

Puntos de Referencia

Edición online
N° 440, octubre 2016

¿Existe una crisis institucional en el Chile actual?

Isabel Aninat S. / Ricardo González T.

Resumen

Últimamente, varios analistas políticos han afirmado que existe una crisis institucional en nuestro país. ¿Estamos enfrentados a un escenario de crisis en el Chile actual? A nuestro juicio, no.

A continuación revisamos críticamente los argumentos sostenidos que hablan de diversas crisis: crisis de la democracia, de confianza, de representatividad o legitimidad de las instituciones —especialmente de aquellas que son soportes de la democracia—. Analizamos cada uno de estos escenarios usando principalmente cifras de opinión pública, con el fin de aportar al debate sobre qué es lo que ocurre actualmente en el sistema político chileno.

En primer lugar, nos referimos a la supuesta crisis de la democracia en Chile, evidenciando que la diferenciación entre cómo se evalúa el funcionamiento de la democracia respecto de la adhesión a los principios democráticos es clave para descartar este escenario.

Respecto del funcionamiento de la democracia, se analiza la relación que éste tiene con el desempeño de las instituciones y la confianza ciudadana que se deposita en ellas. En las últimas décadas, ha existido una fuerte caída en la confianza de la gran mayoría de las instituciones y de las autoridades, tendencia que también se observa en democracias consolidadas. Uno de los factores que incide en el desempeño de las instituciones es la corrupción, cuya percepción ha aumentado fuertemente en los últimos años.

En tercer lugar, analizamos la supuesta crisis de legitimidad producto de un déficit de representatividad de las instituciones. Sin embargo, frente a la escasa identificación de la ciudadanía con los partidos políticos, se observa un alza en los militantes en los últimos años en Chile. También nos referimos a la declinación de la participación electoral, comentando la caída en el sesgo etario con la introducción del voto voluntario y comparando la participación electoral en elecciones locales con otros países. Por último, analizamos el supuesto problema de legitimidad generado por la ausencia de mecanismos de democracia directa, usando datos de opinión pública sobre interés y participación en la política. Se discute también si las manifestaciones son realmente un cuestionamiento a la democracia.

Como conclusión, proponemos un diagnóstico alternativo: el problema son los altos niveles de desconfianza en las instituciones que tienen como causa el deterioro en el desempeño de éstas. Los desafíos institucionales pasan entonces por abordar el tema de la corrupción y mejorar la calidad de los servicios que el Estado presta a los ciudadanos, con el objeto de mejorar el desempeño de las instituciones.

Isabel Aninat S., Investigadora, Centro de Estudios Públicos.

Ricardo González T., Investigador, Centro de Estudios Públicos.

Introducción

Hace algunos meses, el ex Presidente Ricardo Lagos Escobar señaló en un medio de prensa escrita que “ésta es la peor crisis política e institucional que ha tenido Chile”.¹ A partir de esta declaración y la publicación posterior de los resultados de la Encuesta Auditoría a la Democracia 2016, por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), varios analistas políticos han afirmado recientemente que existe una crisis institucional en nuestro país.²

Pero, ¿existe una crisis institucional en Chile hoy? A nuestro juicio, no. Para justificar nuestra posición, en la sección 1, revisaremos críticamente los argumentos sostenidos por los analistas que hablan de una crisis, mientras que en la sección 2 concluiremos con un diagnóstico alternativo de lo que ocurre en Chile hoy y algunas propuestas para hacer frente a los desafíos institucionales que, en nuestra visión, podrían revertir el mal momento que vive la política en Chile.

1. Cuestionando la idea de una crisis institucional

La idea de la crisis institucional en Chile está frecuentemente asociada a otras supuestas crisis, tales como la crisis de la democracia, de confianza, de representatividad o legitimidad de las instituciones —especialmente de aquellas que son soportes de la democracia (Congreso, Poder Ejecutivo, partidos políticos)—. A continuación, analizaremos cada una de estas supuestas crisis usando principalmente cifras de opinión pública, con el fin de aportar al debate sobre qué es lo que ocurre actualmente en el sistema político chileno.

¹ Ricardo Lagos Escobar, *La Tercera*, 28 julio 2016. Ver <http://bit.ly/2def0Xz>

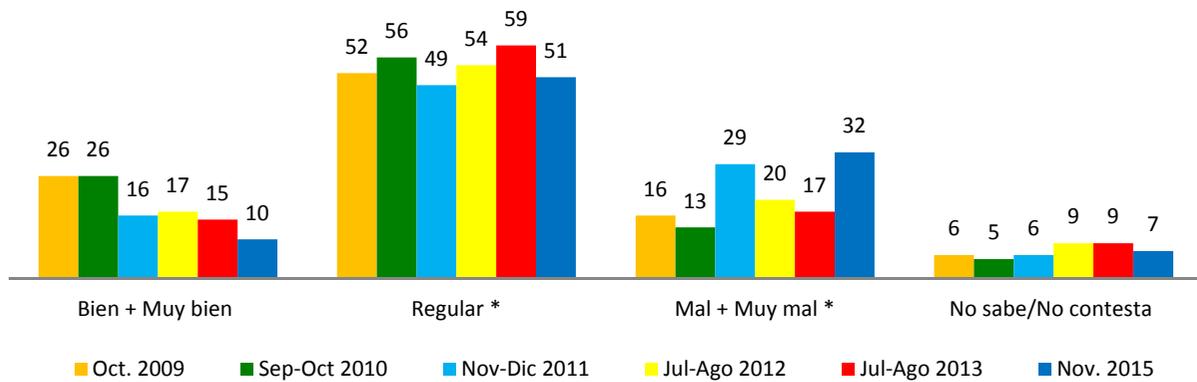
² Por ejemplo, Jorge Navarrete, “No hay peor ciego...”, *La Tercera*, 11 septiembre 2016. Ver <http://bit.ly/2do2eYL>

1.1 ¿Crisis de la democracia?

Habitualmente, la idea de que existe una crisis institucional en Chile parte de la mala evaluación que los chilenos hacen de su democracia. El Gráfico 1, construido a partir de datos de las encuestas CEP entre los años 2009 y 2015, muestra que la mayoría de la población evalúa regularmente el funcionamiento de la democracia chilena. En el año 2011, en pleno apogeo de las marchas y movimientos sociales, la evaluación positiva (bien/muy bien) del funcionamiento de la democracia cayó diez puntos porcentuales, mientras que la percepción negativa (mal/muy mal) sobre su funcionamiento creció fuertemente (en 16 puntos porcentuales). Las percepciones negativas experimentaron un retroceso durante 2012 y 2013, sin embargo, volvieron a crecer entre 2013 y 2015, ubicándose en 32 por ciento, nivel incluso superior al experimentado durante las movilizaciones del año 2011 y, por cierto, superior a la proporción de la población que tiene una mirada positiva acerca del funcionamiento de la democracia.

