confianza, pero tienen más credibilidad que la policía (*“el tema de los derechos humanos afecta esa credibilidad”, “han perdido credibilidad a raíz del golpe de Estado, al volverse cómplice de un grupo que violó la Constitución de la República”, “han jugado un papel de descrédito en el Bajo Aguan al ponerse al lado de los terratenientes”; “algunos son buenos pero otros están metidos en los temas del narcotráfico”*).
- Están ganando protagonismo nuevamente porque los mismos civiles dejan en sus manos algunos temas.
- Favorecen intereses de los grupos de poder (*“Han pasado por procesos de reforma pero aun así siempre han estado a favor de los mismos”*).

<sup>97</sup> Al respecto, de las 500 personas encuestadas por IPSOS, mediante una encuesta telefónica, casi 70% estuvo de acuerdo con que las FFAA asuman funciones de ayuda en desastres naturales (69.9%), combate a la delincuencia (68%) y ayuda humanitaria (67.6%); en tanto que menos de la mitad (44%) consideró que debe participar en la represión de protestas.

- Una persona consideró que son accesibles y que en el presente gobierno han dado más apertura a dialogar con la gente.

### **g) Autoridades religiosas**

- No son interlocutores para la ciudadanía. Sus temas son espirituales, y no materiales, ni sociales (*“Muchas iglesias no están conectadas con la realidad social y no fortalecen la organización social”, “no deben estar inmiscuidas en la vida ciudadana.”*).
- Su credibilidad es relativa. Hay muy buenas – muchas veces figuras anónimas- y otras que tienen actitudes mercantiles, están a merced de grupos de elite, involucradas en la política o instrumentalizadas por el gobierno, después del golpe de Estado perdieron prestigio (*“Sin embargo, las iglesias gozan de bastante credibilidad dentro de la población”; “son miles de personas las que acuden con la esperanza de encontrar en Dios un refugio que no pueden encontrar en un ambiente de desconfianza e incredulidad”, “sigue siendo una institución confiable y creíble para la población, lo cual indica que su papel es importantísimo”*).<sup>98</sup>

### **h) Los empresarios**

- No cumplen esa función.
- Son muy diversos, los hay con un alto sentido de responsabilidad social (*“tienen cierta visión social”*), y los que solo buscan lucro personal, pero en general son conservadores.
- No son de confianza, no tienen credibilidad, menos aun los que gozan de exoneraciones fiscales y generan una percepción de que no hay un trato justo, o *“quieren hacer todos los negocios con el Estado”*, son parte del sector dominante.
- Su estrategia no es de país, es empresarial.

### **i) Organizaciones de mujeres**

- Las organizaciones que cumplen una función en la defensa de los derechos de las mujeres, se han convertido en receptoras de denuncias y voces importantes.
- Tienen credibilidad en la lucha por proteger la integridad física, moral y psíquica de la mujer, pero en los últimos años sus denuncias se han concentrado en los femicidios y no en el abordaje sobre otro tipo de problemas.
- Hacen un buen trabajo pero las rebasa la dimensión y complejidad de los problemas que abordan.
- Han bajado su perfil, hay pérdida de protagonismo y de liderazgo, no muestran un relevo generacional, mantienen vicios similares a los sindicatos, como la burocratización y la repetición de sus juntas directivas, muestran intolerancia de pensamiento (*“mujeres que piensan diferente no pueden entrar a esas organizaciones y menos trasladar sus inquietudes”*).

### **j) Organizaciones de jóvenes**

Los entrevistados coincidieron en señalar que las organizaciones de jóvenes en Honduras son inexistentes, casi inexistentes o se han debilitado (*“no hay ni siquiera movimientos estudiantiles, que podrían ser los más visibles”*). En otros de los casos, no aseveraron que no

<sup>98</sup> El citado sondeo de IPSOS detalla que de las 500 personas encuestadas, 67% son católicos, 13.4% cristianos no católicos, 15% no practica ninguna religión, y 5%, otras religiones.

existen, sino que desconocen dónde están y qué hacen (*“excepto las que están dentro de las organizaciones políticas y son eso, políticos”*).<sup>99</sup>

Sin embargo, algunas de las personas entrevistadas recalcaron la importancia de que los jóvenes se organicen (*“deben tener un papel más protagónico”, “debe fortalecerse la ayuda a este tipo de organizaciones, “deben cumplir el objetivo de visibilizar a la ciudadanía pero no hay tantas como uno quisiera”*).

### **k) Organizaciones de indígenas**

Las opiniones son disímiles, entre quienes consideran que realizan un papel muy activo, y quienes piensan que su labor es marginal.

Quienes consideraron que tienen mucha presencia en el país expresaron: *“Tienen credibilidad”, “son muy activos en la reivindicación de sus derechos en cuanto a la tierra, salud y oportunidad de empleo”, “cumplen un papel de denuncia y de demanda de derechos, sobre todo en las comunidades étnicas”, “al ser una nación multiétnica, están haciéndose escuchar paulatinamente”, “se requiere mayor trabajo para que tengan mejor representatividad”, “en general, están presentes y trabajando”*.

Quienes consideraron que no tienen una presencia importante en el país, dijeron: *“el tema es incipiente, desearía que fueran más visibles”, “sus resultados son muy pobres porque no tienen el espacio ni los medios para realizar su trabajo”, “aun vemos muchas comunidades postergadas y con altos índices de subdesarrollo”, “tienen muy poca proyección”, “se escucha poco de ellas”, “trabajan solo para grupos pequeños”, “solo buscan obtener recursos del extranjero”, “son intolerantes y polarizadas”, “no hay una organización que englobe a toda la población indígena y la afrodescendiente”*.

Sobre los niveles de influencia de estas mismas organizaciones en el gobierno, para hacerse escuchar, los 500 entrevistados por la vía telefónica por IPSOS respondieron:

Noticieros de TV	21.3%	
Sindicatos	17.8%	
Autoridades religiosas	12.8%	
Empresarios	12.1%	
Partidos políticos	7.8%	
Organizaciones de mujeres	7.8%	
Periódicos o diarios	6.2%	
Militares	5.6%	
Noticieros de Radio	4.2%	
	Redes sociales	2.4% <sup>100</sup>
Organizaciones de jóvenes	1.6%	
Organizaciones indígenas	0.4%	

<sup>99</sup> Aún para realizar esta consulta no fue posible contar con variedad de opciones para las entrevistas requeridas a jóvenes, debido a la debilidad del movimiento juvenil.

<sup>100</sup> Las redes sociales no fueron consideradas entre las preguntas de la Consulta Nacional, pero fueron visibilizadas en la encuesta telefónica, donde se colocan por encima de organizaciones tradicionales, en su nivel de influencia.

## V. 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?**

Los consultados respondieron a esta pregunta desde varias ópticas: su valoración personal sobre el significado de las protestas y movilizaciones; sus predicciones al respecto –no solo para lo que resta del año, sino a mediano plazo, el porqué lo harán o no lo harán, sus temores, y las soluciones que plantean.

**Sobre cómo valoran las protestas y movilizaciones populares:**

- Son una herramienta o una medida dentro de una estrategia global de incidencia hacia un objetivo final.
- El mecanismo de la protesta es democrático y legítimo (*“Soy una persona que desde siempre he participado en protestas y temas de justicia”, “tanto los políticos tienen un cierto motivo de desconfiar del acercamiento con la sociedad civil, como la sociedad civil de desconfiar del Gobierno”*), pero no debe perder su perspectiva de hacerse escuchar a convertirse en un instrumento de coacción y de secuestro de institucionalidades (*“Una cosa es que podamos salir a la calle y exigir derechos y otra cosa es tomar instalaciones, como por ejemplo en el sector de educación y la salud”, “avaló medidas tendientes no a suprimir o restringir este derecho pero sí a poner un poco de orden”* y *“ejercer más control”, “las manifestaciones no deben entorpecer nuestras labores, eso es inconstitucional”*), ni violentar el respeto a las personas y a los bienes materiales (*“El problema es cuando se afecta el derecho ajeno, como la circulación, la educación o el acceso a la salud, que son derechos inviolables”*).
- Las protestas son el resultado de una ciudadanía inconforme con los resultados recibidos
- Para algunos de los entrevistados, las protestas en la calle y las movilizaciones son *“la mejor forma de hacerse escuchar por las autoridades”*; para otros, en cambio: *“andar en la calle ya no ayuda”, “las medidas de protesta ya casi no funcionan”, “el problema es que la gente entra a las protestas sin ninguna estrategia”, “se ha abusado tanto de las protestas que la población se cansa y el Gobierno se acostumbra, y no se pasa a más”*.

**Sobre la tendencia en los próximos meses, con relación a las manifestaciones públicas**, solo una de las personas entrevistadas consideró que no cree que ocurra, debido a la cooptación de las organizaciones sociales *“por los partidos políticos”* y al proceso electoral a la vista (*“...protestas hay cuando a los dirigentes les conviene pero entrando a la ruta electoral no creo que haya”*).

Las **razones** que el resto de los entrevistados argumentaron para anticipar el recrudecimiento de las protestas y movilizaciones públicas, son:

- Agudización de la crisis económica y social (*“el gobierno que no ha podido detener los golpes a la canasta básica”*).
- Ausencia de señales de esperanza.
- En un año político, constituyen un mecanismo de presión para el logro de diferentes intereses.
- Profundización de procesos de privatización de los bienes y servicios públicos más importantes (el agua, la luz, el teléfono, etc.).
- Incumplimiento del gobierno a las demandas económicas del magisterio.

- No hay soluciones ni pactos por parte del gobierno a las demandas de diversos sectores, en particular, campesinos, de la salud y de la educación.
- *“Porque hasta el momento no ha habido ningún gobierno o ministro que ponga orden”.*
- Desentendimiento del Estado de las responsabilidades que le corresponden.

### **Sobre cuáles son los temores que les plantea esta situación:**

- Mayores niveles de violencia y anarquización del país
- Infiltración de intereses políticos o ideológicos.
- Más represión del Estado
- Pérdida ascendente del rol y papel histórico del Estado como regulador de la sociedad y contralor del cumplimiento de las leyes para el beneficio de las mayorías.
- Que las protestas sean apagadas con soluciones ficticias (*“con suerte, los manifestantes son llamados a reuniones o a integrar juntas que al final no resuelven nada”*).

Finalmente, **las soluciones** que propusieron:

- Un ejercicio prudente del poder público para canalizar la insatisfacción social.
- Un Estado más eficiente
- Trabajar por respuestas más rápidas a las demandas de justicia de la población.
- Los movimientos sociales, gremios y organizaciones de sociedad civil deben reflexionar sobre sus estrategias de movilización y generar un pensamiento político estratégico del que deriven sus tácticas.

De acuerdo a las respuestas que sobre este mismo tema dieron los 500 hondureños consultados por IPSOS, a través de la vía telefónica, el 15.9% piensa que las manifestaciones en las calles y las movilizaciones públicas son una forma de la ciudadanía para hacerse escuchar por los gobiernos.

Estas formas de manifestarse incluyen desde las expresiones más pacíficas, como manifestaciones en las vías públicas (9.3%), bloqueos y cierres de calles (4%), pasando por otras más provocadoras, como quema de llantas (2%) y toma de propiedades privadas (0.6%) que fueron las menos acuerpadas.

Sin embargo, para estos mismos entrevistados, el ejercicio más efectivo para hacerse escuchar es el voto, a favor del cual se pronunciaron 41.5% de los consultados en la encuesta telefónica, en tanto que expresiones también pacíficas como la recolección de firmas (13.3%) y las huelgas (9.9%) fueron consideradas entre las más adecuadas.

Y si bien, este grupo no pareció confiar en los medios de comunicación, como se muestra en la primera parte de esta consulta, las manifestaciones de ideas a través de estos medios tradicionales figuraron entre las primeras cinco formas efectivas que la ciudadanía puede tener para buscar un acercamiento a las autoridades públicas y hacerles escuchar sus demandas.

### **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Los temas que acá se abordan abren a su vez un abanico de planteamientos de nuevas temáticas, muchas veces propositivas, por parte de los entrevistados, o reflexiones que tienden a conceptualizar e interpretar los grandes problemas del país, como la justicia, el avance de la democracia, la conflictividad social, las falencias de la democracia, más que los vacíos jurídicos, los vacíos sociales y de respuesta pública, entre muchos.

Se advierte también una preocupante brecha entre la masa crítica y el ciudadano de a pie, que se pone de manifiesto en el *vis a vis* de las dos consultas: la Nacional y la realizada por la vía

telefónica. Algo cuadra, pero también mucho las diferencia, que es la mirada más a fondo y de país, que descubre más allá de lo visible.

Los entrevistados cuestionan el control del Estado por parte de los grupos de poder que se colocan por encima de la ley y que vuelven normal lo anormal, estructural lo coyuntural, permanente lo pasajero, quebrantable la ley e intocable su fuerza. Su coincidencia frente a ello se advierte cuando responden a preguntas abiertas o cerradas, como portadores de una ideología liberal o más conservadora, inmersos en la maraña del poder o pregonando independencia, y al margen de cuál sea su edad, su género o su quehacer.

Teóricamente, el instrumento de aplicación de la Consulta Nacional contiene cinco preguntas, pero su aplicación abre espacio –no a más preguntas, porque no es ésa la técnica- sino a una multiplicidad de respuestas que hubo que sistematizar, no solo bajo el paraguas de la interrogante, sino bajo otros conceptos que se abrieron paso, y que enriquecen el debate puntual.

De tal manera que las respuestas de los entrevistados derivan en nuevos temas que no aborda directamente el instrumento metodológico aplicado, como la corrupción, la opacidad del quehacer público, un sistema de justicia colapsado, la impunidad, las políticas represivas, entre otras.

Sin embargo, también estuvieron ausentes otros temas que debieron aflorar, como la crisis económica, la cuota del crimen organizado en la violencia, la deuda pública, otras formas de inseguridad (la jurídica, la ambiental, la social, etc.), pero quizá ello se explique porque los niveles de inseguridad ciudadana en el país rebasa la capacidad de análisis de otras dimensiones de la seguridad.

Aunque en las puntuaciones finales se advierten diferencias mínimas con relación a los medios de comunicación (más influyentes los de la televisión, según los resultados de la consulta telefónica, y con más credibilidad los escritos, según la consulta nacional), las diferencias son mínimas. En futuras consultas quizá sea mejor abreviarlo por “medios de comunicación” y no por cada tipo de medio.

También será importante a futuro incorporar una visión sobre las redes sociales y el mundo digital que se abre paso en el interés cotidiano de la gente.

Vale advertir que éstas –la consulta nacional y la telefónica- devuelven una mirada urbana del país y su percepción. Acercamientos futuros a la valoración de la ciudadanía, quizá merezcan en lo sucesivo tomar en cuenta al sector rural, que sigue siendo mayoritario, y el más relegado.

Igual atención talvez deba ocupar a futuro la percepción que la masa crítica del país y la ciudadanía en general tienen sobre la academia como un puente de mediación ante el Estado, a través del desarrollo de análisis y propuestas para la formación y la transformación.

## ANEXO 1

### *Lista de entrevistados*

#### Parlamentarios

**Edmundo Orellana.** Catedrático de la Facultad de Derecho, UNAH, ministro de Gobernación y Justicia, de Relaciones Exteriores y de Defensa (entre 2006 y 2010), diputado por el Partido Liberal (2006-2010), primer Fiscal General de la República (1994- 1999), embajador ante la ONU (1999).

**Patricia Mendoza.** Candidata a diputada suplente por el departamento de Francisco Morazán, por el Partido Nacional, por el Movimiento Azules Unidos, del actual presidente del Congreso Nacional, Juan Orlando Hernández, precandidato oficialista a la Presidencia de Honduras. (Candidata propietaria: Marielos Castellanos)

#### Poder Ejecutivo

**Rigoberto Cuéllar.** Ministro de Recursos Naturales y Ambiente

**Miriam Guzmán.** Comisionada del Instituto de Acceso a la Información Pública

#### Poder Judicial

**Ingrid Ramos.** Juez coordinadora del Juzgado de Letras Civil de Francisco Morazán. CSJ

**Carlos David Cáliz.** Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. CSJ

#### Autoridades Municipales

**Doris Gutiérrez.** Séptima regidora municipal del Distrito Central, ex diputada de la UD.

**Estela Hernández.** Novena regidora municipal del Distrito Central. Partido Nacional

#### ONG

**Suyapa Uclés.** Comisión Acción Social Menonita.

**Cinthia María Pérez.** Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ)

**Carlos Palacios.** Secretaría de pueblos indígenas.

#### Derechos Humanos

**German Enamorado.** Fiscal Derechos Humanos, Ministerio Público

#### Académicos

**Marco Tulio Medina.** Decano de la Facultad de Ciencias Médicas. UNAH

**Eugenio Sosa.** Catedrático carrera de Sociología. UNAH

**Lily Caballero.** Directora de la Maestría de Gestión Social Urbana. UNAH



ANEXO 2.

**Instrumento aplicado**

**Consulta Nacional sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina**

Nombre:

Cargo:

Fecha:

**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 Honduras respecto del sistema judicial, qué le parece que está sucediendo?

Entre “Mucho” “Algo” “Poco” o “Nada” ¿cuál es su nivel de confianza con respecto a los siguientes sectores?

	<b>Mucho</b>	<b>Algo</b>	<b>Poco</b>	<b>Nada</b>
	1	2	3	4
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) Comisionado de los Derechos Humanos				
8) Sala de lo Constitucional				
9) Tribunales de Justicia				
10) Policía				
11) Gobiernos Locales				
12) Tribunal Electoral				

**2. Pasando al tema de la tolerancia y las posibles discriminaciones que existan en Honduras, ¿cómo encuentra Usted que está la situación?**

- a) ¿Considera Usted que en su comunidad...?

	<b>Nunca</b>	<b>Casi Nunca</b>	<b>Casi siempre</b>	<b>Siempre</b>
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 integra a las personas extranjeras				

**3. Como Usted sabe los temas de seguridad son una preocupación muy prioritaria en Honduras: 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?  
 c) ¿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				

**4. 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 Honduras con respecto a 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

1. 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?

**ANEXO 3.**

**Perfil de las personas entrevistadas por IPSOS por la vía telefónica, pertenecientes a las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula.**

Rango de edad		Femenino	Masculino	Primaria	Secundaria	Superior
	%					
18-24	22.1	22.1	29.1	16.6	41.5	38.4
25-29	19.1	20.8	16.8	20.1	17.0	17.9
30-34	8.4	9.0	7.7	6.1	12.2	13.7
35-39	10.3	13.1	6.8	10.2	11.0	9.9
40-44	16.4	14.1	19.4	22.7	4.1	7.2
45-49	6.1	6.3	5.8	6.4	5.8	5.2
50-54	5.0	4.7	5.5	5.1	4.9	4.7
55-60	9.4	9.9	8.9	12.8	3.5	3.0
Total %	99.8	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total personas	500.0	283.3	126	321.6	122.1	56.3



*Gobernabilidad y Convivencia Democrática  
en América Latina*

*Consultas Nacionales*

**Caso El Salvador**

Ligia Fuentes



## **El caso de El Salvador**

Ligia Fuentes <sup>101</sup>

### **Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina:**

#### **I. Marco general del estudio**

En el marco del proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en su Fase II que coordina la Secretaría General de la FLACSO, se han llevado a cabo Consultas Nacionales sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID).

Las consultas nacionales realizadas han sido hechas por medio de entrevistas a personalidades nacionales claves (Anexo 1 - Listado de Personas Entrevistadas), para valorar en qué medida está presente el tema de la convivencia democrática en la agenda nacional. Además se ha buscado contrastar estas consultas por medio de una herramienta cualitativa la información cuantitativa de una selección de preguntas del II Estudio de Opinión realizado en la Fase II del Proyecto, durante el año 2010, para extraer una visión regional ya que el estudio ha abarcado a 28 ciudades de 18 países (Flacso-Aecid, 2010<sup>102</sup>), tratando temas que oscilan desde la confianza en diferentes instituciones, y como esto afecta la democracia y la participación ciudadana. Así como también se ha preguntado sobre diferentes percepciones que existen sobre discriminaciones en la sociedad salvadoreña y sobre reformas que han incidido en la democracia o en la seguridad del país.

#### **II. Gobernabilidad y convivencia democrática desde la perspectiva de tomadores de decisión**

En concordancia con el estudio de Flacso-Aecid (2010), denominado “Estudio de Opinión sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina 2009-2010”, se evalúa la perspectiva que tienen diferentes actores en torno a la gobernabilidad y convivencia democrática a través de indicadores sobre cultura política, apoyo al sistema político, participación social, resolución de conflictos y coyuntura.

Al igual que el estudio anterior se indaga sobre la percepción de los entrevistados respecto al desempeño de diversas instituciones, a través de una evaluación general del grado de confianza en las mismas, ya sean estas sociales o políticas, donde los resultados muestran que tanto la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) como los la Sala de lo Constitucional de El Salvador (Tribunales Constitucionales), han sido las instituciones, a las que todos los funcionarios y representantes de instituciones han manifestado que consideran que en general los salvadoreños poseen mucha o alguna confianza, seguidos por los Medios de Comunicación, las Fuerzas Armadas y los Gobiernos Locales.

---

<sup>101</sup> Investigadora FLACSO-El Salvador.

<sup>102</sup> Fuente: IPSOS – FLACSO. Estudio de Opinión sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina 2009-2010 (2010)

**Tabla 1**  
**Opiniones sobre confianza en instituciones**  
**(porcentaje mucha y alguna confianza)**

	FLACSO- AECID (2012)	FLACSO- AECID (2010)	IUDOP (2009)
Procuraduría de los Derechos Humanos	100.0%		
Tribunales Constitucionales	100.0%		
Noticieros de televisión	92.3%	51.5%	43.6%
Noticieros de radio	92.3%	43.7%	
Periódicos/Diarios	76.9%	39.7%	
Las Fuerzas Armadas	84.6%	50.1%	57.2%
Gobierno Local/ Alcaldías	76.9%		
El Presidente de la República	76.9%	60.2%	
Tribunal Supremo Electoral	69.2%		
Tribunales de Justicia	38.5%		
Policía Nacional Civil	30.8%		
Partidos Políticos	7.7%	15.9%	24.6%

*Fuente: Elaboración propia en base a resultados de las entrevistas y documento Flacso – Aecid (2010).*

Las causas de confianza en la PDDH mencionadas por los entrevistados son diversas, desde ser una institución autónoma, imparcial y que atiende diversas quejas de sectores de todas los grupos sociales y económicos, hasta su efectividad en la resolución de conflictos y ser una de las instituciones que más ayuda a los ciudadanos salvadoreños a hacerse escuchar ante las autoridades gubernamentales.

La confianza que se otorga a la Sala de lo Constitucional (Tribunales constitucionales), en la percepción de los entrevistados, se debe principalmente a la reciente actuación de los últimos años, por la emisión de resoluciones que se apegan a la interpretación de la ley y de la Constitución de la República, sin buscar beneficiar o perjudicar a ningún sector social o económico, con independencia política, y por impulsar reformas que buscan la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia y del estado de derecho.

Además, en comparación con el estudio de Flacso – Aecid 2010 los entrevistados consideran que existe una mayor confianza en instituciones como la iglesia por su naturaleza, por ser organizaciones basadas en la fe y que constituyen un respaldo o esperanza hacia las difíciles situaciones de la vida diaria que pasan las personas, y también hay confianza hacia instituciones como la Fuerza Armada, por su cumplimiento de los Acuerdos de Paz de Chapultepec (1992) que dio por finalizada la guerra civil de los años 80, y por ser una institución que actualmente participa en actividades de seguridad ciudadana, apoyando a la Policía Nacional Civil (PNC), quien a su vez es considerada por los entrevistados como una de las instituciones en las que la población salvadoreña posee menor confianza, y citan diferentes razones de esta desconfianza, como las siguientes:

- Involucramiento de miembros de la PNC en delitos.
- Abuso de poder de la policía.
- No ayudan a la comunidad, sino que perjudican.
- Corrupción
- Falta de independencia
- Poca efectividad ante denuncias.

Los partidos políticos e instituciones políticas como la Asamblea ocupan el último lugar de confianza de la población salvadoreña, por ser instituciones vistas como grupos con intereses

particulares, corruptos, con poca transparencia, poca ética, falta de prácticas democráticas internas en los partidos políticos, instituciones con mucha polarización, personas con poca seriedad, no trabajan en favor del país, no se les aplica la ley como al resto de ciudadanos, no tienen una actuación ideológica (actuación igual o similar en temas, procesos, etc.), y además por prácticas como realización de acuerdos o negociaciones entre partidos que no favorecen a la población sino a los partidos políticos.

Esta desconfianza en los partidos políticos y en instituciones como la Asamblea Legislativa, debilitan la democracia, por diferentes razones mencionadas: se deslegitima la democracia, debilita la institucionalidad, aleja a los ciudadanos de los funcionarios, se pierde credibilidad, afecta la participación ciudadana (desincentivando la afiliación a partidos políticos, no se abren espacios para la participación en los mismos, y también incentiva el abstencionismo en las elecciones)

Uno de los entrevistados menciona que la población está desmotivada actualmente a participar en procesos electorales porque la gestión pública no resuelve sus problemas, y no se animan a involucrarse en un sistema político que no está diseñado para resolver los problemas, esto puede reflejarse en la tasa de ausentismo en las elecciones de marzo del 2012<sup>103</sup>, ya que a pesar el padrón electoral aumentó en un 76.5%, entre 1994 y 2012, como consecuencia de la integración de jóvenes que año con año cumplen la edad para ejercer el derecho al sufragio, sin embargo la cantidad de personas que no se presentaron a votar aumentó en un 92.9%, entre 1994 y 2012. Las elecciones con mayores porcentajes de ausentismos fueron las de 2003 (59%) y 2012 (50.9%).

El sistema judicial está también formado por una serie de instituciones débiles según la opinión de los entrevistados, y en su percepción consideran que la población salvadoreña tiene poca confianza en el sistema debido a que los hechos delictivos denunciados no son perseguidos, tampoco le informan a los denunciantes sobre el proceso, y a pesar de que sí hay muchas detenciones, la gran mayoría de los casos no son procesados judicialmente. Y también se mencionan casos en que los jueces son influenciados, o coartados.

Esto también puede verse reflejado en las opiniones que tienen los entrevistados sobre las condiciones que existen en El Salvador, en donde el 100% de los mismos considera que existe mucha o alguna presencia de delincuencia en el país, 92.3% también señala que hay mucha o alguna venta y consumo de drogas y violencia intrafamiliar, el 46.5% menciona que hay mucha o alguna presencia de policías, el 30.8% por su parte dice que hay alguna condición de seguridad en general en el país y únicamente el 15.4% expresa que existen algunos espacios públicos para la recreación.

---

<sup>103</sup> Comentarios generales sobre resultados de elecciones legislativas y municipales del 11 de marzo del 2012 “Coyuntura, Revista de Análisis” FUNSALPRODESE, 2012



**Tabla 2**  
**Opiniones sobre condiciones existentes**

Qué condiciones considera que existen en El Salvador (ponderada respuestas mucha y alguna)	FLACSO-AECID (2012)	FLACSO-AECID (2010)	Cuáles de las siguientes condiciones se presentan en su comunidad (incluyendo siempre y casi siempre)
Presencia de delincuentes	100.0%	62.0%	presencia de delincuentes
Espacios públicos para la recreación	15.4%	53.8%	falta de espacios de recreación
Venta y consumo de drogas	92.3%	46.5%	Venta y consumo de drogas
Presencia de policías	46.2%	60.6%	falta de policías
Violencia intrafamiliar	92.3%		
Seguridad en general	30.8%		

*Fuente: Elaboración propia en base a resultados de as entrevistas y documento Flacso – Aecid (2010)*

Pasando al tema de tolerancia y posibles discriminaciones que existen en el país, el 100% de entrevistados indica que existen diferentes formas de discriminación en El Salvador, siendo las principales mencionadas: por género, por edad (sobre todo jóvenes pobres o adultos mayores), por lugar donde viven, por preferencia sexual, o por etnia, en concordancia con la mayoría de opiniones sobre las que el informe Flacso – Aecid (2010) establece como razones por las que las personas ha sido discriminado, en donde el 13.7% manifiesta haber sido discriminado por ser pobre y otro 7.3% por donde vive, y donde nuestros entrevistados consideran que las formas de discriminación ahora son más complejas, que existen barrios o escuelas para ricos y barrios o escuelas para pobres, o existe discriminación hacia personas de municipios completos conocidos como de alto índice delincuencial, y de igual forma consideran que existen estereotipos de lo que las personas deben ser o parecer y culturalmente se discrimina a los que son diferentes, o que no corresponden a las ideas que nos han sido inculcados por los padres o través de la educación.

Para el caso de las discriminaciones hacia las mujeres, se menciona que se ha avanzado y que hay muchos esfuerzos impulsados por organizaciones de mujeres, programas de gobierno y leyes que han venido favoreciendo la mayor participación, al acceso y al cumplimiento de los derechos de las mujeres, sin embargo se siguen viendo casos de mujeres que ocupan puestos de trabajo similares o idénticos a ocupados por hombres pero con menor salario.

Por otro lado también se señala que los salvadoreños en lugar de discriminar a los extranjeros, estos son integrados con facilidad a la sociedad, y hasta con trato especial sobre todo si son de países anglosajones. Aunque si mencionan que la discriminación de los salvadoreños hacia otros extranjeros se presenta mayormente hacia trabajadores migrantes como el caso de Nicaragüenses en el país, o si son extranjeros de raza negra o indígenas.

En cuanto a las políticas de seguridad, como uno de los aspectos medulares de la democracia en El Salvador, todos los funcionarios y tomadores de decisión entrevistados manifiestan que los últimos gobiernos y el actual invierten más en medidas que atacan las causas y no las consecuencias de la violencia y delincuencia en el país, en concordancia con el estudio anterior de Flacso- Aecid (2010), donde se menciona que los altos niveles de inseguridad y violencia saturan la capacidad de las instituciones, y las orillan a tomar decisiones de implementación rápida y de forma inconsulta en el afán de “hacer algo” que puede llegar a empeorar la situación.

