

Puntos de Referencia

Edición online
N° 480, abril 2018

Por qué modernizar el Estado

Isabel Aninat / Slaven Razmilic

Resumen

Las razones por las cuales es necesario modernizar el Estado son múltiples y de diversa índole. Por ejemplo, está la necesidad de generar mayor eficacia gubernamental y de optimizar los recursos públicos ante las restricciones fiscales. Pero existe también otra razón primordial para emprender estos esfuerzos: la relación entre el ciudadano y el Estado.

Esta nota se concentra en esta última. La llamada crisis de confianza, sobre la cual diversos actores han alertado en los últimos años, tiene múltiples causas y manifestaciones, incluyendo la insatisfacción de la ciudadanía con la calidad de los servicios públicos que recibe. En base a una serie de estudios, a continuación se detalla la opinión que la ciudadanía tiene del sistema político, de quienes lo integran y de los servicios y prestaciones estatales.

Si bien en los últimos decenios Chile logró materializar una transición exitosa hacia una democracia estable, quintuplicar el ingreso per cápita y reducir la pobreza, en paralelo se ha registrado una creciente insatisfacción con el desempeño de la democracia.

Por supuesto los casos de corrupción recientemente conocidos son parte de los factores que explican la desconfianza en las instituciones. Sin embargo, la pérdida de confianza y la menor satisfacción con la democracia vienen registrándose desde hace más de una década. Por lo mismo, si bien la corrupción es parte relevante del fenómeno actual y debe atacarse de manera resuelta, probablemente la insatisfacción con el desempeño del Estado, en cuanto a servicios prestados y prioridades ciudadanas, también explica las tendencias de menor confianza y satisfacción que se evidencian.

Los problemas descritos a continuación se relacionan tanto con la probidad, interés y capacidad de las autoridades, como con el diseño y ejecución de algunas políticas relevantes y su interacción directa con la ciudadanía. La existencia de problemas y la insatisfacción de los ciudadanos se refleja, entonces, en las distintas etapas en que el Estado interviene en el ciclo de las políticas públicas. De manera consecuente, el desempeño deficiente de distintas instituciones públicas es una de las causas que contribuyen a la pérdida de confianza en el Estado.

En estas circunstancias, la urgencia de promover una agenda de modernización del Estado es aún más significativa. La posibilidad de recuperar la confianza en las instituciones públicas es una de las razones para promoverla, beneficiando no sólo el desempeño institucional, sino también el sistema político y la democracia.

Isabel Aninat. Investigadora del CEP.

Slaven Razmilic. Investigador del CEP.

Introducción

Las razones por las cuales es necesario modernizar el Estado son múltiples y de diversa índole. Por ejemplo, para los actores políticos es importante contar con un Estado capaz de traducir promesas y programas en políticas públicas concretas, especialmente en gobiernos cortos, frente a una ciudadanía cada vez más exigente que evaluará el oportuno cumplimiento de lo prometido en el período de campaña electoral. Independiente de si se aboga por un Estado reducido o uno con mayor presencia y extensión, para todos los actores es fundamental que éste funcione adecuadamente. Existe, por tanto, un interés compartido por mayor eficacia gubernamental.

Las restricciones fiscales son otra razón para emprender reformas en materia de modernización. El imperativo de optimizar los recursos públicos vendrá dado por las expectativas de estrechez fiscal con que deberán abordarse las crecientes demandas ciudadanas. Optimizar el impacto social del gasto público será más importante que nunca en el mediano plazo. En otras palabras, en la medida en que los recursos públicos crezcan menos que las expectativas ciudadanas, aumenta aún más la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado.

Pero la relación entre el ciudadano y el Estado es quizás una de las principales razones para promover la modernización. Las democracias modernas enfrentan una crisis de confianza en las instituciones y la política. Ésta tiene, por cierto, múltiples causas y manifestaciones. Pero, hay indicios claros de que, en el caso chileno, este fenómeno está asociado a la insatisfacción de la ciudadanía con la calidad de los servicios públicos que recibe.

Tenemos, entonces, al menos tres razones por las que es necesario modernizar nuestro Estado: mayor eficacia en el cumplimiento de la oferta programática, mayor eficiencia en un contexto de restriccio-

nes fiscales, y la necesidad de revertir la espiral de desconfianza en las instituciones, en general, y en el sistema político, en particular.

