

La ciudadanía frente al problema de la desigualdad

Serie Informes Nº 20-19, 15/11/2019

Resumen

En el presente documento se analiza el posicionamiento de la población sobre las demandas ciudadanas al sistema político a través de las encuestas más relevantes sobre la situación política de Chile; se aborda la situación de confianza de la población respecto a las instituciones más relevantes del país y, finalmente, se evidencia la relación entre la desigualdad y las prioridades que la población enuncia como más importantes.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Índice

Introducción.....	3
1. Cómo ven las personas el estallido social.....	5
2. La crisis de las instituciones.....	7
3. Las prioridades de la ciudadanía frente a la desigualdades.....	12
Conclusiones.....	18

Introducción

No cabe la menor duda de que la situación actual del país requiere cuanto antes pensar una salida política, encontrando mecanismos que sirvan efectivamente a una transformación del sistema político y económico que ha mantenido a Chile durante décadas en la paradoja de haber reducido sostenidamente la pobreza perpetuando una distribución desigual de las riquezas.

Hasta antes de este estallido social, Chile representaba una paradoja en el concierto Latinoamericano. Frecuentemente fueron destacados por organismos internacionales los avances en materia de ingresos del país, llegando a ser uno de los más ricos de América Latina. Además, como destaca la ciencia política comparada, mostraba una enorme estabilidad en su sistema de partidos y una institucionalidad política¹ sólida. No obstante ello, el PNUD² advertía que se había instalado una insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y de su institucionalidad representativa³, señalando como causa las características del proceso de transición a la democracia en Chile, ya sea por su carácter "incompleto"⁴, "semi-soberano"⁵ o "acechado"⁶ por enclaves autoritarios.

Todas esas caracterizaciones de la democracia transicional chilena tienen en común que plantean las dificultades del sistema chileno para fomentar la participación política y contrarrestar las desigualdades socioeconómicas⁷. En ese sentido, siguiendo el planteamiento de De la Maza, el sistema de partidos no estaba jugando el papel de "correa de transmisión"⁸ de las demandas sociales hacia la institucionalidad política.

Esta dicotomía podría resumirse como la distancia creciente entre la actitud crítica de los votantes y el desempeño general del sistema en términos de estabilidad política y crecimiento económico⁹, brecha que no ha parado de ensancharse en los últimos 25 años, lo que podría interpretarse, como lo hacen

1 Weyland, K., Madrid, R. y Hunter, W. (eds) (2010). *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge University Press: New York, USA.

Levitsky, S. y Roberts, K. (eds) (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, USA.

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. PNUD: Santiago, Chile.

3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). *Los tiempos de la politización*. PNUD: Santiago, Chile.

4 Garretón, M.A. y Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras Los rankings internacionales. En *Revista de Ciencia Política*, 30(1), pp. 115-148.

5 Huneeus, C. (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Taurus: Santiago, Chile.

6 Portales, F. (2010). *Chile: una democracia tutelada*. Editorial Sudamericana: Santiago, Chile.

7 Castiglioni, R. y Rovira Kaltwasser, C. (2016). Introduction. Challenges to Political Representation in Contemporary Chile. En *Journal of Politics in Latin America* 8(3), pp. 3-24.

8 De la Maza, G. (2015). *Sociedad civil, ciudadanía y movimiento social en el Chile de Hoy*. Mimeo. Citado en Barozet, E. (2016). Entre la urna, las redes sociales y la calle: las relaciones entre los movimientos sociales y partidos políticos en Chile democrático. En Garretón M. A. (Coord). *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. LOM Editores. Santiago de Chile, p. 21-58.

9 Castiglioni y Rovira Kaltwasser (2016). Op. Cit.

algunos autores como Ruiz¹⁰ y Garretón¹¹, como el síntoma de un cambio mayor del sistema político chileno, que algunos han definido como un nuevo ciclo político.

La reforma a la ley electoral que reemplaza el sistema electoral binominal por uno proporcional moderado, fue la estrategia que planteó el actual sistema político para tratar de subsanar esta brecha entre la participación política electoral y la legitimidad institucional y evitar una potencial crisis política. Ya desde el título del proyecto reforma al sistema electoral se establece el problema que busca subsanar: "*Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional*", planteando el problema de la representatividad como uno de los elementos centrales de la crisis política.