Los entrevistados consideran que existe una serie de medidas que pueden mejorar la situación de seguridad del país, entre las que se pueden mencionar:

- Desideologizar y despolitizar el problema (y no ser usado con objetivos electorales)
- Mejorar y depurar el sistema judicial (mayores fortalezas en la persecución del delito, en el cumplimiento de la ley)
- Destinar más recursos al tema de seguridad, sobre todo para prevención
- Invertir en investigación criminalística
- Fortalecimiento institucional, sobre todo de la policía
- Mayores programas de prevención y menores de represión
- programas de Reinserción y rehabilitación
- Fortalecer el cumplimiento de la ley (de forma igualitaria, sin excepciones a políticos o funcionarios)
- Fomentar la voluntad política y la capacidad de los funcionarios
- Atacar las causas estructurales de la violencia: mayor y mejor educación, combate a la pobreza y discriminación por falta de condiciones buenas para vivir, organización del crecimiento urbano, sensibilización y rescate de valores, mejorar programas de salud, más espacios públicos, etc.
- Atacar el narcotráfico, tenencia de armas, etc.
- Planes y políticas públicas integrales y sostenibles (de largo plazo)
- Mayor vigilancia y control de sitios de ventas de drogas o puntos de asalto (u otros delitos)
- Que exista respuesta en cada etapa del proceso: denuncias, persecución del delito, proceso judicial, etc.
- Mejorar el diálogo entre grupos sociales
- Apoyar la reducción de la pobreza, y la mejora de los ingresos de las comunidades.

En los temas de Seguridad, tomando la definición del Estudio Flacso – Aecid (2010), la percepción de la seguridad puede ser entendida como el cúmulo de riesgos y miedos que la gente experimentan por vivir en un medio con altos niveles de criminalidad violenta, y a pesar de esta percepción de la población ante la violencia y seguridad del país, los entrevistados manifiestan que los salvadoreños son considerados solidarios, ayudándose unos a otros, en concordancia con el estudio anterior que mostraba que un 47.5% de la población pensaba que se puede confiar en la gente, y donde un 71.6% manifestaba que hay alguien dispuesto a ayudar cuando existen problemas. Esta confianza aun existe pero va en detrimento por la violencia e inseguridad, por la falta de interacción entre las personas, por falta de espacios públicos de recreación, entre otras consideraciones mencionadas.

Por otro lado, en cuanto a las organizaciones que cumplen mejores roles para escuchar a las personas y representar a los ciudadanos o ayudarlos ante las autoridades gubernamentales, las más mencionadas por los entrevistados son las iglesias, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y también la sociedad civil organizada a través de ONGs, gremiales, etc. aunque además nos mencionan que deben ser fortalecidas. Los noticieros de televisión y radios (sobre todo radios comunitarias) son otras instituciones que ayudan a las personas a hacerse escuchar ante las autoridades, así como también las redes sociales, que fueron frecuentemente mencionadas en las entrevistas, como un mecanismo o herramienta que está tomando mayor relevancia y que está incidiendo en decisiones en el país, ya que este espacio o herramienta ha sido utilizado para impulsar la movilización social masiva, para denuncia de actos de corrupción o abuso de instituciones políticas como la Asamblea Legislativa, y para mostrar el apoyo y aprobación de la actuación de funcionarios o instituciones que trabajan por temas en favor del país, o por mantener el estado de derecho, como lo ha hecho la Sala de lo Constitucional en sus sentencias emitidas en el periodo 2009-2011 (para mayor referencia ver “Pulso Electoral, Iniciativa Social para la Democracia, San Salvador Septiembre- Octubre 2011).

En relación a la percepción que se tiene sobre los sindicatos, la mayoría de los entrevistados no consideran que estas instituciones cumplen el rol que debería, en cuanto a ser quienes

representan los derechos laborales de sus miembros, y consideran que estas instituciones se han debilitado en las últimas dos décadas, aunque este dato difiere de los resultados Flacso – Aecid (2010) en donde a consideración de la población, y ocupando el segundo lugar en importancia, un 12.7% expresaron que puede ayudar a las personas a hacerse escuchar ante las autoridades, y también a otro 12.7% de la población que tiene la misma opinión de los partidos políticos. Aunque según comentarios de los funcionarios entrevistados, es necesaria una ley de partidos políticos en El Salvador, que ayude a consolidar la democracia y avanzar a mayores niveles de participación ciudadana.

### III. Conclusiones Generales

Apoyando las conclusiones de Flacso- Aecid (2010), los diferentes funcionarios, representantes de instituciones y tomadores de decisión entrevistados pueden abonar a la reflexión alrededor de los temas hablados, en donde las principales conclusiones o reflexiones son las siguientes:

- a) Sobre tolerancia y discriminación, es necesario estudiar la evolución de las diferentes formas de discriminación que surgen con el desarrollo de las sociedades, y de condiciones que permiten relaciones de poder diferentes entre grupos sociales, y eso aunado a la situación de delincuencia y violencia que vive el país se vuelve un factor relevante de atención de políticas, en donde deben formularse e impulsarse programas y planes que favorezcan la inclusión de diferentes grupos que están siendo discriminados, o donde sus derechos están siendo violentados, o donde se está marginalizando por situaciones socioeconómicas de nacimiento que limita las condiciones de vida y el acceso a oportunidades.

Se piensa que pueden impulsarse planes educativos inclusivos hacia desarrollar en niños y niñas aspectos que contribuyan a la integración de la equidad de género en su vida. Así como también impulsar medidas y acciones punitivas a prácticas discriminatorias, sobre todo en el mercado laboral, para que haya un cumplimiento de derechos laborales y esto sea la base de la mejoría de las condiciones sociales y económicas, sobre todo de jóvenes de escasos recursos.

- b) Sobre la gobernabilidad y confianza de la población salvadoreña en las instituciones, se considera necesario y urgente velar por el cumplimiento de las leyes y el mantenimiento de estado de derecho, en donde todos los ciudadanos son iguales ante las leyes, y velar por que exista menor corrupción y más efectividad en los procesos de instituciones públicas, sobre todo de las del sistema judicial, para que esto sea la base de una democracia con transparencia y justicia.
- c) Sobre la participación, en general se considera que este tema debe de apoyado y dirigido hacia el fortalecimiento y consolidación de la sociedad civil, así como también la mayoría de entrevistados expresa necesaria la creación de la ley de partidos políticos, en donde realmente se establezcan ejercicios democráticos y espacios de participación en la toma de decisiones de funcionarios públicos, además de fortalecer el ejercicio ciudadano de participar no solamente con el voto, sino también en el proceso de rendición de cuentas que deben seguir los gobiernos ante sus electores, para poder realmente verificar que los funcionarios cumplen las expectativas de los ciudadanos y si resuelven los problemas que les afecta; de esta forma puede disminuirse la brecha entre funcionarios y ciudadanos, y este ejercicio fortalecería la democracia, la participación ciudadana, la transparencia, el cumplimiento de la ley, y la gobernabilidad de El Salvador.

- d) Sobre la seguridad, se cree que los gobiernos deben cambiar la forma en que están tratando de resolver los problemas de delincuencia y violencia de El Salvador, la mayoría de funcionarios y tomadores de decisión entrevistados coincide que el país necesita avanzar y contrarrestar las causas del problema, y para esto existen a la fecha suficientes estudios de diagnóstico y análisis de la situación de inseguridad. De todas las sugerencias dadas por los entrevistados, se consideran relevantes principalmente la inversión sobre todo en programas de prevención, y buscar formas de abordar los problemas estructurales de pobreza y marginalización sobre todo de jóvenes de municipios pobres o violentos, para que de esta forma se pueda avanzar hacia mejores condiciones de equidad social que desencadenen un clima de seguridad y bienestar.
- e) Sobre el Sistema Judicial, es importante resaltar la necesidad de un sistema que garantice el estado de derecho, en donde pueda llevarse a cabo la verdadera gobernabilidad y convivencia democrática, en un ejercicio de derechos y de cumplimiento de la ley. Este es un factor indispensable para que El Salvador pueda avanzar hacia un estado que garantice un nivel de justicia mínima requerido, que vele por la igualdad de los salvadoreños y salvadoreñas ante la ley.

La necesidad de fortalecer las instituciones del sistema judicial, desde la Corte Suprema de Justicia, Fiscalía General de la Republica, Juzgados a todo nivel, y sobre todo la Policía Nacional Civil, es un factor que debe ser considerado prioritario y previo al impulso de cualquier otra reforma que beneficie la seguridad, la igualdad, la participación y la democracia de El Salvador

**ANEXO 1**  
**Listado de Personas Entrevistadas:**

<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Institución</b>
1. Lic. Ana Vilma de Escobar	Diputada Propietaria Grupo Parlamentario ARENA	Asamblea Legislativa
2. Sr. Douglas Leonardo Mejía Avilés	Diputado Propietario Grupo Parlamentario GANA	
3. Dr. William Pleitez	Coordinador del Informe sobre Desarrollo Humano	PNUD El Salvador
4. Sra. María Elena de Alfaro	Presidenta	Fundación Empresarial para la Acción Social (FUNDEMÁS)
5. Lic. Rodolfo Ernesto González	Magistrado Sala de lo Constitucional	Corte Suprema de Justicia
6. Lic. Rhina Ramos	Juez de Familia	Tribunales de Justicia
7. Lic. Ramón Villalta	Director Ejecutivo	Iniciativa Social para la Democracia (ISD) <a href="mailto:directorejecutivo@isd.org.sv">directorejecutivo@isd.org.sv</a>
8. Lic. Walter Gerardo Alegría	Procurador Adjunto, derechos civiles y personales	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
9. Licda. Georgina Villalta	Procuradora Adjunta para la Niñez y la Juventud	
10. Licda. Sandra de Barraza	Directora de Proyección Social y Programas Especiales	Universidad Dr. José Matías Delgado
11. Andrew Cummings	Director Maestría de Desarrollo Económico Local	Universidad Centroamericana
12. Dr. Ricardo Córdova	Director	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO
13. Mirna Benavides	Directora	Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico FUNSALPRODESE

ANEXO 2

**Instrumento aplicado para las consultas nacionales sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina**

Estamos realizando un estudio sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en El Salvador, para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), por lo cual solicitamos unos minutos de su valioso tiempo. Su opinión será de mucha utilidad para nuestro análisis y por consiguiente solicitamos responder las siguientes preguntas:

**Encuesta inicial:**

Cuales considera usted que es la cantidad de confianza de la población de El Salvador en las siguientes instituciones (*Apoyo al sistema político*):

	Mucho	Algo	Poco	Nada
1) Noticieros de televisión				
2) Noticieros de radio				
3) Periódicos/Diarios				
4) Partidos Políticos				
5) Las Fuerzas Armadas				
6) El Presidente de la República				
7) Procuraduría de los Derechos Humanos				
8) Tribunales Constitucionales				
9) Tribunales de Justicia				
10) Policía Nacional Civil				
11) Gobierno Local/ Alcaldías				
12) Tribunal Supremo Electoral				

Qué condiciones considera que existen en El Salvador (*Participación social*):

	Mucho	Algo	Poco	Nada
1) presencia de delincuentes				
2) Espacios públicos para la recreación				
3) Venta y consumo de drogas				
4) Presencia de policías				
5) Violencia intrafamiliar				
6) Seguridad en general				

**Entrevista:**

Solicitamos amablemente responder las siguientes preguntas:

1. ¿Cuales son las 3 instituciones en las que usted considera que la población salvadoreña posee más confianza? ¿Y por qué? (*Apoyo al sistema político*)
  - a. 1
  - b. 2
  - c. 3

---



---



---



---

2. 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 La Asamblea. (*Apoyo al sistema político*)

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 El Salvador respecto del sistema judicial, qué le parece que está sucediendo?

---

---

---

3. Pasando al tema de la tolerancia y las posibles discriminaciones que existan en El Salvador, ¿cómo encuentra Usted que está la situación? (participación social y cultura política)

---

---

---

4. ¿Qué condiciones considera que deberían ser impulsadas para favorecer la tolerancia (¿Y qué instituciones deberían impulsarlas?)(condiciones políticas, económicas, sociales) (cultura política)

---

---

---

5. ¿Existe discriminación en el país? No Si (participación social)

a. ¿Cuál considera que es la principal razón de la discriminación?

---

---

---

b. ¿Considera que las y los salvadoreños confían unos en los otros?, ¿se ayudan entre sí?

c. ¿Considera que los extranjeros son integrados a la sociedad?

---

---

---

6. Como Usted sabe los temas de seguridad son una preocupación muy prioritaria en nuestro país: Delincuencia, drogas, violencia intrafamiliar (coyuntura)

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?

---

---

---

7. 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. (Participación social)

- 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

¿Cómo le parece que está la situación en El Salvador respecto a este tema?

---

---

---

a) ¿Cuáles de estas instituciones permiten a la ciudadanía expresar sus necesidades y opiniones?

---

---

---

8. 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? (Participación social y resolución de conflictos) (coyuntura)

---

---

---

9. ¿A su criterio cuáles son las principales formas en que la población salvadoreña expresa sus necesidades u opiniones a las autoridades gubernamentales? (Participación social)

---

---

---

a. ¿y podría mencionar su opinión sobre las diferentes formas de expresión y si considera que la población logra sus objetivos? (con protestas, movilizaciones, etc.)

---

---

---

10. ¿A su criterio cuáles son las principales formas de participación de la población salvadoreña? (Participación social)

---

---

---

11. ¿Qué reformas considera usted que han sido realizadas en los últimos 10 años que han incidido positiva o negativamente.....? (coyuntura)

a. La Participación

---

---

b. La Democracia

---

---

c. La igualdad

---

---

d. La seguridad

---

---

¡Muchas Gracias por su colaboración!



ANEXO 3

Resultados completos de la encuesta inicial a la entrevista

	Mucho	Algo	Poco	Nada
1) Noticieros de televisión	38.5%	53.8%	7.7%	
2) Noticieros de radio	38.5%	53.8%	7.7%	
3) Periódicos/Diarios	15.4%	61.5%	23.1%	
4) Partidos Políticos		7.7%	46.2%	46.2%
5) Las Fuerzas Armadas	46.2%	38.5%	15.4%	
6) El Presidente de la República	23.1%	53.8%	23.1%	
7) Procuraduría de los Derechos Humanos	53.8%	46.2%		
8) Tribunales Constitucionales	46.2%	53.8%		
9) Tribunales de Justicia		38.5%	53.8%	7.7%
10) Policía Nacional Civil		30.8%	69.2%	
11) Gobierno Local/ Alcaldías	23.1%	53.8%	23.1%	
12) Tribunal Supremo Electoral		69.2%	30.8%	

	Mucho	Algo	Poco	Nada
1) presencia de delincuentes	92.3%	7.7%		
2) Espacios públicos para la recreación		15.4%	84.6%	
3) Venta y consumo de drogas	61.5%	30.8%	7.7%	
4) Presencia de policías	7.7%	38.5%	53.8%	
5) Violencia intrafamiliar	61.5%	30.8%	7.7%	
6) Seguridad en general		30.8%	61.5%	7.7%

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática  
en América Latina*

*Consultas Nacionales*

**Caso Nicaragua**

Alejandro R. Aguilar Altamirano



## **Caso de Nicaragua**

Alejandro R. Aguilar Altamirano <sup>104</sup>

### **Introducción:**

Por solicitud de FLACSO (sede Costa Rica), durante los meses de octubre y noviembre de 2012, se nos encargó la realización de 15 entrevistas a informantes claves, que realizamos de la siguiente forma:

#### Parlamentarios:

1. Diputado FSLN, conversación, no entrevista formal
2. Diputado PLI, conversación, no entrevista formal

#### Ejecutivo alto nivel:

3. Señor Alto Ejecutivo (sector financiero, entrevista anónima grabada)
4. Señor Empresario (sector automotor, entrevista anónima grabada)

#### Operadores del sistema de justicia

5. Señora Juez de Distrito (entrevista formal grabada y perdida por error técnico)
6. Señor Notificador (entrevista no grabada por petición expresa)

#### ONG: Mujeres, Jóvenes, Pueblo Indígenas

7. Martha María Blandón (Directora Ejecutiva de IPAS, entrevista grabada)
8. Ana Lucía Álvarez Vijil (Directora de TECHO-Nicaragua, no entrevista formal)
9. Norwin Solano (experto Derechos Pueblos Indígenas, no entrevista formal)

#### Autoridades Municipales.

10. Concejales del FSLN (conversación, no entrevista formal)
11. Concejales del PLC (conversación, no entrevista formal)

#### Representante DDHH:

12. Mauro Ampié (Director Ejecutivo del CENIDH, entrevista grabada)

#### Académicos:

13. Alejandro Serrano Caldera (escritor y filósofo, entrevista grabada)
14. Alvaro Porta Balladares (economista, administrador, entrevista grabada)
15. Funcionaria de Gobierno (entrevista anónima grabada)

En la mayoría de los casos, por petición expresa de los entrevistados se protegen sus identidades, lo cual es muestra de un estado de cierta tensión política en el país.

---

<sup>104</sup> Jurista nicaragüense. Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Americana (UAM) y Presidente del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEPP) de Nicaragua. Ha realizado estudios doctorales en las Universidades de Salamanca, Alcalá de Henares y Centroamérica.

## A. Resultados de las entrevistas:

### 1. Sobre los niveles de confianza hacia los políticos y las instituciones políticas.

#### a) ¿Cuáles cree que son las causas de esta desconfianza?

**a.1) Alto nivel de desconfianza:** Con excepción de los entrevistados que ejercen un cargo o posición de representación política y los empresarios, una amplia mayoría de los entrevistados, incluyendo a personas empleadas en el sector público, se mostraron muy de acuerdo en que existe mucha desconfianza de la población hacia los políticos y los partidos políticos, lo cual se proyecta también en desconfianza hacia las propias instituciones del Estado.

Las percepciones de la mayoría de nuestros entrevistados fueron coincidentes con los resultados del II Estudio de Opinión 2011 de FLACSO en Nicaragua<sup>105</sup>, si consideramos que en dicho estudio, a la pregunta de *¿Cuánto confía usted en los políticos?* el 51.6 % de los consultados afirmó que “nada”, un 26 % que “poco” (es decir, que sumados significa un 77.6 % con una opinión desfavorable), mientras un 16 % dijo confiar “algo” y sólo un minoritario 6.1 % aseguró confiar “mucho”.

Esta desconfianza resultó ser mucho mayor entre las personas que declararon tener estudios a nivel de educación superior, entre las que un 83.8 % confiesa tener una opinión desfavorable de los políticos, pues un 57.5 % de ellas dijo no confiar “nada”, un 26.3 % confiar “poco”, un 12.4 % confiar “algo” y sólo un 3.9 % confiar “mucho”.

**a.2) Las causas de la desconfianza:** De acuerdo con las percepciones de la mayoría de nuestros entrevistados, las causas de este alto nivel de desconfianza de la población hacia “los políticos” se encuentran fundamentalmente en la instrumentalización que ellos han hecho de los propios partidos y en la falta de propuestas sustentables, serias y viables, no sólo de los políticos, sino también de los partidos y de las instituciones, sobre los grandes problemas que vive la mayoría de la población como la pobreza, el desempleo, la inseguridad ciudadana, etc.

Se nos dijo que hay “sobradas razones” para desconfiar de políticos, los partidos y de las instituciones y, que los políticos gozan de un gran descrédito, sobre todo por sus pactos y la forma de repartición de los cargos públicos que se practica en Nicaragua.

Se cree que ellos se preocupan más por sus intereses personales, y que además hay una ausencia de propuestas para el desarrollo del país. Por otra parte se mencionó la perpetuación de los políticos en las posiciones de poder, y el hecho de que no hay una renovación de los liderazgos, además del exceso de ambigüedad en sus posiciones y discursos. Finalmente, los entrevistados consideraron que los políticos son vistos por la sociedad como un sector muy permeable a la corrupción y el irrespeto a las leyes.

Esta percepción de la mayoría de los entrevistados concuerda significativamente como ese 77.6 % de los encuestados que en el II Estudio de Opinión 2011 dijo confiar poco o nada en los políticos, e igualmente con el 86 % que dijo no haber colaborado en los últimos doce meses con organizaciones políticas, mientras sólo el 11 % reconoció pertenecer a un partido político de carácter nacional.

<sup>105</sup> Se trata del segundo Estudio de Opinión encargado por FLACSO a IPSOS, realizado entre el 22 de agosto y el 3 de octubre de 2011, mediante entrevistas telefónicas a 500 personas de la ciudad de Managua, entre 18 y 60 años de edad, en adelante referido como **II Estudio de Opinión**, siendo el perfil confesado de los entrevistados el siguiente: 59 % mujeres y 41 % hombres; el 67 % dijo no tener ningún empleo y 58.2 % dijo dedicarse a actividades del hogar; del universo sólo el 6.6 % dijo haber completado estudios universitarios, el 81.8 haber completado o iniciado estudios de primaria o secundaria y el 76 % afirmó no tener internet en casa, a pesar de ser todos vecinos de la ciudad capital, datos que nos revelan un cierto perfil de los entrevistados.

a.3) **Descuerdo:** Quienes se mostraron menos de acuerdo en que estos altos niveles de desconfianza constituyen un hecho social importante, fueron los propios personajes políticos y los empresarios, quienes en general también se muestran más optimistas sobre el futuro del país. El resto de los consultados coinciden en que hay un alto nivel de desconfianza.

**b) ¿Cómo cree que afecta a la democracia este fenómeno?**

b.1) **La desconfianza afecta mucho a la democracia:** La mayoría de los entrevistados cree que el alto nivel de desconfianza si afecta gravemente a la democracia.

b.2) **Hay crisis de representación y legitimidad:** Los entrevistados más críticos señalan que en Nicaragua se experimenta una crisis de representación y de legitimidad, sobre todo porque no hay confianza sobre la transparencia y fiabilidad del actual sistema electoral y en la propia autoridad electoral. Se argumenta que los fraudes electorales acaecidos en 2008 (municipales), 2011 (nacionales) y 2012 (municipales), han afectado la participación y el estado de ánimo de los ciudadanos. En este momento hay mucha apatía, una parte importante de la población, cercana o mayor a la mitad, no quiere ni siquiera votar porque piensan que nada va a cambiar, y con ello se está produciendo un deterioro del tejido democrático.

b.3) **Deterioro de la democracia:** La mayoría de los entrevistados argumentan que la desconfianza en el sistema político, en el sistema electoral, en las instituciones y en los representantes, no permite el desarrollo de la democracia. Y que la falta de confianza genera una afectación directa a la democracia porque sólo se puede crecer si hay instituciones sólidas. También señalan que hay una manifiesta debilidad institucional y que la simpatía política lograda por la mayor parte de los votantes del partido en el gobierno, se explica por el asistencialismo y el clientelismo.

Esta percepción sobre el deterioro de la democracia, es en cierta manera corroborado por el hecho de que, aun cuando el 62 % de los encuestados en el II Estudio de Opinión 2011, dijo creer que “siempre” o “casi siempre” se respeta el *derecho de asociación y participación* en el país, luego un 50 % del total opinó que su gobierno local, “nunca” o “casi nunca”, trabaja por el mejoramiento de esa “participación ciudadana”; y peor aún, sólo el 12.5 % consideró que los partidos políticos son la organización que más ayuda a las personas ante el gobierno.

**c) ¿Cómo ve la confianza en el sistema judicial de Nicaragua?**

c.1.) **Alta desconfianza en el sistema de justicia:** Entre nuestros entrevistados incluso los funcionarios judiciales reconocen que la percepción del ciudadano sobre el sistema de justicia es negativo, aunque luego sus resoluciones puedan beneficiarle. Los empresarios y ejecutivos de empresa también reconocen que en Nicaragua el sistema de justicia está politizado y partidarizado, de manera que tratan de evitarlo a través de métodos alternos de resolución de conflictos como la negociación, la mediación y el arbitraje.

Esta desconfianza hacia el máximo tribunal de justicia y los tribunales ordinarios, también se expresó en el II Estudio de Opinión 2011, pues el 60 % de los encuestados tuvo una opinión desfavorable hacia el máximo tribunal (poco o nada de confianza); mientras un 66 % mostró desconfianza hacia los tribunales ordinarios (poco o nada).

c.2) **Descrédito del más alto tribunal:** Los más informados de nuestros entrevistados hacen señalamientos más fuertes hacia la conducta del máximo tribunal: “engavetan recursos”, “actúan como operadores políticos del partido de gobierno y no como jueces”, etc. También consideran que la justicia se ha plegado a un proyecto político que, según

entienden, una buena parte de la sociedad no considera democrático. Se señala que el sistema de nombramiento de los jueces y de los funcionarios judiciales no se cumple o sólo se cumple tímidamente (Ley de carrera judicial). Pero como puede verse en el resultado del Estudio de Opinión 2011, el máximo tribunal podría tener entre un sector amplio de la población, un mayor grado de credibilidad que los propios tribunales de justicia, si consideramos que el 40 % de los consultados dijo confiar “algo” o “mucho” en el máximo tribunal, mientras sólo el 34 % opinó lo mismo de los tribunales ordinarios.

#### d) ¿Y respecto a los siguientes sectores?

A cada uno de los entrevistados se les preguntó su nivel de confianza sobre estos sectores, a fin de obtener información adicional más específica.

	Mucho	Algo	Poco	Nada
1) Noticieros de televisión		x	x	
2) Noticieros de radio		x	x	
3) Periódicos/Diarios	x	xx	x	
4) Los políticos			xx	xx
5) Las Fuerzas Armadas	xx	x		
6) El Presidente de la República	x	x	x	x
7) La Procuraduría de Derechos Humanos		x	xx	x
8) La Corte Suprema de Justicia			xx	x
9) Los Tribunales de Justicia			xx	x
10) La Policía Nacional	x	x	x	x
11) Los Gobiernos Municipales			xx	xx
12) El Consejo Supremo Electoral			xx	xx

De las respuestas dadas por los entrevistados a las preguntas anteriores nosotros podemos interpretar los siguientes resultados:

d.1.) **Sobre los medios de comunicación:** según los entrevistados persiste un razonable nivel de confianza de la ciudadanía en los medios de comunicación, aunque esa confianza no es ajena a la estructura de propiedad de los distintos medios y de su afinidad con organizaciones, grupos económicos, gobierno o con sectores opositores, según el caso. Destacan un ligero aunque mayor nivel de confianza en los medios escritos (en especial periódicos como La Prensa y El Nuevo Diario), que en los medios televisivos o radiales, con excepción de las zonas rurales donde ellos entienden que las emisoras de radio tienen un alto nivel de penetración.

Sin embargo, esto puede ser una percepción de nuestros entrevistados, debido a su nivel educativo, pues cuando a los encuestados del II Estudio de Opinión 2011 se les preguntó por las organizaciones que son más escuchadas por el gobierno, el primer lugar fue definitivo para los “noticieros de televisión” con un 27 %, mientras sólo un 3.8 % dijo creer que eran las emisoras de radio, y otro porcentaje igual, 3.8 % fue para los diarios escritos. Por otra parte, cuando se les preguntó a los encuestados por las organizaciones que más ayudaban a las personas, el primer lugar siguió siendo para los noticieros de televisión con un 20.7 %, un 4.1 % los noticieros de radio y un 1.9 % para los diarios escritos.

Finalmente, la presencia de un creciente duopolio en los medios televisivos entre el empresario Angel González y la familia del Presidente Ortega, no parece ser conocida por la mayoría de la población, aunque si fue señalada por algunos entrevistados.

d.2) **Instituciones menos confiables:** de acuerdo con nuestros entrevistados el sector menos confiable estaría siempre constituido por los “políticos” y los “partidos”. Pero en el caso de las instituciones menos confiables, estas serían el Poder Electoral, el Poder Judicial y los Gobiernos Locales, aunque cada uno por distintas razones: el Consejo Supremo Electoral (CSE) porque se le considera excesivamente corrupto y manipulado por el partido de gobierno, el Poder Judicial por su actividad política, falta de institucionalidad y posibilidad de manipulación, y los Gobiernos Locales porque se les considera débiles y faltos de recursos para hacer frente a los desafíos que los municipios exigen.

Esta percepción no es del todo validada por la valoración que hicieron los encuestados en el II Estudio de Opinión 2011, porque los índices de desconfianza de dicha encuesta no coincide con la percepción de los entrevistados, puesto que la opinión desfavorable o negativa (es decir, que confía “poco” o “nada”) en dicho sondeo, en orden descendente del nivel de desconfianza, fue: tribunales ordinarios de justicia (66%), tribunal supremo (60%), policía (59%), autoridad electoral (58%), presidente (55%), gobierno local y la procuraduría de derechos humanos (54%).

d.3) **Instituciones más confiables:** Aunque para la mayoría de los entrevistados la institución con mayor credibilidad es el Ejército Nacional, lo cual es coincidente con otros estudios de opinión, cuando se les preguntó a los consultados en el II Estudio de Opinión 2011 sobre su confianza en las fuerzas armadas, esta se mantuvo dividida entre un 45 % de percepciones favorables (“algo o mucha”) y un 55 % de opiniones desfavorables (“poco o nada”).

Por otra parte, llama la atención que para algunos entrevistados, el presidente, como titular del Poder Ejecutivo, no se identifica como parte de “los políticos”, lo que si sucede especialmente con los diputados y otros cargos públicos, de manera que goza de un nivel de credibilidad y de confianza más alto que aquellos.

Esto tiene un importante nivel de coincidencia con los resultados del II Estudio de Opinión 2011, si consideramos que mientras los políticos cuentan con una opinión favorable de un 22.3 % (algo o mucha confianza), el Presidente recibe un 45 % de confianza (algo o mucha). Es decir, parece que la figura del presidente, es más bien vista como la entidad que debe decidir o resolver sobre los asuntos del país, y lo hace.

d.4) **Instituciones que pierden credibilidad o no logran mejorar:** llama la atención también que la Policía Nacional es vista por una parte importante de los entrevistados como una institución que está perdiendo credibilidad frente a la ciudadanía, al verse involucrada en situaciones políticas o en actuaciones poco imparciales relacionadas con derechos políticos y reclamos electorales.

Vale decir tales críticas no fueron compartidas por políticos y empresarios quienes valoran como más importante su actuación en materia de seguridad ciudadana, especialmente por su trabajo en las ciudades (prevención de pandillas) y en el campo (protección de las cosechas). No obstante lo anterior, los datos del II Estudio de Opinión arrojan una importante afectación a la confianza y credibilidad de la policía, si consideramos que sólo el 42 % de los encuestados en ese año, dijo confiar “algo” o “mucho” en esta institución.

Por otra parte, de acuerdo con algunos de los entrevistados por nosotros, también la Procuraduría de Derechos Humanos, sería una institución que podría estar perdiendo cierta credibilidad, pues la perciben como una entidad parcializada y excesivamente sometida al gobierno, situación que puede ser confirmada por el hecho de que en la II Encuesta de Opinión 2011, se evidenció que hay un 54 % que dijo confiar “poco” o “nada” en dicha institución.



Finalmente, cabe señalar que entre los entrevistados no logran mejorar los niveles de confianza ni los tribunales de justicia, ni el máximo tribunal; siendo esto coincidente con los datos ya ofrecidos sobre la confianza reconocida por la ciudadanía en dichas instituciones (tribunales 34 % de opinión favorable y tribunal supremo 40 %).