¿Significa esto que a los chilenos no les gusta la democracia? Si así fuera, ¿existiría entonces una crisis de la democracia? La respuesta a ambas preguntas es negativa. Al mismo tiempo que la población evalúa negativamente o regularmente el funcionamiento de la democracia, adhiere al sistema democrático como forma de gobierno. El Gráfico 2 ilustra la evolución de la adhesión a distintos sistemas políticos desde 1990 en Chile. Es posible apreciar que la democracia se ha consolidado con fuerza frente a alternativas de gobiernos militares o tecnocráticos. Asimismo, la Encuesta Auditoría de la Democracia 2016 revela que un 59 por ciento de los encuestados señala que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, muy por sobre el 45 por ciento del año 2008, y por sobre la justificación de un gobierno autoritario en algunas circunstancias (18 por ciento). Además, las personas

GRÁFICO 1 Satisfacción con el funcionamiento de la democracia en Chile, 2009-2015

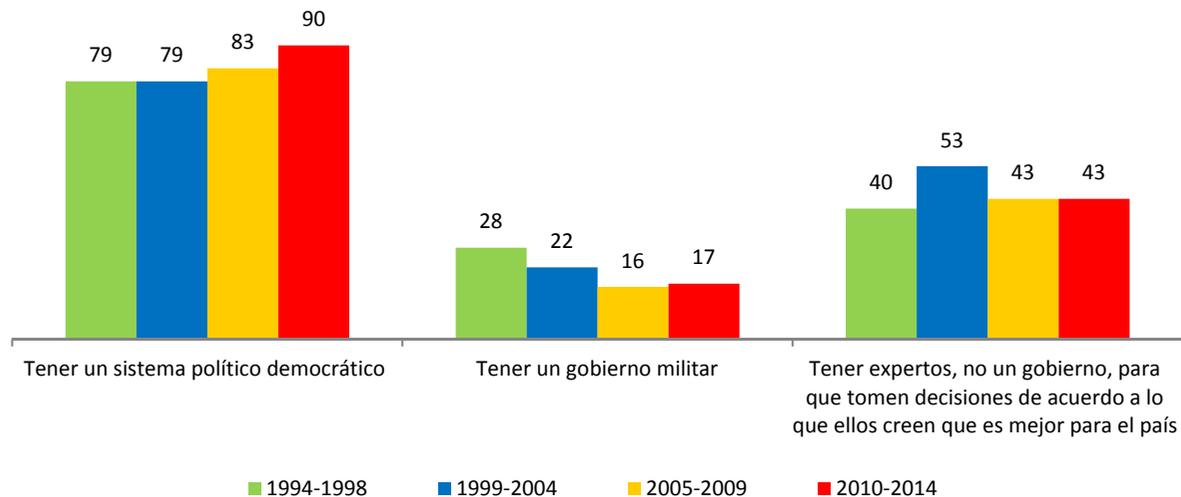


Nota: Respuestas a la pregunta: ¿Qué tan bien o qué tan mal cree Ud. que funciona la democracia en Chile?

* Denota una diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones de Julio-Agosto 2013 y Noviembre 2015.

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

GRÁFICO 2 Adhesión a tipos de sistemas políticos en Chile, 1994-2014



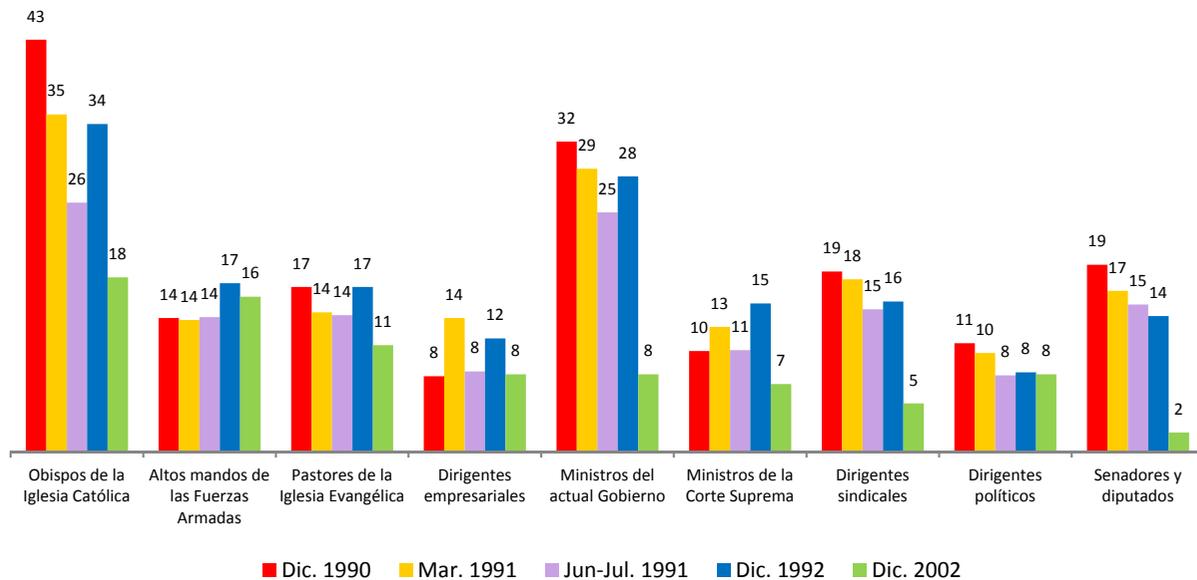
Nota: Porcentaje de personas en Chile que responde muy bueno o bueno a la siguiente pregunta: "Voy a describir varios tipos de sistemas políticos y le preguntaré que piensa sobre cada uno. Por favor dígame si sería muy bueno, bueno, malo o muy malo para el gobierno de este país".

Fuente: World Value Survey, años respectivos.

consideran que Chile hoy es más democrático que en el pasado y que será más democrático en diez años más. Por lo tanto, parece evidente que no existe una crisis de la democracia y que los chilenos no quieren volver a vivir bajo un gobierno autoritario. Una de las razones de esta disyuntiva dice relación con los efectos de los avances en cobertura edu-

cacional de los últimos treinta años. De acuerdo a Pippa Norris, académica de la Universidad de Harvard, un nivel educacional más alto genera mayor adhesión a los principios de la democracia, pero al mismo tiempo eleva las expectativas acerca de su funcionamiento. Por tanto, ante las dificultades de hacer realidad tales aspiraciones, los más educados

GRÁFICO 3 Confianza en las personas representantes de instituciones, 1990-2002



Nota: Porcentaje de chilenos que expresan "Mucha confianza" en las personas representantes de las instituciones y organizaciones listadas (sólo sectores urbanos).

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

se muestran menos satisfechos con cómo opera la democracia en la práctica.³

1.2 ¿Crisis de confianza en las instituciones?

Según la literatura académica internacional, un indicador de desempeño de las instituciones es la confianza que los ciudadanos depositan en ellas. ¿La razón? Muy simple. La efectividad en el cumplimiento de las tareas de una institución es la única variable relevante que logra explicar las fluctuaciones de la confianza en ésta. Esto significa que variables asociadas a la personalidad de los individuos o condicionamientos sociales no logran dar cuenta de este fenómeno.⁴ Por esta razón, aspectos como la confianza interpersonal no tienen

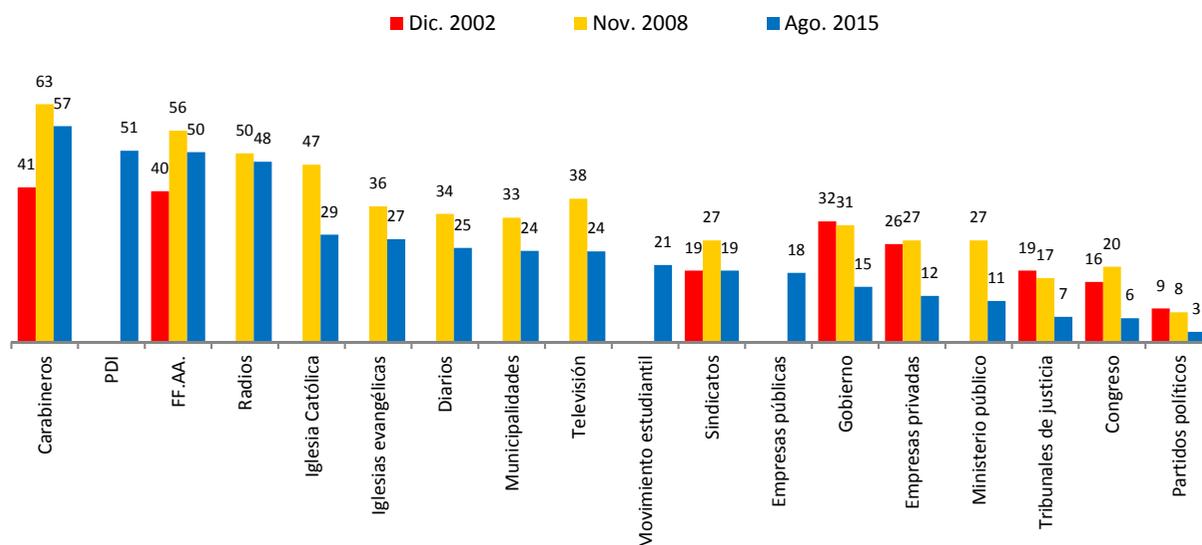
relación con la confianza institucional. Entonces, las instituciones que cuentan con buen desempeño tienen mayor probabilidad de generar confianza en los ciudadanos, y viceversa, dado que la población, en general, tiene la capacidad de reconocer si dichas instituciones están actuando adecuada o inadecuadamente y reaccionar de acuerdo a ello.