Esta reforma se suma a otras como un intento más de legitimar el el sistema político, como antes lo había sido la expansión del padrón electoral (inscripción automática, ley 20.568) y voto voluntario (reforma constitucional 2009), como también lo fueron la Ley N° 20.915 que "*Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización*" y la Ley N° 20.900 "*Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia*" orientada al financiamiento de campañas políticas principalmente.

Como se deduce, existía plena conciencia del desafío en el ámbito de la representación política, pues, como advierte Arturo Valenzuela, "*...el desencanto con la política en Chile tiene que ver con lo que puede entenderse como una seria crisis del sistema de representación. Ésta surge cuando los vínculos entre la ciudadanía, que es el soberano en democracia, y las instituciones del poder gubernamental se resquebrajan*"¹². Al parecer, por el contexto actual de crisis que enfrentamos, todas estas medidas no produjeron los efectos esperados, pues a la luz de los hechos, no logró revertir la desvinculación social de los partidos políticos y la legitimidad institucional.

Lo que nos importa aquí es cómo la ciudadanía ha emplazado al sistema político dejando a la luz una crisis política que por años había sido alimentada por casos de financiamiento irregular de la política por grandes grupos empresariales, la corrupción política y de instituciones como Carabineros de Chile y las Fuerzas Armadas, oligopolios, gran concentración de la riqueza y trato privilegiado (condonación de deudas tributarias, elusión, colusión, bajo aporte impositivo, bajas penas por corrupción y fraudes, entre otras), como por otra parte,

10 Ruiz, C. (2016). Crisis política en Chile: neoliberalismo, cambios sociales y democracia. En Garretón, M. A. (Coord.), *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. LOM Editores: Santiago, Chile, pp. 83-108.

11 Garretón, M. A. (2016). La Ruptura entre política y sociedad. Una introducción. En Garretón, M. A. (Coord.), *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. LOM Editores: Santiago, Chile, pp. 11-20.

12 Valenzuela, A. (2011). Crisis de Representación y Reforma Política en Chile. CEP/CIEPLAN: Santiago, Chile. Disponible en línea:

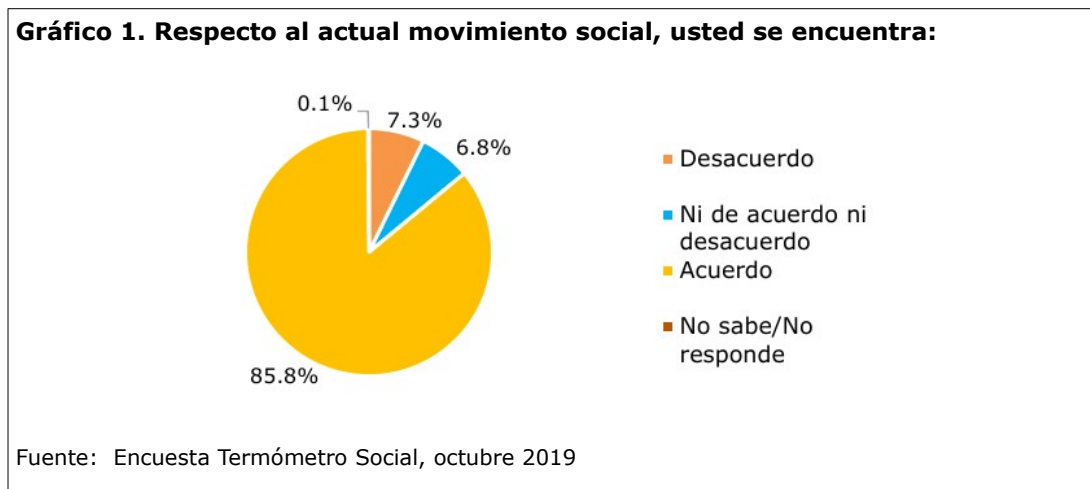
http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/297/Estudio_A_Valenzuela.pdf

endeudamiento generalizado de la población, creciente encarecimiento de la vida, pérdida de bienestar, descomposición de la asociatividad (sindical, territorial, gremial, etc.) y servicios públicos de mala calidad y de carácter subsidiario.