## **2. Sobre el tema de la tolerancia y posibles discriminaciones que se producen en Nicaragua, ¿cómo ve la situación de la tolerancia y la discriminación en el país?**

**2.1) Avances importantes en materia de tolerancia:** En primer lugar, es importante destacar que de acuerdo con los resultados de las entrevistas, es posible concluir que los nicaragüenses se reconocen a sí mismos como un país que ha mejorado notablemente sus índices de tolerancia, si se compara con los años ochenta, en la época de la guerra civil y el conflicto frontal con los Estados Unidos.

**2.2) Pocos problemas de discriminación:** En general los entrevistados no reconocen que en Nicaragua se produzcan problemas muy graves o extremos de discriminación. No es que no existan, sino que no son vistos como parte de los mayores problemas que el país debe enfrentar. No obstante, la mayoría cree que los incidentes actuales de discriminación tienen que ver especialmente con asuntos políticos, debido a la intolerancia a la crítica por parte del partido de gobierno y a causas de tipo económico social, que pueden considerarse casi endémicas en el país, debido a la poca movilidad socio económica que caracteriza a la sociedad nicaragüense.

No resulta nada fácil obtener una conclusión definitiva en materia de discriminación, si tomamos en cuenta algunos resultados contradictorios del II Estudio de Opinión 2011. Por ejemplo, mientras el 83.2 % de los encuestados afirmaron que en su comunidad la gente “siempre” o “casi siempre” los acepta tal como son, sólo el 63.6 % afirmó no haberse sentido discriminado nunca. Luego, cuando se preguntó si había personas en su comunidad a quienes se discriminaba por ser distinto, el 51 % confesó que esto sucedía “siempre” o “casi siempre”.

Por otra parte, cuando se ofreció una lista de grupos vulnerables a la violación de sus derechos (jóvenes, mujeres, hombres, indígenas, afro-descendientes, pobres, adultos mayores y personas con discapacidades), el grupo que más elecciones recibió fueron “los pobres” con un 85 % de coincidencias; pero cuando se preguntó si alguna vez se había sentido discriminado por alguna razón, las causas más señaladas fueron la filiación religiosa (9.3 %) y el nivel educativo (9.2 %), mientras el nivel socio económico sólo obtuvo un 4 % de incidentes de discriminación.

**2.3) Discriminación política:** Los más críticos señalan que en la actualidad el partido de gobierno promueve la discriminación y la exclusión política, ya que se considera autosuficiente para gobernar el país (tiene mayoría absoluta en el parlamento, 62 diputados de 90, y a partir de 2012 controla 134 de las 153 alcaldías del país, lo que representa un control del 87 % de los gobiernos locales). Pero no resulta concluyente el dato de que sólo el 43 % de los entrevistados en el II Estudio de Opinión consideró que “nunca” o “casi nunca” se practica tolerancia política en su comunidad, aunque en todo caso se trata del tipo de percepciones que divide a la opinión pública del país.

Por otra parte, vale decir que los entrevistados más sensibles a los derechos humanos recuerdan que hay problemas de discriminación también hacia el colectivo LGBT, las mujeres, la niñez y hacia las personas de la zona del Caribe (a quienes se les asocia con el narco). Finalmente, aunque el partido de gobierno impuso una paridad legal absoluta entre hombres y mujeres en los Consejos Locales a partir de 2013, se advierte que ello no es garantía de una menor discriminación por motivos de sexo o de género. En este sentido el II

Estudio de Opinión arrojó la creencia de un 66 % de encuestados para quienes las mujeres son el grupo más vulnerable.

### 3. ¿Considera Usted que en su comunidad (o en su ciudad)?

A cada uno de los entrevistados también se les hicieron preguntas relativas a su entorno comunitario o vecinal de forma más específica.

	Mucho	Algo	Poco	Nada
1) Hay personas a las que se le discrimina por ser distinto/a		x	xx	
2) En general, se puede confiar en la gente	xx	xx		
3) Si uno tiene un problema, hay alguien dispuesto a ayudar...	xx	xx	x	
4) La gente me acepta tal y como soy	xx	xx	x	
5) Se integran a las personas extranjeras	xxx	x		

De las respuestas a las preguntas anteriores nosotros podemos interpretar los siguientes resultados:

3.1) **La discriminación no es vista en general como un problema grave:** La mayoría de las personas (el 83.2 % de los encuestados) reconocen que en su comunidad los aceptan tal como son, es decir, que hay poca discriminación; aunque no es porque no la haya, sino sobre todo, porque –concluyendo del resultado de las entrevistas- no se reconoce como un problema relevante o grave de la sociedad. Otra razón puede estar asociada al hecho de que la sociedad asume con naturalidad ciertos tipos de discriminación debido a la herencia de ciertos patrones coloniales (como la económica o la social, por ejemplo, que como vimos presenta un alto grado de coincidencias de opinión), o sencillamente porque no se tienen referentes de estándares más altos de “no discriminación”.

3.2) **Se puede confiar en la gente:** en general, la mayoría de los entrevistados piensan que en Nicaragua se puede confiar “algo” o “mucho” en la gente de su comunidad, aunque esta percepción no fue confirmada por los resultados del II Estudio de Opinión, donde sólo un 44 % dijo que “siempre” o “casi siempre” se puede confiar en la gente, frente a un 56 % que respondió que “nunca” o “casi nunca”. Pero resulta significativo que cuando se preguntó si teniendo algún problema encontraría a alguien de su comunidad dispuesto a ayudar, el 65 % respondió que “siempre” o “casi siempre”.

En todo caso, estos indicadores contrastan con el nivel de desconfianza hacia los políticos (77.6 % negativa), lo que aconsejaría estudios más profundos que permitan determinar la existencia de ciertos círculos de mejoría o deterioro de la confianza, la relación entre lo público y lo privado en materia de confianza, y en definitiva, que permita explicar mejor, porqué la gente de Nicaragua confía más en otras personas (44 %), pero desconfía de las instituciones y peor aún de los políticos.

Igualmente sucede cuando se preguntó a los entrevistados si habría alguien dispuesto a ayudar en caso necesario, pues el resultado es bastante positivo si consideramos que la mayoría respondió que si encontraría a alguien que ayude “algo” o “mucho”.

3.3) **No aparecen altos niveles de discriminación:** puede concluirse si la mayoría de los entrevistados consideran que son “algo” o “muy” aceptados por otras personas tal y como son, es porque las personas están encontrando círculos sociales donde experimentan una importante aceptación. Como hemos dicho antes, no es que no haya discriminación negativa entre los ciudadanos nicaragüenses, pero no parece que sea el principal o uno de los principales

problemas que la sociedad reconoce, frente a otros como el empleo, las oportunidades económicas o la seguridad ciudadana.

3.4) **Nivel de incorporación de extranjeros:** finalmente, los resultados de las entrevistas nos llevan a concluir que los ciudadanos extranjeros se incorporan con alguna facilidad entre la sociedad nicaragüense, y que si tienen problemas para hacerlo, no es como resultado de ser rechazados por el resto de ciudadanos, sino por otros motivos. Para corroborar esta opinión parece significativo el hecho de que un 61 % de encuestados en el II Estudio de Opinión opinó favorablemente en torno a la facilidad de la integración de los extranjeros en su comunidad, frente a un 39 % que dijo que no es así.

#### **4. Como Usted sabe los temas de seguridad son una preocupación 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?**

a.1) **País muy seguro:** En primer lugar, hay que decir, que al decir por los resultados de las entrevistas, el país se reconoce a sí mismo como “muy seguro” por distintos factores (su propia historia reciente, la experiencia de una revolución que sacudió la sociedad y permitió refundar los cuerpos de la policía y el ejército, su bajo nivel de densidad poblacional, las políticas de prevención policial, etc.). Los ciudadanos valoran mucho la escasa presencia de pandillas (que no son comparables con el fenómeno de las “maras” en Guatemala, El Salvador y Honduras), también se valoran los éxitos del ejército o la policía contra el crimen organizado, que han sido posibles incluso con pocos recursos técnicos, humanos y financieros.

Curiosamente, esta percepción de una buena percepción de seguridad que también aparece en otros estudios demoscópicos realizados en Nicaragua, no es del todo coincidente con las opiniones de los encuestados en el II Estudio de Opinión 2011, dado que el 76.1 % de los consultados expresó que, en su comunidad, había “poca” o “ninguna” seguridad, mientras sólo un 23.9 % valoró que “algo” o “mucho”.

a.2) **Se acusa deterioro de la seguridad:** No obstante lo anterior, los entrevistados acusan un deterioro creciente de la seguridad ciudadana: robos frecuentes en los barrios y en las calles, escasa presencia policial en sitios estratégicos de las ciudades (aspecto que coincide con la percepción de los encuestados en 2011 pues el 73 % dijo que había “poca” o “ninguna presencia” de policías en su comunidad), además de políticas más sostenidas e integrales en materia de prevención de la violencia, entre otras críticas relevantes a la actividad pública en materia de seguridad ciudadana. Vale decir que el 22 % de los encuestados en el Estudio de Opinión 2011 se declararon víctimas directas de la delincuencia en el último año, el 38 % dijo que algún miembro de su familia había sido víctima en el mismo período, pero sólo el 18 % del universo de entrevistados dijo haber presentado una denuncia formal ante las autoridades respectivas como medida frente a la delincuencia, de donde puede reconocerse un importante nivel de sub-registro de los datos delictivos si consideramos que el 50 % confesó no haber tomado acción o medida alguna.

a.3) **Los desafíos en materia de seguridad:** De acuerdo con los entrevistados, los grandes desafíos en materia de seguridad para Nicaragua lo constituyen el crimen organizado, la violencia política, la violencia intrafamiliar y la sexual (pendientes todas de solucionar). La sociedad misma le reconoce mucha importancia si consideramos que a la pregunta cuán importante era la amenaza de la delincuencia el 85.6 % de los consultados en el II Estudio de Opinión, respondió que era muy importante.

Adicionalmente, al menos algunos de los entrevistados, consideran que se están denunciando con mayor frecuencia cierta complicidad e impunidad en los casos de violencia política gubernamental, incluyendo torturas a ciertos detenidos y deterioro de la convivencia en ciertas localidades, especialmente en aquellas donde ha sido posible documentar el fraude electoral cometido por el partido de gobierno y la autoridad electoral.

a.4) **Valoración de las políticas en materia de seguridad:** La tradición de una policía cercana al territorio, la población y las localidades, es su mayor activo como institución de seguridad ciudadana y pública. Entre los nicaragüenses se tiene mucha estima por políticas comunitarias y participativas de la policía (las comisarías de la mujer, los centros de atención a jóvenes transgresores, comités de seguridad en los barrios, etc.).

No obstante lo anterior, el 80 % de los encuestados en el II Estudio de Opinión 2011, consideró que las fuerzas armadas deben participar en el combate al narcotráfico, y curiosamente, un 78 % opinó favorablemente ante el hecho de que las fuerzas armadas participen en el combate a la delincuencia.

En el caso de la violencia género e intrafamiliar, así como en prevención de la violencia juvenil, las personas que fueron entrevistadas por nosotros, perciben una importante carencia de acciones integrales, aunque se reconocen acciones aisladas de parte del actual gobierno. Vale decir que en este sentido, sólo el 25.2 % de los encuestados en el II Estudio de Opinión 2011, reconocieron que en su comunidad se presentaban problemas de violencia intrafamiliar (algo o mucho), frente a un 44.3 % que dijo “poco” y un 30.5 % que no reconoció saber o experimentar este tipo de violencia en su comunidad.

Por otra parte, algunos entrevistados señalaron que en lo relativo a la administración de los bienes incautados al crimen organizado, esta se sigue haciendo de manera muy discrecional. Y finalmente, algunos creen que el ejercicio de los derechos políticos es el tema que más incómoda al gobierno y las instituciones del Estado.

## b) ¿Qué se podría hacer para mejorar la seguridad de los ciudadanos?

Por parte de los entrevistados, se consideró que el Estado de Derecho y la administración de justicia (especialmente de la justicia de orden penal) deben mejorar sustancialmente en Nicaragua. Se recomienda que deba privar una correcta aplicación de las leyes y una reducción de los niveles de impunidad, en particular de aquella relacionada con las afinidades políticas de los procesados o de su capacidad económica. Tal recomendación es sintomática con la opinión de los encuestados, en el sentido de que el un 55 % estimó que “nunca” o “casi nunca” las leyes son aplicadas por igual a todos los ciudadanos.

Adicionalmente, se señala que deben diseñarse y ejecutarse políticas sociales que sean sostenibles, integrales y no clientelares en materia de educación, empleo y salud, ya que ello puede contribuir mucho a generar mejores oportunidades para las personas y reducir los márgenes de violencia social. Se proponen especialmente programas de capacitación y alternativas de educación, deporte y esparcimiento para la niñez y la adolescencia en situación de riesgo. Se debe pasar de los discursos a la formulación de consensos en atención integral a las familias y se deben destinar mayores recursos humanos y económicos para los asuntos de la seguridad pública.

Finalmente cabe señalar que en el II Estudio de Opinión 2011, cuando se preguntó a los encuestados por las principales causas de la delincuencia y la inseguridad en el país, un 22.4 % responsabilizó a la pobreza, un 20.1 % al desempleo, un 19 % a las drogas, un 11.8 % a la falta de programas para jóvenes, un 10.6 % a los problemas de impunidad, un 4.7 % al

mal funcionamiento de la justicia y un 4.2 % se decantó por el bajo número de efectivos policiales.

## 5. ¿Cuáles de las siguientes condiciones se presentan en su comunidad?

	Mucho	Algo	Poco	Nada
1) La presencia de delinquentes		xx	x	
2) Espacios públicos para la recreación		x	xx	x
3) La venta y consumo de drogas		x	xx	x
4) La presencia de policías		x	xx	
5) La violencia intrafamiliar	x	x	x	x
6) La seguridad en general	x	xxx		

De la lectura de las respuestas a las preguntas anteriores nosotros podemos interpretar los siguientes resultados:

5.1) **Percepción de seguridad:** como ya dijimos, los entrevistados creen que entre los nicaragüenses, especialmente de los sectores urbanos, se tiene una alta percepción de seguridad ciudadana, aunque ello no significa que tal percepción sea coincidente, si consideramos la opinión desfavorable (76.1 % de los encuestados) sobre la seguridad en general en su comunidad que resultó del II Estudio de Opinión 2011, ni sea atribuible la sensación de seguridad que valoró positivamente del 23.9 % de los encuestados, a la actuación del Estado o de las instituciones públicas.

En efecto, debe considerarse que hay muchos espacios y entornos públicos (como centros comerciales, parques, etc.) que cuentan con servicios de protección y vigilancia privada. La propia alcaldía de la ciudad capital contrata servicios de vigilancia privada para parques y monumentos públicos. No obstante, esta percepción de una cierta seguridad parece que algunos creen, parece sufrir un cierto deterioro en los últimos años, debido al incremento de la delincuencia común y del crimen organizado, así como de la débil capacidad de respuesta de la Policía Nacional, sobre todo en crímenes comunes cotidianos.

## 6. La ciudadanía requiere de instancias u organizaciones que le permitan hacerse oír por las autoridades. Aquí una lista de posibles organizaciones o instancias que puedan cumplir esa función. ¿Cómo está la situación en Nicaragua respecto de este tema?

Las respuestas que nos ofrecieron de los entrevistados por nosotros pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) **Partidos políticos:** para nada son interlocutores, sólo trabajan por sus intereses.
- b) **Sindicatos:** están mediatizados por el gobierno y sólo trabajan por sus intereses.
- c) **Noticieros de Televisión:** un poco para ciertos problemas, responden a sus dueños.
- d) **Noticieros de Radio:** un poco más que la TV, sobre todo por radios comunitarias.
- e) **Periódicos:** algo, ya que denuncian violaciones, aunque responden a propietarios.
- f) **Militares:** están concentrados en sus propios asuntos, no se involucran.
- g) **Autoridades religiosas:** bastante, sobre todo la Conferencia Episcopal.
- h) **Los empresarios:** sólo velan por sus intereses ante el gobierno.
- i) **Organizaciones de mujeres:** son beligerantes, pero no son escuchadas.
- j) **Organizaciones de jóvenes:** están mediatizados por gobierno o no son escuchados.
- k) **Organizaciones de indígenas:** tienen muy poca influencia social y son muy débiles.
- l) **Ninguna:**

**m) Todas ayudan por igual:**

Vale señalar que en el II Estudio de Opinión 2011 se manifestó un alto nivel de confianza en el papel interlocutor de los noticieros de televisión ante el gobierno (20.7 %), de los partidos políticos (12.5 %) y de las autoridades religiosas (8.2 %).

**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 caso de los empresarios, puede asegurarse que éstos esperan un ambiente de paz social y de una relativa tranquilidad hasta el año 2016, como mínimo (año en que se convocarán nuevas elecciones nacionales). Incluso muchos de ellos son muy optimistas y valoran un futuro de mucha inversión y crecimiento en los próximos cuatro años. Sienten mucha confianza en la capacidad de control social del gobierno y de responder a las necesidades de orden para el funcionamiento del país.

No obstante lo anterior, y aunque otros actores no esperan que se produzcan grandes problemas de inestabilidad o de enfrentamientos sociales, si consideran que, en caso de que se prepare una reedición de un nuevo fraude electoral para las elecciones de 2016, puede desbordarse las previsiones de paz y tranquilidad, antes o después de esa fecha.

La mayoría de los entrevistados coinciden que en los próximos años se presentaran algunas protestas y reclamos reivindicativos, pero muy focalizados, sobre todo de tipo económico, pero ninguno sería tan grave que pueda arriesgar la convivencia social. En este sentido un 55 % de los encuestados se mostró en desacuerdo con la estabilidad futura del país.

En cambio la represión de los reclamos políticos que puedan presentarse, sí que puede arriesgar la convivencia democrática del país, considerando que la concentración de poder y el descrédito institucional continuaran afectando la convivencia democrática de Nicaragua, debido además, a la forma excluyente y autoritaria de ejercer el poder por parte del actual partido de gobierno.

**B. Breves conclusiones de las entrevistas y la encuesta (Estudio de Opinión 2011):**

- 1. Alto nivel de descrédito de “los políticos”:** En relación con los niveles de confianza y de credibilidad en los distintos sectores de la sociedad, de las entrevistas y la encuesta de opinión puede deducirse que el sector social que goza del más bajo nivel de credibilidad está constituido por lo que en el imaginario colectivo se denomina y reconoce como “*los políticos*” (77.6 % de opinión desfavorable), con excepción, de la opinión de quienes se reconocen así mismo como políticos, y de ciertas reacciones de cautela de los empresarios, que no quieren comprometerse demasiado en cuestiones políticas.
- 2. Las causas de la desconfianza:** Las razones están asociadas al hecho de que, en su mayoría, los entrevistados consideran que “los políticos” están más preocupados por sus intereses personales y asegurar su permanencia en los cargos públicos (para ellos y sus allegados), que en la situación de la nación. Se cree que en realidad no tienen propuestas serias para el desarrollo del país, sino que la política es su medio de vida y, por tanto, actúan en consecuencia con este objetivo egoísta. Como muestra de ello se menciona la perpetuación en las posiciones de poder, no sólo en muchas instituciones del sector público, sino también en todos los partidos políticos y en la falta de renovación de sus liderazgos, así como en la ambigüedad de sus posiciones y discursos. “*Los políticos*” son vistos además como un sector muy permeable a la corrupción y al irrespeto de las leyes del país, personas que, en general, tienen pocos escrúpulos.

3. **Importantes niveles de desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones:** Muy asociado con la idea anterior, y como efecto contagio de la desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos, la falta de credibilidad se traslada también hacia una buena parte de las instituciones públicas, aunque debe advertirse que dicha desconfianza no es homogénea, siendo especialmente llamativo el hecho de que la parece afectar menos a los Gobiernos Locales (56 %) y al Poder Ejecutivo (55 %) que al resto de Poderes del Estado; lo cual para algunos podría explicarse porque muchos hechos controvertidos son atribuidos por la ciudadanía al resto de poderes o instituciones del Estado, aun cuando la orden o instrucción controversial haya sido emanada del Ejecutivo. En sentido similar, no necesariamente los ciudadanos reconocen ni juzgan al Presidente de la República como “un político más” dentro de “los políticos”, sino que lo ven más bien como la institución: poder supremo que premia o castiga. También está muy asentada la creencia de que las demandas de los ciudadanos o los problemas que enfrentan al ciudadano con una institución pública, no se van a resolver por vía ordinaria, sino que es necesario tener cierta influencia o un contacto (funcionario amigo, partidario) que ayude a solucionarlo, lo cual explica que el 55 % que nunca o casi nunca las leyes se aplican por igual.
4. **Las instituciones con menor credibilidad:** la institución que destaca por gozar del *mayor nivel de desconfianza* entre los entrevistados es el Consejo Supremo Electoral (CSE), opinión que aunque comparten amplios sectores de la ciudadanía, incluyendo al sector empresarial, no es del todo concluyente en la encuesta de opinión, donde no recibe más opiniones desfavorables que otras instituciones y no aparece especialmente señalada (CSE: 58 % de opinión desfavorable, frente a un 66 % de los tribunales, un 60 % del tribunal supremo y un 59 % de la policía). A pesar de ello, muchos entrevistados creen que en la actualidad (2012), la falta de credibilidad de la autoridad electoral es un *caso extremo* dentro de la generalizada desconfianza hacia las instituciones nicaragüenses, si consideramos que incluso algunos ciudadanos que simpatizan o son allegados al partido de gobierno, manifiestan en privado tener poca confianza en la veracidad de los resultados electorales y en la legalidad e imparcialidad de las actuaciones de esta institución. A ello han contribuido según los entrevistados, las decisiones arbitrarias, controvertidas y parcializadas del CSE, las denuncias de fraude en los tres últimos procesos electorales (de 2008, 2011 y 2012); y las denuncias de corrupción que permanentemente salpican a los magistrados del mismo.

Por otra parte, aunque un poco menos desacreditado que el Consejo Supremo Electoral se aprecia como grave la situación general de desconfianza en el sistema de justicia. En el caso del Poder Legislativo, no es posible en este momento determinar su situación por las encuestas, aunque de las entrevistas se deriva una gran desconfianza, cuestión que responde mucho a asuntos de coyunturas, de manera que su credibilidad puede mejorar o empeorar en dependencia de las buenas o malas noticias sobre los trabajos parlamentarios.

Vale decir que en el caso del Poder Legislativo no se suele juzgar su credibilidad diferenciando la actuación de los diputados y de la institución, pero en el caso del Poder Judicial, ésta se ha estimado por los consultados separando la valoración de la conducta del tribunal supremo (CJS), por una parte, y por otra, el resto del Poder Judicial (tribunales ordinarios), estando más deteriorada la credibilidad de máximo tribunal que la del resto del Poder Judicial para los entrevistados, mientras sucede lo contrario considerando las opiniones de los encuestados, quizá porque algunos magistrados se ven involucrados en cuestiones políticas, e incluso han actuado en diversas ocasiones como reconocidos operadores políticos, pero están más alejados del contacto con los ciudadanos.

Finalmente un caso llamativo resulta ser la Procuraduría de los Derechos Humanos, cuya situación de credibilidad parece encontrarse en un proceso de deterioro, debido a su manifiesta complicidad, parcialidad y dependencia del gobierno central (54 % de poca o ninguna confianza en 2011).

5. **Las instituciones de mayor credibilidad:** resulta muy llamativo que para los entrevistados, aun cuando ello es consistente con algunos sondeos realizados por firmas encuestadoras, las instituciones de mayor credibilidad son las instituciones de seguridad: el Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional; aunque esta percepción no se aprecia de manera manifiesta en la encuesta realizada en 2011, que solo concede un 45 % de confianza a las fuerzas armadas y un 42 % a la policía). Aunque, tal como hemos indicado al principio (punto d.4), resulta llamativo el caso particular de la Policía Nacional, que presenta un alto nivel de desconfianza en los resultados de la encuesta (59 %), y su credibilidad está siendo seriamente afectada debido a sus acciones parcializadas en hechos de violencia política o en manejo de situaciones relacionadas con derechos políticos, dada su creciente relación de dependencia con el partido de gobierno, así como por la divulgación de algunos casos de actos de corrupción de mandos policiales o el involucramiento de policías en corruptelas de incipientes estructuras de crimen organizado.
6. **Estado de la tolerancia y la discriminación:** en general, de las entrevistas y la encuesta puede concluirse que la intolerancia y discriminación no parece ser de los problemas que más importan a los nicaragüenses, y dentro de este tipo de situaciones, los que más preocupan están referidos a la intolerancia política, según el punto de vista de los entrevistados, y de la discriminación económica, educativa y religiosa de acuerdo con los encuestados. No es que no haya discriminación, puesto que algunos entrevistados denuncian que la sufren especialmente los ciudadanos de la Costa Caribe por motivos de asociación con la actividad narco, las mujeres, los niños, los ancianos y el colectivo LGBT, sino que no es visible dentro de los principales problemas de los ciudadanos. También es de destacar que una explicación posible, es que hay ciertos problemas de discriminación que tiene carácter endémico, como aquella por motivos económicos y sociales, de manera que no se reconocen por parte de los ciudadanos como un problema que puede y debe resolverse dentro de la agenda prioritaria del país, pero en todo caso se requieren estudios más profundos para poder determinar cómo interpretan los nicaragüenses el fenómeno de la discriminación.
7. **Valoración de la situación de seguridad ciudadana y de las políticas:** En primer lugar, puede concluirse que Nicaragua se reconoce a sí misma como un país “muy seguro” y los ciudadanos valoran mucho la escasa presencia de pandillas (que no es comparable con otros países de la región). Igualmente se valoran los éxitos del ejército y de la policía contra el crimen organizado, a pesar de los escasos recursos técnicos, humanos y financieros con que cuentan. No obstante lo anterior, también se acusa un cierto nivel de deterioro creciente de la seguridad ciudadana: robos frecuentes en los barrios, calles, taxis; escasa presencia policial en sitios estratégicos; políticas más sostenidas e integrales en materia de prevención de la violencia, entre otras; siendo los mayores desafíos el crimen organizado, la violencia política, la violencia intrafamiliar y la sexual, al tiempo que algunos denuncian una cierta complicidad de las autoridades en casos de violencia política, cuando es cometida por ciudadanos afines al gobierno.
8. **Políticas en materia de seguridad:** La tradición de una policía cercana al territorio, la población y las localidades, es su mayor activo como institución de seguridad pública. Entre los nicaragüenses se tiene mucha estima por políticas comunitarias y participativas de la policía (las comisarías de la mujer, los centros de atención a jóvenes transgresores, comités de seguridad en los barrios, etc.). No obstante, en materia de



violencia género e intrafamiliar, así como en prevención de violencia juvenil, se percibe carencia de acciones integrales, aunque se reconocen acciones aisladas de parte del gobierno. Finalmente, se señala que el ejercicio de los derechos políticos es el tema que más incómoda al gobierno y las instituciones. En cuanto a cómo mejorar la seguridad ciudadana, se considera que el Estado de Derecho y la administración de justicia (especialmente de la penal) deben mejorar sustancialmente en Nicaragua. Debe privar una correcta aplicación de las leyes y una reducción de los niveles de impunidad, en particular de aquella relacionada con las afinidades políticas de los procesados o debido a su capacidad económica. Deben diseñarse y ejecutarse políticas sociales que sean sostenibles, integrales y no clientelares en materia de educación, empleo y salud, ya que ello puede contribuir mucho a generar mejores oportunidades para las personas y reducir los márgenes de violencia social. Se proponen programas de capacitación y alternativas de educación, deporte y esparcimiento para la niñez y la adolescencia en situación de riesgo.

9. **Posibles interlocutores entre la ciudadanía y el Estado:** el único sector que la mayoría de los entrevistados reconoce como un posible interlocutor con carácter general estaría constituido por las autoridades religiosas, en especial se mencionó a la Conferencia Episcopal. Al resto de sectores u organizaciones se les ve como muy limitadas por diversas razones: están muy enfocadas en sus propios asuntos, son muy débiles, se encuentran mediatizadas por el gobierno, no son escuchadas, etc. En cambio, los encuestados reconocieron a los noticieros de televisión como agentes intermediarios entre la población y el gobierno.
  
10. **Perspectivas de protestas y movilizaciones:** En Nicaragua no se espera que se produzcan problemas de inestabilidad o enfrentamientos sociales significativos en los próximos años. La mayoría de los entrevistados coinciden que en los próximos años seguramente se presentarán algunas protestas y reclamos reivindicativos, pero muy focalizados, sobre todo de tipo económico, pero ninguno tan grave que pueda arriesgar la convivencia social. Los empresarios se presentan como los más optimistas pues esperan un ambiente de paz social y relativa tranquilidad hasta el año 2016 (electoral), igualmente montos importantes de inversión y crecimiento en los próximos años y expresan confianza en la capacidad de control social del gobierno. Los más críticos si consideran que, en caso de que se prepare una reedición de un nuevo fraude electoral para el año 2016, esto puede desbordar las previsiones de paz y tranquilidad, antes o después de esa fecha. Algunos opinan que la represión de los reclamos políticos que puedan presentarse, sí que puede arriesgar la convivencia democrática del país.

*Gobernabilidad y Convivencia Democrática  
en América Latina*

*Consultas Nacionales*

**Caso Costa Rica**

Gabriela León Segura



## Informe Nacional Costa Rica

Gabriela León Segura<sup>106</sup>

### Lista de acrónimos

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)  
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)  
Cámara Costarricense de la Construcción (CCC)  
Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA)  
Corte Suprema de Justicia (CSJ)  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)  
Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)  
Partido Acción Ciudadana (PAC)  
Partido Liberación Nacional (PLN)  
Universidad de Costa Rica (UCR)  
Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)

### Resumen

Como bien lo menciona Camou (ND) *pensar en la gobernabilidad al margen de la democracia, estimula el germen del autoritarismo en aras del gobierno eficiente pero sin legitimidad ciudadana. De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política.* Es por ello que el autor indica que es necesario reflexionar en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable, dado que con ello se fomentan los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano.

Vallès (2000) afirma que la gobernabilidad depende de la aptitud de un sistema para regular conflictos sociales. En este mismo sentido la ingobernabilidad se manifiesta en la inestabilidad de la dirección política de un país. Ante esta situación, cabe preguntarse, ¿Cuáles son las causas que generan inestabilidad política? ¿La ciudadanía reconoce legítimo y eficiente el accionar del Gobierno? ¿Qué está fallando?

Para acercarse a algunas aristas que permitan dar luces de lo anterior, se han realizado consultas nacionales con actores vinculados a la Academia, los Gobiernos Locales, la Asamblea Legislativa, el sector empresarial y las organizaciones sociales, con el fin de recoger impresiones y percepciones de sus representantes sobre la gobernabilidad, la tolerancia y convivencia pacífica, el ejercicio de la democracia y otros temas vinculados con la capacidad de acción y respuesta por parte del Gobierno. Se pretende a partir de este documento, generar un proceso de debate y reflexiones en torno a las temáticas abordadas y propiciar espacios para su discusión, de manera tal que permitan fortalecer el papel del Gobierno como garante de los derechos ciudadanos.