Desde 1990, la encuesta CEP ha capturado la confianza en las instituciones en Chile desde dos perspectivas: confianza en las personas representantes de las instituciones, entre 1990 y 2002 (Gráfico 3), y confianza en las instituciones mismas, entre 2002 y 2015 (Gráfico 4). Sin importar la distinción conceptual, ambos grupos de mediciones revelan la misma tendencia: un declive en la confianza, tanto en las personas a cargo de las instituciones, como en éstas últimas. La caída de la confianza afecta no sólo a las instituciones políticas, también a las empresas, los distintos tipos de medios de comunicación (excluyendo a las radios), y las iglesias. En

³ Norris, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press, 2011, 140.

⁴ Newton, Kenneth & Pippa Norris. "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?" En *Disaffected Democracies, What's Troubling the Trilateral Countries?* Editado por Susan J. Pharr & Robert D. Putnam. Princeton: Princeton University Press, 2000, 60-61.

GRÁFICO 4 Confianza en las instituciones, 2002-2015



Nota: Porcentaje de chilenos que expresan "Mucha confianza" o "Bastante confianza" en cada una de las instituciones y organizaciones listadas.

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

contraste, la confianza en Carabineros y las Fuerzas Armadas sube durante los últimos trece años, no obstante exhibe una pequeña caída en el pasado reciente. Por lo tanto, la desconfianza institucional va más allá de los organismos estatales.

Ahora bien, cabe preguntarse si los niveles de desconfianza en las instituciones que observamos en Chile permiten catalogar nuestra situación actual como una de crisis. Una manera de analizarlo es comparar a Chile con otros países.

Durante el 2014, el International Social Survey Programme (ISSP) —programa anual de colaboración internacional de encuestas sobre diversos temas relacionados a las ciencias sociales, y que en Chile son aplicadas por el CEP desde 1998— indagó sobre varios aspectos relevantes de la democracia entre sus 45 países miembros. Uno de los aspectos analizados fue la confianza política. El Gráfico 5 presenta el porcentaje de individuos, en cada uno de los países ahí listados, que afirma estar de acuerdo con la afirmación "La mayor parte del tiempo podemos confiar que la gente que está en el gobierno

hace lo correcto", una variable que captura, en parte, confianza política. Los resultados muestran que apenas un 19 por ciento de los chilenos está de acuerdo con dicha afirmación, muy por debajo del 58 por ciento que sostiene lo mismo en Suiza y del 40 por ciento en Noruega, pero cerca del 21 por ciento en Estados Unidos y 23 por ciento en Alemania y por encima del 17 por ciento en España y 15 por ciento en Francia. Cabe destacar que es posible que, en parte, estas diferencias sean explicadas por los distintos regímenes políticos de cada país.

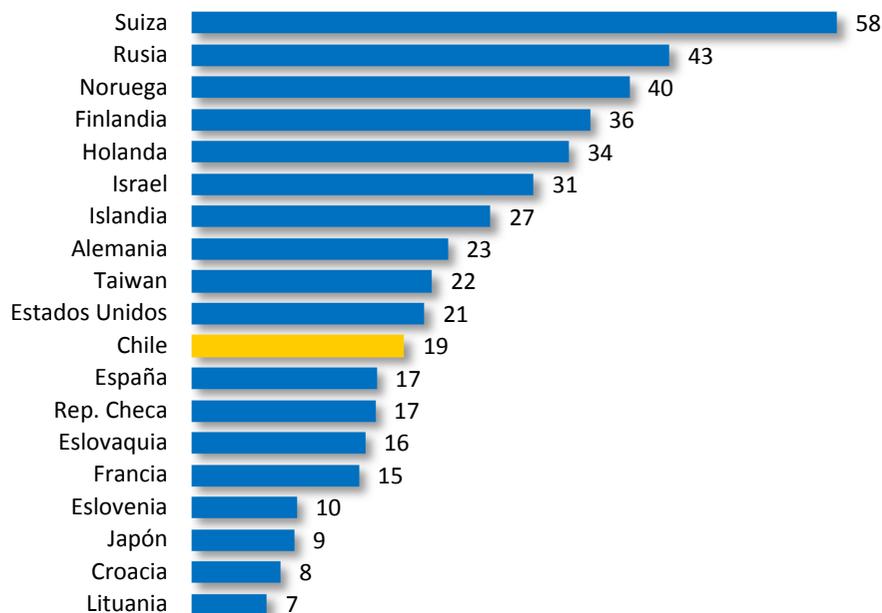
Las cifras de Chile corresponden a noviembre de 2014, cuando pocos casos de financiamiento ilegal de la política habían salido a la luz. Durante el 2015, el número de políticos investigados creció, lo que, sin embargo, no afectó mayormente la confianza en las instituciones porque los niveles ya eran bajísimos, de acuerdo a los datos de las encuestas CEP de ese año. Por esta razón, aunque no contamos con cifras de los otros países en el 2015, parece poco probable que Chile haya retrocedido significativamente en el ranking de confianza relativo a los países mencionados.

Así, pareciera ser que la tendencia que se observa en Chile respecto de una creciente desconfianza en las instituciones y en las autoridades ocurre también en otros países, incluso aquellos con democracias más o menos consolidadas.

Uno de los principales factores que afecta el desempeño de las instituciones es la corrupción. Si una institución está sujeta a actos de corrupción, entonces no está funcionando bien, porque es incapaz de entregar eficazmente los servicios que los ciudadanos esperan. Esta aseveración tiene asidero en los datos. Por una parte, de acuerdo a la encuesta CEP agosto 2015, el principal motivo por el cual la gente desconfía de la política es la corrupción, muy por sobre que la clásica consigna de que los políticos no cumplen las cosas que prometen (ver Gráfico 6). Por otra parte, la Encuesta Auditoría a la Democracia 2016 encuentra algo similar, esta vez respecto del Congreso, al aparecer la corrupción como el principal motivo de desconfianza en éste.

¿Qué ha pasado con las percepciones de corrupción durante la última década? De acuerdo a los datos de las encuestas CEP, ilustrados en el Gráfico 7, un 80 por ciento de los chilenos cree que bastante o casi todos los políticos en Chile están

GRÁFICO 5 Confianza en la gente que está en el gobierno, 2014



Nota: Porcentaje de encuestados que afirma estar "Muy de acuerdo" o "De acuerdo" ante la afirmación "La mayor parte del tiempo podemos confiar que la gente que está en el gobierno hace lo correcto".

Fuente: Elaboración propia basada en ISSP 2014.