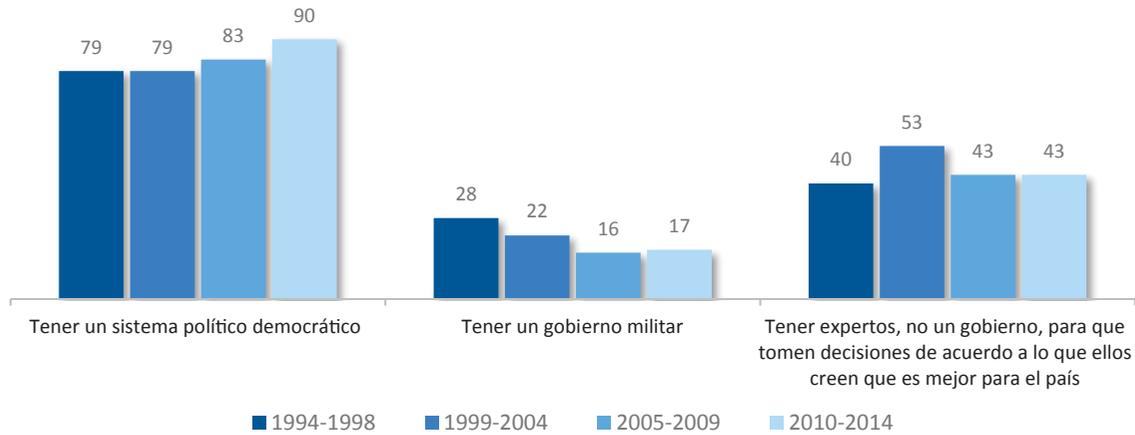
Esta nota se concentra en este último elemento. Para ello, en base a una serie de estudios y revisando distintas fuentes, a continuación se detalla un diagnóstico sobre la relación entre los ciudadanos y el Estado chileno, específicamente en cuanto a la visión que la ciudadanía tiene del sistema político, su percepción respecto de quiénes lo lideran y su satisfacción con los servicios recibidos. Todo lo anterior se vincula directamente a la confianza en el Estado y en el sistema político en general. Si el objetivo es contar con un Estado que esté al servicio de la ciudadanía, es clave entender la situación en que nos encontramos actualmente, cómo llegamos a ella y cómo avanzamos en las diversas propuestas de mejora.

Confianza en las instituciones

En los últimos años se ha discutido en Chile sobre la extensión de la crisis de confianza. Si bien pareciera que hablar de una crisis de la democracia o de las instituciones sería un diagnóstico exagerado (CEP 2017), en cualquier caso, la evidencia muestra una menor satisfacción de los chilenos con el funcionamiento de la democracia y una continua y marcada reducción de la confianza en distintas instituciones. Ambos hechos son preocupantes.

En los últimos decenios, Chile no sólo logró materializar una transición exitosa hacia una democracia estable, sino que también pudo quintuplicar el ingreso per cápita y reducir la pobreza de 40 a 8 por ciento. Chile exhibe también mejoras notables en las diversas áreas asociadas al desarrollo humano, lo que coincide con una creciente adhesión de los chilenos a la democracia como sistema político (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1: 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 qué 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 Surveys, años respectivos.

Sin embargo, junto con la importancia que se le da a la democracia como eje del sistema político, en paralelo se ha registrado una menor satisfacción con el desempeño de ésta. Esto último no es contradictorio. En efecto, los propios avances que experimenta la población alimentan expectativas y exigencias que no necesariamente pueden ser satisfechas en todo momento. Esto naturalmente

deriva en ciertos grados de frustración y desconfianza. Por lo mismo, el que el 50 por ciento de los chilenos considere que el funcionamiento de nuestra democracia es sólo “regular” no constituye una inconsistencia en lo absoluto. Es más, en materia de evaluación de desempeño, en el margen las cifras son incluso más negativas: en el último lustro la proporción de chilenos que consideran que