### Descriptores:

Gobernabilidad. Legitimidad. Tolerancia. Ciudadanía. Democracia.

<sup>106</sup> Investigadora Sede Académica FLACSO, Costa Rica.

## Introducción

El proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática, auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID- y ejecutado por la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- busca 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, se propone 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.

Para dar respuesta a lo anterior, esta segunda fase del proyecto se propone ahondar en las causas que, desde el punto de vista de académicos, empresarios, líderes de organizaciones sociales, alcaldes, operadores de justicia y representantes de la asamblea legislativa, han mermado la confianza, han incidido en el deterioro de la legitimidad y eficiencia del Estado, en el aumento de la intolerancia y la discriminación hacia ciertas poblaciones y en el aumento de fenómenos como la inseguridad, la violencia, la movilización social, la protesta, entre otros.

Se intenta con esto generar nuevo conocimiento sobre la convivencia y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe. Analizar los vínculos entre convivencia y gobernabilidad democrática y la construcción de nuevas ciudadanías en América Latina y el Caribe, entre otros.

El documento que se presenta recopila las percepciones y opiniones de un nutrido grupo de informantes. El informe sistematiza las respuestas e intenta dar luces de las debilidades y las fortalezas del sistema democrático y de la realidad que está atravesando el país.

## Metodología del estudio

Para abordar las temáticas sobre gobernabilidad, convivencia, democracia, tolerancia y los demás temas anotados anteriormente, se solicitó espacio con alrededor de 15 personalidades clave, no obstante pese a los intentos constantes y comunicaciones oficiales desde la Sede Académica, fue imposible contar con la participación de la Defensoría de los Habitantes y con uno de los representantes del poder judicial. En total se realizaron 13 entrevistas, mismas que fueron desarrolladas de acuerdo al instrumento previamente socializado por la Secretaría General.

Adicional a esto se tuvo acceso a la base de datos que contenía los resultados de la encuesta nacional aplicada en el año 2011. Esta encuesta se realizó a cerca de 500 personas en todo el país. Los resultados de algunas de las preguntas realizadas en la encuesta se contrastaron con las respuestas de la consulta aplicada a los actores anteriormente descritos. Esto con la finalidad de comprobar los resultados de ambos trabajos y plantear los diversos escenarios que se presentan, de ninguna manera los resultados de ambos trabajos se pueden comparar, esto porque metodológicamente se construyeron de diferentes maneras; se presentan únicamente para evidenciar las posiciones de las personas consultadas.

## I. Parte. Gobernabilidad: Legitimidad y eficacia del Gobierno

El Estado como construcción social representa una forma moderna de organización colectiva que posee el dominio legítimo de la fuerza. Los principios fundamentales que rigen el orden nacional se estipulan en la Constitución Política. Esta contiene, entre otros, los elementos que definen cómo se organiza el Estado costarricense y cómo se distribuye el poder. Es en este espacio en donde se establece la forma de gobierno. Ahí se indica que la soberanía reside en el pueblo y que este tiene la capacidad y el deber de determinar quien ostentará el poder, a partir del ejercicio de la democracia. Como lo manifiesta Bobbio (2003) *en un régimen democrático el poder reside en el “demos” y no en los representantes de este*. Curiosamente a través de los años ese ejercicio del poder que recae en el pueblo ha sido trasladado a las personas que este elige para que sean sus representantes. De alguna manera las autoridades han olvidado que son nombrados para cumplir un mandato que el pueblo les ha otorgado y se desvía el sentido del poder.

Prats (2005) afirma que en nuestro tiempo se registra un fenómeno único en la historia: la democracia es el régimen político que merece mayor apoyo a nivel popular, pero las instituciones y la política en la que ésta se da y coexiste acusan una sensible pérdida de confianza en casi todos los países. (Prats 2005:157) Lo anterior implica que la pérdida de credibilidad en las instituciones del Estado, en la clase política y en los gobernantes se ha generalizado en todos los países del mundo. Resulta evidente observar las múltiples manifestaciones que se han dado en muchísimos países de Europa y de América, sobre todo en el último año, dada la inconformidad que siente el pueblo hacia la actuación de las autoridades.

Prats indica que la crisis de gobernabilidad se da a nivel global: esto *“porque la política que fue capaz de generar libertad y bienestar en los Estados-nación industrializados se encuentra hoy con enormes dificultades para generar desarrollo humano en las sociedades globalizadas”*. (ibíd.) La política así como es ó fue capaz de construir y generar condiciones óptimas para convivir en sociedad, hoy se queda corta y le cuesta enrumbarse y sortear dificultades para generar desarrollo e incluir a los grupos marginados, vulnerables y los históricamente excluidos del acceso a bienes y servicios.

La gobernabilidad, en su sentido más amplio, se refiere la capacidad de respuesta de los Estados para atender las demandas y necesidades de la ciudadanía. Se relaciona con la legitimidad y la eficacia en el tanto los ciudadanos reconocen la labor de los gobernantes y éstos últimos son capaces de satisfacer y solventar los requerimientos y cumplir a cabalidad las promesas establecidas. Además de esto se relaciona con la promoción e inclusión de los y las ciudadanas sin distinción de género, edad, nacionalidad, etnia, origen, condición social, etc. El Estado debe ser garante de incluir a todos los colectivos en el ejercicio de sus derechos y deberes, de manera tal que la convivencia se torne pacífica y que haya justicia.

También la gobernabilidad refiere a la aptitud de un sistema para regular los conflictos sociales. Si el sistema no es capaz de generar y adoptar políticas públicas eficaces y si tampoco es capaz de dar respuesta a los conflictos detectados, entonces se acumulan los problemas y se acentúan los desequilibrios y las tensiones. Según Vallès la inestabilidad gubernamental muestra la incapacidad para atender adecuadamente las demandas sociales y para integrarlas en soluciones operativas. La falta de respuesta socava el apoyo popular al sistema, en otras palabras socava su legitimidad.

El riesgo para los gobiernos no radica en su buena o mala gestión, el tema más bien pasa por la gobernabilidad misma. Prats afirma que la ingobernabilidad lleva a la anomia y a la desintegración social, por lo cual los Gobiernos deben procurar legitimar su accionar con la

ciudadanía, ser eficientes en el proceso y solventar las demandas e inconformidades de la mayoría. *“El fantasma de la ingobernabilidad no evoca sólo la regresión autoritaria o la pérdida de eficacia y eficiencia, sino el estado de naturaleza aludido en el Leviatán de Hobbes, en el cual la vida humana sin un Estado efectivo capaz de preservar el orden es «solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta”.* (Prats 2005:158)

El grado de gobernabilidad de un Estado depende de la actuación del gobierno y de las autoridades, sobre todo en lo que respecta a la atención de las demandas y requerimientos de la población. Las políticas que el Estado genere en atención a las necesidades expresadas se convierten en un indicador clave que permite determinar el grado de gobernabilidad de un país. Es claro que una actuación eficiente por parte del Gobierno genera credibilidad y aceptación por parte de los ciudadanos y estos se sienten más conformes y más seguros y por ende van a legitimar las acciones del mismo.

Los riesgos de la ingobernabilidad son amplios. Ciertamente los estados no quieren correr con esta suerte, sin embargo las demandas de la población no siempre son escuchadas, no siempre las poblaciones son incluidas y no siempre los Estados pueden dar respuesta a todas las necesidades planteadas. En esta disparidad de prioridades es cuando surge la inconformidad de la ciudadanía y se recurre a otras vías legítimas en la mayoría de los casos, para hacerse escuchar.

## 2. Confianza/Desconfianza de la ciudadanía

Cuando se les consulta a las y los entrevistados, sobre las posibles causas que generan la evidente desconfianza hacia la clase política y hacia instituciones como el Congreso, las explicaciones tienen varias aristas. Por una parte están quienes opinan que esto se debe a los casos de corrupción que han salido a la luz en los últimos años, sobre todo el caso de ex presidentes que han sido encarcelados por esta situación, pero también el caso de los funcionarios públicos que se han visto envueltos en actividades ilícitas como el tráfico de influencias y el enriquecimiento. Por otra parte, están quienes opinan que, además de lo anterior, es evidente que las instituciones han perdido legitimidad, no operan y no solucionan con eficiencia los grandes problemas sociales que enfrenta el país. Producto de esta mala práctica la ciudadanía pierde la confianza en la clase política, pero sobre todo en el sistema político.

Además, mencionan que se encuentran con una Asamblea Legislativa que no da resultados y no toma decisiones, un Gobierno al que le cuesta encauzar al país, lograr consenso y coordinar con otros actores y una cantidad importante de instituciones desfasadas que no ejecutan sus presupuestos ni realizan acciones en pro del desarrollo del país.

Como resultado de lo anterior, las opiniones de los actores entrevistados versan sobre los temas anotados.

*“Hay mucho malestar con los niveles de corrupción y con que no se haga nada al respecto”.*  
(Representante de ONG)

Sobre el tema de la corrupción en la que se han visto envueltas muchas personalidades de la política, los entrevistados indican que

*“(…) lo cierto del caso es que altos jefes institucionales entiéndase presidentes y funcionarios de altísima relevancia tanto política como institucional han tenido que enfrentar juicios por acciones que están claramente interpretadas como corrupción”*

*“Bueno yo creo que es que los políticos lo están haciendo mal, lo están haciendo mal fundamentalmente en la asamblea legislativa”.*  
(Representante de ONG)

(Representante de ONG)

*“(...) A eso se suma digamos un proceso creciente de corrupción que refuerza la idea de que lo público es negativo prácticamente por sí mismo”* (Representante de sector académico)

*Han existido políticos, como ex presidentes de la república que han tenido que ir a los tribunales de justicia a dar cuentas, y yo creo que eso es muy fuerte, muy duro y muy difícil de mantener* (Representante Poder legislativo)

Se denota que hay una pérdida de valores de parte de los jefes en las diferentes instituciones, como lo anota una representante de la sala constitucional, *“las personas que llegan al poder lo usan como medio para otras cosas (...) se distancian de las necesidades de la población”*

Como una de las principales causas de la pérdida de confianza, se menciona la ausencia de criterios técnicos para nombrar a los dirigentes de las instituciones públicas

*“Básicamente quienes son electos para representar no desarrollan o no ejercen esa función (de representación), en buena medida debido a que las decisiones más estratégicas del país relacionadas con la política pública y con la política económica están secuestradas por una tecnocracia vinculada a las élites de poder y a la tecnocracia de los organismos financieros internacionales”* (Representante sector académico)

*“La dinámica de la política electoral genera una influencia muy fuerte en deteriorar lo que es la tecnocracia”* (Representante de ONG)

*El político está metido en una urna de cristal y hay que tener la conciencia de que estas ahí y hay muchos que se les ha olvidado y por supuesto su mala actuación es destacadísima*

(Representante Poder legislativo)

Anotan además que hay una evidente pérdida de representación y de legitimidad en la función pública, la ciudadanía sabe que no se ejecutan acciones y por ende no hay credibilidad en los procesos. Al Gobierno le cuesta tomar decisiones y coordinar con otras entidades y a partir de esto se evidencia la carencia de soluciones a los temas más importantes del país. *“Vivimos una crisis mundial de la democracia representativa y los partidos políticos y quienes ejercemos como representantes claramente somos todos empaquetados en esa misma estructura de desconfianza”*. (Representante poder legislativo)

*“Hay una pérdida de legitimidad del Estado, del gobierno y del sector público en tanto prestador de servicios”* (Representante sector académico)

*“Las instituciones (...) se han deteriorado enormemente, porque ahí están los políticos y porque aquí en nuestro país, creo yo, hemos estado jugando a cantidad y no a la calidad de los productos que salgan, por ejemplo en la asamblea legislativa”* (Representante Poder legislativo)

*“(...) se encuentra un gobierno central al que le cuesta engrupar al país, le cuesta tomar decisiones firmes que se implementen, lograr, consenso, coordinar con la asamblea legislativa”*. (Representante sector empresarial)

Se evidencia mal manejo de las finanzas, de los presupuestos en las instituciones. Hay fragmentación en muchos temas y eso se nota sobremanera en la Asamblea, puesto que es una de las instituciones más cercanas a la opinión pública y con una amplia exposición mediática. *“Lo que si se ve más es la información pública sobre los derroches de presupuestos y malversación de fondos”* (Representante ONG)



*“La principal consecuencia es precisamente, la pérdida de credibilidad, por parte de los ciudadanos, de las instituciones y demás, ese sentimiento de que no sirve, no camina, que no hace nada, siento yo que hace que la gente se cuestione la democracia misma”*  
(Representante ONG)

El descontento ciudadano es muy evidente, pero según una de las personas consultadas, llama la atención que las personas no se cuestionen el sistema político,

*“Lo que es interesante es que la gente no se cuestione el propio sistema político, que se cuestiona solamente a los actores y no al sistema. ¿Qué está pasando con lo que le llamamos nuestra democracia? (...) lo que está mal son las personas no el mecanismo, cuando este mecanismo está obviamente muy agotado. (Representante de ONG)*

Según una de las personas consultadas, los medios de comunicación han incidido fuertemente en la agenda y muchos de ellos la manejan. La forma en la que presentan cierta información ha incidido en la pérdida de credibilidad y confianza de la ciudadanía.

*“Yo creo que los medios de comunicación (...) han cambiado la manera de transmitir noticias, ellos ahora son parte de la agenda nacional y ponen muchas veces muchos temas de la agenda”*  
(Representante Poder legislativo)

Uno de los académicos consultados, afirma que se nota un deterioro y una pérdida de legitimidad del Estado, como consecuencia de la pérdida de la capacidad en efectividad de resolver y brindar servicio público. *“Ha habido un deterioro sistemático, durante estos 30 años de hegemonía neoliberal por lo menos en Costa Rica (...) hay una pérdida de legitimidad del estado y del gobierno y del sector público en tanto prestador de servicios”.* (Representante sector académico)

Evidentemente todas estas situaciones de descontento ciudadano afectan grandemente y gravemente el ejercicio de la democracia. Se genera un escepticismo que tiende a la

*“Se ve poca consistencia entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se planea y entre lo que se ejecuta, no podemos ocultar de que efectivamente la sociedad en general siente un desanimo, al ver que sus aspiraciones no son cumplidas como se esperaba”*  
(Representante sector académico)

movilización de sectores ciudadanos. Esta pérdida de credibilidad y legitimidad ha ido acompañada del aumento del abstencionismo, porque las personas no quieren participar activamente dentro de la política o dentro de los partidos políticos. Como lo indica uno de los alcaldes consultados, *“el sistema democrático se fundamenta entre otras cosas en la participación del pueblo, en la elección de sus representantes, la falta de opciones para escoger hace o que las personas escojan representantes por oponerse a los de la otra acera, o del peor de los casos hacen que no acudan a las mesas de elección. (Representante Gobierno Local)*

*“Al final el sistema sigue funcionando pero con una exclusión cada vez mayor de amplios sectores de la población lo cual puede ser favorable para las élites pero no es conveniente para la calidad de la democracia que se quiere construir”* (Representante sector académico)

*“La gente no encuentra opciones para votar”*  
(Representante gobierno local)

*“Hay un sector masivo de la población que dice pues entonces no me apunto más a esto no, como si una se pudiera quedar al margen, uno no se puede quedar al*

*En el grueso de la población, se produce este movimiento masivo hacia la no participación. (Representante de ONG)*

*margen verdad, entonces no vota y el abstencionismo subiendo*” (Representante de ONG)

*Afecta severamente porque toda esta desconfianza tiene una respuesta muy simplista, tal como crear tribunales especiales* (Representante gobierno local)

La pérdida de credibilidad afecta significativamente a la democracia, pues esta falta de confianza en las personas electas genera que los y las ciudadanas se alejen del ejercicio de sus deberes y derechos y el sistema electoral se vea directamente impactado, las personas ya no quieren elegir más de lo mismo y entonces como no hay opciones, muchos no eligen.

Con respecto al sistema judicial, varios de los entrevistados afirman que se ha perdido la confianza en los jueces, en las resoluciones judiciales y se ha perdido la confianza en las personas que ejecutan o que hacen cumplir la ley. Se ha dado un proceso de deterioro de la credibilidad de las instancias estatales y en los poderes del Estado, según uno de los académicos entrevistados, porque se han hecho visibles situaciones límites, *“como por ejemplo el tema de la reelección, el referendo, casos particulares sonados como por ejemplo “Crucitas”. Todo esto evidencia cómo el poder judicial también está penetrado por intereses corporativos o intereses particulares específicos, y eso se ha hecho visible para sectores crecientes de la población”*.

Para una de las representantes del poder judicial, a pesar de la saturación de procesos y de la lentitud con la que se atienden los casos, las personas siguen confiando en el sistema, sobre todo en la sala constitucional porque esta resuelve.

*“El costarricense mayoritariamente sigue acudiendo a las instancias judiciales para resolver sus problemas, a pesar que se les ofrece medios alternativos (...) ellos siguen saturando nuestros despachos (...)”*. (Representante poder judicial)

Uno de los alcaldes consultados, afirma que las grandes decisiones en las cuales el poder judicial debería intervenir, parecería que están permeadas por la parte política y esto hace que la gente no confíe en el accionar de esta institución. Un representante del poder legislativo afirma que hay una concentración del poder y de la toma de decisiones por parte de la sala constitucional.

*“Claramente la pérdida de credibilidad en estas instituciones (poder judicial) del estado es menor, que en el parlamento o que el gobierno, pero se afirma que efectivamente ha habido un deterioro de la percepción de esa legitimidad y de esa credibilidad, de estas entidades que en el pasado habían estado de alguna manera excluidas de esa percepción negativa”*. (Representante sector académico)

Una de las personas consultadas afirma que los poderes deberían estar totalmente desvinculados, pero eso no está sucediendo:

*“Los supremos poderes deberían estar totalmente desvinculados (...) igual que algunos órganos estatales que requieren absoluta independencia para poder garantizar el equilibrio y la imparcialidad en la toma de decisiones y eso no se está dando en este momento en el caso de los magistrados por ejemplo”*. (Representante gobierno local)

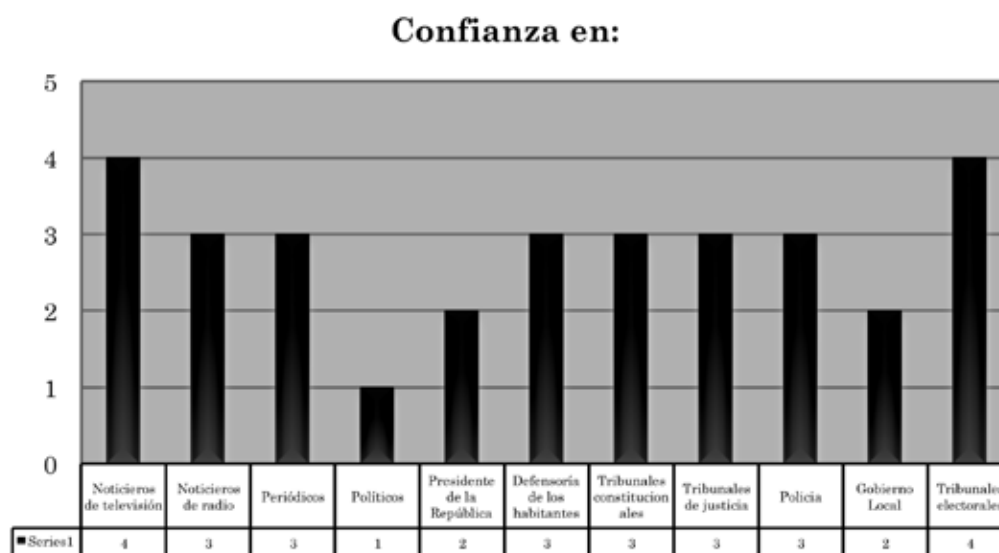
*“Pienso que también se ha perdido la confianza en los jueces, en las resoluciones judiciales y se ha perdido la confianza en las personas que ejecutan o que hacen cumplir la ley”* (Representante Poder legislativo)

La imagen del sistema judicial está desgastada y las encuestas lo han indicado. Comenta el líder de la mesa nacional indígena: *“A nivel de pueblos indígenas esto es más complicado (...) hay un modelo de país que no reconoce el modelo de gobernabilidad y justicia del pueblo*

*indígena, entonces ahí hay una contradicción entre dirección de los pueblos indígenas y entre lo que la sociedad en general está viviendo. Al final lo que te das cuenta es que el poder legislativo y el poder judicial están al servicio de una clase política que tiene un modelo económico y político aparte, y todo va a responder a eso”*

## Confianza en sectores

Gráfico No 1  
Costa Rica. Nivel de confianza de actores entrevistados en:



Fuente: Elaboración propia con base en resultado de las consultas nacionales. 2012

Como se puede analizar en este gráfico los noticieros de televisión y el Tribunal Electoral son los sectores que gozan de mayor confianza por parte de la ciudadanía. Los políticos son quienes salen peor calificados, seguidos de la Presidenta de la República, y los Gobiernos Locales, quienes son calificados como actores de “poca” confianza. La Defensoría de los Habitantes ha realizado una labor bastante importante para la ciudadanía, lo mismo que los Tribunales de Justicia, la sala constitucional y la policía por lo que salen bien calificados. Evidentemente hay aspectos de gestión de estas instituciones con los que no están de acuerdo, pero en términos generales consideran que son instituciones que están realizando una buena labor.

De la consulta realizada en el 2011, se puede extraer que el 23% de los consultados indicaron confiar mucho en los noticieros de TV, el 36% indicaron tener algo de confianza en estos medios de comunicación y el 31% indicó confiar poco. En los dos primeros casos, las mujeres indicaron mayores porcentajes de confianza que los hombres, estos registran mayores porcentajes dentro de la categoría “poca” confianza.

Respecto a los noticieros de radio, en la consulta realizada en el año 2011, se indica que 35% del total de los consultados manifiesta tener un “algo” de confianza y un 33% mencionan tener “poca” confianza en estos, el 18% indicó no confiar en lo absoluto. Similar al caso anterior, los mayores niveles de confianza se registran en mujeres.

En términos de confianza en los periódicos/diarios, el 36% indicó que era “poca” y el 30% manifestó que “algo” de confianza se podía tener en estos medios. El 18% indicó confiar en los periódicos y el porcentaje restante indicó no confiar en lo absoluto.

La confianza en los políticos es bastante baja, el 53% de los consultados manifiesta no confiar “nada” y el 34% indicó que confían “poco” en este sector.

De la misma manera, el 32% manifestó confiar “poco” en la Presidente de la República y un 26% no confía en lo absoluto en ella.

Con respecto a la Defensoría de los Habitantes, las respuestas se concentran en poca confianza hacia la institución, el 36% de los consultados opina de esta manera, un 27% manifiesta confiar “algo” y un 24% indica confiar mucho. Hacia la Sala constitucional la confianza es bastante similar, el 38% indicó confiar “poco”, el 29% algo y solamente el 17% de los consultados indicó confiar mucho. De igual manera, los Tribunales de Justicia gozan de poca confianza, el 38% de los entrevistados así lo calificaron. El 30% indica que confía “algo” y solo el 16% mantiene altos niveles de confianza en esta institución.

La policía goza de un nivel de confianza medio, el 34% confía “poco” pero el 33% confía “algo”

El Gobierno local tiene una calificación más baja, el 37% indica que confía “poco” en las municipalidades y un 29% confía “algo”

Con respecto al Tribunal Electoral, el 31% de los entrevistados confían “poco” y un 24% confía “mucho”. El 23% confía “algo”.

### **Comparación entre los resultados de las consultas 2011-2012**

Si bien es cierto, metodológicamente los resultados de ambas consultas se construyeron de manera muy distinta y esto no permite su comparación, sí se pueden presentar ambos escenarios con el fin de analizar por dónde va la confianza de la ciudadanía.

En consulta realizada en el año 2011 los entrevistados indicaban confiar “algo” en los noticieros de televisión, dos años después en una consulta de carácter más cualitativo y con opiniones de los actores sobre el sistema, estos indican que la confianza hacia los noticieros de televisión es bastante alta. En la consulta realizada dos años atrás se indicó que existía “algo” de confianza hacia los noticieros de radio, esta calificación se mantiene. Hacia los periódicos se indicaba poca confianza en la consulta del 2011, mientras que en la consulta del 2012 se indica “algo” de confianza.

Los políticos fueron calificados con un bajo nivel de confianza hace dos años. Con respecto a los resultados de la consulta a los que hace referencia este informe, se indica que la confianza hacia estos es nula. La Presidente de la República tiene un bajo nivel de confianza según la opinión de los consultados y la encuesta del 2011 indicaba que existía “algo” de confianza hacia su gestión

Con respecto a la Defensoría de los Habitantes, el Tribunal Constitucional, los Tribunales de Justicia y la Policía, estos obtuvieron una baja calificación con respecto a la confianza de la ciudadanía. Para las personas consultadas en el estudio de corte más cualitativo, estas instituciones aún generan algo de confianza en la ciudadanía, sobre todo porque rescatan algunas acciones que han desarrollado y que podrían ser indicadores de buenas prácticas. Las instituciones aún son bien vistas por la ciudadanía.

El Gobierno local tiene una baja calificación en cuanto a la confianza, tanto en los resultados de la encuesta del 2011 con en la consulta aplicada en el 2012.

El tribunal electoral, según los resultados de la encuesta del año 2011 gozaba de muy poca confianza ciudadana, según las percepciones de los entrevistados la ciudadanía confía mucho en esta institución y legitima su accionar.

**Cuadro No 1**  
**Comparación de resultados entre la encuesta del 2011**  
**y la entrevista con actores clave del 2012**

Sector	Nivel de confianza. Promedio	
	2011	2012
Noticieros de televisión	Algo	Mucho
Noticieros de radio	Algo	Algo
Periódicos	Poco	Algo
Políticos	Poco	Nada
Presidente de la república	Algo	Poco
Defensoría de los habitantes	Poco	Algo
Tribunales constitucionales	Poco	Algo
Tribunales de justicia	Poco	Algo
Policía	Poco	Algo
Gobierno Local	Poco	Poco
Tribunales electorales	Poco	Mucho

*Fuente: Elaboración propia.*

### 3. Tolerancia y respeto a la diferencia

Con respecto a la tolerancia, el respeto a la diferencia y las posibles discriminaciones que se dan en el país, la mayoría de los entrevistados opina que en Costa Rica impera el doble discurso, hay poca tolerancia a la diferencia y en general este es un país contradictorio; por una parte hay regulaciones y disposiciones legales que limitan la posibilidad de grandes abusos en relación con los derechos fundamentales, pero a la vez coexiste una cultura llena de fobias, y prevalece una cultura clasista. Hay temas en los que se evidencia el moralismo en la política. De manera general se indica que el país es poco tolerante y que aún hay muchos grupos que sufren discriminación y abusos por parte de la sociedad.

Como afirma una de las personas consultadas, representante de una ONG, antes se estaba en la creencia de que todos éramos “*igualitarios*” y muy democráticos, pero lo cierto es que no es así, hay evidencia de que el país es muy misógino, xenófobo y muy homófono. “*Da satisfacción ver que hay personas que salen a la calle a mostrar la realidad*”.

Una de las personas consultadas indica “*todavía hay bastante discriminación, hay mucho trabajo que realizar en ese campo, hay discriminación en muchos sentidos: hacia la mujer, racial, xenofobia, no creo que sea algo que paralice el país, que sea crítico, pero hay mucho trabajo por hacer*”. (Representante sector empresarial)

“*Bueno a mí me parece que este es un país de gente muy hipócrita (...). Me parece que ha habido una postura política muy poco tolerante a la diferencia (...). Hay mucho moralismo en la política en este país, y la política se confunde con moral con mucha frecuencia*” (Representante gobierno local)

“*Hay mucha discriminación de género, en cuanto a salarios y puestos*” (Representante sector académico)

“*Yo no creo que seamos muy tolerantes los costarricenses, y que la situación no ha mejorado sino empeorado*” (Representante poder legislativo)

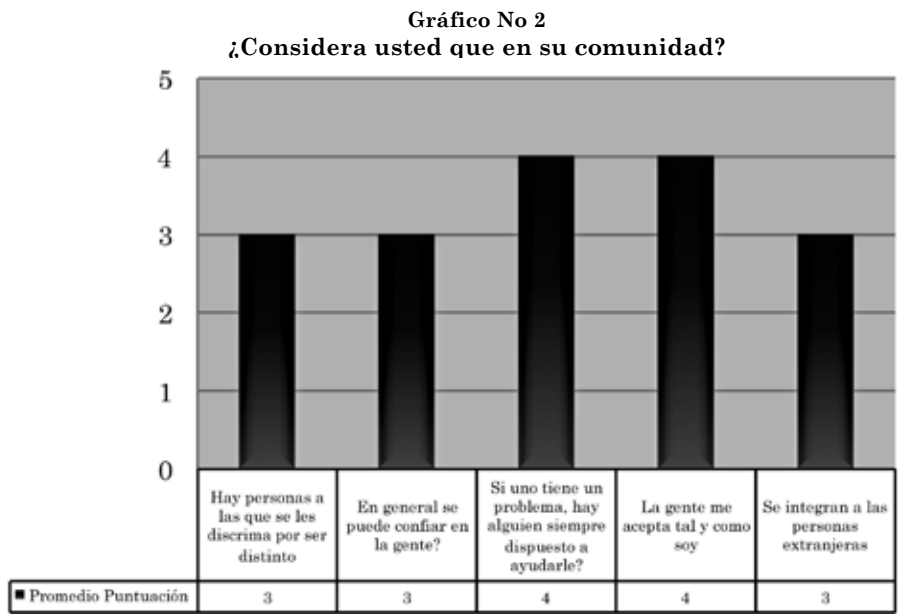
Por otra parte, con una posición más positiva con respecto al tema de la tolerancia uno de los consultados indica que el país está cambiando “no se podrían esperar modificaciones en el corto plazo en la cultura de la gente (...) falta legislación, falta corregir cuestiones en términos de igualdades salariales para trabajos iguales por ejemplo y hay un tema ahí todavía por resolver, el país está avanzando pienso, pero le falta mucho también.

De igual manera otro de los consultados indica que el país tiene una actitud abierta hacia ciertos temas, sobre todo en cuanto a la unión de parejas del mismo sexo, se ha visto una aprobación paulatina del mismo.