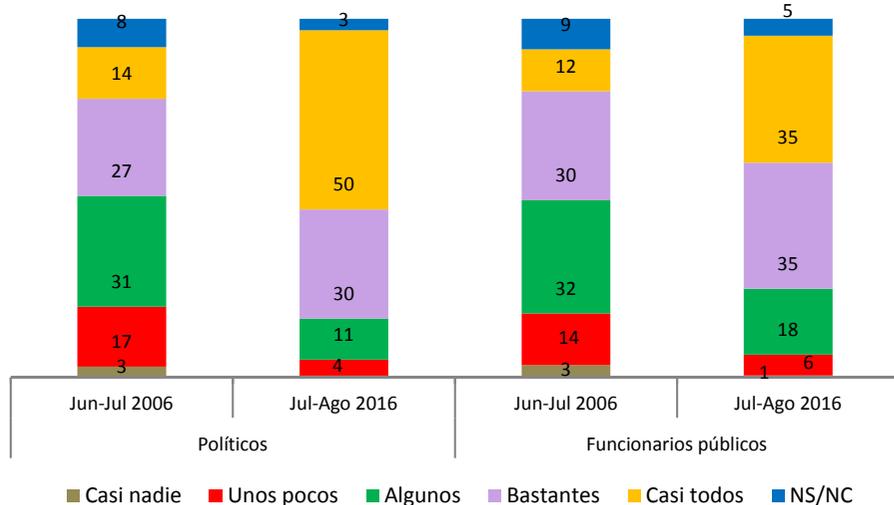
GRÁFICO 6 Motivos de la desconfianza en la política, 2015



Nota: Suma de las dos menciones respondidas antes la pregunta "Pensando en aquellas personas que tienen poca o ninguna confianza en la actividad política, ¿cuál de los siguientes motivos cree usted que es el principal por el que desconfían? ¿Y en segundo lugar?" Total menciones: 200 por ciento.

Fuente: Encuesta CEP, Agosto 2015.

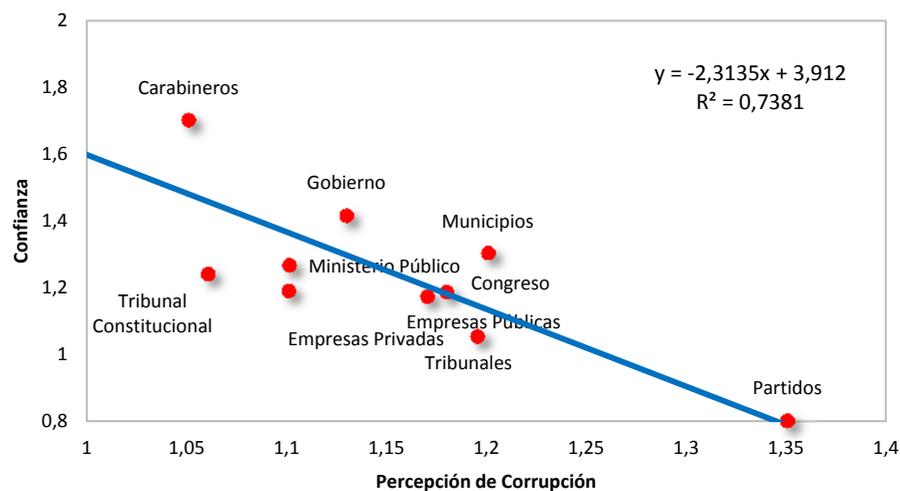
GRÁFICO 7 ¿Cuántos políticos y funcionarios públicos en Chile están involucrados en actos de corrupción? 2006 y 2016



Nota: Respuestas a las preguntas: "En su opinión, ¿cuántos políticos en Chile están involucrados en actos de corrupción?" "Y, en su opinión, ¿cuántos funcionarios públicos en Chile están involucrados en actos de corrupción?"

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales Junio-Julio 2006 y Julio-Agosto 2016.

GRÁFICO 8 Relación entre confianza y percepción de corrupción en las instituciones, 2010



Nota: Correlación entre el porcentaje de chilenos que expresan "Mucha confianza" o "Bastante confianza" y el porcentaje que expresa "Hay mucha corrupción" en las instituciones listadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Auditoría a la Democracia 2010.

2016. Esta cifra llegaba a 42 por ciento en 2006. Parece incuestionable que esta abrupta alza en la percepción de corrupción se explica, en buena parte, por los casos de financiamiento ilegal de la política, tráfico de influencias y de asignación de beneficios ilegítimos, que involucran tanto a políticos como a funcionarios del Estado.

La creciente percepción de corrupción tiene importantes implicancias para la confianza en las instituciones y la valoración de la democracia. En primer lugar, existe una correlación entre la percepción de corrupción y la confianza en instituciones. El Gráfico 8 exhibe la correlación entre el porcentaje de chilenos que expresan "Mucha confianza" o "Bastante confianza" y el porcentaje que expresa "Hay mucha corrupción" en varias instituciones públicas, utilizando los datos de la Encuesta Auditoría de la Democracia 2010. La correlación entre ambas variables es negativa y significativa estadísticamente.⁵ Esto significa que, en promedio, cuando los ciudadanos perciben una baja corrupción en alguna institución, confían más en ésta.⁶

involucrados en actos de corrupción en 2016, casi 40 puntos porcentuales más que en 2006. Respecto de los funcionarios públicos, un 70 por ciento de la población cree que bastante o casi todos están inmiscuidos en actos corruptos en

⁵ Se trata de una asociación entre ambas variables, no de una relación causal necesariamente.

⁶ Los datos descritos muestran la existencia de una asociación a nivel de países, que también se observa a nivel individual.

En segundo lugar, existe una correlación entre satisfacción con la democracia y la percepción de corrupción. Como ilustra el Gráfico 9, existe una correlación negativa y estadísticamente significativa entre la satisfacción con la democracia y el porcentaje de personas que afirma que mucha o casi todas las personas del servicio público están involucradas en actos de corrupción en su país. En otras palabras, los bajos niveles de corrupción percibida están asociados con niveles de satisfacción con la democracia más altos.

Así, parece ser que mejorar el desempeño de las instituciones debiera ser una prioridad para revertir los bajos niveles de confianza y, a su vez, mejorar la percepción del funcionamiento de nuestra democracia. Esto incluye, por ejemplo, reformas que minimicen el riesgo de corrupción, dado el impacto que ésta tiene en la confianza institucional y en todo el sistema político, aun cuando se trate de una percepción más que de una experiencia vivencial, como veremos más adelante.

1.3 ¿Crisis de legitimidad de las instituciones?

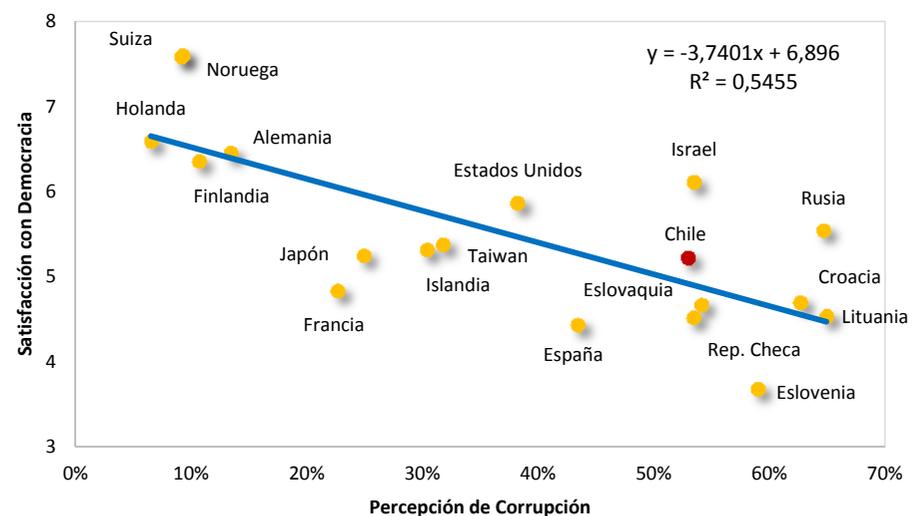
Otra de las supuestas crisis derivaría de la falta de legitimidad producto de un déficit de representatividad de las instituciones. Para avalar tal posición, los analistas apuntan a la escasa identificación de la ciudadanía con los partidos políticos, los bajos niveles de confianza de la población en el Congreso y los partidos políticos, y al declive de la participación electoral, acentuado por la entrada en vigencia de la ley de inscripción automática y voto

voluntario en 2012. Revisemos estos antecedentes brevemente.