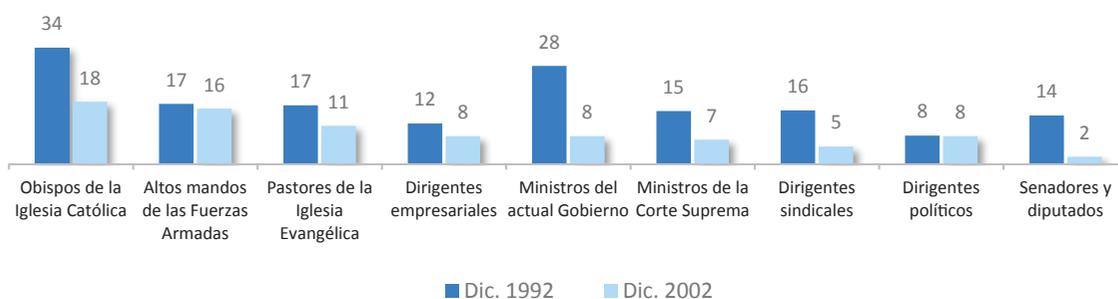
GRÁFICO 2: Satisfacción con el funcionamiento de la democracia en Chile, 2009-2015



Nota: Respuestas a la pregunta ¿Qué tan bien o qué tan mal cree Ud. que funciona la democracia en Chile? Se excluyen los “No sabe/No contesta”.

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

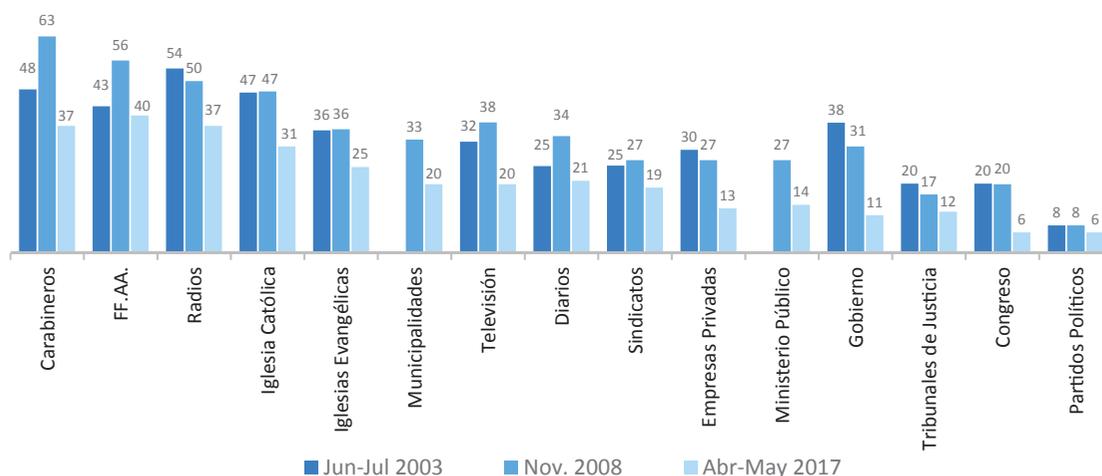
GRÁFICO 3: Confianza en las personas representantes de instituciones, 1990-2002



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.