Para poder abordar de manera operativa el gran caudal de demandas y problemas que ha transparentado esta crisis social, lo primero que haremos será ver el posicionamiento de la población sobre las demandas ciudadanas al sistema político a través de las encuestas más relevantes posteriores al estallido social sobre la situación política de Chile. En segundo lugar, veremos la situación de confianza de la población respecto a las instituciones más relevantes del país. Finalmente, mostraremos la relación entre la desigualdad y las prioridades que la población enuncia como más importantes.

1. Cómo ven las personas el estallido social

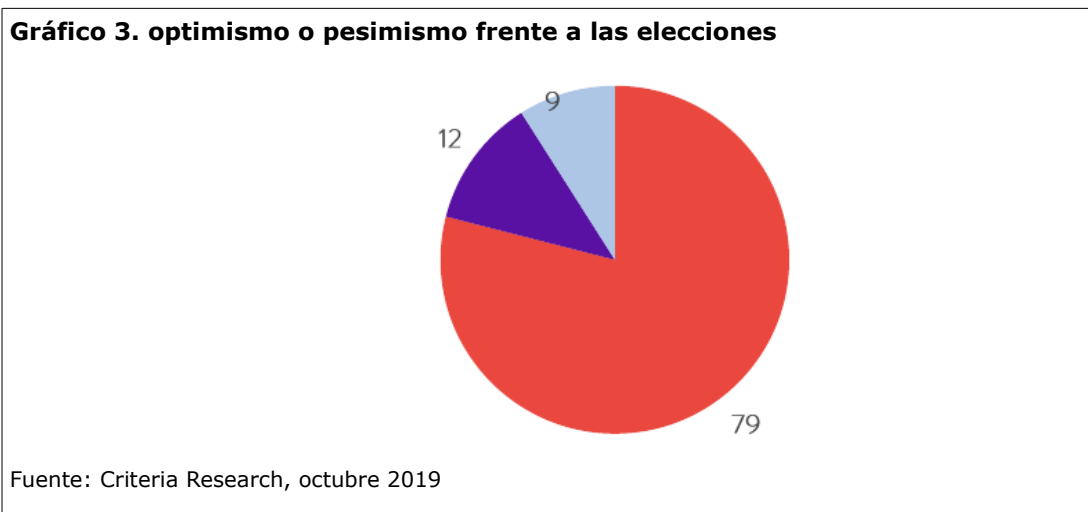
Un primer elemento a evaluar, es cuán legítima consideran las personas el estallido social que se ha manifestado desde el 18 de octubre de 2019. De acuerdo a la encuesta Termómetro Social, realizada en octubre de 2019 por el Núcleo Milenio en Desarrollo Social (DESOC) en conjunto con el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y con la colaboración del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), la enorme mayoría de la población está de acuerdo con el movimiento social, llegando a un 85,5% de aprobación positiva (ver gráfico 1).



Con independencia de la legitimidad del movimiento social y los elementos que generaron el impulso a la movilización social, es importante saber cuál es el apoyo a la continuidad de ésta después de 3 semanas de haber comenzado. Según la encuesta Cadem de noviembre de 2019, la gran mayoría de la población una vez iniciadas las protestas está de acuerdo con que estas continúen (ver gráfico 2).