*Costa Rica, a pesar de ser una sociedad conservadora, tiene una actitud bastante abierta en ciertos temas (...) Sobre todo si nos comparamos con las dinámicas que hay en la región centroamericana donde el machismo es más predominante* (Representante poder legislativo). La representante del poder judicial indica que las nuevas generaciones son mucho más abiertas y mucho más tolerantes, por lo que se aspiraría a que más adelante las cosas puedan cambiar y haya más aceptación hacia la diferencia. “este es un tema generacional, las personas jóvenes crecen con esto y son muy tolerantes y abiertas”

A partir de las opiniones de los entrevistados se evidencia que en el país impera el doble discurso, esto porque si bien es cierto se han implementado leyes y reglamentos con el fin de asegurar y proteger los derechos de la ciudadanía, en la práctica hay mucha discriminación hacia las mujeres, hacia los migrantes, hacia las personas homosexuales, en general hacia la diferencia. Indican algunos entrevistados que se han comenzado a abrir espacios de diálogo y de visibilización de las poblaciones, pero el camino es largo y apenas se están comenzando a dar pasos en este sentido, pero los cambios no se producen a corto plazo. Las manifestaciones a favor de las uniones homosexuales son un claro ejemplo de que los temas que antes dividían a las personas ahora las están uniendo, no obstante hay mucho camino por recorrer en muchos temas aún.

A los entrevistados se les consulta si consideran que en su comunidad se presentan algunas de las siguientes condiciones, al respecto indican que:



Fuente: Elaboración propia

Nota: Equivalencia en las puntuaciones. 4- Siempre. 3- Casi siempre, 2- Casi nunca. 1: Nunca

Como se puede observar, los consultados indican que en sus comunidades a las personas casi siempre se les discrimina por ser distintos, por otra parte indican que en general casi siempre se puede confiar en la gente, pero muchos indican que no siempre las personas saben trabajar en equipo y que en ese sentido no siempre se puede confiar, también señalaron que si confían pero en la gente que tienen cerca, que conocen, en sus amigos y amigas.

Por otra parte se les consulta que si ¿Ante la presencia de un problema hay alguien dispuesto a ayudar? en eso indican que el tico es muy colaborador y generalmente está dispuesto a apoyar a sus conocidos. La gente los acepta tal y como son, en eso no hay queja, indican que siempre ha sido así. Con respecto a la integración de las personas extranjeras en las respectivas comunidades, son claros al indicar que casi siempre es así, no pueden garantizar que siempre se de, pero las comunidades son abiertas a aceptar a las personas que llegan a residir.

Las personas que fueron encuestadas en el año 2011 indicaron que en su comunidad nunca se ha discriminado a las personas por ser distintas, el 35% de los entrevistados contestaron de esta manera y un 27% indicó que casi nunca se ha dado esta situación.

El 39% de los consultados indicó que casi siempre se puede confiar en la gente, frente a un 27% que indicó que casi nunca. El 48% de los consultados indicó que si se tiene un problema casi siempre hay alguien dispuesto a ayudar, el 29% de los consultados indicaron que siempre hay alguien dispuesto a ayudar. El 42% de los encuestados indicó que la gente siempre los acepta tal y como son y también un 42% indicó que casi siempre se sienten aceptados tal y como son.

El 37% de los encuestados indicó que siempre se integra a las personas extranjeras en las comunidades y un 29% indicó que esta situación se da casi siempre.

### Comparación de resultados de ambas consultas. 2011-2012

Como se ha indicado anteriormente, la metodología que permitió construir los resultados de las consultas realizadas tanto en el año 2011 como en el año 2012 no permite realizar comparaciones reales, no obstante se presentan ambos escenarios con el fin de identificar las respuestas de los actores entrevistados.

**Cuadro No 2**  
**Considera usted que en su comunidad**

	2011	2012
¿Hay personas a las que se les discrimina por ser distinto?	Nunca	Casi siempre
¿En general se puede confiar en la gente?	Casi siempre	Casi siempre
Si uno tiene un problema, ¿Hay alguien siempre dispuesto a ayudarlo?	Casi siempre	Siempre
¿La gente me acepta tal y como soy?	Casi siempre	Siempre
¿Se integra a las personas extranjeras?	Siempre	Casi siempre

*Fuente: Elaboración propia.*

Las personas encuestadas en el año 2011 indican que en su comunidad nunca se ha discriminado a las personas por ser distinto, caso contrario sucede con la consulta realizada con actores clave en el año 2012, en donde estos indican que casi siempre a las personas se les discrimina por ser distintos. Las personas consideran que casi siempre se puede confiar en la gente, que siempre o casi siempre hay alguien dispuesto a ayudar si se tiene un problema. Se anota que en general casi siempre o siempre la gente los acepta tal y como son y por ultimo consideran que siempre o casi siempre se integra a las personas extranjeras en la comunidad.

Tal como se puede apreciar, en el tema de la discriminación por diferencias hacia las personas de la comunidad hay una gran distancia entre los datos del 2011 y los del 2012. En el resto de los elementos se mantiene la opinión en ambos casos.

#### 4. Seguridad ciudadana

Cuando se le consulta a los entrevistados sobre cómo evalúan la situación de la seguridad con respecto a temas como delincuencia, drogas, violencia intrafamiliar y las políticas que los últimos gobiernos y el actual están aplicando hay varias posiciones al respecto. Todos y todas coinciden en que este es uno de los temas más importantes en la agenda nacional y es además un tema de preocupación colectiva. Consideran que el Gobierno no lo está atacando como debería, esto porque las acciones se han enfocado en la represión y el castigo hacia los infractores y no han atacado las causas estructurales que potencian la inseguridad y la violencia. En algunos casos se rescatan acciones positivas, muy puntuales, por ejemplo el trabajo que se está haciendo con las comunidades y la mayor presencia de policías, pero la mayoría de los consultados concuerda con que son acciones realmente insuficientes ante la dinámica que está experimentando el país.

En términos generales la mayoría de los entrevistados/as indican que estamos peor que hace unos años, que la inseguridad ha crecido de manera evidente y ante esto no se ha hecho nada

*“(...) Este es un tema social de lucha en contra de la pobreza, en la generación de oportunidades de empleo dignas y muy bien remuneradas, de más inclusión de la educación, de más soporte a la educación técnica, son una serie de acciones que deben tomarse para sacar a la gente de la pobreza alejar a la gente de las drogas, eliminar temas de vulnerabilidad en la juventud, son esas las acciones, no es que si tenemos suficientes policías y suficientes cárceles o no, es cuanto estamos volviendo los ojos hacia la pobreza del país”* (Representante gobierno local)

*“La pobreza es una forma de violencia, ver que los niños no puedan ir a las escuelas”* (Representante poder judicial)

*“A mí me parece que ese es un desastre nacional (...) Hay pruebas rotundas de que el país estaba mejor de lo que está ahora, este era un país muy seguro y sabía que tenía una amenaza multicausal, pero no hizo nada para prevenirla.”* (Representante gobierno local)

Los entrevistados indican que en las comunidades la gente vive insegura y con miedo, aunque el Gobierno anuncie que hay más policías y estos están mejor equipados.

*“(...) Cada vez hay más robos en comunidades donde no había. Por supuesto cada vez más se mete más la droga (...) y yo siento como que la policía no está preparada para esto. Y aquí estamos hablando que el tema de seguridad no es solo un tema de la represión policial sino de la prevención, creo que acá es donde está fallando el sistema.”* (Representante ONG)

*La medición de este gobierno con el pasado es casi que igual porque uno no ve casi grandes avances. Más bien, cada vez crece más delincuencia. Yo casi que no veo gran cambio entre gobiernos, inclusive en los pasados. Creo que en lugar de mejorar, cada vez vamos peor.”* (Representante sector académico)

*“(...) Hay una serie de crisis en la parte carcelaria y prácticamente los esfuerzos por soluciones integrales no existen. En el sentido de que los orígenes de la inseguridad cada vez son más grandes”.* (Representante poder legislativo)



Una de las personas consultadas indica desconocer de cuáles políticas se habla cuando se plantea la pregunta, porque manifiesta que le es imposible identificarlas. *“Fíjate que tengo muchas dificultades para identificar cuáles son esas políticas y te cuento que no soy una persona tan ignorante, ese es el asunto, porque la seguridad es una de las cosas que suelo estudiar”* (Representante ONG)

Uno de los entrevistados afirma que el gobierno no tiene una orientación estratégica clara de cómo lidiar con el tema de la seguridad y el narcotráfico, lo ha hecho al estilo norteamericano con políticas de mano dura, tal como afirma *“la militarización de la lucha contra el narco no ha dado resultado en ningún lado y lo que ha demostrado es que el narco tiene capacidad de responder violentamente si se le ataca”* (Representante sector académico)

### 3.1 Acciones recientes en materia de seguridad

Se les consulta a los entrevistados sobre las acciones que se han desarrollado en los últimos Gobiernos y en el actual en materia de seguridad y estos indican que realmente se ha hecho poco por atender la magnitud del problema, y sobre todo por atender las causas estructurales de la delincuencia, la drogadicción y el narcotráfico que conllevan al aumento de la criminalidad.

Un caso que sobresale como positivo, según la opinión de una de las representantes de la sala constitucional es la creación de mecanismos más expeditos para dar trámite a casos en los que se captura al culpable de un robo casi inmediatamente después de cometerlo

*“A nivel institucional se crearon los tribunales de flagrancia, para dar una respuesta más rápida a un tipo de delincuencia, la más visible: robo de celulares, billeteras, etc. Se ha dado una respuesta a ésta (...) el problema es que colapsamos los centros penales, el poder ejecutivo, el Ministerio de Justicia, no estaba preparado* (Representante poder judicial)

Algunas personas entrevistadas indican que en los últimos tres gobiernos la situación no se ha podido contener y no se ha trabajado lo suficiente, sobre todo en el tema de prevención.

*“Me parece que ha habido mucha confianza, mucha “depositación” en una fórmula muy “facilona” que es la de la represión y el castigo, y se ha dejado de lado por lo menos dos cosas que son vitales que son el control del territorio y el acompañamiento del ciudadano victimizable”* (Representante gobierno local)

Muchos entrevistados indican que efectivamente sí se han realizado trabajos importantes a nivel de comunidad, en donde se evidencian acciones importantes para combatir la criminalidad, no obstante esto lo ven como acciones aisladas, que es importante rescatar, pero que no precisamente van a ayudar a detener el aumento de la inseguridad, el crimen y la violencia.

*“(...) Percibo yo que se ha hecho un trabajo importante en combatir la criminalidad, que todavía es altísima, ósea es altísima, para nada estoy diciendo que se ha hecho la suficiente”.* (Representante sector empresarial)

*“Creo que el actual ministro de seguridad ha tomado algunas medidas que pueden ser efectivas y que son interesantes en términos de la mejora de la situación que viven las comunidades en relación a la violencia cotidiana y a la delincuencia”* (Representante sector académico)

*“Pienso que en este gobierno en particular ha avanzado, a pesar de ser un problema sumamente complejo con un enemigo del otro lado, con muchos recursos, pero yo personalmente reconozco en este gobierno que ha hecho una lucha franca contra el asunto de narcotráfico, contra el asunto*

*de capitales de dudosa procedencia, hay avances significativos.* (Representante sector académico)

*“Este gobierno yo lo evaluó muy bien, se ha hecho el gran esfuerzo (...) Este gobierno a través del presupuesto de la república de los últimos tres periodos y de los empréstitos que se han pedido, está muy bien reflejadas esas buenas políticas públicas que se han hecho en seguridad* (Representante poder legislativo)

### **3.2 ¿Qué se podría hacer para mejorar?**

La solución a una problemática de este tipo implica acciones con miras a obtener resultados a largo plazo, no se puede pretender que con acciones aisladas y puntuales el problema se erradique. Se debe de trabajar fuertemente en la inclusión de las poblaciones en riesgo y pobreza, la inseguridad tiene sus raíces en la desigualdad social, y como lo anota uno de los representantes del poder legislativo *“mientras continuemos abriendo brechas sociales creo que el tema no va a cambiar y más bien se va a acrecentar”*.

No obstante los consultados proponen todo tipo de acciones, desde las más puntuales y rápidas de implementar, hasta las más elaboradas que tienen que ver con el modelo económico y la desigualdad de ingresos en el país. Esta es una de las acciones más ambiciosas pero muchos de los entrevistados concuerdan con que la raíz de los problemas de este tipo tienen que ver con la ausencia de mecanismos lícitos para acceder a bienes y esto se debe principalmente a la pobreza y la marginación con la que viven muchos colectivos, que han quedado rezagados del sistema educativo y productivo del país. Las acciones que se desarrollen deben ir en la línea de la inclusión de estos actores en la economía nacional por medio de un modelo que los integre y les permita contribuir al desarrollo del país.

Acciones que se deberían poner en marcha:

#### **1. Mejorar la legislación en materia penal**

*“Yo creo que la misma legislación que hay en Costa Rica es lo que hace que la delincuencia aumente, debería de ser más drástica”* (Representante sector académico)

#### **2. Fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso.**

*“El ciudadano en general debe ser parte de este proceso, (...) no es solamente dejarle a la policía el tema; pero también no va a ser la gente la que vele por su seguridad y la policía esté de vacaciones”*. (Representante ONG)

#### **3. El rescate de los espacios públicos**

*“Claro el rescate de los espacios públicos, ya podemos aprender de Colombia (...) pues se decidieron a rescatar espacios públicos y hay experiencias interesantes”*. (Representante ONG)

#### **4. Construcción de infraestructura**

*“cuando hablo de infraestructura es de prevención esos centros cívicos que se van a hacer en todo el país, creo que son muy importantes para los jóvenes”*. (Representante poder legislativo)

#### **5. Trabajo con comunidades y jóvenes**

*“Manejo de comunidades de jóvenes en comunidades, que a mí me han parecido excelentes, tenemos un centro de comunidad que está vivo y que los muchachos están cuidando ellos mismos”*. (Representante poder legislativo)

## 6. Capacitar a la policía

*“Hay que darle recursos, hay que crear mayores centros, hay que capacitar a la policía, pero bien capacitada y eso realiza en seis meses”. (Representante poder legislativo)*

*“Hay que darle a la policía y a los cuerpos de seguridad condiciones, darles equipo y cuando hablo de equipo no hablo solo de darles vehículos, también hablo de su uniforme”. (Representante poder legislativo)*

## 7. Relación con otros entes gubernamentales

*“El articular una real empoderamiento del gobierno local que trabaje de cerca con el sector privado y que trabaje de cerca con una policía civil, y que la sociedad civil organizada participe de una manera digamos preponderante en la ejecución de estas políticas preventivas y desarrollo humano fundamental (Representante ONG)*

## 8. Distribución equitativa de la riqueza

*“La falta de opciones de trabajo y de ingresos aumenta los casos de inseguridad, violencia y drogadicción, en este tema no se ha hecho nada. A las personas no se les dan alternativas”. (Representante poder Judicial)*

*“En lo personal lo que más me preocupa es la distribución de la riqueza, creo que se está distribuyendo progresivamente peor la riqueza y que eso incide en criminalidad y paralelamente eso desde el punto de vista de la economía y en general (...)” (Representante sector empresarial)*

*Bueno me parece que en el tanto, el país avance en tener una economía más democrática en el tanto avance en generación de empleos de calidad, en acortar la brecha entre riqueza extrema y pobreza extrema, probablemente los problemas de drogadicción, disminuyan no van a desaparecer van a disminuir y en el tanto la drogadicción disminuya la criminalidad también pienso que debe ceder terreno. (Representante sector académico).*

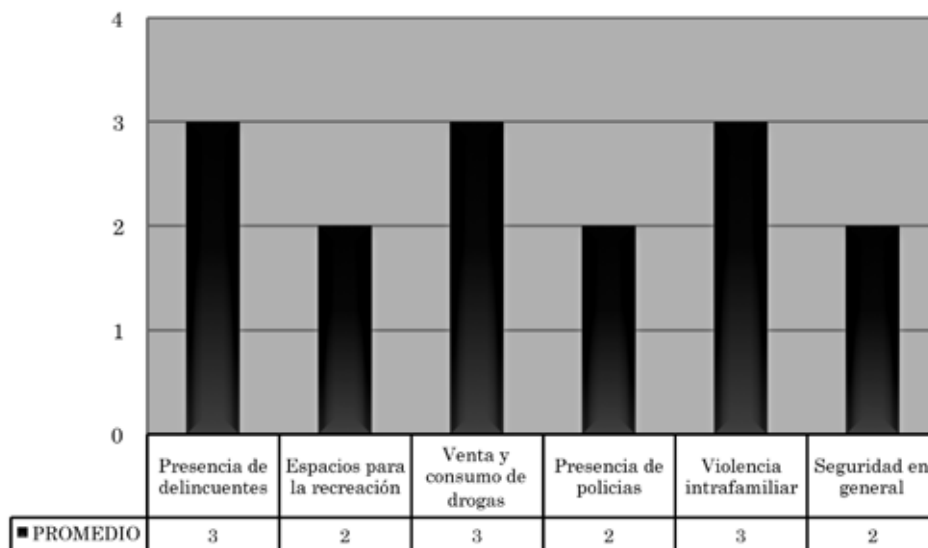
Figura No 1  
¿Qué acciones realizar para mejorar la situación actual con respecto a la seguridad ciudadana?



Fuente:  
Elaboración propia

A los entrevistados se les consulta si consideran que en su comunidad se presentan algunas de las siguientes condiciones, al respecto indican que:

**Gráfico No 3**  
**¿Cuáles de las siguientes condiciones de presentan en su comunidad?**



Nota: Equivalencia en las puntuaciones. 4- Mucho. 3- Algo, 2- Poco 1: Nada

Como se puede analizar, la seguridad en los barrios y comunidades no sale calificada de la mejor manera. Los espacios para la recreación y la presencia de policías son muy pocos. La presencia de delinquentes y la venta y consumo de drogas son elementos del día a día en las comunidades y frente a esto a los ciudadanos no les queda de otra que contratar servicios privados de seguridad (en el caso que se pueda costear el gasto) o convivir con estas prácticas.

Con respecto a la violencia intrafamiliar, este no es un fenómeno del cual se pueda dar cuenta, sobre todo por los entrevistados manifiestan que no es muy visible en sus comunidades y por esto no pueden opinar con total certeza. Ellos y ellas saben que es un problema que está afectando a muchas familias pero no es algo de lo que se hable mucho en sus comunidades, sin embargo a nivel de percepción creen que es un problema muy grave y de alguna manera siempre está presente en las comunidades.

Los datos de la encuesta del 2011 reflejan que el 37% de las personas consultadas indicaron que en su comunidad hay mucha presencia de delinquentes, el 35% indicó que en su comunidad hay pocos espacios públicos de recreación. Un 41% indicó que hay mucha venta y compra de drogas y un 45% anotó que en su comunidad la presencia de policías es poca. Un 37% anotó pocos casos de violencia intrafamiliar.

## Comparación de resultados de ambas consultas. 2011-2012

A continuación se presentan ambos escenarios con el fin de identificar las respuestas de los actores entrevistados.

**Cuadro No. 3**  
**¿Cuáles de las siguientes condiciones se presentan en su comunidad?**

Pregunta	2011	2012
Presencia de delincuentes	Mucho	Algo
Espacios para la recreación	Poco	Poco
Venta y consumo de drogas	Mucho	Algo
Presencia de policías	Poco	Poco
Violencia intrafamiliar	Poco	Algo
Seguridad en general	Poco	Poco

*Fuente: Elaboración propia*

En términos generales las respuestas de las personas consultadas en ambos momentos, reflejan que la situación se mantiene similar tanto en la consulta a ciudadanos por medio de la aplicación de una encuesta en el año 2011 como la consulta a actores clave por medio de la entrevista.

### 5. Canales de comunicación

En un régimen democrático la ciudadanía requiere de espacios legítimos que le permitan canalizar sus demandas, quejas, propuestas, en otras palabras, hacerse oír. Es en este sentido donde conviene indagar sobre el papel de las instancias tradicionales y de nuevos espacios que cumplan o puedan cumplir esta función.

A las personas entrevistadas se les consulta sobre cuáles son las instancias u organizaciones que permiten a la ciudadanía hacerse oír con las autoridades. Se les indica una lista que incluye a organizaciones como:

<b>Partidos políticos</b>	<b>Noticieros de tv, Noticieros de radio</b>	<b>Organizaciones de mujeres</b>
<b>Sindicatos</b>	<b>Periódicos</b>	<b>Organizaciones de jóvenes</b>
<b>Autoridades religiosas</b>	<b>Empresarios</b>	<b>Organizaciones de indígenas</b>

#### **¿Partidos Políticos?**

*“A través de los partidos políticos pueden generarse los espacios de toma de decisiones y de acceso a los medios para hacer sentir la voz de las comunidades y de los pueblos”*

Representante gobierno local.

Los entrevistados tienen posiciones similares en cuanto al papel de todos estos actores. Consideran que los partidos políticos han perdido legitimidad como medio para canalizar propuestas y como comunicadores entre la ciudadanía y el gobierno. Consideran que es una alternativa y que efectivamente deberían cumplir este rol, pero no lo hacen.

*“Yo los veo bastante desgastados”* (Representante de ONG)

*“Creo que los partidos tienen que transformarse radicalmente (...) han demostrado una gran incapacidad para canalizar la opinión ciudadana. (Representante sector académico)*

Los sindicatos son actores que han perdido la credibilidad con el paso del tiempo, según los entrevistados se han debilitado mucho y las causas por las que luchan son muy particulares sobre todo luchan para los gremios laborales, no para la comuna lo que implica que no siempre canalizan las demandas de toda la sociedad, si no de sectores muy específicos. En todo caso la opinión generalizada es que deberían estar apoyando a la ciudadanía y canalizar sus demandas y planteamientos.

*“Son instancias de poca confianza porque solo están por pelear por los derechos de sus agremiados, si tienen buen salario, si tienen convención colectiva, si les dan las incapacidades, eso es lo único, que si les dan un subsidio (...)”.* (Representante poder legislativo)

*“No han sido capaces de reconocer la transformación que ha sufrido la estructura social y demográfica del país, y siguen muy atrincherados en el sector público”.* (Representante sector académico)

Los Noticieros de TV, de radio y los periódicos necesariamente deben cumplir esta función. Los entrevistados indican que los noticieros tienen el poder y el deber de servir como medio para que la ciudadanía se haga escuchar y además para informar al gobierno de las demandas e insatisfacciones que se generen por parte de los individuos.

#### **¿TV, radio, periódico?**

*“Creo que las televisoras, radio y periódicos tienen mucho poder de manipular para bien o para mal. Tienen un poder para incidir en la opinión, es un espacio, eso quiere decir que tienen un poder de incidir en la opinión, no totalmente, pero sí bastante”*

Representante sector académico

*“Creo que hay varios, sin embargo, las noticias se han localizado más en las zonas urbanas grandes. Quisiéramos ver más noticias de los lugares más alejados, y no solamente noticias negativas si no de cosas positivas también”* (Representante de ONG)

*Son el vehículo, ósea deben canalizar demandas y planteamientos* (Representante poder judicial)

Con respecto a las autoridades religiosas, se encuentran opiniones muy radicales en este sentido, por una parte algunas personas consideran que es necesario que la iglesia se abstenga de intervenir en las cuestiones políticas del país, pero por otra parte se anota que la iglesia aún tiene mucha credibilidad y que la gente confía mucho en ella y puede ayudar a canalizar demandas y propuestas de acción, siempre con un papel menos protagónico que los otros actores mencionados.

*Muy conservadoras, igual muy vertical, muy autoritarias en general con contadas excepciones.* (Representante de sector académico)

*No, que se callen y que se queden en la iglesia.* (Representante ONG)

*Si yo siento que, esta es gente que todavía tiene mucha credibilidad.* (Representante poder legislativo)

*“Ahí si se tiene poca respuesta, la iglesia no se involucra mucho en esos temas”* (Representante gobierno local)

Respecto a los empresarios, hay opiniones distintas. Algunos entrevistados consideran que los empresarios no deberían ser una instancia que canalice opiniones y demandas hacia las

#### **¿Empresarios?**

*“No, no lo vemos como para efectos como interlocutor”*

Representante ONG

autoridades, no obstante otros consideran que es oportuno contar con ellos y verlos como actores activos en la dinámica, aunque saben que pueden tener intereses particulares.

*“Creo que están genuinamente preocupados, algunos por marketing (...) he tenido la suerte de conocerlos creo que tienen un interés real en ver que carambas se hace para aportar a que la cosa se mejore, y tienen los recursos para hacerlo.”* (Representante ONG)

*“Sí, creo que sí, algo”.* (Representante gobierno local)

*“Empresarios son los que jalan la carreta. Son imprescindibles”.* (Representante sector empresarial)

Con respecto a las organizaciones de la sociedad civil, es importante contar con su participación como interlocutoras legítimas entre el gobierno y la ciudadanía. Últimamente las han visto muy débiles y consideran que son fundamentales en el proceso, por lo que es urgente que tomen partido y se conviertan en canales de comunicación que permitan a la ciudadanía hacerse oír.

#### **¿Organizaciones de mujeres?**

*“Sí claro, y además lo hacemos”*

Representante ONG

#### **¿Organizaciones de indígenas?**

*“Deberían fortalecerse y definirse bien cuáles son sus derechos y obligaciones también”*

Representante sector empresarial

*“Todos los teóricos de economía del desarrollo te dicen que si una democracia no se sostiene en la participación en lo que llaman el “colective action” que son estos interlocutores de la sociedad civil, va a ser una democracia estéril, entonces son absolutamente cruciales para que camine la cosa”* (Representante ONG)

*“A las organizaciones de jóvenes las veo débiles”.* (Representante poder legislativo)

*“Las de indígenas también solo pelean por lo de ellos, bueno tienen razón (claro) pero no los veo fuertes, me explico marcando y pudiendo hacer el surco que tienen que hacer”* (Representante poder legislativo)

#### **Otros actores que no se mencionaron**

Se les consulta a los entrevistados si consideran que hay otras instancias u organizaciones que no se han mencionado pero que son fundamentales como medios para canalizar las diversas inquietudes y demandas de la población. Al respecto indican que es necesario que se incluya y se fortalezca la presencia de los Gobiernos locales y de las asociaciones de desarrollo. Estos entes están en contacto directo con la ciudadanía y deben necesariamente ser un interlocutor en el proceso.

*“(…) las redes sociales inevitablemente se han vuelto un canal importante porque al final también generan, movilizaciones, (...) ha habido a lo largo de estos años iniciativas interesantes que han surgido desde las redes y el mejor ejemplo de eso fue el TLC, verdad, como las redes sociales contribuyeron a potenciar la organización de base”*

Representante Sector académico

También consideran que hay muchas manifestaciones culturales y sobre todo ambientalistas y ecologistas que han tomado mucha fuerza, luchan por intereses que atañen a toda la población, aunque no toda la población se sienta identificada, pero transmiten mensajes y demandas generales que en la mayoría de los casos son tomadas en cuenta por las autoridades.

Es fundamental incluir a la Defensoría de los Habitantes como una de las instancias que permite la canalización de inquietudes hacia el Gobierno. Muchas de las personas

entrevistas indican que la labor que se ha venido realizando en esta institución es muy importante y que debe ser un medio para canalizar demandas y propuestas ciudadanas.

*“Creo que la defensoría de los habitantes juega un papel en eso, creo que hay organizaciones sociales que en algunos temas particulares juegan un papel canalizando preocupaciones importantes, organizaciones sociales u ONG”. (Representante sector académico)*

Las redes sociales son una nueva forma de plantear temas y de incidir en la agenda del gobierno, por lo que algunos de los y las entrevistadas consideran que son fundamentales en este proceso.

En términos generales los consultados consideran que todas las organizaciones son fundamentales en el proceso, que hay algunas que tienen más peso que otras, por ejemplo a las autoridades religiosas no se les da mucho peso, pero si se les otorga un papel fundamental a los medios de comunicación y a las organizaciones de la sociedad civil. La representante del poder legislativo indica que desde su punto de vista

*“Los empresarios son importantes y también los sindicatos, sobre todo porque son opuestos pero son gente que deberían de alguna u otra manera estar marcando todas esas inquietudes porque unas son la producción del país, dan empleo y la verdad es que generan competitividad, generan eficacia, productividad”.*

## **6. Protestas y movilización**

La movilización social y las protestas son fenómenos siempre presentes dentro de regímenes democráticos, son permitidos aunque no siempre legítimos, no obstante son espacios en los que la ciudadanía puede reunirse en torno a un tema o diversos temas que agrupen a un colectivo y manifestarse alrededor de él buscando mejoras o cambios en la situación o situaciones actuales

Se les consulta a los entrevistados sobre cuál es su evaluación de la situación para lo que resta del año, sobre todo pensando en si consideran que habrán mas protestas y movilizaciones y sus respuestas son bastante diversas.

Por una parte hay quienes consideran que van a haber más protestas y que este es un periodo en el que las personas salen a manifestarse, sobre todo en temas que tienen que ver con la economía del país y los actos de corrupción que se han visibilizado en los últimos años. Este gobierno en particular ha mostrado una alza en manifestaciones sociales que agrupan a diversos colectivos, según el decimotavo informe del Estado de la Nación desde el gobierno de José María Figueres (1994- 1998) hasta la administración Arias Sánchez (2006-2010) las manifestaciones se agruparon alrededor de temas centrales (como ICE 2000, TLC 2007) no obstante en este periodo (2010-2012) los temas han sido tan diversos como las situaciones y las personas que se manifiestan, es decir no ha habido un tema central que aglutine, el descontento es mucho y en muchas esferas del país y esto se evidencia en las luchas en la calle.

Para ilustrar lo anterior, uno de los representantes del poder legislativo indica:

*“Creo que venimos de un periodo bastante movido a nivel de movilizaciones y que es muy diverso. Lo que hay es un acumulado de descontento, que lo que no ha sucedido es que se hayan sumado en un movimiento mucho más grande. Hemos tenido agricultores, hemos tenido transportistas, hemos tenido motociclistas, hemos tenido estudiantes, para citar los primeros que recuerdo; pero ha sido bastante diverso y creo que va a seguir en ese camino”.*



*Las inconformidades de los ciudadanos tienen como consecuencia que las personas salgan a protestar, sobre todo para proteger instituciones fundamentales y para proteger sus derechos básicos, esta es una práctica normal dentro del ejercicio de la democracia. (Representante poder judicial)*

De igual manera, un líder de una organización no gubernamental anota

*“La sociedad civil se ha movilizado de una manera efectiva para generar presión sobre todo sobre el manejo ambiental, el tema de crucitas, el tema de la ley que reciente fue aprobada por una iniciativa ciudadana, prevención de la caza, y estoy seguro que en el momento que haya cualquier intento gubernamental de atentar contra los recursos naturales del país será similar, yo creo que hay una sociedad civil ferozmente organizada, lo cual es valioso”.*

Las personas entrevistadas indican que siempre hay manifestaciones alrededor de temas económicos y laborales, pero también dada la coyuntura electoral, el próximo año puede ser muy movido en cuanto a este tema

*“Creo que por un lado sería intrínseca hasta proceso político, ósea creo que siempre que se acercan las elecciones va a haber protestas y va a haber cosas muy manipuladas, entonces creo que es casi que intrínseco”. (Representante sector empresarial)*

*“Yo creo que van a haber el gremio de los docentes está anunciando una campaña muy agresiva de protestas y no dudo que van a haber un montón de huelgas”. (Representante ONG)*

Por otra parte, algunos indican que no ven mucho espíritu de organización ni movilización

*Pues no sé qué decir. A mí me parece que no hay mucho espíritu de movilización. Yo no veo ahí afuera una organización de alguna índole con capacidad de articular distintos grupos de población. No veo de donde el descontento o las ansias de cambio van a buscar un canal, y no creo que surja sin canal. (Representante gobierno local)*

Los entrevistados indican que es normal que las protestas se den, sobre todo cuando hay un descontento y una inconformidad con el accionar del gobierno, es legítimo y válido manifestarse siempre y cuando se haga de manera pacífica y tranquila y donde se busque el bien común.