GRÁFICO 4: Confianza en las instituciones, 2003-2017



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

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

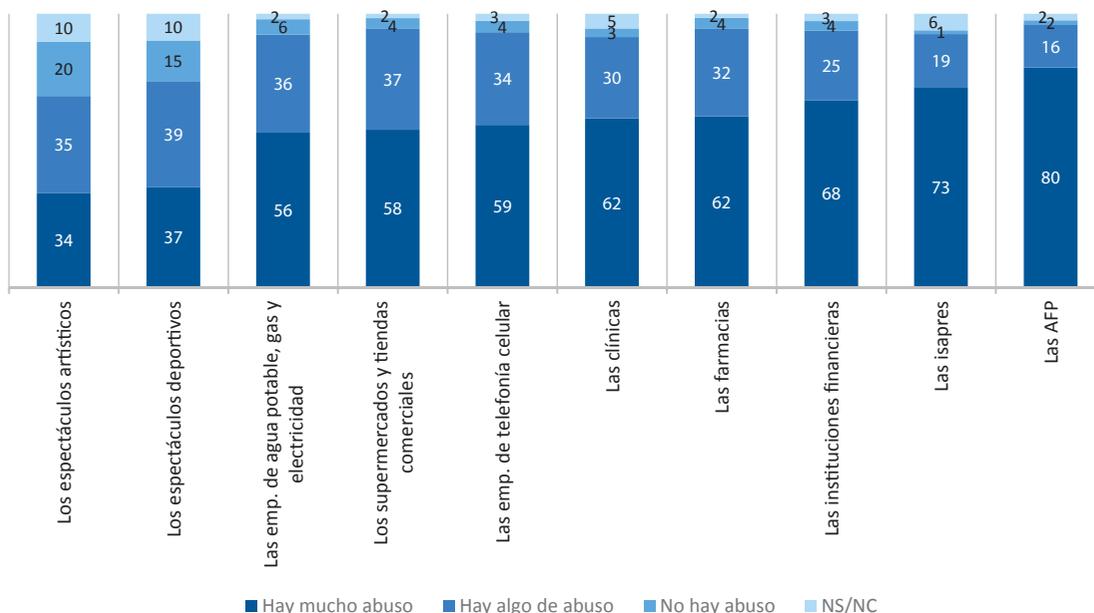
nuestra democracia funciona mal o muy mal subió 16 puntos porcentuales, misma proporción en que se redujo el porcentaje de quienes consideran que ésta funciona bien o muy bien (ver Gráfico 2).

Esta baja en la percepción del desempeño de nuestra democracia se ha dado a la par de la significativa reducción de la confianza en las instituciones (ver Gráficos 3 y 4). Sin perjuicio de que se trata de una comparación de entidades públicas y privadas de diversa naturaleza, llama la atención

la baja generalizada ocurrida en el último tiempo. Salvo algunas alzas registradas entre 2003 y 2008, la reducción de los niveles de confianza es extendida y se manifiesta, aunque con distintos grados de intensidad, respecto de todas las instituciones consultadas, sean éstas organismos estatales, instituciones políticas, empresas, medios de comunicación o iglesias.

A los niveles de desconfianza también se le suma la percepción de insatisfacción y abuso por parte

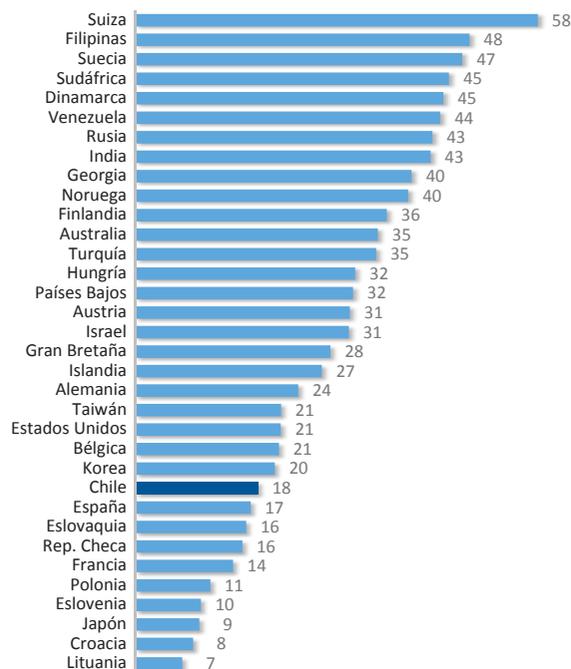
GRAFICO 5: Percepción de abuso, 2017



Nota: Respuestas a la pregunta "De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuánto abusan del público cada una de ellas?"

Fuente: Encuesta CEP, Abril-Mayo 2017.

GRÁFICO 6: Confianza en la gente que está en el gobierno, 2014



Nota: Porcentaje de encuestados que dicen 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.

de distintas instituciones privadas y públicas (ver Gráfico 5). Por ejemplo, en el caso de AFPs e isapres, la proporción de la población que considera que tienen un trato "abusivo" o "algo abusivo" llega a 96 y 92 por ciento, respectivamente. Ahora bien, cabe destacar que ambos casos corresponden a servicios fuertemente regulados y pertenecientes a la esfera de la seguridad social. Este factor es importante, ya que la evaluación de su actuar está directamente atada a la institucionalidad estatal que regula dichos servicios y a los marcos normativos en que operan, por lo que la percepción que se tenga de su desempeño y la confianza que inspiren no pueden separarse de la apreciación de la ciudadanía respecto del sistema político y sus instituciones.