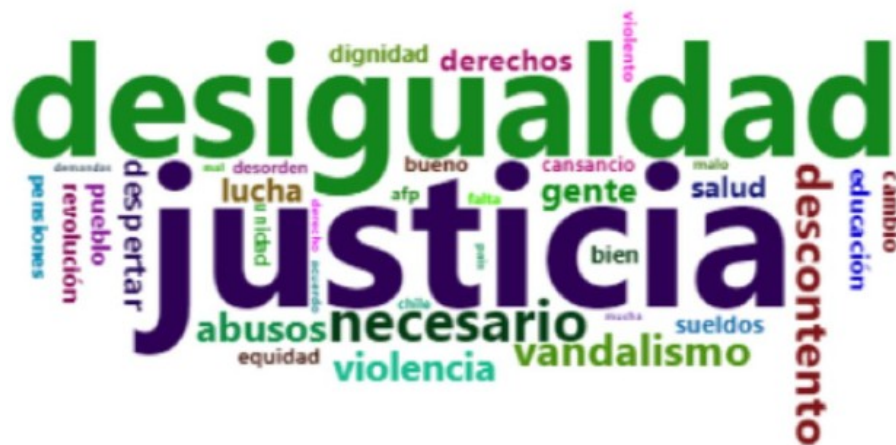


A este apoyo, debemos sumar un elemento importante que es la confianza de la ciudadanía en que las movilizaciones llevarán al país a una situación mejor. Esto es de suma importancia, en tanto las movilizaciones, por los temas que convocan, tienen en la población un gran asidero. De acuerdo a la encuesta Critería de octubre de 2019, un 79% de las personas cree que las movilizaciones van a tener un impacto positivo en la vida de las personas y las cosas van a estar mejor en el país.



Cuando Termómetro Social pregunta por los conceptos clave que definirían al movimiento social, los que más aparecen nombrados por la población son "justicia" y "desigualdad". Otros conceptos relevantes son «necesario» y «descontento» (ver gráfico 4). Es importante comprender la importancia de la desigualdad como concepto articulador de todas las demandas sociales, incluso la propia justicia, que de todas maneras aparece mencionada con gran prioridad por las personas en un contexto de acusaciones de violaciones a los derechos humanos por parte de Fuerzas Armadas y Carabineros.

Gráfico 4. Palabras/conceptos claves para definir el actual movimiento social



Fuente: Encuesta Termómetro Social, octubre 2019

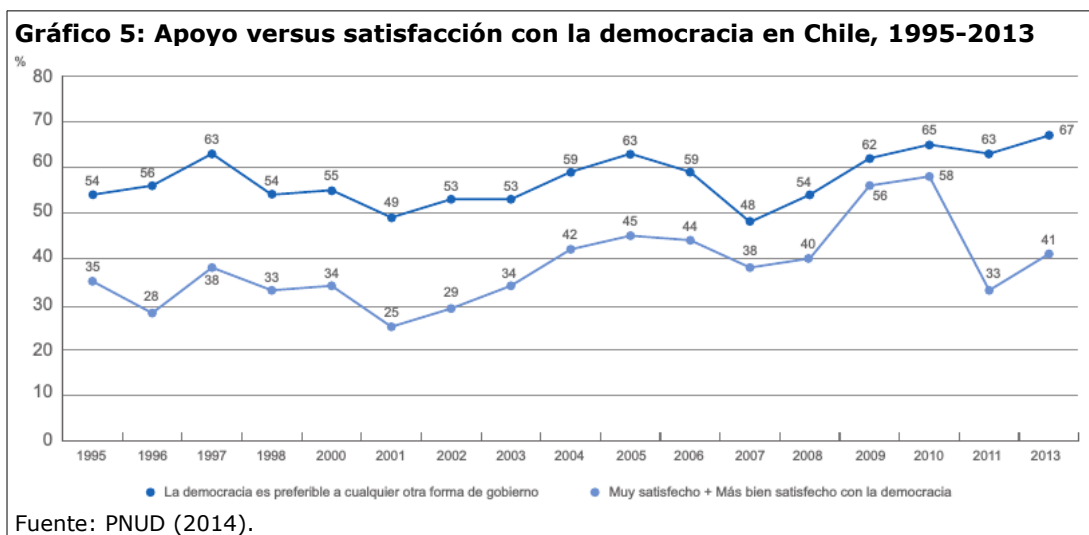
2. La crisis de las instituciones

Un primer elemento que aparece como sintomático del estado de la confianza institucional, es la valoración de la democracia como principio abstracto de régimen político y de ésta como concreción práctica. A este respecto, el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2014 plantea respecto al caso de Chile, que “*el aumento de la valoración de la democracia es paralelo a un descontento respecto de la forma como se desarrolla la práctica democrática*”¹³.