## II. Parte

### Principales conclusiones de la consulta

El estudio abordó temáticas relacionadas con la confianza en las instituciones públicas, la tolerancia y el respeto a la diferencia como representaciones de la convivencia. La seguridad ciudadana y las acciones que se han desarrollado en este sentido. También se ahondó en las instancias que deben canalizar las demandas de las personas y por último en los fenómenos de la protesta y la movilización, analizando cual sería la situación para lo que resta del año y pensando en inicios del próximo.

Es interesante mencionar que durante la aplicación de las entrevistas a los informantes clave, uno de los medios de comunicación escrita del país, el periódico “La Nación” publicó un estudio realizado por una firma especializada en la aplicación de encuestas. Los resultados más interesantes y relevantes del mismo dan cuenta de la pérdida de confianza de la ciudadanía en el sistema político y en la democracia.

Reafirmando lo anterior, la firma especializada realizó en el año 2006 una encuesta que intentaba medir la confianza ciudadana en el sistema político nacional, 6 años después se utiliza la misma metodología y el mismo instrumento, con la finalidad de comparar los resultados. La encuesta se aplicó a 1200 personas en todo el territorio nacional.

Los resultados indican que los ciudadanos que dicen estar muy satisfechos con el sistema político nacional pasaron del 55% en el 2006 al 35% en el 2012.

Otro de los resultados interesantes del estudio es que quienes consideran que la democracia es preferible a otra forma de gobierno pasaron del 78% en el 2006 a un 57% en el 2012, en esta misma línea el porcentaje de personas que apoyan el establecimiento de un gobierno autoritario pasó de 11% a 22%.

Con respecto al apoyo a la democracia como forma de gobierno, un 40% de los encuestados indicó que ésta no sirve para resolver los problemas del país, contrastándolo con el 12% que respondió de esta manera en el 2006 se evidencia una pérdida de credibilidad en el régimen, lo cual se explica mayoritariamente en las causas que se expusieron al inicio del documento, las personas sienten que los y las dirigentes están gobernando para ellos mismos y esto se evidencia en los casos de corrupción que han sonado en los últimos años y también la inoperancia de las instituciones públicas y en mal manejo de los fondos. El desencanto con la democracia es más que evidente, un 35% de la población considera que el desarrollo económico es más importante que el mantenimiento de esta forma de gobierno

Con respecto al apoyo hacia los partidos políticos, en los resultados que se anotaron anteriormente, se evidencia cómo la ciudadanía ha dejado de creer en estos y sienten que su papel se ha debilitado. Los resultados del estudio de “La Nación” indican que los partidos políticos recogen el descontento popular e incluso las personas encuestadas indican que no es necesario que existan. Según la encuesta apenas un 54% de las personas consultadas está en desacuerdo con una democracia sin partidos políticos (hace 6 años el porcentaje era de 71%)

El accionar de la Asamblea legislativa genera dudas en cerca de 32% de la población, frente al 20% que pensaba así hace 6 años. Lo cual evidencia que además del declive de los partidos políticos, la gente ha perdido la confianza en las instituciones del país, una de las más

afectadas siempre es la Asamblea, esto porque generalmente siempre está en el ojo público. Uno de cada diez encuestados indica que se puede vivir sin diputados

Se hace énfasis en estos datos publicados por “La Nación” dos semanas atrás (4 de noviembre de 2012) puesto que atañen directamente con el objeto de esta investigación. Aunque el alcance de este estudio se limitó a realizar entrevistas con personalidades clave (académicos, alcaldes, diputados, empresarios, líderes de organizaciones) y el publicado por el periódico se basó en la técnica de muestreo y sus datos son generalizables, es evidente que ambos resultados indican que las personas no están satisfechas con el sistema político actual.

El descontento no surgió en este gobierno o en el anterior, hace ya varios años la ciudadanía viene dando señales inequívocas de su malestar hacia la clase política, hacia las instituciones y hacia el sistema económico imperante. Hace 12 años las personas se lanzaron a las calles a defender a una de las instituciones emblemáticas del país, el Instituto Costarricense de Electricidad -ICE- y este año no es la excepción, las personas están sumamente preocupadas por la situación de la Caja Costarricense de Seguro Social -CCSS-, sobre todo por el mal manejo de las finanzas y de la crisis que actualmente vive el sector salud, producto de malas decisiones de los jefes que han dirigido la institución.

La pérdida de confianza y de credibilidad hacia los gobernantes se evidencia en las encuestas de opinión pública (el medio más válido y representativo de la realidad nacional) pero también se evidencia en las redes sociales, en las conversaciones con los ciudadanos, en las noticias de los medios de comunicación.

El descontento es generalizado y se agudiza cada vez más, las personas sienten que no se les escucha, sienten que se gobierna para unos pocos y que además no se ven avances en los grandes temas que más preocupan. La seguridad es un tema que no se ha atacado como debe ser y la ciudadanía está consciente de esto, vive día a día los embates de la inseguridad en las calles, de la exclusión y la marginación de algunos colectivos. Sabe que hay comunidades que han estado históricamente excluidas y ante esto no se hace nada, no se les brinda oportunidades para incluirlas en el sistema educativo ni en el productivo y todo esto genera la llamada crisis de gobernabilidad que atraviesa el país.

La ciudadanía confía en los noticieros de televisión, pero no confía en la mayoría de las instituciones del Gobierno y tampoco tiene a mano la asistencia ni el apoyo de organizaciones sociales que les acompañen en el planteamiento y canalización de sus demandas. Al ser un actor tan importante en el ejercicio de la democracia, es fundamental analizar su papel y la información que de ellos se desprende.

Los medios de comunicación tienen un papel fundamental en el quehacer nacional, pero muchas veces olvidan su papel de comunicadores y más bien plantean los temas y la agenda; esto los entrevistados lo ven perjudicial pues la manipulación de la información y la parcialidad con la que muchas veces informan aumenta el sentimiento de descontento de la población. Los entrevistados indican que los medios de comunicación son un vehículo fundamental para que la ciudadanía se informe, pero no siempre lo hacen de manera objetiva. Los noticieros de tv son el medio en el que más confía la población.

La clase política sale muy mal calificada, las personas ya no creen en estos actores ni en los alcaldes, pero si continúan creyendo en la Defensoría de los Habitantes, la ven como una institución al servicio de la ciudadanía, confían en los Tribunales de Justicia, aunque consideran que la actuación del poder judicial ha perdido credibilidad, sobre todo en algunos casos en los

que los jueces se han visto envueltos. Confían mucho en el Tribunal Supremo de Elecciones, esta es una institución que sigue siendo un referente de la democracia.

Con respecto a la tolerancia y las discriminaciones, las personas consideran que en este país impera el doble discurso y que se aprueban leyes y demás que garantizan el respeto a los derechos de las personas pero que por otro lado las acciones desde las instituciones y desde los jerarcas van en otra línea, esto se evidencia sobre todo con la población migrante, indígena, homosexual, en donde claramente hay una marcada invisibilización hacia estos colectivos. Algunos de los entrevistados indican que si bien es cierto el país es muy intolerante, las nuevas generaciones son mucho más abiertas y más tolerantes y respetuosas del otro y que esto puede implicar cambios en un futuro próximo.

Las instancias tradicionales que han fungido como canalizadoras de demandas, propuestas y demás han perdido mucha credibilidad ante la ciudadanía y han debilitado su papel, en algunos casos los entrevistados manifiestan que muchas de estas organizaciones solo luchan por intereses muy particulares y no lo hacen por el bien común y la colectividad. Siempre sobresale en este sentido el papel de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil como canalizadoras de la opinión. Los medios menos empleados y no muy bien calificados son las autoridades religiosas, los empresarios y los sindicatos. Según los entrevistados se debería incluir en esta lista a los gobiernos locales, a las asociaciones de desarrollo y sobre todo a la Defensoría de los Habitantes pues casi todos los entrevistados la mencionaron como un canal importantísimo para canalizar los temas prioritarios.

Uno de los medios no tradicionales pero que han ganado mucho campo en este tema son las redes sociales, según los entrevistados tienen el poder de canalizar demandas y sugerencias y por medio de ellas se convocan actividades importantes y siempre tienen buena acogida.

La manifestación y la protesta surgen ante el descontento de la ciudadanía. En un régimen democrático resulta fundamental que las personas se manifiesten ante las inconformidades que experimenten. Este 2012 ha sido un año muy convulso en este sentido, muchas personas y organizaciones han salido a las calles a exigir respuestas ante situaciones que no comparten o con las que no se sienten cómodos.

Una buena expresión de la desconfianza y el descontento ciudadano que atraviesa el país se evidencia en estas manifestaciones tan diversas que se han dado a lo largo del año. Las encuestas ayudan a explicar por dónde va el descontento, pero la lucha en las calles evidencia que las personas no encuentran soluciones a sus demandas. La crisis continúa, es posible que el próximo año, de cara a las elecciones presidenciales del 2014 muchas de estas inconformidades sean materia de campañas electorales, pero la ciudadanía sabe muy bien que una vez agotado este plazo la mayoría de las cosas no van a cambiar y en algunos casos pueden empeorar. El sistema democrático es el medio por excelencia para que el pueblo demande e imponga los temas de agenda, pero si el pueblo no toma una posición más activa en este tema, posiblemente la crisis continúe perpetuándose mucho tiempo más.

## Temas pendientes

De cara a los resultados de la consulta resulta importante analizar algunos temas que quedaron pendientes de profundizar y que podrían arrojar nuevas luces sobre el ejercicio de la democracia y vislumbrar escenarios para mejorar la gobernabilidad.

- Papel de los medios de comunicación en el ejercicio de la democracia.
- Papel de nuevos actores (Tics) en el ejercicio de la democracia.
- Organizaciones sociales y su vinculación con la ciudadanía.
- Sistema de justicia y acceso a esta.

## Lista de entrevistados

Nombre	Cargo
Juan Carlos Mendoza	Diputado Partido Acción Ciudadana PAC
Alicia Fournier	Diputada Partido Liberación Nacional PLN
Gonzalo Delgado	Presidente Cámara Costarricense de la Construcción
Javier Rodríguez	Tercer vicepresidente. Cámara de industrias de Costa Rica
Jorge Chavarría / Carlos María Jiménez *	Fiscal General de la República
Teresita Rodríguez	Magistrada suplente. Sala constitucional
Donald Rojas	Coordinador Mesa Nacional Indígena
Ana Carcedo	Presidenta CEFEMINA
José Aguilar Berrocal	Director ejecutivo Fundación Acción Joven
Arnoldo Barahona	Alcalde Municipalidad Escazú
Edgar Mora	Alcalde Municipalidad Curridabat
Ofelia Taitelbaum*	Defensora de los Habitantes
Alberto Cortés	Académico UCR. Escuela de Ciencias Políticas
Isabel Camacho Cascante	Académica UNA. Escuela de Ciencias Agrarias
Milton Villarreal Castro	Académico ITCR. Vicerrector investigación

\* No se pudo entrevistar a ninguna de las personas representantes de la fiscalía general de la República, ni a la Defensora de los Habitantes, pese a varios intentos de parte de FLACSO.

## **Bibliografía consultada**

Bobbio N. (2003) Teoría General de la Ciencia Política. Editorial Trotta.

Camou A. Gobernabilidad y democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral IFE. México. Revisado en [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm)

FLACSO. Secretaría general (2010) Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina. Documentos de proyecto.

FLACSO. Secretaría general (2011) Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina. Resultados encuesta aplicada en el 2011.

Guzmán J. (2009). Apuntes sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. FLACSO. Secretaría general

Mayntz R. (2001) El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna.

Prats J. (2005) De la Burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

Programa Estado de la Nación. Estado de la Región. (2011) Capítulo 8: El desafío de los Estados de y para la Democracia.

Vallès J. (2008) Ciencia Política. Una introducción. Séptima edición. Editorial Ariel



*Gobernabilidad y Convivencia Democrática  
en América Latina*

*Consultas Nacionales*

## **Caso Panamá**

José Clemente Lasso Núñez





## **Introducción**

Con la entrada de la nueva administración gubernamental, se han analizado los elementos reales que pueden influir en la gobernabilidad democrática y la convivencia pacífica en Panamá.

Se han examinado elementos del contexto social, como son los ajustes institucionales ocurridos en el periodo actual, así como los resultados del estudio de opinión dirigido a la población en general y las opiniones de consultas a personalidades vinculadas al tema de la gobernabilidad en Panamá.

Panamá, en estos años ha experimentado crisis sociales como resultado de decisiones gubernamentales, traducidas en leyes de la república que han carecido de las respectivas consultas a los actores involucrados en las distintas temáticas, lo que ha traído como resultado manifestaciones que han cobrado la vida de panameños y panameñas.

Hoy el Presidente Martinelli ha reconocido el error de este manejo en declaraciones posteriores a la última crisis; en el que ha pronunciado que fue mal informado, pensando que había consenso con la ley en Colón<sup>108</sup>.

La sociedad civil panameña ha sido crítica en las acciones institucionales del Gobierno Nacional, principalmente en la selección de los Magistrados de la Corte Suprema, el nuevo nombramiento del Magistrado del Tribunal Electoral, la destitución de la Procuradora, transfuguismo político de los diputados, entre otras.

Este escenario ha traído consigo la posición, percepción u opinión de la población en torno a la administración gubernamental y participación social en las decisiones.

Esto es corroborado por personalidades y especialistas que han analizado en este estudio la situación de gobernabilidad, pero también de la convivencia e interacción de la población; en términos de discriminación, apoyo, aceptación e integración de personas en nuestras vidas cotidianas en las comunidades.

Este estudio hace una aproximación de la situación general de la gobernabilidad y convivencia democrática en Panamá.

### **I. Contexto de Gobernabilidad y Convivencia Pacífica en Panamá**

En Panamá, se han suscitado un conjunto de hechos reales que identifican el contexto de percepciones, y opiniones de la población y de representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil y funcionarios con respecto al actuar en la actual administración del gobierno nacional. Estos hechos los podemos dividir en acciones directamente institucionales y efectos importantes de los movimientos sociales por intentos continuos y muchas veces inconsultos de legislaciones y decisiones político – administrativas que han provocado reacciones distintas.

---

<sup>107</sup> Investigador Programa FLACSO-Panamá.

<sup>108</sup> Diario La Estrella de Panamá

## 1. Institucionalidad democrática en Panamá

Con la entrada de la nueva administración gubernamental en junio del año 2009, se inicia un nuevo periodo presidencial, y con esto un conjunto de decisiones que han tomado efectos y formado opiniones de la sociedad civil y de los ciudadanos en general. Entre las opiniones expresadas por distintos miembros de la sociedad civil, se ha acusado al gobierno actual de concentración del poder político; estos argumentos sustentados en acciones como: Tránsito Político, nombramiento de nuevos magistrados en la Corte Suprema de Justicia, fusiones de partidos políticos de la alianza de gobierno inicial, la separación y luego destitución de la Procuradora General de la Nación, nombrada en el periodo anterior.

### a. Fusión de Partidos Políticos

El actual gobierno, llega al poder con la alianza entre el Partido Cambio Democrático, el Partido Panameñista, el Partido Unión Patriótica y el Partido denominado Movimiento Liberal Revolucionario Nacionalista (MOLIRENA). Esta alianza, se va transformando paulatinamente, en absorción del Partido Cambio Democrático hacia todos los otros partidos de la alianza inicial.

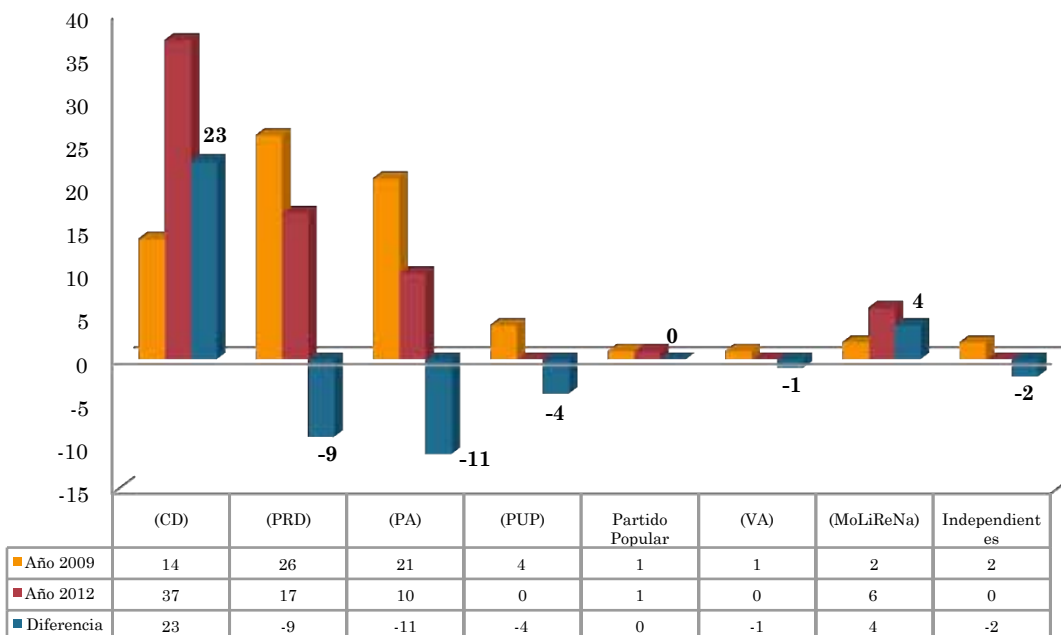
Así, a un año de ganar las elecciones del año 2009, el Partido Unión Patriótica, decide fusionarse al Partido Cambio Democrático, desapareciendo permanentemente. Otro intento importante de fusión se dio con el MOLIRENA, en donde en dos ocasiones distintas, los grupos de fundadores, resistieron esta fusión.

La alianza inicial cambia al romperse la misma, con el Partido Panameñista, segundo partido de mayor membresía durante el periodo electoral anterior. La apertura de libros de inscripción posterior al año 2009, han llevado al Partido Cambio Democrático a disputarse la mayor cantidad de adherentes en el país con el Partido Revolucionario Democrático (PRD) que históricamente había sido el líder en número de adherentes. Para los críticos, este es un elemento a considerar en la consolidación de su poder político en el país.

### b. Tránsito Político

Estos esfuerzos de consolidación política, se han visto acrecentados por los cambios paulatinos y durante los primeros años de Diputados, Alcaldes y Concejales a las filas del partido gobernante. Existen acusaciones y denuncias por parte de políticos de los partidos afectados, sobre los ofrecimientos de condiciones económicas que permitirían una mejor gestión de estos políticos y las posibilidades de reelecciones en estos cargos. 28 diputados y 19 alcaldes se pasaron de la oposición al oficialismo después de las elecciones de 2009.

**CAMBIO DE PARTIDO POLÍTICO POR DIPUTADOS. AÑOS 2009 - 2012**



*Diario La Prensa, Domingo 23 de septiembre de 2012*

### c. Destitución de la Procuradora General de la Nación.

La Procuradora General de la Nación, nombrada por el Gobierno de Martín Torrijos, fue separada y posteriormente destituida por la Corte Suprema de Justicia, inmediatamente después del nombramiento por el Presidente de la República de nuevos Magistrados a la Corte Suprema de Justicia. Posterior a esta destitución, se abre un escándalo de uno de los Magistrados nombrados, como perteneciente a un grupo denominado “PAMAGO” (Perseguidos por Ana Matilde Gómez) y que se había conspirado para separar a la hasta entonces Procuradora. Este escándalo llevó a la renuncia del Magistrado y a un nuevo nombramiento por parte del ejecutivo.

En este escenario, críticos hablaron de atentados contra la institucionalidad y la separación de poderes del Estado con la influencia del Ejecutivo en las decisiones de los otros dos Órganos Estatales.

### d. Nombramiento de nuevos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Una de las promesas del actual Presidente, fue establecer mecanismos de participación de la sociedad civil en la selección de Magistrados en el país. En el principio de la administración, se logró cierta participación, pero paulatinamente la sociedad civil panameña ha denunciado que esos mecanismo no han sido tomados en consideración y al final la selección ha sido por parte del Presidente, tal y como lo establece la Constitución de la República de Panamá.

## 2. Movimientos sociales en la presente Administración

Durante la presente administración ha habido tres movimientos sociales que deben destacarse: La lucha en contra de la Ley 30, denominada también la Ley Chorizo; la Ley de Recursos Mineros y la Ley de para la Venta de Terrenos de la Zona Libre de Colón. Estas luchas trajeron

como resultado confrontaciones importantes del movimiento social frente a las decisiones del gobierno que dejaron en evidencia una crisis de gobernabilidad democrática en el país.

#### **a. Ley 30 o Ley Chorizo**

Esta ley contemplaba la modificación de reformas en los códigos Comercial, judicial, ambiental y laboral, de ahí su nombre de chorizo, por intentar modificar 9 legislaciones en 1 sola.

En julio de 2010 a un grupo de trabajadores de las bananeras en Bocas del Toro no le fue descontada la cuota sindical. Causada por una ley aprobada que permitía a la empresa hacer o no ese descuento. Tras una semana de ser ignorados decidieron cerrar las calles y ahí llegó la represión que dejó 4 muertos y cientos de heridos. Posterior a esta situación, el gobierno dio vuelta atrás y derogó la mencionada Ley

#### **b. Ley de Recursos Mineros**

En Panamá en el año 2010, hubo un conflicto sobre la concesión minera en zonas indígenas del occidente del país. En esta coyuntura pueblos indígenas protestaron y se generaron conflictos en las zonas por la decisión del gobierno., se llegó a una negociación y acuerdo sobre el uso y la explotación de los recursos minerales de las comarcas y zonas anexas.

Un año después, se promueve la construcción de hidroeléctricas en zonas anexas a la comarca lo que lleva a un conflicto mayor con los grupos indígenas llevando al cierre indefinido de la vía interamericana y enfrentamientos con la policía nacional. Como resultado 2 muertos y varios heridos. Al final, se llega a otro dialogo en el que se acuerdan espacios de intervención de los proyectos.

#### **c. Ley de Venta de Terrenos de la Zona Libre de Colón**

A principios del año 2012, gobierno nacional decidió la venta de terrenos de la Zona Libre de la Provincia de Colón, con el objetivo de obtener recursos que habían sido presupuestados para este año. Fue rechazado con protestas en la Asamblea de Diputados.

A mediados de año se crea el proyecto de ley 529, con el mismo objetivo, el cual fue aprobado y sancionado por el Presidente de la República, bajo la protesta de las fuerzas vivas de la provincia de Colón y grupos organizados de la provincia de Panamá. Esta aprobación trajo una explosión social que llevo, a enfrentamientos, saqueos en las principales provincias del país, con heridos y la suma de tres muertos.

Al final, el gobierno tuvo que derogar con carácter de urgencia la mencionada ley y se abrió paso a un dialogo coordinado por la iglesia Católica.

### **II. Resultados de las Consultas Nacionales sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática**

Las consultas nacionales sobre gobernabilidad y convivencia democrática, complementarias a la aplicación de las encuestas, se realizaron a través de entrevistas a personalidades nacionales que presentan un perfil de participación en la vida pública y política de Panamá. Entre estas personalidades se eligieron a operadores del área de justicia de alto nivel, a diputados que han tenido una preponderancia nacional en temas políticos, a organizaciones sociales que se han vinculado a lucha de los movimientos de distintos grupos vulnerables, asociados a temas como precarización del trabajo juvenil, participación de mujeres en partidos políticos y las reivindicaciones indígenas en el último lustro.

Asimismo, se consultó a académicos que están asociados a temas de género y ruralidad, así como un candidato independiente a la presidencia de la República de Panamá. Autoridades

que han trabajado en el tema de la administración municipal como un Alcalde y un Asesor importante del Distrito de Panamá y candidato a la Alcaldía del Distrito de Panamá. Esta selección de personalidades permitió enriquecer desde distintas perspectivas en el tema analizado.

## 1. Perfil de personalidades entrevistadas

Como hemos mencionado, las personas seleccionadas para responder con sus opiniones la situación de gobernabilidad democrática y convivencia pacífica fueron personas de importancia nacional. A continuación el perfil de cada una de ellas.

- a. **Marcos González:** Diputado de la República de Panamá, electo en periodos distintos primero por el Partido Panameñista (PA) en las elecciones generales de 1999; nuevamente electo para el periodo 2009-2014 por el Partido Cambio Democrático, actualmente gobernante en Panamá.
- b. **Renaulth Domínguez:** Diputado de la República de Panamá, electo para el periodo 2009-2014, por el Partido Revolucionario Democrático (PRD).
- c. **Abelardo Antonio:** Empresario de la Provincia de Colón en la zona de tránsito del Canal de Panamá, y También a fungido como autoridad local y Diputado de la República de Panamá.
- d. **Fernando Márquez:** Empresario y Ex Presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada de Panamá (CONEP)
- e. **Ana Matilde Gómez:** Ex Procuradora General de la Nación, separada del cargo y luego reemplazada por la Corte Suprema de Justicia y Órgano Ejecutivo de la presente administración
- f. **Guillermo Márquez Amado:** Ex Magistrado del Tribunal Electoral y Candidato a Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral en la presente administración.
- g. **Elia López de Tulipano:** Ex Presidenta y Secretaria de Educación del Foro de Mujeres de Partidos Políticos.
- h. **Edith Castillo:** Directora de Centro de Estudios para el Desarrollo Social
- i. **Sonia Henríquez:** Presidenta de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas, Vincula el tema de Género con la búsqueda de reivindicaciones en grupos indígenas.
- j. **Manolith Samaniego:** Alcalde del Distrito de Arraiján, localidad ubicada en el área Oeste de la Provincia de Panamá.
- k. **José Isabel Blandón Figueroa:** Ex Asesor General del Alcalde del Distrito de Panamá y Candidato a Alcalde en las Elecciones Generales del año 2014. También Diputado de la República de Panamá.
- l. **Eduardo López:** Secretario General de la Defensoría del Pueblo de Panamá.
- m. **Abdiel Ivan Quintero:** Sociólogo, Director del Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá, Asesor Político del Frente Amplio por la Democracia.
- n. **Corina Luna de Vega:** Socióloga, Profesora del Departamento de Sociología y especialista en temas de Género
- o. **Juan Antonio Jované:** Economista, Profesor del Departamento de Teoría Económica en la Universidad de Panamá y actual candidato independiente a la Presidencia de la República de Panamá.

## 2. Confianza institucional

### a. Los Políticos:

De forma general, la consulta realizada a la población panameña muestra en todas las instituciones evaluadas, una tendencia hacia la desconfianza; destacándose ese sentimiento

principalmente hacia los políticos. El 59.3% de los encuestados declaró tener nada de confianza en los políticos, mientras que el 28.3% dijo que tiene poca confianza.

Los propios políticos se encuentran claros de que existe una alta desconfianza en las actuaciones de la clase política en el país. El Diputado Marcos González, consultado sobre la confianza en la clase política, argumenta que esto se debe a que los políticos tradicionalmente cuando ganan las elecciones se separan de la población que lo eligió. También explica que los medios de comunicación son en parte responsables, porque solo publican lo malo de los políticos y se les da poca promoción a las ayudas que brindan a la comunidad.

*“Hay políticos que llegan a la Asamblea y no los vuelves a ver sino hasta el próximo periodo”... “Muy pocos se pronuncian en los medios de comunicación sobre los aportes y las ayudas que dan los políticos, casi no lo publican o no lo es publicitado; solo se publica lo malo no lo bueno”.* **Marcos González, Diputado**

En ese orden de políticos explicando las causas de la desconfianza, que la población tiene con respecto a esta clase, las autoridades municipales han expresado que el transfuguismo político puede ser una de las razones que ha incrementado ese nivel de desconfianza en la población.

*“... yo creo que eso responde a muchas cosas y principalmente a esta coyuntura de fenómeno del transfuguismo; como alcaldes, diputados y representantes que un día están jurándole lealtad a una bandera y al día siguiente despotrica en contra de su anterior partido y se inscribe en otro, yo creo que esto ha agudizado todavía más la crisis de credibilidad”.* **José Isabel Blandón, Candidato a Alcalde y Diputado**

Contrario a la tendencia de la desconfianza, el Alcalde del Distrito de Arraiján y miembro del partido gobernante, sostiene que si hay algún nivel de confianza; lo que acontece es que existe una confusión en la población en determinar los roles del Diputado con respecto a los Alcaldes y Representantes de Corregimiento. En donde los primeros son elegidos para hacer leyes, y los otros para resolver problemas de la comunidad, así la población cree que el Diputado debe resolver problemas como aceras, basura, entre otras necesidades comunitarias y a falta de esta respuesta va generando rechazo.

#### **b. Los Gobiernos Locales:**

En la evaluación de esta institución, los encuestados la han ubicado como la segunda que presenta una valoración de entre poco o nada confianza. El 44.2% de la población encuestada consideró que los gobiernos locales son instituciones de poca confianza, seguido por la evaluación del 25.9% de la población que declara que existe algo de confianza en estos gobiernos. Es importante aclarar que el concepto de gobiernos locales puede estar entendido sobre el imaginario que las autoridades alcaldicias y representantes de corregimientos es lo mismo que los gobiernos locales, esto puede orientar la opinión de los encuestadas a la visión de desconfianza en los políticos y partidos políticos. Esto nos lleva a evaluar la razón del 22.3% de personas que indicaron que no existe nada de confianza en los gobiernos locales.

En la evaluación cualitativa que las propias autoridades municipales hacen en torno al nivel de confianza en los gobiernos locales, sostienen que a pesar del desprestigio político, los alcaldes cuentan con una aceptación moderada. Es decir se está evaluando o entendiendo a la autoridad como su fuera el gobierno local.