Los chilenos declaran confiar poco o nada en la actividad política, incluso con niveles de desconfianza por sobre lo observado a nivel internacional. Como se ve en el Gráfico 6, sólo el 18 por ciento de los chilenos 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". Esta proporción está largamente por debajo de lo observado en países como Suiza, Noruega o Finlandia, pero también es muy inferior a la de otros países relativamente menos desarrollados como Filipinas, Sudáfrica o India.

En este contexto, y siguiendo la argumentación de Newton y Norris (2000), una manera de entender los cambios en los niveles de confianza de la ciudadanía en los gobiernos es a través del desempeño de sus instituciones. Bajo este enfoque, las instituciones que cuentan con buen desempeño tienen mayor probabilidad de generar confianza en los ciudadanos. Dicha hipótesis parece confirmarse al indagar respecto de los motivos detrás de la desconfianza en la política, sus instituciones y representantes. Como vemos en el Gráfico 7, el principal factor que explica la desconfianza es la corrupción, seguida por una serie de motivos vinculados al incumplimiento de promesas y a la incapacidad del Estado de resolver los problemas de la ciudadanía, ya sea por la priorización de otros intereses, por escasa preocupación o, derechamente, por incapacidad y falta de preparación.

Específicamente en el caso de la corrupción, su incidencia como factor de desconfianza se relaciona directamente con el drástico aumento que en los últimos 15 años ha tenido la percepción de la ciudadanía respecto de qué tan extendida es ésta en Chile. A nivel de instituciones, salvo en la PDI,

GRÁFICO 7: Motivos de la desconfianza en la política, 2015



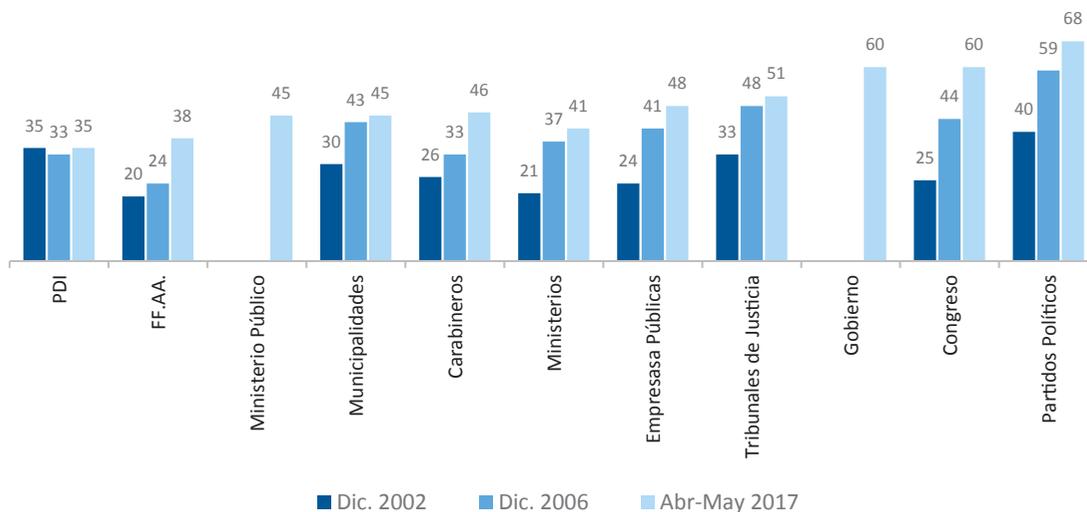
Nota: Suma de las dos menciones respondidas ante la pregunta "Pensando en aquellas personas que tienen poca o ninguna confianza en la actividad política, ¿cuál de los siguientes motivos cree usted que es el principal por el que desconfían? ¿Y en segundo lugar?" Total menciones: 200 por ciento.

Fuente: Encuesta CEP, agosto 2015.

el aumento en la percepción de corrupción es generalizado, afectando incluso a Carabineros y a las FF.AA., entidades que en una primera etapa habían logrado mantenerse al margen de la tendencia general (ver Gráfico 8).