Así la democracia aparece como preferida a otro régimen, pero ello no obsta, que se tenga una evaluación crítica del funcionamiento de la democracia representativa en términos de sus instituciones y autoridades, tendencia característica de ciudadanía crítica global¹⁴. No obstante esta tendencia general que detecta Norris, en el caso de Chile resulta preocupante, pues como muestra el gráfico 5, esta brecha en el año 2013 alcanzó 26%, que es “*es la quinta más grande en América Latina y sitúa al país solo sobre Venezuela, Perú, Honduras y Brasil*”.

13 PNUD (2014). Op. Cit.

14 Norris, P. (1999). Introduction: The Growth of Critical Citizens?. En Norris, P. (edit). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press: Oxford, pp. 1-30.



En particular, el informe del PNUD muestra la negativa evaluación ciudadana que existe en Chile respecto al modo en que las instituciones representativas cumplen sus funciones. En el caso de los partidos políticos, un 42% cree que los cumplen un rol de división en la sociedad, y un 58% considera que dificultan la aprobación de leyes en el Congreso¹⁵. Por su parte, la confianza respecto al Congreso Nacional se encontraba, ya en 2013, entre las más bajas de América Latina. De hecho, solo el 40% considera que el Congreso legisla y fiscaliza adecuadamente, y un 59% evalúa negativamente el desempeño del parlamento en relación a la función de representación de los intereses de todos los ciudadanos¹⁶.

En este sentido, sólo una cuarta parte creía que los diputados y senadores representarían, efectivamente, los intereses de la ciudadanía -en general o, al menos, de su distrito-, mientras la mayoría de las personas estaba convencida que representaban al partido político a que pertenecen o, incluso, no representaban a nadie. En consecuencia, no es extraño que la percepción predominante, en casi un 70%, sea que existe nula o escasa probabilidad de que el Congreso o los parlamentarios preste atención seria a las demandas e intereses de la ciudadanía¹⁷.

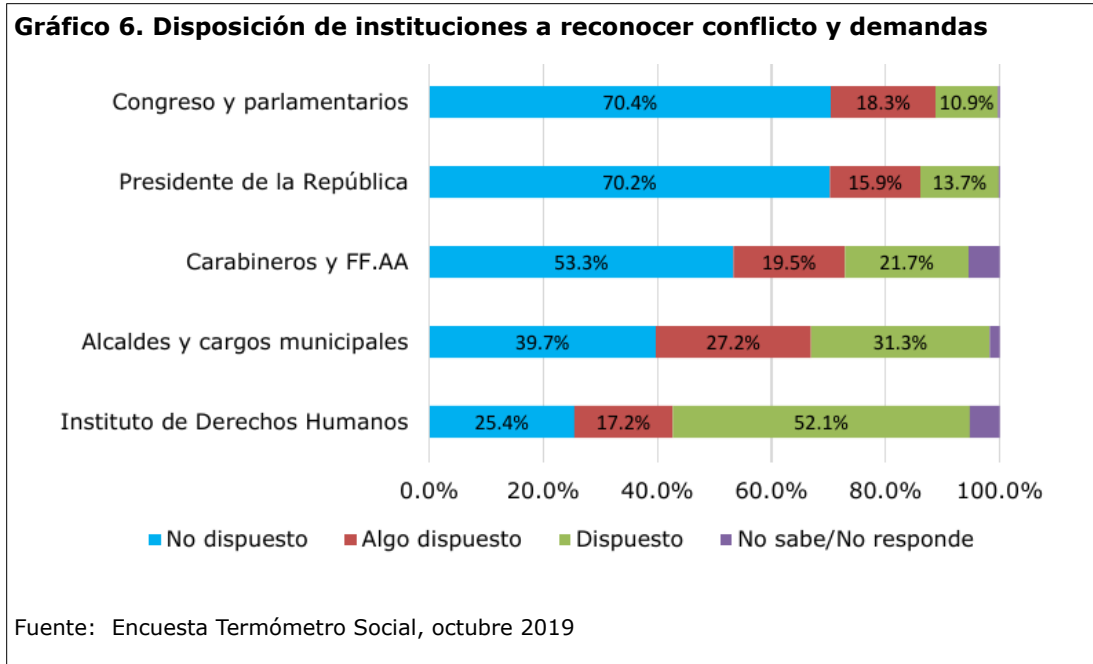
Este panorama de fuerte desafección y desconfianza con las instituciones republicanas tiene su correlato en la valoración actual de éstas ante la crisis social. En ese sentido, si consideramos las instituciones que han sido actores relevantes durante este proceso, de acuerdo a Termómetro Social, las personas creen en más de un 70% que ni el Congreso Nacional ni el Gobierno están dispuestos a reconocer el conflicto y sus demandas. El único actor que en este contexto goza de una legitimidad superior al 50% es el Instituto de Derechos