También se indica que debido a la debilidad de los gobiernos locales, en términos de recursos y un desconocimiento general de las competencias de los mismos, ha llevado a estos niveles de desconfianza. Es importante resaltar que hasta el año 2009, se presentó un proyecto de Ley de Descentralización Municipal, que buscó la autonomía de los mismos para el desarrollo de

acciones de políticas de desarrollo local. Con la entrada del actual gobierno, la misma se archivó hasta posterior del año 2014. En apariencia creemos que se pensó, desde las nuevas autoridades, que se perdería poder o capacidad de influir desde el gobierno central en las comunidades, contradictorio a la naturaleza de los gobiernos locales.

*“Es que tenemos gobiernos locales muy débiles, tenemos gobiernos locales que no tienen suficientes recursos ni las competencias que tienen en otros países, y las personas no perciben por regla general cuando tienen un problema en la comunidad que es el que le puede dar respuesta...” José Isabel Blandón*

### c. Los Tribunales de Justicia

En lo respectivo a los Tribunales de Justicia, presenta también como hemos venido analizando una evaluación baja con respecto a la confianza que la población les confiere. El 43.3% de la población encuestada señaló que los tribunales de justicia presentan poca confianza, mientras que el 24.3% indicó que estos tribunales presentan ninguna confianza. En distintas encuestas realizadas en el país se registra la misma tendencia. Esto puede explicarse por la percepción de incertidumbre en la ejecución de la justicia y la certidumbre o seguridad de castigo.

Desde la perspectiva de los operadores de justicia entrevistados, esta desconfianza está sustentada en la corrupción del Sistema de Justicia Panameño, donde el poder económico y político parece intervenir en las decisiones de los tribunales, a través de manejos de información de los funcionarios controlando las decisiones sobre los distintos casos. Esto es lo que provoca la incertidumbre en los distintos fallos. Parece que no es seguro que se actuará en derecho por parte de los funcionarios encargados de este trabajo.

*“Hay mucha corrupción en el poder judicial, los muy contados servidores judiciales que están tratando de actuar en derecho, muchas veces se ven bombardeados por todo el aparato de información y el manejo de la información que los amedrenta y os intimida, y muchas veces actúan forzados con una presión social que viene marcada por el poder económico que está detrás de la decisión que ellos tomaron”. Ana Matilde Gómez, Ex Procuradora General de la Nación.*

### d. Corte Suprema de Justicia

En el caso de la Corte Suprema de Justicia, la percepción de la población es prácticamente igual que los tribunales de justicia. Una visión de Poca o nada confianza. El 40.4% de los encuestados indicó tener poca confianza en este tribunal, mientras que 26.5% indicó no tener ninguna confianza.

Esta situación la explican los operadores de justicia, principalmente por la influencia o penetración del órgano ejecutivo, en las decisiones que se toman en esta corporación de justicia. Otras posiciones señalan que la situación de desconfianza en la Corte, se basa por la forma de selección de los Magistrados, dejando la decisión exclusivamente al presidente y la Asamblea de Diputados. Esto muestra que el nombramiento es político, por lo tanto se traslada esta visión a los nuevos, Magistrados.

*“... aquí en Panamá, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia son propuestos por el Presidente de la República, políticos y deben ser aprobados por la Asamblea; incluso la Asamblea tiene menos confianza que el ejecutivo... y como los políticos no hacen nada bueno...” Guillermo Márquez Amado, Ex Magistrado del Tribunal Electoral*



Otra evaluación la hace la Ex Procuradora General de la Nación, quien indica que estos nombramientos son políticos y penetrados por el ejecutivo.

*“Estoy convencida que (la Corte Suprema de Justicia o Tribunales Constitucionales)<sup>109</sup>, están completamente penetrados por el poder ejecutivo... así que creo que es una institución que en Panamá ha fracasado” Ana Matilde Gómez, Ex Procuradora General de la Nación.*

En innumerables ocasiones durante la presente administración; las organizaciones de la Sociedad Civil, han establecido un conjunto de lineamientos sobre la escogencia de los magistrados, tanto del tribunal electoral, como los de la Corte Suprema de Justicia y no han sido considerados por el Presidente de la República, haciendo uso, según propias declaraciones del Presidente, del mandato constitucional para esta selección.

En campaña política, el hoy Presidente de la República, propuso generar mecanismo de participación de la Sociedad Civil para la escogencia. Así se crearon comisiones, en donde las decisiones del acuerdo de éstas, fueron dejadas de lado. Asimismo, en la pretensión de lograr una reforma a la constitución se creó una Comisión Nacional de Notables que generaran la propuesta integral de la Constitución de la República la que fue archivada posteriormente.

#### **e. La Policía y Las Fuerzas Armadas**

En Panamá, las Fuerzas Armadas como tal, fueron fenecidas con la invasión a Panamá por el ejército norteamericano en 1989, este evento logró una configuración distinta de las instituciones dedicadas por su naturaleza a la represión del crimen en el país. Las denominadas Fuerzas de Defensa de Panamá, se transformaron en lo que en ese momento el Ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Arias Calderón denominó ser una Policía Civil y Profesional.

Con esto, y a través de años posteriores, se denominó entonces Fuerza Pública al conjunto de estamentos de seguridad, ahora centralizadas, en el relativamente nuevo, Ministerio de Seguridad Pública. Los estamentos que componen hoy la Fuerza Pública son: La Policía Nacional, Servicio Aeronaval, Servicio Nacional de Fronteras y el Sistema Nacional de Migración; este último, reforzado con la Autoridad Nacional de Aduanas en esta administración.

Esta decisión trajo como consecuencia la renuncia de la Directora de Aduanas y la denuncia de la misma de concentración de poder y posible retorno a la remilitarización con una dictadura civil. Asimismo, sectores de la sociedad civil panameña han advertido sobre la peligrosidad de concentración de poder en las manos del Ministro de Seguridad Pública.

*“El Ministerio de Seguridad está cogiendo demasiado poder, y eso a mí me preocupa. Luché contra una dictadura militar donde todo el poder estaba bajo un solo hombre”<sup>110</sup>, Gloria Moreno de López<sup>111</sup>, Ex Directora de la Autoridad Nacional de Aduanas*

Sobre la base de lo anterior expuesto, podemos analizar la percepción de desconfianza de la población encuestada con respecto a tanto a la posibilidad de nuevas Fuerzas Armadas así como a la actual policía nacional. En lo referente a la Policía Nacional, el 38% de la población declaró tener poca confianza y el 18% ninguna confianza en la institución, el 30% dijo tener algo de confianza y el 14% mucha.

<sup>109</sup> El paréntesis es nuestro

<sup>110</sup> Declaraciones de la ex funcionaria publicadas el 22 de noviembre de 2012, en el Diario La Prensa.

<sup>111</sup> La funcionaria no es parte de las personas seleccionadas para las consultas nacionales

En el mismo análisis, en lo respectivo a las “Fuerzas Armadas”, el 38.5% declaró tener poca confianza en esta institución y el 32% consideró que esta institución no podría contar con ninguna confianza.

Las causas de esta desconfianza se encuentran en las actuaciones de estos entes de seguridad en relación con la ciudadanía, han existido denuncias de distintos tipos de abusos de agentes de la policía en contra de la población. Otras actuaciones negativas se han dado principalmente en la represión de protestas de los movimientos sociales.

Eventos recientes, sobre protestas en la provincia de Colón en la Costa Atlántica del Istmo, frente a ventas de terrenos de la Zona Libre (considerado uno de los cuatro enclaves económicos del país), se desplegó a agentes del Servicio Nacional de Fronteras, entrenados para enfrentar otro tipo de situaciones. Esta fuerza se utilizó para reprimir las protestas con fuerza excesiva de un ente que por su naturaleza no maneja el control adecuado de multitudes. Esto provocó saqueos, y la muerte de tres manifestantes en condiciones no aclaradas. También se extrajeron evidencias de golpes y abusos contra los manifestantes.

Los especialistas consultados han descrito como causa fundamental de la desconfianza eventos como el mencionado anteriormente.

*“La policía se ha desvinculado del ciudadano, la policía rompió su nexo emocional con el ciudadano común, y se ha convertido en un ente represor para la aplicación de políticas que impone el poder ejecutivo” Ana Matilde Gómez, Ex Procuradora General de la Nación*

Las confusiones sobre las fuerzas armadas y la policía nacional son explicadas por el ex Magistrado Amado, quien indica que la desconfianza en la Policía parte de la homologación que hace la población con las antiguas fuerzas armadas.

*“...aunque no hablemos directamente de fuerzas armadas se confunde mucho con los policías; tenemos una fuerza policiaca, que es la derivación de lo que antes eran las fuerzas armadas, y la gente sigue viendo como fuerzas armadas”. Guillermo Márquez Amado, Ex Magistrado del Tribunal Electoral.*

#### **f. Tribunal Electoral**

El Tribunal Electoral de Panamá, en el periodo militar gozó de una muy baja credibilidad, principalmente por las actuaciones y acusaciones de fraude en las elecciones generales de 1984, donde el candidato Ricardo Ardito Barleta, del Partido Revolucionario Democrático y apoyado por el estamento militar fue beneficiado con la elección frente al candidato de oposición y fundador del Partido Panameñista, Arnulfo Arias Madrid.

También, la anulación de las elecciones generales de mayo de 1989, donde con la imposibilidad de generar un fraude por la cantidad de votos en contra del Candidato del régimen militar, Carlos Duque Jaén, el Tribunal Electoral decide anular las elecciones de ese año. Estas actuaciones pusieron en una situación de alta desconfianza a este ente garante de la voluntad del pueblo, en sistemas democráticos modernos.

Posterior a este periodo, ya en lo que en Panamá, reconocemos como el periodo democrático, el Tribunal Electoral recibió una transformación interna importante, supervisando y ejecutando torneos electorales con transparencia y respeto a la voluntad del electorado. También los candidatos perdedores reconocieron la transparencia de los procesos.

Actualmente, según la encuesta aplicada, es una de las instituciones que fueron evaluadas por la población con más o menos un nivel de confianza aceptable frente a las demás instituciones valoradas. El 33% de la población indicó que existe poca confianza en la institución, seguido por el 30% de la población que consideró que esta institución cuenta con algo de confianza; mientras que el 21% señaló que tiene nada de confianza y finalmente el 16% cuenta con mucha confianza. Si consideramos los aspectos positivos y negativos de la ponderación de la población podríamos decir que se encuentran balanceadas las opiniones.

Esta visión de balance entre confianza y desconfianza, se fortalece en las opiniones de los especialistas entrevistados.

“(El Tribunal Electoral)<sup>112</sup> Tiene algo de confianza, yo incluso he tenido diferencias con algunos magistrados, pero yo diría que es un organismo que en los últimos 20 años ha demostrado que cumple con su función y juega un papel de árbitro”. **Juan Jované, Profesor de Economía y candidato independiente a la Presidencia de la República de Panamá.**

Según los especialistas consultados, la amenaza de la credibilidad del tribunal electoral se encuentra en la selección de los nuevos magistrados, dado que algunos de ellos se les venció el periodo constitucional de ejercer. La sociedad civil ha generado denuncias de concentración de poder en las instituciones del Estado, lo que ha generado incertidumbre y desconfianza en la nueva designación.

#### **g. Medios de Comunicación**

En la evaluación, los medios de comunicación son los que aparecen mejor ponderados por la población con respecto a la confianza que generan. El medio televisivo es el mejor ponderado por la población panameña. El 36.1% de la población indicó que estos medios producen algo de confianza, seguido por el 32.6% señalo que estos todavía generan poca confianza, mientras que el 23.9% declaró que este medio genera mucha confianza, y sólo el 7.4% dijo que nada.

Si se evalúan en su conjunto los aspectos positivos y negativos, los positivos inclinan la balanza a una mayor confianza en los noticieros de televisión.

Otro medio que presenta una confianza balanceada, pero mejor condición que otras instituciones evaluadas son los diarios del país. El 34% de los encuestados indicó que estos medios presentará algo de confianza, seguido por 32% que declaró que tienen poca confianza, el 18% dijo que mucha confianza y el 15% que nada de confianza.

Por último, en lo respectivo a los medios de comunicación, los noticieros de radio son los que presentan menos confianza. El 39% de la población consideró que esos noticieros tienen poca confianza, el 30% considera que mucha confianza. En los extremos de mucha y nada confianza, para ambos la ponderación fue de 16%.

Las opiniones de especialistas consultados, se encuentran divididas. Algunos mencionan que los medios de comunicación presentan alta confianza dado que son espacios para discusión, denuncia e información a la población. Pero también, estos medios de comunicación dominados por intereses económicos presentan líneas editoriales sesgadas a favor o en contra de personajes de la vida política del país.

El profesor Juan Jované se encuentra convencida de que los medios de comunicación escritos a través de sus líneas editoriales son instrumentos políticos de promoción, el hace algunas

<sup>112</sup> Los paréntesis son nuestros

diferencias de estos con los medios televisivos y radiales, quienes bajo su perspectiva son más objetivos. El separa las líneas editoriales de los periodistas, quienes en su visión intentan hacer su trabajo de forma objetiva.

*“Los noticieros de televisión de y de radio realmente lo que hacen es dar las noticias; intentan de distintas maneras buscar las opiniones... pero otra cosa son los programas de opinión y las líneas editoriales de los periódicos, son utilizados evidentemente como instrumentos políticos en defensa de algunos intereses; eso es en todos los periódicos”.*

**Juan Jované, profesor de Economía y candidato a la Presidencia de la República.**

Según Abelardo Antonio, en su visión de empresario entiende a que la lógica de funcionamiento de los medios de comunicación como un negocio lucrativo. El considera que los medios televisivos toman partido y sólo evidencian las cosas negativas del actuar político.

*“Se lo voy a decir como empresario, los medios tanto televisivos como escritos son un negocio de alguien que hace una inversión y va a recoger un dinero... En los medios televisivos, hay muchos medios que toman partido y solo dicen cosas malas”* **Abelardo Antonio, Empresario**

#### **h. La Defensoría del Pueblo**

Es una institución creada el 5 de febrero de 1997, para velar el cumplimiento de los derechos humanos de la población de la República de Panamá. Las principales funciones de esta institución se basan en investigar y denunciar los actos y omisiones que puedan afectar los derechos humanos.

La actual defensora del pueblo, es la licenciada Patria Portugal, elegida en esta administración. La elección de esta fue uno de los cuestionamientos de la sociedad civil sobre las preferencias del Presidente de la República.

En la evaluación de la población con respecto a esta institución de derechos humanos, el 36% consideró que esta institución inspira poca confianza, el 28% la evaluó con algo de confianza, el 25% nada de confianza y solamente al 11% le inspira mucha confianza.

La opinión del Secretario General de la Defensoría del Pueblo, entrevistado para este estudio, es que hay mucha confianza en la institución, principalmente con la llegada de la nueva defensora del pueblo.

Esta posición no es compartida por la gran mayoría de los consultados, quienes explicaron que el nivel de confianza en la institución obedece, a su poca preeminencia en la atención de los derechos humanos. Para algunos de los consultados la institución ha dejado de ser beligerante y ha desaparecido del escenario social.

Desde la opinión de las Organizaciones que defienden los Derechos de Jóvenes y Mujeres, su opinión es la que hemos mencionado líneas arriba.

*“El impacto que debe tener sobre las situaciones que se generan en el país en la defensa de los derechos humanos en este país, se ha quedado muy atrás, yo creo que no está cumpliendo su rol, está muy mediatizada y no de ahora, sino desde que fue creada”.*

**Elia López de Tulipano, Ex Presidenta del Foro de Mujeres de Partidos Políticos.**

“Yo siento que es una institución que le han bajado el perfil de actuación... casi nadie escucha a la Defensoría del Pueblo, actuando o defendiendo los derechos de los ciudadanos” **Edith Castillo, Directora del Centro de Estudios para el Desarrollo Social.**

### **i. Presidente de la República**

La confianza que la población tiene en el Presidente de la República se concentra en nada y poco. El 31% de la población dijo no tener nada de confianza en el Presidente de la República, seguido por el 29% que señalaron que tiene poca confianza. Asimismo, el 26% dijo que le inspira algo de confianza y sólo el 14% dijeron que inspira mucha confianza.

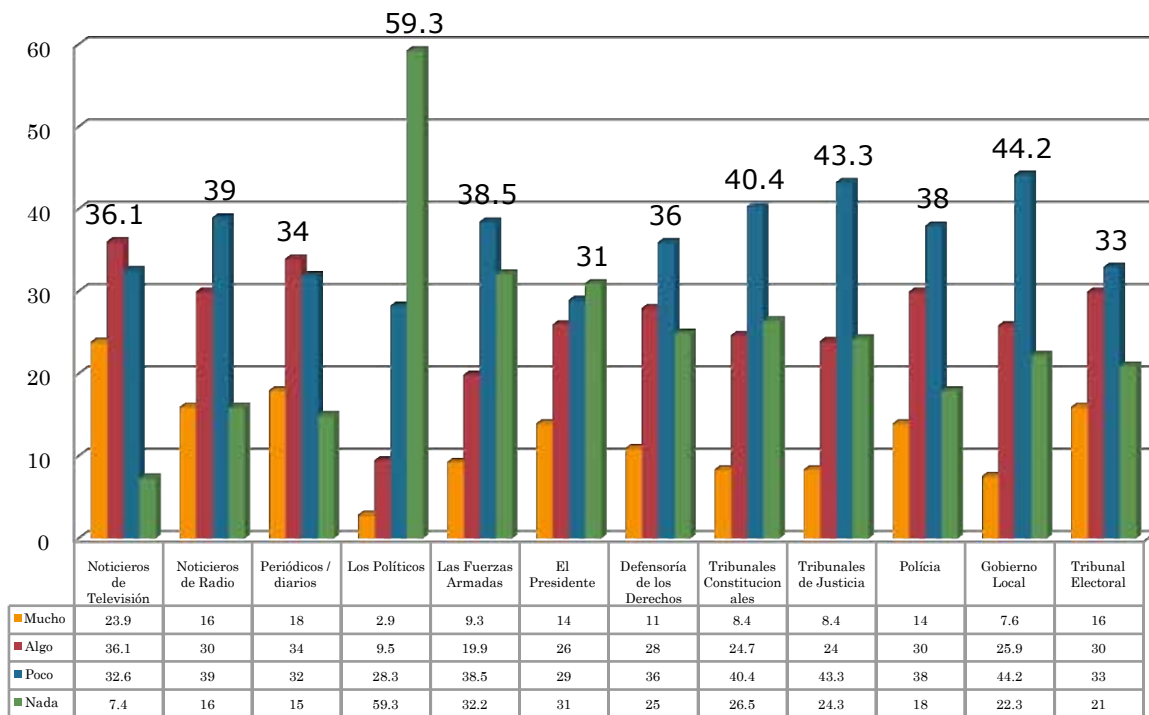
En la consulta a especialistas definidos en el perfil de las entrevistas, las opiniones en torno a la confianza del Presidente de la República variaron, según su posición dentro de la coyuntura política. Es decir, evidentemente, los diputados adscritos al partido gobernante han destacado una visión de confianza sumamente alta en la figura del actual Presidente. Por el otro lado, aquellos que han representado oposición han descrito innumerables razones por las que el Presidente actual presenta bajos niveles de confianza.

La razón general de la nula o poca confianza que dan los entrevistados se basa en explicaciones como falta de liderazgo, confrontación del poder ejecutivo con los distintos sectores del país, cambio de opinión constante de lo que dice con respecto a lo que hace.

*“El nivel de confianza hacia el Presidente es bastante flojo. Es una persona que cambia mucho de opinión, es una persona que dice una cosa y luego la cambia”.* **Corina Luna, Profesora de Sociología, Especialista en estudios de Género**

*“En este gobierno no se confía en nada, porque en este gobierno es el Presidente el que más ha tenido abuso del poder, igual con los pueblos indígenas... uno siente que dice una cosa y después es otra...”* **Sonia Henríquez, Presidenta de la Coordinadora de Mujeres Indígenas**

### CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES EN PANAMÁ



### 3. Convivencia Pacífica

En esta sección, según el instrumento aplicado, se evalúa la participación social como variable independiente. Se han evaluado la discriminación, la convivencia en cooperación entre ciudadanos, la tolerancia e integración de grupos extranjeros en Panamá.

#### a. Percepción sobre la discriminación en Panamá

En la evaluación de la población general sobre la discriminación en Panamá; la población ubica su percepción en su mayoría, en las categorías de Nunca y Casi Nunca, en donde la sumatoria de ambas acumula un 52%, mientras que las categorías de Casi Siempre y Siempre, la sumatoria de los porcentajes nos indican que el 48% considera que hay discriminación. Posición equilibrada para la población.

De manera contraria, la mayoría del grupo entrevistado se encuentra seguros que existe discriminación en Panamá, por distintos motivos. Operadores de justicia, académicos, autoridades alcaldías y principalmente los representantes de organizaciones de grupos vulnerables indican que existe discriminación en Panamá.

A esta tendencia general dentro del grupo de entrevista se suman posiciones como la del Diputado Marcos González quien indica que la discriminación no existe en el país.

*“Aquí en Panamá somos el crisol de razas, entonces yo creo que aquí no existe esa discriminación hacia ninguno, por credo, raza, religión o lo que sea. Yo creo que aquí se le da la opción a todo el mundo”* **Marcos González, Diputado**

En el caso de la discriminación por etnia, la que más destacan los entrevistados es la discriminación racial frente al grupo afrodescendiente, también de indígenas. Pero curiosamente, el Magistrado Márquez Amado, ha definido que la discriminación se da en dos vías, es decir, que también proviene de estas minorías étnicas hacia la mayoría latina.

*“Si hay personas que se le discrimina por ser distinta, no tengo ninguna duda de eso, se discrimina a las minorías y no sólo en un sentido, sino en ambos, por ejemplo, no solo hay discriminación de los indios hacia los latinos, sino que también de los latinos hacia los indios, como también de los negros hacia los blancos, así que si hay discriminación hacia las dos vías...”* **Guillermo Márquez Amado, Ex Magistrado del Tribunal electoral**

## **b. Confianza en la gente**

En términos de confianza en los demás, si bien el 31% de la población indicó que Casi Siempre se puede confiar en la gente, la mayoría de las opiniones se ubicaron en las categorías de Casi Nunca y Nunca, con una sumatoria de 57% de la población que lo asigna en estas categorías.

En lo respectivo a la opinión de los entrevistados, la mayoría coincide que todavía se puede confiar en la gente en Panamá, pero advierten que estamos en proceso de descomposición de esa confianza, debido a los altos niveles de inseguridad ciudadana.

*“Yo creo que si, en Panamá en gran medida hay confianza, la persona trata de ayudar, quizás no más allá de cierta distancia, pero aquí todavía hay a nivel de los vecinos y a nivel de los familiares”* **Juan Jované, Profesor de Economía y candidato independiente a la Presidencia de la República de Panamá.**

## **c. Percepción de apoyo de la población panameña**

Entre la población existe una percepción positiva entorno a la poyo o ayuda de las personas en su vida cotidiana, en las categorías de Casi Siempre (42%) y Siempre (27%), se puede verificar que todavía, en la experiencia de la población existe confianza en que si, se experimenta algún problema, existe una alta posibilidad de ser apoyado por familia, amigo y vecinos.

Combinando las categorías positivas de evaluación del apoyo entre los panameños con respecto al apoyo en la resolución de problemas de la vida cotidiana, tenemos que el 69%, de la población piensa que sería apoyados Casis Siempre o Siempre por otras personas dispuestas a ayudar. Mientras que sólo, el 32% indicaría que Casi Nunca o Nunca abría personas dispuestas a ayudar.

En lo respectivo a la opinión de los entrevistados, en Panamá, existe una alta disposición de toda la población por apoyar a otros en momentos difíciles; existe un alto nivel de solidarias interna de los grupos sociales.

*“Si... Si algo caracteriza al panameño es su don de gente, en ese sentido somos muy solidarios. Casi Siempre”.* **Edith Castillo, Directora del Centro de Estudios para el Desarrollo Social**

*“Siempre habrá una persona dispuesta a ayudar. Todavía hay disposición de la gente para ayudar. Todavía se ve personas que salen a ayudar por el bien de la sociedad”.*

***Fernando Márquez. Ex Presidente de Consejo Nacional de Ejecutivos de Empresas.***

Esta visión, es positiva si se ve dentro del marco de desarrollo de la inversión privada para el desarrollo del país, más aún si los empresarios comparten esta opinión particular de interacción y alta solidaridad humana...

**d. Aceptación individual**

De la misma forma, en el análisis de la aceptación de las personas tal y como son cada una de ella, la población tiene una opinión muy alta entorno a ser aceptadas tal y como son. El 85.3% indicó que es aceptada tal y como es Siempre o Casi Siempre. Sólo el 14.7% estuvo ubicada en las categorías de nunca o casi nunca.

En lo referente a la opinión de los entrevistados, varían las opiniones con respecto a ser aceptados tal y como son. Por ejemplo, desde la visión de la representante indígena; ser aceptada va a depender de su interacción en el escenario con pares indígenas; no así en el entorno con población no indígenas fuera del entorno general.

*“Pienso que para eso (ser aceptada) yo tengo que poner mucho de mi parte, me siento una mujer indígena, me siento muy identificada con mi pueblo, me siento muy orgullosa en donde yo me encuentre... Dentro del pueblo indígena me van a aceptar como soy, pero siento que a nivel de Panamá no todos me van a aceptar... solamente que te vean que eres indígena no te ven igual...”* **Sonia Henríquez, Presidente de la Coordinadora de Mujeres Indígenas.**

Estas diferencias étnicas en torno a ser aceptadas, son complementadas por la opinión de Ana Matilde Gómez, quien indica que la aceptación va a depender de quien eres y como te comportas en el ámbito político y económico.

*“Depende de quién soy. Para que la gente me acepte como soy, primero que nada debería ser un camaleón, porque usted se tiene que mimetizar. En este país (si) usted no se parece a las personas con las que se va a reunir siempre lo van a excluir. No es verdad que en Panamá, no haya exclusión social”* **Ana Matilde Gómez, Ex Procuradora General de la Nación**

**e. Integración de extranjeros**

En Panamá, en la última década se ha experimentado un aumento significativo de extranjeros en el país. Esto, explicado por el crecimiento económico que experimenta el país en el mismo periodo. Las nacionalidades que hemos tenido más frecuentemente, son provenientes de Suramérica, específicamente colombianos y venezolanos.

En lo respectivo a la percepción de integración de los extranjeros en el país, el 75% ha indicado que se les integra Siempre o Casi Siempre. Mientras que el 24% siente que esto ocurre Nunca o Casi Nunca.

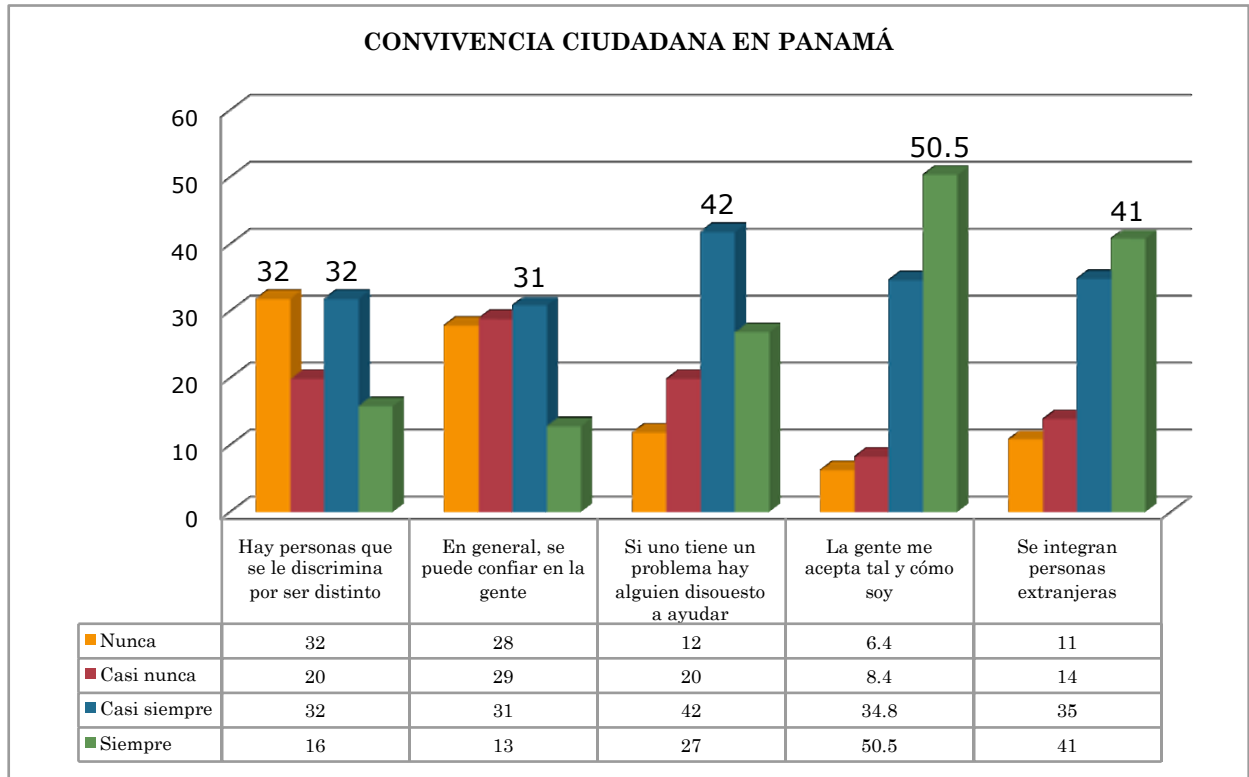
La visión de los entrevistados es compartida con el resto de la población; es decir, si se integra al extranjero y Panamá históricamente ha sido definida como una tierra con “crisol de razas”; pero se especifica que esta integración tiene sus obstáculos. Según los especialistas, existen barreras referentes la seguridad ciudadana y empleos específicamente.

*“Pienso que se están integrando muy rápidamente incluso más de lo que desearíamos, incluso hay sectores o lugares de trabajo que se están colombianizando, o incluso*



venezonalizando, y los panameños sienten que en algunos lugares se les está desplazando por colombianos y venezolanos” **Corina Luna, Socióloga**

“Yo creo que hay una gran cantidad de panameños que se le está tratando bien... Sin embargo, yo siento que cada vez hay más problemas que sale del tema de seguridad. Cada vez que sale el tema de desempleo sale los comentarios xenófobos de los extranjeros que están en el país”. **José Isabel Blandón, Ex Asesor del Alcalde y Pre Candidato a la Alcaldía de Panamá.**



#### 4. Percepción de Seguridad Ciudadana, Espacios Públicos y Consumo de Droga.

En las principales encuestas nacionales que miden la percepción de los importantes problemas del país, los dos problemas identificados son la seguridad ciudadana y el costo de la canasta básica familiar.<sup>113</sup> Las medidas practicadas por el gobierno, parecen estar dirigidas a la denominada “mano dura”, dejando de lado la prevención. En los últimos años, se ha fortalecido la institución policial, a través de las compras de equipo y aumentos significativos de salarios.