Es indudable que lo anterior se acentuó con las investigaciones judiciales de corrupción de funcionarios públicos, parlamentarios, financiamiento ilegal de campañas, casos en las FF.AA. y Carabineros. Pero el fenómeno va más allá. No hay que olvidar que la pérdida de confianza y la menor satisfacción con la democracia venían registrándose desde hace más de una década. Por lo mismo, si bien la corrupción es parte relevante del fenómeno actual y debe atacarse de manera resuelta, probablemente la insatisfacción con el desempeño del Estado en cuanto a servicios prestados y prioridades ciudadanas abordadas también explica las tendencias de menor confianza y satisfacción con el sistema político.

GRÁFICO 8: Percepción respecto de la extensión de la corrupción



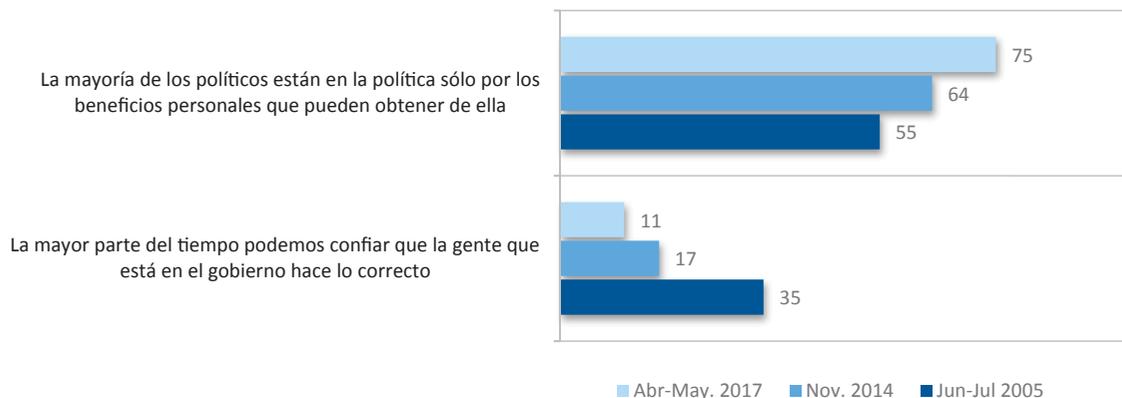
Nota: Porcentaje de respuestas "Hay mucha corrupción" ante la pregunta "De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuán extendida cree Ud. que está la corrupción en cada una de ellas?".

Fuente: Encuesta CEP.

Como veíamos en el Gráfico 7, junto con la corrupción, las otras razones que más se vinculan a la pérdida de confianza en la política son el incumplimiento de promesas y la incapacidad del Estado de resolver los problemas que la ciudadanía considera prioritarios. Las cifras indican que esta percepción ha ido creciendo. En los últimos doce años, la pro-

porción de chilenos que cree que la mayoría de los políticos sólo se dedican a la actividad para obtener beneficios personales ha crecido del 55 al 75 por ciento (ver Gráfico 9). En el mismo período, quienes confían en que la gente que está en el gobierno hace lo correcto bajó gradualmente de 35 a apenas 11 por ciento.

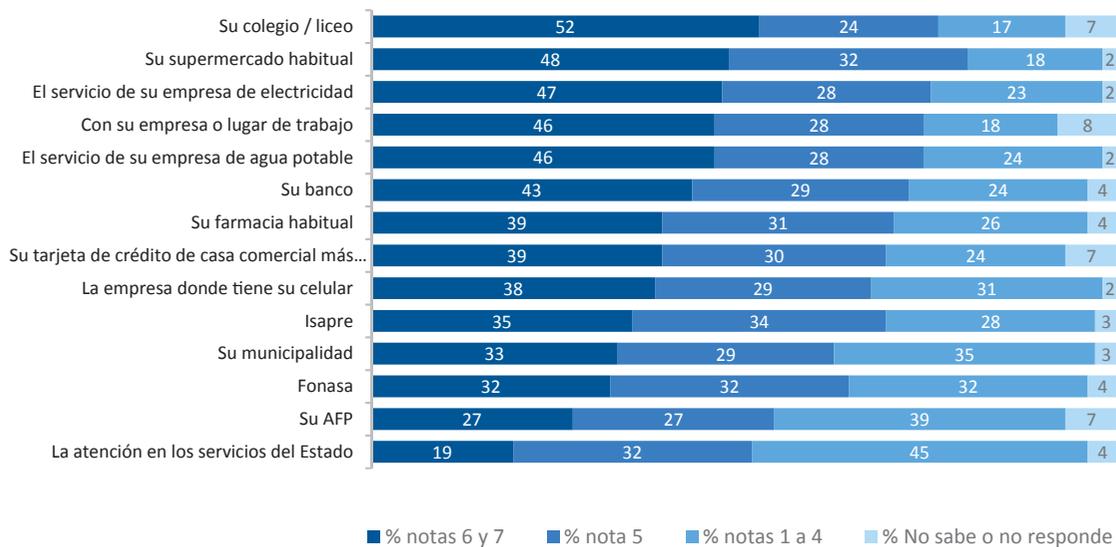
GRÁFICO 9: Percepciones respecto de los políticos, 2005-2017