La identificación de la ciudadanía con los partidos políticos ha caído sin detención, desde los altos niveles alcanzados tras el retorno a la democracia: del 80 por ciento que se identificaba con un partido en la encuesta CEP de septiembre de 1990 a un paupérrimo 17 por ciento en la encuesta CEP de Julio-Agosto 2016. Sin embargo, el número de militantes (grupo de ciudadanos identificados y comprometidos con algún partido) ha subido en el mismo lapso. Si bien es cierto, hay algunos problemas de registro en los padrones de militantes que datan de mucho tiempo —que se están corrigiendo producto de la reinscripción de militantes—, la cantidad de militantes está creciendo paulatinamente como consecuencia del surgimiento de nuevos partidos tras los cambios de la regulación que incentivan la creación de partidos (bajos requisitos de formación de partidos y financiamiento estatal de sus actividades básicas).

Para que la identificación partidaria sea relevante para explicar la pérdida de legitimidad de las insti-

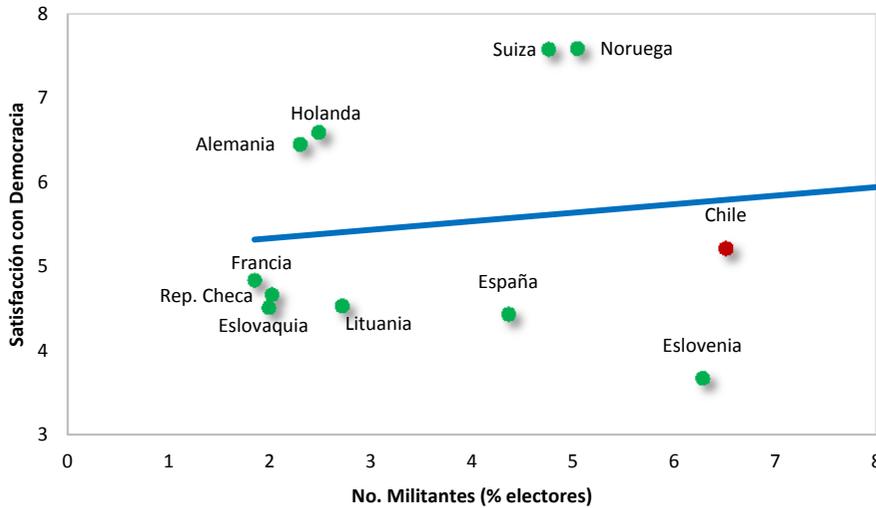
GRÁFICO 9 Relación entre satisfacción con la democracia y percepción de corrupción, 2014



Nota: Correlación entre satisfacción con la democracia (promedio por país) y el porcentaje que responde "Mucha gente está involucrada" y "Casi todas las personas están involucradas" ante la pregunta "¿Qué tan extendida piensa usted que está la corrupción en el servicio público de su país?"

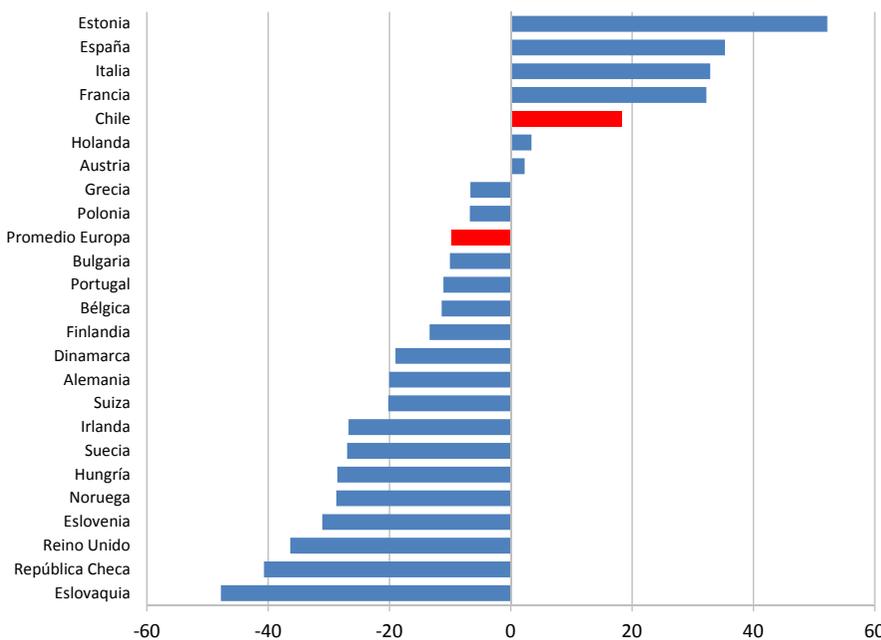
Fuente: Elaboración propia basada en ISSP 2014.

GRÁFICO 10 Relación entre satisfacción con la democracia y el ratio de militantes de partidos por número de electores (por ciento), años recientes



Notas: Correlación entre satisfacción con la democracia (promedio por país), año 2014 y el ratio de militantes de partidos por número de electores registrados en el padrón electoral (por ciento), Europa y Chile (la cifra de Letonia es del año 2004, el resto de los países de Europa entre 2007 y 2009 y Chile 2013). Fuente: Elaboración propia basada en ISSP (2014) y van Biezen, Mair y Poguntke (2012), respectivamente.

GRÁFICO 11 Cambio porcentual en el número de militantes de partidos en una década, años recientes



Notas: Cambio porcentual en el número de militantes (por ciento) entre finales de la década de los 90 y finales de la década del 2000 (años variables) para los países europeos. Cambio porcentual entre 2000 y 2009 para Chile.

Fuente: van Biezen, Mair y Poguntke (2012).

tuciones y la crisis institucional, debería estar relacionada con la percepción de buen funcionamiento de la democracia, es decir, con la satisfacción que los ciudadanos manifiestan con ésta. El Gráfico 10 ilustra la relación existente entre la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y el número de militantes en una serie de países europeos —democracias avanzadas y otras más recientes— y Chile. La figura exhibe una correlación no significativa, en términos estadísticos, entre ambas variables. En otras palabras, no parece que la identificación partidaria, capturada a través del número de militantes, sea relevante para explicar la disconformidad con los partidos y con la democracia.

Más interesante aún es que, como muestra el Gráfico 11, en la gran mayoría de los países, incluyendo los países nórdicos, se evidencia una pérdida de militantes, que en promedio llega al diez por ciento del número existente a comienzos del nuevo siglo. En Chile, por el contrario, el número de militantes ha crecido, contrario a la tendencia europea. Entonces, incluso en las democracias europeas consolidadas y en las que se observan los más altos niveles de satisfacción con su desempeño, los partidos políticos también han ido perdiendo adhesión.

Por otro lado, las dificultades que tenían las nuevas fuerzas políticas para acceder al Congreso han ido desapareciendo: el sistema electoral binominal, que generaba condiciones favorables para la existencia de dos grandes coaliciones, fue reemplazado por uno proporcional moderado, se bajaron los requisitos para la formación de nuevos partidos y se estableció el financiamiento de partidos fuera del periodo de campaña.

Ahora, respecto de la baja confianza del Congreso y los partidos políticos, la sección anterior reveló que ambas instituciones alcanzan los niveles más altos de desconfianza de todas las instituciones ahí listadas, tanto estatales como privadas. Como ya vimos, la confianza en las instituciones está fuertemente

La sombra de la baja participación electoral se cierne con más intensidad en la medida que la fecha de la elección municipal se aproxima.

asociada a la percepción de corrupción. En particular, varios parlamentarios han sido involucrados en investigaciones de casos de financiamiento ilegal y de cohecho, lo que, sin lugar a dudas, afecta su confianza.