##### a. Presencia de delincuentes

En la encuesta realizada para este estudio, la tendencia es la misma. El 42.9% de los encuestados indicó que en su comunidad ha aumentado la presencia de delincuentes. Mientras que el 20.5% dijo que esta situación ha aumentado algo, el 28.9% poco y solo el 7.7% dijo que no ha aumentado nada.

En las consultas con especialista para que evaluaran la situación de delincuencia a nivel nacional, tenemos que existe una posición de aumento de la delincuencia en Panamá. Esto

<sup>113</sup> Encuestas publicadas en medios de comunicación de forma trimestral.

según los consultados tiene que ver con el tráfico de drogas y el involucramiento de jóvenes a la orden de los carteles en Panamá. Esto ocurre principalmente en las zonas urbanas, y en menor medida en las rurales.

“Hay una gran presencia de delincuencia que no había e otros tiempo. Los tiempos han cambiado... En esta evaluación yo diría que hay algo de presencia de delincuencia, pero sobre todo en los barrios populares urbanos; en el interior es poca”. **Guillermo Márquez Amado, Ex Magistrado del Tribunal Electoral.**

Desde la perspectiva de las mujeres, también les preocupa esta situación.

“Yo creo que es algo que ha tenido mayor participación, y es más visible no solo en la ciudad, sino en las principales capitales de las provincias. En Panamá se ve a través de los medios de comunicación la presencia de la violencia y de cómo están operando más organizados y con mayor calidad; y eso tiene que ver con la presencia de drogas”. **Elia López de Tulipano, Ex Presidenta y Secretaria de Educación del Foro de Mujeres de Partidos Políticos.**

#### **b. Espacios Públicos para Recreación**

En lo respectivo a la presencia de espacios públicos de recreación, principalmente como una alternativa a ocupar tiempo de jóvenes y a fortalecer la convivencia familiar como una alternativa de prevención; tenemos, que se reconoce que hace falta estos espacios. El 69.1% de los encuestados en Panamá indicó que existen poco o nada de espacios públicos de recreación en su comunidad.

Estos espacios públicos de recreación de las comunidades deben ser creados, administrados y mantenidos por las autoridades municipales, las que han compartido la opinión de los encuestados.

“Hay ausencia de espacios públicos nuevamente en los sectores marginales y las afueras de la ciudad, pocas oportunidades para los jóvenes de practicar deportes y recrearse sanamente”. **José Isabel Blandón, Ex Asesor del Municipio de Panamá y pre candidato a Alcalde del Distrito de Panamá.**

Evidentemente las autoridades municipales entienden la importancia de estos espacios como parte de acciones de prevención de la inseguridad ciudadana.

“No los tenemos suficientes, ya sea por irresponsabilidad de las constructoras por irresponsabilidad de administraciones anteriores; yo por lo general no trato de buscar culpables”. **Manolith Samaniego, Alcalde del Distrito de Arraiján.**

#### **c. La Venta y Consumo de Drogas**

En lo respectivo a la venta y consumo de drogas en las comunidades del país, parece haber la percepción que va en aumento. El 39% de la población encuestada declaró que la venta y consumo de drogas en su comunidad es mucha, el 26% dijo que esta venta y consumo en su comunidad es poca, el 19% dijo que nada y el 16% dijo que algo.

En la opinión de Ana Matilde Gómez, hay una alta venta y consumo de drogas, y tienen que ver con la presencia de organizaciones del narcotráfico en el país. Estas organizaciones utilizan a los jóvenes en riesgo social en las comunidades más humildes del país, ofrecen oportunidades y los reclutan en diferentes etapas de distribución y venta de drogas.

*“En el país hay un alto consumo, no se puede negar el tema de la venta de drogas, porque la descomposición social es muy grande y es lo que está acabando con las comunidades. Las organizaciones del narcotráfico se aprovechan de las comunidades más pobres para capturar jóvenes y niños que han desertado del sistema escolar... Entonces el crimen es más organizado que el estado para captar a todas estas criaturas”.*  
**Ana Matilde Gómez, Ex Procuradora General de la Nación.**

#### **d. La presencia de Policías**

En el país, en los años de la presente administración gubernamental, son los funcionarios que se han beneficiado con, equipos nuevos, aumentos salariales a los policías y al alto mando de comisionados de la estructura de la policía nacional y la fuerza pública en general.

Pero, esta realidad de condiciones materiales, no se ve reflejada en la percepción de la población. El 44% de la población cree que la presencia de policías es poca, seguida por el 26% que la ubica en algo. El 16% cree que es mucha y el 15% siente que no hay presencia policial en las comunidades.

En la evaluación, de los entrevistados, sienten que hay poca presencia policial en las comunidades, esto sucede por poca una organización, falta de estudios y conocimientos sobre las propias comunidades que deben ser protegidas. Otra percepción es que esta institución es utilizada por el gobierno para la represión de manifestaciones del movimiento social.

*“la presencia de la policía es poca...la policía debería estudiar cada comunidad para poderla atender... las rondas policiales no está cumpliendo con las necesidades de la población... Hay una pobre política institucional que no ha desarrollado una estrategia adecuada... No existe una buena organización...”*  
**Ana Matilde Gómez, Ex Procuradora General de la Nación.**

*“Hay más policías y se les está pagando mejor, y siento que están listos para las situaciones que se les dan, pero en las comunidades no se les ve la presencia de ellos en momentos puntuales, (o) si hay una manifestación. Pero dentro de las comunidades no se ve la policía”.*  
**Corina Luna, Socióloga.**

#### **e. La Violencia Intrafamiliar**

En el caso de la violencia intrafamiliar, el 76% de la población encuestada opinó que esta situación se ocurre, nada o poco. El 14% algo y el 15% mucho. La visión del movimiento feminista del país, es contraria a la percepción u opinión de la población encuestada. El tema del Femicidio ha sido abordado y ponderado como por académicos y sectores de organizaciones de mujeres en Panamá.

Asi, Elia de Tulipano, como representante de una organización de mujeres, indica que este fenómeno va en aumento; a pesar que en el país existen instrumentos legales que permitirían cambiar esta posición.

*“Los últimos informes sobre la violencia nos dicen que la violencia intrafamiliar va creciendo, que se están reportando más casos de violencia intrafamiliar va creciendo... y eso es algo que a pesar que el país cuenta con instrumentos legales vemos que es insuficiente”.*  
**Elia López de Tulipano, Ex Presidenta del Foro de Mujeres de Partidos Políticos**

La explicación a este hecho, está basado en el machismo y la creencia de los hombres de que las mujeres son de su propiedad. En ese sentido, cualquier comportamiento, de ella puede ser considerado una ofensa para su “dueño”.

*“Muchas veces el hombre piensa que las mujeres son de su propiedad... consideran que la mujer es su patrimonio personal y por tanto cualquier cosa que haga se considera una ofensa personal”* **Corina Luna, Socióloga especialista en estudios de Género**

En lo concerniente a la situación de los niños víctimas de la violencia intrafamiliar, Elia de Tulipano cree, que esta situación no solo se reduce a mujeres, sino a niños y hombres.

#### **f. La Seguridad en General**

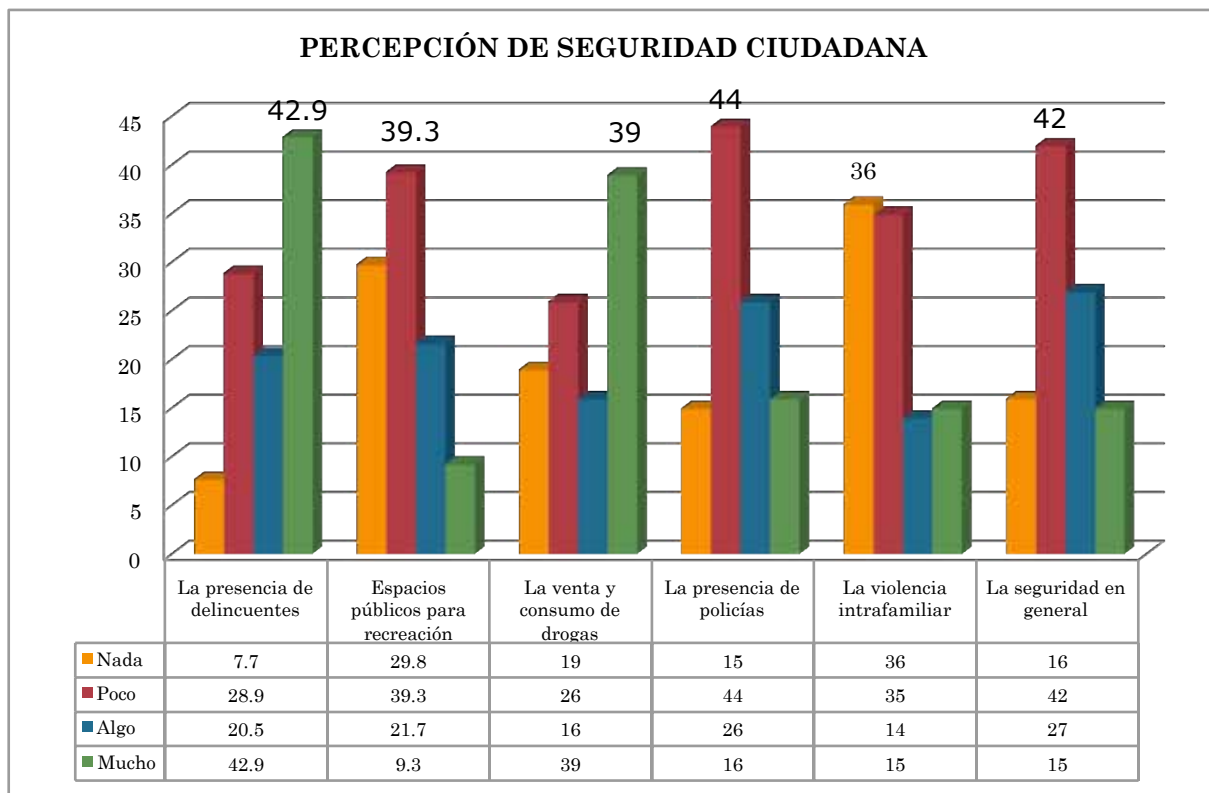
De forma general, la percepción de inseguridad va en aumento. El 58% de la población encuestada en las encuestas de opinión han declarado que existe poco o nada de seguridad en sus comunidades. El 27% dijo que en su comunidad hay poca seguridad y el 15% consideró que hay mucha.

Según Diputados del partido Gobernante, se están haciendo los esfuerzos necesarios para atender el problema de la seguridad, pero como resultado del crecimiento económico experimentado en el país; los delincuentes cada vez más emplean metodologías nuevas.

“Se están haciendo los esfuerzos para dotar a los estamentos de seguridad para ir combatiendo la delincuencia pero como todo país que va en desarrollo va creciendo la violencia, va creciendo la capacidad del delincuente de inventar nuevas metodologías de actuar y en ello está empeñado el gobierno nacional, en combatir el narcotráfico”

**Marcos González, Diputado**

“Ahorita mismo no estamos seguros aquí, se necesita tener más seguridad para toda la población. Está el ejemplo de los taxistas que están matando, uno cuando va en la calle no sabe lo que le va a suceder. La seguridad la podríamos poner en el nivel que no hay seguridad”. **Sonia Henríquez, Presidenta de la Coordinadora de Mujeres Indígenas.**

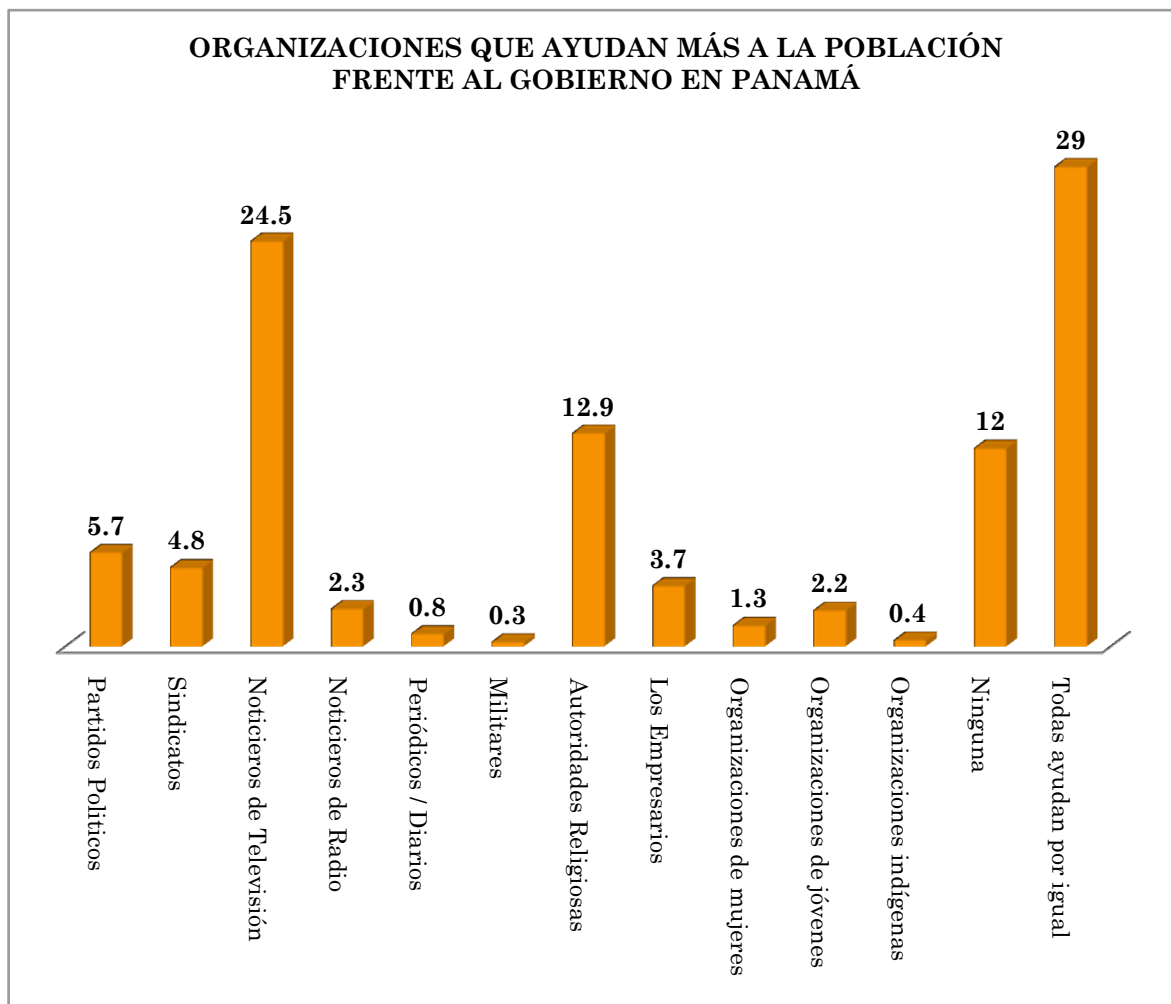


### 5. Apoyo de las Organizaciones frente al Gobierno.

Durante la administración actual, han participado distintas organizaciones en la defensa de la población, atendiendo temas distintos. La percepción de la población con respecto a cuales de ellas han presentado mayor beligerancia en la defensa de los intereses de la población se concentra en la opinión que todas ayudan por igual (29%).

En la evaluación por separado, los noticieros de televisión aparecen como la institución o el medio por el cual la población siente que los ayudan frente al gobierno nacional. Esto puede estar vinculado directamente al alto nivel de confianza que la población expresa. El 24.5% consideró que los noticieros de televisión son su mejor defensa frente a actuaciones del gobierno.

La siguiente organización que ayuda a las personas en las acciones del gobierno son las autoridades religiosas (12.9%). Es importante destacar que las autoridades religiosas han intervenido en distintas diálogos como mediadores y garantes de las partes en conflicto logrando acuerdos significativos de la población.



Existe un alto porcentaje de la población que siente que no hay apoyo de ninguna institución o medio frente a las acciones del gobierno nacional. El 12% indicó que no hay ninguna organización que los ayude frente al gobierno.

En el caso de los partidos políticos (en oposición), el 5.7%, de los encuestados mencionó que ellos son quienes ayudan a las personas frente a las acciones gubernamentales. Esto seguido por el 4.8% que consideró que los sindicatos los apoyan; el 3.7% cree que son los empresarios los que más apoyan; el 2.3% piensa que los noticieros de radio; el 2.2 las organizaciones de jóvenes; el 1.3% las organizaciones de mujeres entre las que podemos destacar.

En la evaluación que se realiza en las consultas nacionales, varios coinciden que las autoridades religiosas juegan un papel importante en la defensa de las personas frente al gobierno. Pero aún más importante es la participación de varias organizaciones frente a decisiones de legislaciones que, bajo la concepción de los entrevistados, son contrarios a los intereses de la población en Panamá.

En la opinión de la Ex Procuradora General de la Nación, la ayuda de las organizaciones se da en el siguiente orden:

- 1ro. Organizaciones Religiosas
- 2do. Organizaciones de Mujeres
- 3ro. Organizaciones Indígenas

- 4to. Organizaciones de Jóvenes
- 5to. Medios de Comunicación
- 6to. Sindicatos
- 8vo. Partidos Políticos
- 9no. Policías

Las autoridades religiosas son las que mejor opinión generan por los entrevistados, principalmente por el papel que han jugado en los años de administración frente a legislaciones que han provocado movimientos sociales importantes en Panamá.

Según los entrevistados, estas autoridades gozan de una alta confianza por la población, que le permite la facilidad de atender necesidades de las comunidades y gozan del respeto de los actores sociales.

*“Yo creo que las autoridades religiosas... están cumpliendo un rol muy importante en todas las comunidades, especialmente las de clase media y clase baja, donde son una especie de autoridad más allá del aspecto religioso y que atiende mucho a las necesidades de estas poblaciones, no solo en temas de educación, salud de guía, estas autoridades juegan un papel cada vez más importante”. José Isabel Blandón Figueroa, Diputado.*

Pero, en las críticas que se realizan, se indica que estas autoridades participan e intervienen solo cuando ha estallado el conflicto social, sirviendo de mediación.

*“Las autoridades religiosas en cierta forma lo intentan pero desde un punto de vista más doctrinal, menos concreto, yo creo que la gente le tiene confianza, pero la iglesia por ejemplo se plantea al momento del dialogo y esa es una función, pero no en el momento mismo de salir a defender el interés, cuando aparece el conflicto la iglesia aparece como mediadora y eso está muy bien”. Juan Jované, Economista y candidato independiente a la Presidencia de la República.*

En el caso de los medios de comunicación que fueron ponderados por la población como el más alto de las opiniones, los entrevistados han ponderado que son una opción, para la denuncia y la exposición de problemas de las comunidades. Estos funcionan por la ausencia de espacios de comunicación que los estamentos gubernamentales y principalmente de los gobiernos locales ofrecen.

Estos medios de comunicación, siguen ofreciendo la posibilidad de denunciar situaciones que afectan a la población y que deban ser atendidos por políticos y funcionarios gubernamentales.

*“Yo pienso que hoy en día los noticieros de televisión de horario matutino, son los que se han convertido en el principal intermediario entre la población y el gobierno... que se han convertido en una especie de corregiduría donde la gente va a plantear sus inquietudes”. José Isabel Blandón, Asesor Alcaldicio y candidato a la alcaldía del distrito de Panamá.*

En lo referente a los partidos políticos, tienen una misión por su naturaleza, que busca la adquisición del poder por medio de propuestas que permitan a la población ponderar esa posibilidad. El detalle es que estos según los entrevistados han optado por el clientelismo y la demagogia.

*“Los partidos políticos por otro lado son tan clientelistas que colocan a gente sin ´merito por ese principio que tiene que si es un amigo mío lo voy a ayudar y no me importa que*

*no sepa nada". Guillermo Márquez Amado, Ex Magistrado del Tribunal Electoral.*

## 6. Percepción de crisis política

En el análisis de la percepción sobre si habrá o no crisis política en Panamá, en el próximo año, la mayoría de la población se siente en desacuerdo con aseveraciones de esta índole. El 61% de la población dijo encontrarse en desacuerdo o completamente en desacuerdo con la afirmación que en el próximo año en mi país habrá una fuerte crisis política con protestas sociales. Por otro lado, el 39% indicó estar de acuerdo con esta afirmación.

En la consulta realizada a personalidades distintas del país, la mayoría considera que si habrá una crisis política el próximo año; principalmente porque es el año pre electoral, donde se realizarán las primarias de los distintos partidos políticos y habrá movilización de alianzas en donde sectores políticos lograrán acuerdos y desacuerdos.

*"Vamos a tener una crisis más profunda de la crisis que ya se está viviendo, por la mercantilización de la voluntad popular, por la mercantilización de los votos". Ana Matilde Gómez, Ex procuradora General de la Nación.*

Otra opinión que se expresa considera que la posible crisis política del próximo año va a depender de la selección del nuevo Magistrado del Tribunal Electoral y su desempeño en la próxima contienda electoral.

*"Si el próximo Magistrado no es una autoridad que represente un justo medio para tomar decisiones, con independencia, preparación y carácter, en nuestro medio, puede ser muy complicado para Panamá en el próximo año" Guillermo Márquez Amado, Ex Magistrado del Tribunal Electoral.*

Otra opinión del candidato a Alcalde y actual Diputado de la República de Panamá, José Isabel Blandón, piensa que hay altas posibilidades de crisis políticas por la actitud del gobierno de mantenerse en el poder

*"Si hay una altas probabilidades de que haya una crisis política el próximo año... con la cercanía ya del proceso electoral, y toda la acción que prevemos que el gobierno realizará con tal de mantenerse en el poder". José Isabel Blandón, Diputado y candidatos a Alcalde del Distrito de Panamá.*

En la perspectiva contraria a esta, se encuentran las opiniones del Diputado del partido gobernante, Marcos González, quien indica que en Panamá no habrá crisis política. Lo que espera es lo que tradicionalmente ocurre en todos los procesos electorales en Panamá, en la denominada época democrática.

*"Yo no creo que en mi país vaya a caer en una crisis, todos estamos en un sistema democrático...obviamente que por acercarse un proceso democrático en el país, los grupos adversos al gobierno, van a tratar de crear de cada cosa un problema, pero es natural que en política este hecho se dé..." Marcos González, Diputado de la Republica de Panamá.*

En la evaluación de la frase sobre "Mi país es altamente estable y no habrá ninguna crisis política", la población se siente en desacuerdo y completamente en desacuerdo. Es decir, el 55.5% de los encuestados se mostró en las categorías en desacuerdo. Pensamos que si bien se



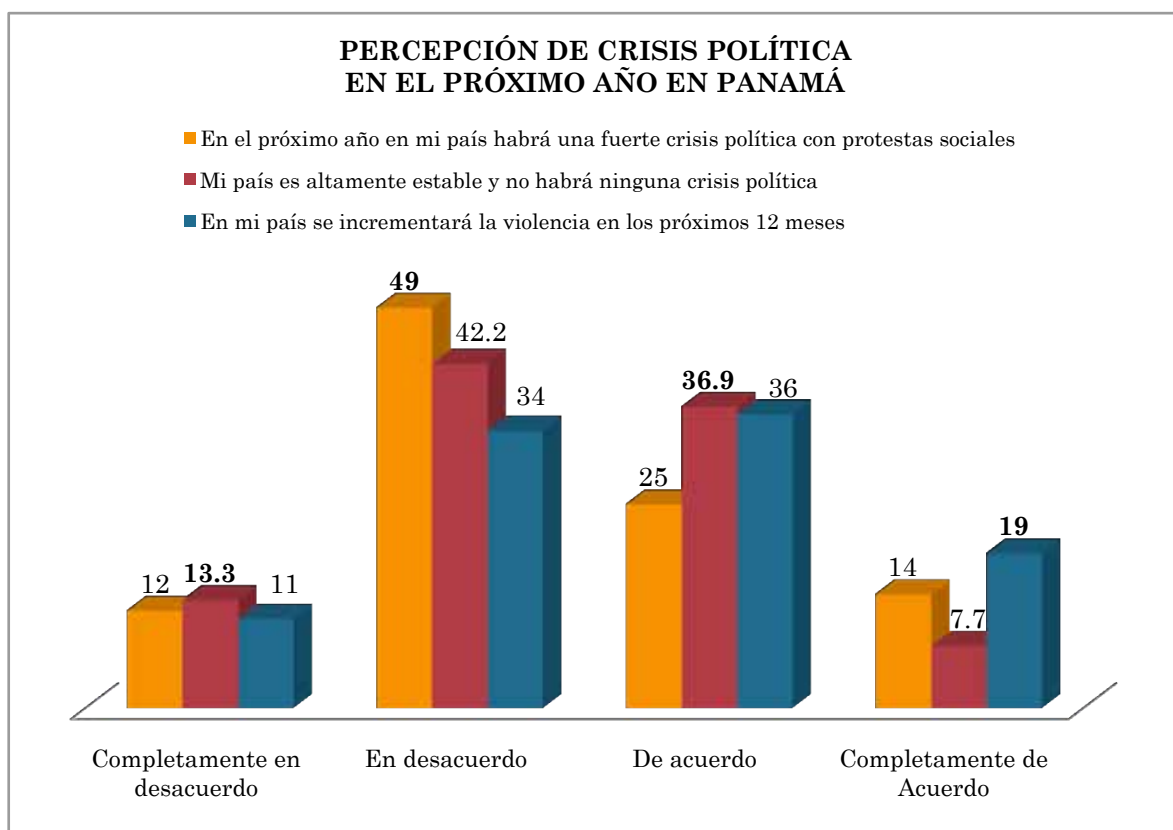
espera que no haya crisis política, también, se entiende que el contexto social actual no es necesariamente estable.

Sobre la estabilidad actual del país, el ex Magistrado Márquez Amado cree que hay estabilidad pero existe la posibilidad de problemas políticos.

*“Mi país es altamente estable, pero yo creo que en problemas electorales si es propenso a que se den problemas políticos”. Guillermo Márquez Amado, Ex Magistrado del Tribunal Electoral.*

Por otra parte, Marcos González, Diputado de la República de Panamá, piensa que Panamá es estable, dado su crecimiento económico, lo que evitaría una crisis política futura.

*“Yo creo que Panamá, es un país que su crecimiento económico ha ido creciendo, su grado de inversión ha ido, subiendo y es reconocido en el mundo, eso te da de que es un país estable y su economía fluye como lo está haciendo. En Panamá no existe crisis”. Marcos González. Diputado.*



En la evaluación de la última frase, “En mi país se incrementará la violencia en los próximos 12 meses”, las opiniones se encuentran prácticamente divididas; el 55% de los encuestados se encuentran de acuerdo con esta afirmación. Mientras que el 45% se encuentra en desacuerdo con la frase. Es decir, 55% piensa que la violencia va incrementarse en los 12 meses y el 44% cree que no se incrementará.

El empresario Fernando Márquez, cree que se están dando condiciones, específicamente económicas, para que se genere violencia en los próximos 12 meses. Estos factores mencionados pueden ser: La inflación, el alto costo de la vida y los salarios.

*“Se están dando varias situaciones que nos podrían llevar a la violencia, los temas económicos, la inflación y lo que hacen de subir los salarios y no hay productividad, lo que hace es crear una crisis”.* **Fernando Márquez, Ex Presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada.**

Por su parte, el Candidato presidencial Juan Jované hace la diferencia entre crisis política y violencia, él cree que va a ocurrir una crisis política pero que no necesariamente se puede esperar violencia como resultado de la misma.

*“Yo no creo, que vaya a ver tanta violencia; va a ver una crisis política que esperamos no llegue a la violencia física”.* **Juan Jované Candidato independiente a la Presidencia de la República.**

Por último, el Secretario General de la Defensoría del Pueblo, no espera que haya violencia y pone la responsabilidad de la Policía para que esto no ocurra.

*“No considero que haya violencia, espero que no ocurra... la policía está haciendo un gran esfuerzo para que no ocurra”.* **Eduardo López, Secretario General de la Defensoría del Pueblo.**

### III. Conclusiones

Evidentemente este estudio puede llevarnos a concluir, que en Panamá, existe una crisis política creada por un conjunto de eventos que ha generado desconfianza en la población general. En reiteradas ocasiones en la presente administración gubernamental se han aprobado legislaciones que han tocado intereses de la población y de grupos organizados generando crisis sociales que han desembocado en violencia. Esto ha ocurrido principalmente por la forma de gobernar, excluyendo a los actores involucrados.

En lo respectivo a la convivencia en las comunidades, si bien la población en general encuestada no percibe que haya discriminación en el país; los especialistas entrevistados explican que si existe discriminación por etnia, edad, género, entre las más importantes.

En esa misma línea, la población indica que generalmente siente que pueden recibir ayuda de las personas si se presentara un problema, esto si coincide de manera general con la visión de los entrevistados; se han hecho observaciones positivas de la población con frases como “El panameño es buena gente”.

Pero no así pasa lo mismo en la aceptación de las personas tal y como son, la población se encuentra dividida en esta opinión, unos dicen que si se aceptan las personas como son otros indican que no. Los especialistas creen que esa aceptación va a depender de quien eres, que tienes o a que grupos perteneces.

En términos de seguridad, la visión es negativa en todos los sentidos, la gente se siente más insegura, según ellos hay mayor venta y consumo de drogas, así como la presencia de delincuentes. Por el lado de los espacios públicos, que podrían ser utilizados para programas de prevención, la percepción y opinión de los entrevistados es que son escasos y la administración municipal es deficiente.

En lo respectivo a la violencia intrafamiliar, se hace mucho énfasis en los entrevistados que se da principalmente hacia la mujer, pero en la encuesta, la población indica que está ocurriendo poco.

En el análisis de las organizaciones que ayudan a las personas frente a decisiones del gobierno, la mayoría de los encuestados mencionó que todas ayudan, pero entre estas se destacan las autoridades religiosas, seguida por los medios de comunicación, específicamente los noticieros de televisión.

Por último, en la evaluación de la crisis política, la población piensa que no va a ver crisis, pero no están seguros que Panamá sea altamente estable. Sienten que es posible que la violencia siga en aumento en el próximo año. No así, las consultas a personalidades, que no están vinculadas al gobierno, han mencionado con seguridad que hay una crisis política marcada y temen que esta se agrave en el periodo electoral.

*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.