Nota: Porcentaje de respuestas "Muy de acuerdo" y "De acuerdo" ante la pregunta "¿Qué tan de acuerdo está Ud. con las siguientes afirmaciones?".

Fuente: Encuesta CEP.

GRÁFICO 10*: Satisfacción de mercados, servicio e instituciones



Nota: Respuesta a la pregunta "Usando una escala de 1 a 7 donde 1 es "Nada satisfecho" y 7 es "Muy satisfecho", ¿con qué nota evaluaría su nivel de satisfacción con...?".

Fuente: Estudio modelo económico y competencia en Chile, noviembre 2014. Fuente: UAI Horizontal CADEM (2014).

Percepción del desempeño institucional

Estas percepciones negativas respecto del sistema político y sus representantes se alinean con importantes grados de insatisfacción de la ciudadanía con distintos servicios que recibe. El Gráfico 10 ordena un listado de servicios provistos por el Estado y por el sector privado de acuerdo al nivel de satisfacción que la ciudadanía le asigna a cada uno. Vemos aquí que las mayores proporciones de personas insatisfechas se registran en relación con la atención en los servicios públicos y municipalidades, además de servicios regulados y cuya operación está directamente ligada a decisiones de política pública (AFP, Isapre y Fonasa).

Si bien parte de la insatisfacción consignada por la ciudadanía con respecto al funcionamiento de ciertos servicios puede estar influida por el debate político al momento de la medición, es improbable

que esta percepción pueda sostenerse sin un correlato en la experiencia cotidiana de los ciudadanos. Por ejemplo, en el Gráfico 11 vemos que las mejores evaluaciones se registran en aspectos más bien formales, como son la atención preferente a grupos específicos o la confianza en la confidencialidad de la información proporcionada, pero no así en relación con la oportunidad de las atenciones y en la solución a eventuales problemas derivados de la prestación.

En esta misma línea y relacionado con lo anterior, cuando se indaga por los espacios en que la ciudadanía dice experimentar malos tratos, los más frecuentes, además de los lugares de trabajo, son: la calle, los servicios de salud y el transporte público, seguidos por oficinas de servicios públicos y del comercio (PNUD 2017). Como muestra el Gráfico 12, en torno al 30 por ciento de quienes señalan haber tenido malas experiencias mencionan estos lugares como los espacios donde éstos son más frecuentes.

GRÁFICO 11: Frecuencia con que se respetan los derechos en los servicios públicos



Nota: Respuestas a la pregunta "Según lo que usted ha visto u oído. ¿Qué tan seguido se respetan estos derechos en los servicios públicos?".

Fuente: Desuc (2016).

GRÁFICO 12: Lugares donde se experimentan malos tratos



Nota: El porcentaje se calcula sólo para el 41% de aquellos que tuvieron alguna experiencia de malos tratos. Cada entrevistado podía elegir múltiples alternativas, por lo que no suman 100%.

Fuente: PNUD (2017).

Por último, el segundo grupo identificado por los ciudadanos como responsable del mal trato corresponde precisamente a los funcionarios públicos (ver Gráfico 13). Este elemento es tan significativo como preocupante, ya que dichos funcionarios son la cara más visible y cotidiana del Estado frente a la ciudadanía, por lo que estos resultados terminan por cerrar el círculo de descrédito, pérdida de confianza e insatisfacción con el Estado y el sistema político.