Otro argumento para sostener la existencia de la crisis institucional en Chile sería el declive de la participación electoral, como una manifestación del descontento con el sistema político. Este argumento es similar al utilizado, por otros analistas hacia finales de los 90, al interpretar el voto blanco o nulo, y la baja inscripción de jóvenes en los registros electorales como señales de protesta contra el sistema político y económico. Lo cierto es que la entrada en vigencia de la ley de inscripción automática y voto voluntario en 2012 sólo hizo evidente

la tendencia a la baja de los votantes como proporción de la población en edad de votar, que antes se escondía detrás de una participación electoral calculada sobre el total de inscritos.

¿Se podría atribuir pérdida de legitimidad por la baja participación electoral? Probablemente no. La reforma llevó a las urnas a un 1.321.401 de personas que votaron, por primera vez, por un presidente en noviembre 2013, al mismo tiempo que 2.624.724 personas que estaban inscritas antes de la reforma, no votaron en dicha elección. En cuanto a la composición etaria de los votantes, se observa un incremento neto en la participación electoral de los chilenos entre 18 y 34 años, y una pérdida neta de votantes mayores de 35 años, concentrada en los votantes entre 40 y 55 años, en la elección de noviembre 2013. Esta caída en el sesgo etario, respecto del padrón antiguo, constituye una mejora importante a la representatividad de la democracia chilena.⁷

La sombra de la baja participación electoral se cierne con más intensidad en la medida que la fecha de la elección municipal se aproxima. En 2012, un 43 por ciento de los chilenos acudió a las urnas, lo que, de acuerdo a las cifras de varios estudios de opinión, sería una cifra alta respecto de lo que los analistas esperan para las municipales de 2016, números que fluctúan entre 37 y menos de 30 por ciento. Pero, ¿qué pasa en las elecciones locales en otros países? En Estados Unidos, por ejemplo, las elecciones de alcalde registran participaciones electorales muy bajas, sobre todo cuando éstas ocurren en años en que no hay otras elecciones (estatales o federales) en simultáneo. Algunos datos: la participación electoral promedio de las 144 ciudades más grandes del país fue 20,9 por ciento en 2011, una caída de 5,7 puntos porcentuales respec-

⁷ Cox, Loreto & Ricardo González, "Cambios en la participación electoral tras la inscripción automática y el voto voluntario". CEP, *Propuestas de Política Pública* N° 14 (2016). Ver <http://bit.ly/2dHD3kF>

to de 2001, pero un alza de 2,6 puntos porcentuales respecto de 2009, todos años donde no hubo otras elecciones simultáneamente. Una investigación encontró que si estas elecciones coincidieran con las presidenciales, la participación electoral sería 18,5 puntos más alta (8,7 puntos mayor si coincidiera con las mid-term elections).⁸ En Inglaterra, en tanto, ocurre algo similar: la participación en las elecciones locales en 2016, año que no coincidió con sus elecciones generales, fue un 33,7 por ciento, mientras que el 2015, año en que sí hubo tales elecciones, la participación fue de 64,6 por ciento. En suma, pareciera ser que la participación electoral en elecciones locales tiende a ser baja en circunstancias bien particulares, similares a la chilena, lo que no representa necesariamente una crisis de legitimidad.

La baja confianza en el Congreso y los partidos políticos está más asociada a problemas de desempeño y percepción de corrupción que a un estado terminal de las instituciones.

Por otra parte, si la baja participación electoral genera un problema de legitimidad política y crisis institucional, entonces, ¿por qué no reponer el voto obligatorio para restaurar la legitimidad de las instituciones? Las personas que sostienen esta afirmación parecieran creer que obligando a los chilenos a votar se resuelve la crisis de legitimidad, es decir, por secretaría. Sin embargo, esta “solución” no se condice con las preferencias de la ciudadanía,

que mayoritariamente respalda la voluntariedad del voto, de acuerdo a los datos de la Encuesta Auditoría a la Democracia 2016.

Con todo, parece ser que tanto la identificación partidaria como la participación electoral no tienen mucha relación con la pérdida de legitimidad y la crisis institucional. En tanto, la baja confianza en el Congreso y los partidos políticos está más asociada a problemas de desempeño y percepción de corrupción que a un estado terminal de las instituciones en Chile.

1.4 ¿Democracia directa?

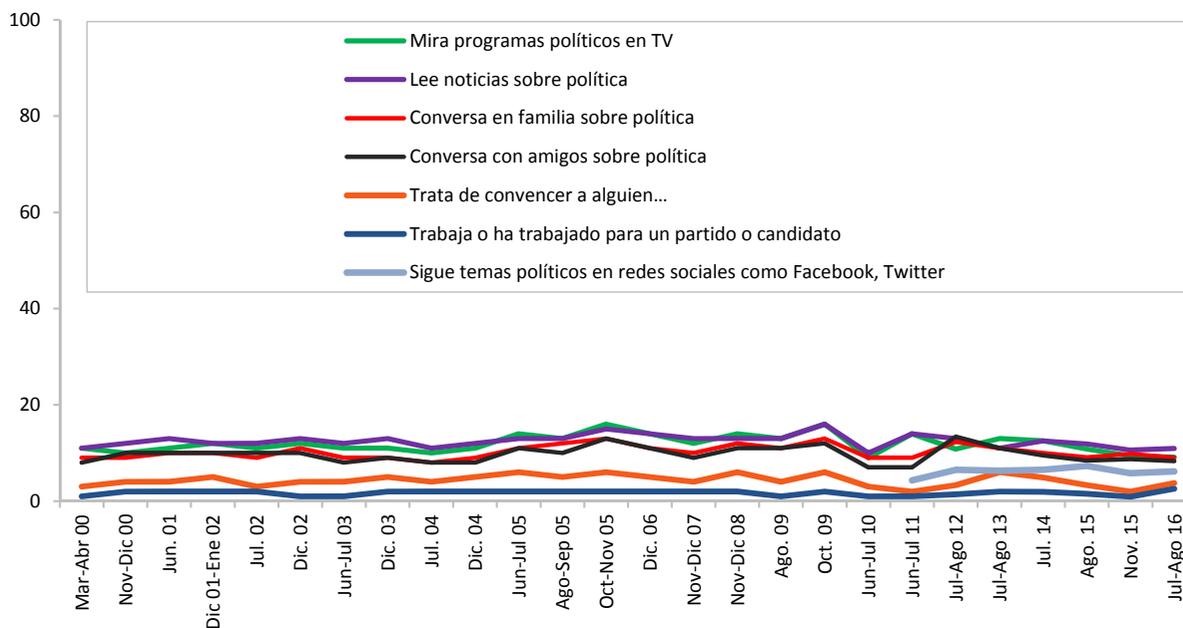
Otra de las causas de la pérdida de legitimidad y la crisis institucional sería la ausencia de mecanismos de democracia directa para canalizar un supuesto deseo mayoritario de los ciudadanos de incidir directamente en la toma de decisiones, más allá de instancias específicas de participación ciudadana⁹. Un claro ejemplo de ello, se dice, serían las marchas y protestas que han crecido en cantidad y algunas en masividad, durante los últimos años.

Ahora, ¿existe tal demanda ciudadana por democracia directa? Primero, debemos analizar cuán interesados están los chilenos en la política, por ejemplo, a través del consumo y la difusión de información política, a través de opiniones y conversaciones con sus relaciones sociales. El Gráfico 12 ilustra el porcentaje de la población que realiza tales actividades frecuentemente. La figura muestra que en torno al diez por ciento de los chilenos realiza actividades cotidianas vinculadas a la política con frecuencia y que no requieren mayor compromiso, tales como mirar programas políticos en televisión, conversar en familia o con amigos sobre política y leer noticias sobre ésta, proporción que se ha mantenido más o menos

⁸ Holbrook, Thomas M. & Aaron C. Weinschenk, “Campaigns, Mobilization, and Turnout in Mayoral Elections”, *Political Research Quarterly* (2014) 67:42-55.