Las percepciones revisadas son elocuentes, en tanto ilustran que la pérdida de confianza en las instituciones que ha venido mostrando la ciudadanía podría atribuirse a distintas facetas del desempeño del Estado. Además de los bullados casos de corrupción en el pasado más reciente y su potencial impacto en la legitimidad de las instituciones y quienes las representan, vemos también que existe insatisfacción con el funcionamiento de ciertas políticas públicas de alcance masivo. Junto con ello,

también hay rasgos concretos de insatisfacción con la forma en que algunos servicios son prestados por el Estado y con el trato ofrecido por los funcionarios públicos. Por lo mismo, una modernización del Estado que apunte decididamente a acercarlo a la ciudadanía y que le permita estar realmente a su servicio debiera ser un desafío prioritario para el gobierno y la clase política. Es, finalmente, un tema de dignidad.

Reflexiones finales

Ya sea por razones de eficacia (cumplir lo prometido) o de eficiencia (hacerlo a bajo costo en un contexto de restricciones fiscales), o simplemente la intención decidida de servir adecuadamente a la ciudadanía y recuperar así su confianza en el Estado y en el sistema político, los motivos para abocarse de lleno a una agenda de modernización del Estado parecen impostergables.

En esta nota nos concentramos en el último de estos elementos. Las percepciones de la ciudadanía respecto del sistema político, de quienes lo integran, y respecto de los servicios públicos como cara visible de un Estado que debiese estar a su servicio. Los problemas descritos se relacionan tanto con la probidad, interés y capacidad de las autoridades, como con el diseño y ejecución de algunas políticas relevantes y su interacción directa con la ciudadanía. La existencia de problemas y la insatisfacción de los ciudadanos, se refleja, entonces, en las distintas etapas en que el Estado interviene en el ciclo de las políticas públicas. De manera consecuente, el desempeño deficiente de distintas instituciones públicas es uno de los afluentes que contribuyen a la pérdida de confianza en el Estado.

En este contexto, para que los ciudadanos vuelvan a confiar en el sistema político, sus instituciones y representantes, parece necesario implementar

GRÁFICO 13: Personas percibidas como autoras de malos tratos



Nota: El porcentaje se calcula sólo para el 41% de aquellos que tuvieron alguna experiencia de malos tratos. Cada entrevistado podía elegir múltiples alternativas, por lo que no suman 100%.

Fuente: PNUD (2017).

mejoras significativas a los servicios prestados por el Estado, de manera tal de conseguir oportunamente impactos concretos en la vida cotidiana de los chilenos. En este sentido, la modernización de los servicios públicos debiera pensarse buscando mejorar la eficiencia en el uso de los recursos fiscales, pero sin dejar de lado la pregunta acerca de cómo estos servicios pueden hacer una diferencia en la vida diaria de los ciudadanos.

Como señala la OECD en su reciente informe sobre confianza y políticas públicas, los Estados y los gobiernos no pueden funcionar efectivamente ni llevar a cabo reformas exitosas sin la confianza y la cooperación de los ciudadanos. Parte de las recomendaciones de la OECD para elevar los niveles de confianza son, precisamente, mejorar el desempeño de los servicios públicos en términos de acceso, calidad y *responsiveness*, así como el trato y la percepción de imparcialidad en su entrega (OECD 2017).

En estas circunstancias, la urgencia de promover una agenda de modernización del Estado es aún más significativa. Como se señaló inicialmente,

hay múltiples razones que justifican dicha agenda. La posibilidad de recuperar la confianza en las instituciones públicas es una de ellas, la que beneficia no sólo al desempeño institucional, sino que también el sistema político y la democracia.

Referencias

CEP. 2017. *Malestar en Chile, Informe de la Encuesta CEP 2016*. Centro de Estudios Públicos.

Desuc. 2016. Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos. Sexta versión. Dirección de Estudios Sociales del

Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Newton, K. & P. Norris. 2000. "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.

OECD. 2017. "Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust". OECD Publishing.

PNUD. 2017. Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile.

UAI Horizontal Cadem. "Estudio: Modelo económico y competencia en Chile". Noviembre 2014. [PdR](#)