⁹ Por ejemplo, cabe recordar que la Constitución permite a las municipalidades someter ciertas materias a consultas no vinculantes o a plebiscitos (A. 118).

GRÁFICO 12 Frecuencia de realización de actividades políticas, 2000-2016



Nota: Porcentaje de personas que declara realizar frecuentemente las actividades respectivas.

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

estable desde el año 2000. Más aún, la proporción de la población que las practica con frecuencia no alcanza al 20 por ciento en tiempos de elecciones, momento en que podría ser más relevante.

Una explicación para este desgano podría ser la inexistencia de mecanismos adecuados en la institucionalidad actual que incentiven la participación y representen el interés de la población. Esto significa que los mecanismos tradicionales de participación y representación no serían bien evaluados, lo que generaría una búsqueda de mecanismos alternativos, por parte de la ciudadanía, para lograr la participación y representación deseadas. Sin embargo, la Encuesta Auditoría a la Democracia 2016 revela que los niveles de participación en diversas acciones políticas son bajas y no han registrado un crecimiento en los últimos años (el mayor nivel de participación es en marchas o manifestaciones, con un 16 por ciento). Lo mismo respecto de la pertenencia a diferentes grupos o asociaciones, donde

el mayor nivel de participación es del 17 por ciento en iglesias u organizaciones religiosas.

A pesar de los bajos niveles de participación en actividades de connotación política, más del 70 por ciento de las personas señala estar de acuerdo con que los plebiscitos son una buena forma de decidir asuntos políticos importantes, según la Encuesta de Auditoría a la Democracia 2016. Este tipo de preguntas adolece de deseabilidad social,¹⁰ por lo tanto, se deben interpretar con precaución. Aun así, se podría argumentar que la solución para la pérdida de legitimidad y la crisis institucional sería establecer mecanismos de democracia directa que den cabida a esta demanda por participar.

Sin embargo, la posibilidad de democracia directa no necesariamente se traduciría en mayor parti-

¹⁰ Fenómeno que ocurre en aquellas preguntas en el que el entrevistado manifiesta una adhesión positiva por temor a un supuesto reproche por parte del encuestador, por tanto, no revela su verdadera preferencia, creencia o intención.

cipación real. De acuerdo a datos de la encuesta CEP de noviembre 2015, en una escala de 1 a 7 donde 1 significa “nada dispuesto” y 7 significa “muy dispuesto”, si en el país surgieran mayores oportunidades de influir en las decisiones públicas a través del voto, un 45 por ciento de los chilenos se ubicaría entre 5 y 7, es decir, estaría dispuesto a votar varias veces, mientras que un 31 por ciento se ubica entre 1 y 3, esto es, no estaría dispuesto a participar de estas votaciones. Este 45 por ciento es similar en magnitud al porcentaje de chilenos que participa de las elecciones desde que se implementó la inscripción automática y el voto

Las marchas pueden evidenciar, entonces, el robustecimiento de la democracia, en vez de una democracia en crisis.

voluntario. Sin embargo, tanto por la deseabilidad social como por la tendencia de los encuestados a sobrerreportar su participación electoral, es muy probable que tal cifra sea la cota superior de la participación efectiva y que las cifras sean más bajas en la práctica.

Un ejemplo que demuestra que el apoyo a mecanismos de participación inclusivos no necesariamente se traduce en una amplia participación efectiva es el proceso constituyente. En la Encuesta Auditoría a la Democracia 2016, un 56 por ciento señala que le parece que cambiar la Constitución es muy importante, siete puntos más que en 2013. Sin embargo, el amplio apoyo a la reforma constitucional no parece haberse traducido en un alto nivel de participación. Las cifras de participación del proceso constituyente revelan que en los Encuentros Locales Autoconvocados participaron 100.099 personas, tanto a nivel

nacional como en los encuentros en el extranjero. En tanto, en los cabildos provinciales participaron 12.852 personas y en los cabildos regionales 8.621 personas.¹¹ Si bien la participación en el proceso constituyente era intensiva (se exigía por lo menos un par de horas de dedicación y organización), y donde no había una gran decisión a tomar (como en plebiscitos, lo que puede hacerlos más atractivos) y se trató de un ejercicio único, difícil de comparar, la participación efectiva no se coincide con el supuesto masivo deseo de participación en la toma de decisiones de la mayoría de los chilenos.

Así, parece que este deseo de participar en la toma de decisiones del gobierno, a nivel nacional y regional, que algunos analistas le atribuían a la población en general, más bien le correspondía a los movimientos sociales, organizaciones, asociaciones, cuerpos gremiales y a los intereses específicos que cada uno defiende. Resulta evidente que estos movimientos buscan incidir sobre la agenda del gobierno y que, por esa razón, buscan participar del diseño de reformas. Lo que no era evidente antes, y que se ratifica tras las cifras de participación en el proceso constituyente, es que la ciudadanía quiera participar masivamente de las decisiones que la afectan, como algunos interpretaron a partir de la proliferación de manifestaciones sociales desde el 2011 en adelante.

Por otro lado, estas manifestaciones, ¿son una expresión de la pérdida de legitimidad y de crisis institucional? No, por el contrario. De acuerdo a Norris, los ciudadanos con mayores aspiraciones democráticas y mayor satisfacción con la democracia son quienes están más interesados en los asuntos políticos. Su investigación muestra que mientras una persona más adhiera a los valores democráticos, más probable es que participe en marchas y en actividades de acción política. Las marchas pueden evidenciar, entonces, el robustecimiento

¹¹ Comité de Sistematización.
Ver <http://www.sistematizacionconstitucional.cl/resultados/>

de la democracia, en vez de una democracia en crisis. El descontento que muestran no es con la democracia como sistema político, sino con cómo éste está funcionando en ciertos ámbitos. Incluso más, muchas veces se observan fuertes protestas y marchas en países con extensa experiencia democrática porque es ahí donde existen derechos de asociación y reunión bien establecidos.¹²

Podríamos decir entonces que en Chile se han ido afianzando las libertades políticas y que ello se traduce precisamente en las protestas masivas que observamos esporádicamente. Más que un desafío a las instituciones *per se*, las manifestaciones parecen ser una forma alternativa de participación en una democracia que goza de buena salud, a pesar del contenido crítico contra el sistema político de tales manifestaciones. No es raro que esto esté fuertemente concentrado en los jóvenes que no vivieron la dictadura ni las amenazas a la libertad en los primeros años de democracia. Más aún, las marchas tienen efectos positivos para una democracia, como la identificación de nuevos temas en la agenda pública, que no necesariamente son recogidos oportunamente por los líderes políticos.

Así, tampoco parece que la ausencia de mecanismos de democracia directa esté relacionada con la pérdida de legitimidad y una crisis institucional.

2. Desafíos institucionales

En contraste con algunos análisis, se podría decir que en Chile no estamos sumidos ni en una crisis de la democracia ni en una crisis institucional. Nuestras instituciones no sufren de una pérdida completa de legitimidad producto de la falta de adhesión con los partidos o la baja participación electoral, aunque sí tenemos un problema de mucha desconfianza en las instituciones, la que se ha ido

acentuando con el paso del tiempo. Ello se debe, en parte, a los avances de la cobertura educacional, como mencionábamos al inicio del texto, pero principalmente, al desempeño y funcionamiento de las instituciones. En el pasado se decía “dejemos que las instituciones funcionen” y hoy se han revelado ciertas fallas precisamente en el funcionamiento de las instituciones, que deben corregirse. Una de estas fallas, por cierto, involucra la corrupción.

Ello nos lleva a preguntarnos, ¿es Chile un país corrupto? No necesariamente. La percepción generalizada de corrupción en el servicio público no se condice con la experiencia de los chilenos en la vida cotidiana. Un claro ejemplo de ello es cómo la percepción de corrupción ha aumentado desde que se dieron a conocer en la prensa los casos Penta, Soquimich y Caval, aun cuando, según la última

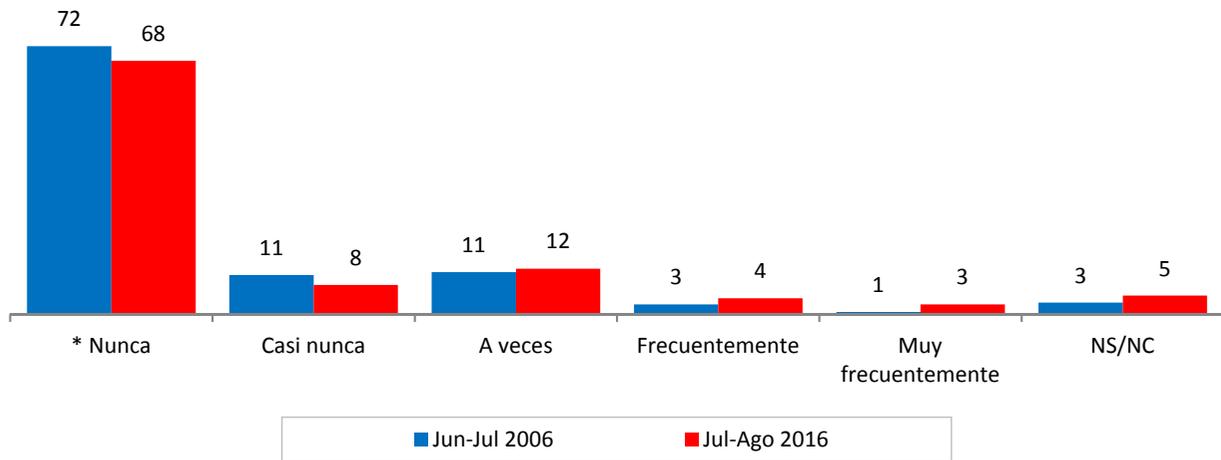
La percepción generalizada de corrupción en el servicio público no se condice con la experiencia de los chilenos en la vida cotidiana.

encuesta CEP, la gran parte de los chilenos (el 76 por ciento) no se ha enfrentado nunca o casi nunca a que un funcionario público le sugiera o pida una coima, como se observa en el Gráfico 13. Más aún, esto no parece haber cambiado significativamente durante la última década, a pesar de que la percepción de corrupción en el servicio público casi se duplicó en el mismo lapso (ver Gráfico 7). El mismo fenómeno se observa en la Encuesta Auditoría la Democracia 2016.

¿Qué ocurre? ¿Por qué se produce esta diferencia entre la virtual ausencia de corrupción en la vida cotidiana de los chilenos y la creencia generalizada de la existencia de corrupción? Para entender mejor

¹² Norris, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press, 2011.

GRÁFICO 13 Frecuencia con la que ha sido objeto de un acto de corrupción en el servicio público



Nota: Respuesta a la pregunta: ¿En los últimos cinco años, ¿qué tan frecuentemente Ud. o alguien de su familia, se ha enfrentado a algún funcionario público que hubiera sugerido o pedido una coima a cambio de la realización de un servicio?

* Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones de Junio-Julio 2006 y Julio-Agosto 2016.

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

qué hay detrás de esta disociación entre el juicio personal (positivo) y el generalizado (negativo) debemos, primero, comprender cómo se forman estas percepciones. Respecto a la percepción cotidiana, claramente, la experiencia del día a día resulta suficiente. Pero, ¿qué pasa con el juicio generalizado sobre la corrupción? En la mayoría de los casos, los chilenos no nos relacionamos diariamente con funcionarios públicos. De hecho, es probable que la interacción cotidiana de los chilenos con los servicios públicos sea esporádica, en la medida que necesitemos de algún servicio en particular. Por lo tanto, para formar el juicio colectivo (sobre todos los funcionarios públicos) se requiere de información relevante, la que puede provenir de factores contextuales, entre los que se destacan las relaciones sociales —muy influyentes en la construcción de “imágenes mentales” que generalmente tienden a ser “sesgadas”, es decir, que ayudan a pensar que ciertos comportamientos o eventos son más (o menos) frecuentes de lo que son en realidad— y la exposición a medios de comunicación masivos

que, dada la tendencia a reportar lo conflictivo y lo controversial, tiende a generar imágenes más bien negativas sobre el comportamiento de los demás. En este caso, las noticias sobre casos de corrupción son, en general, de fácil comprensión, con un contenido altamente emocional y, por tanto, más fáciles de retener, lo que contribuiría a generar la percepción de que la mayoría de los funcionarios públicos son corruptos, aun cuando estos casos están ajenos a la experiencia cotidiana de tres cuartas partes de los chilenos.

Y ello repercute en el clima político. Para los chilenos hoy, la corrupción ha pasado a ser el tercer problema al que el Gobierno debiera dedicarle el mayor esfuerzo en solucionar, detrás de la delincuencia y la salud. Sólo en los últimos nueve meses, la preocupación por la corrupción aumentó doce puntos porcentuales, ubicándose incluso por sobre la educación y al mismo nivel que la salud, de acuerdo a las cifras de la encuesta CEP de Julio-Agosto 2016. Así, el primer desafío es mejorar el desempeño institucional en relación con la preven-

ción y solución de la corrupción, como un camino para mejorar la confianza en las instituciones, y a su vez, permitiendo aumentar la satisfacción con el funcionamiento de la democracia.

No obstante, la corrupción es sólo una dimensión de un desempeño defectuoso. Hay otra dimensión que involucra la calidad de los servicios que presta a los ciudadanos. La idea de fondo es que el Estado provea servicios de modo que logren un impacto concreto, positivo y personal en la vida cotidiana de los chilenos. Como señala el Informe del PNUD 2015, aun cuando en los grupos socioeconómicos altos aparece en ocasiones una visión más general y abstracta de la política (pudiendo valorarse como solución algo que afecta a la sociedad en su conjunto), es clara la preponderancia en la sociedad de que las soluciones de los problemas sociales son aquellas que generan un impacto concreto en la vida cotidiana.¹³ Y aquí hay mucho en que nuestro Estado puede mejorar.

Por ejemplo, en comparación con otros países, tenemos mucho que progresar en temas de *accountability*. Hemos avanzado bastante en transparencia y en la cantidad de información disponible (aunque poco en la entrega de información procesada coherentemente), pero no así en *accountability*. Existen múltiples mejoras que se pueden implementar para avanzar en la evaluación de resultados y cómo incorporar la satisfacción de los ciudadanos en los servicios públicos, incluyendo cómo incorporar la retroalimentación en la forma, tipo y oportunidad en que los servicios son entregados a los usuarios. Por ejemplo, países como Australia, Nueva Zelanda y Canadá han implementado el uso de las tecnologías para mejorar la transparencia, eficiencia y efectividad de la gestión de los servicios públicos. En Chile,

hemos dado unos primeros pasos con proyectos como ChileAtiende, pero todavía hay mucho donde se puede avanzar. La modernización de los servicios públicos puede pensarse buscando mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, sin dejar de lado la pregunta acerca de cómo estos servicios pueden hacer una diferencia importante en la vida cotidiana de las personas.

Con todo, tanto el combate a la corrupción como la mejora en la calidad de los servicios públicos tienen el potencial de mejorar el desempeño de las instituciones y, con ello, lograr que las instituciones generen un impacto concreto, positivo y personal en la vida cotidiana, lo que, sin lugar a dudas, podría revertir la profunda desconfianza de los chilenos en sus instituciones. **PdR**

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. *Desarrollo Humano en Chile: Los tiempos de la politización*. Santiago: PNUD, 2015.