15 PNUD (2014). Op. Cit., pp. 278 y 290.

16 *Ibíd.*, pp. 361-362.

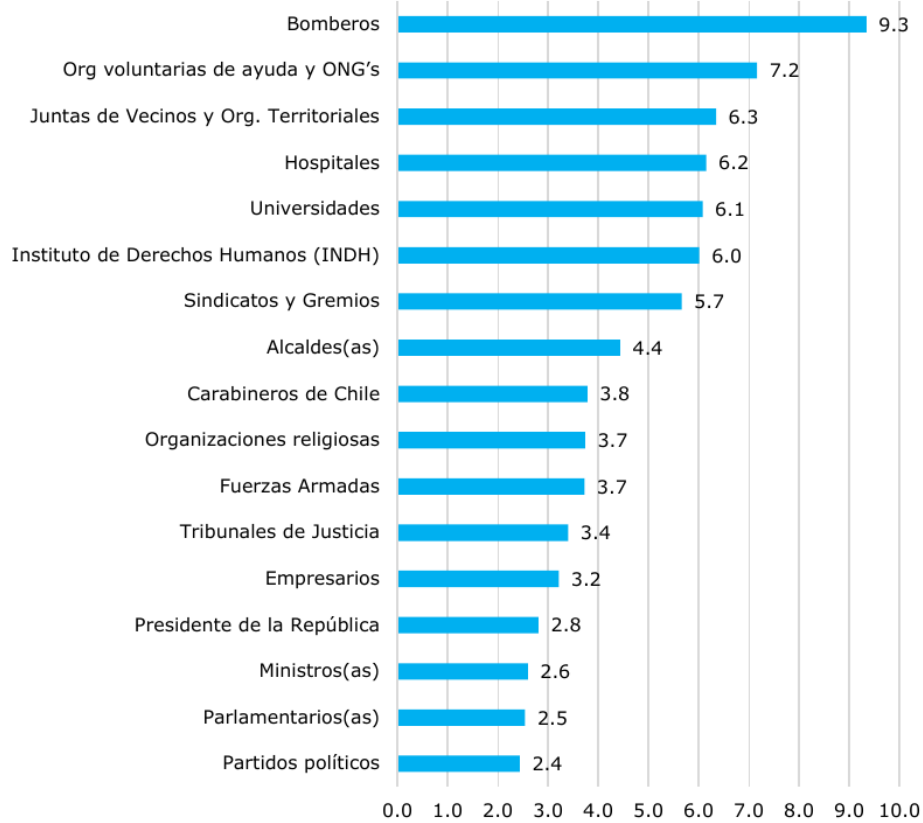
17 *Ibíd.*, pp. 363-365.

Humanos, que de todas maneras no ha estado exento de críticas profundas (ver gráfico 6).



En términos generales, las instituciones mejor evaluadas son aquellas que la ciudadanía identifica fuera del campo de la política y vinculadas al voluntariado y las redes sociales más cercanas. Como vemos en el siguiente gráfico, la institución mejor evaluada por lejos es Bomberos de Chile, mientras que el Presidente, los ministros, parlamentarios y partidos políticos se disputan muy cerca los lugares más devaluados en términos de confianza ciudadana (ver gráfico 7).

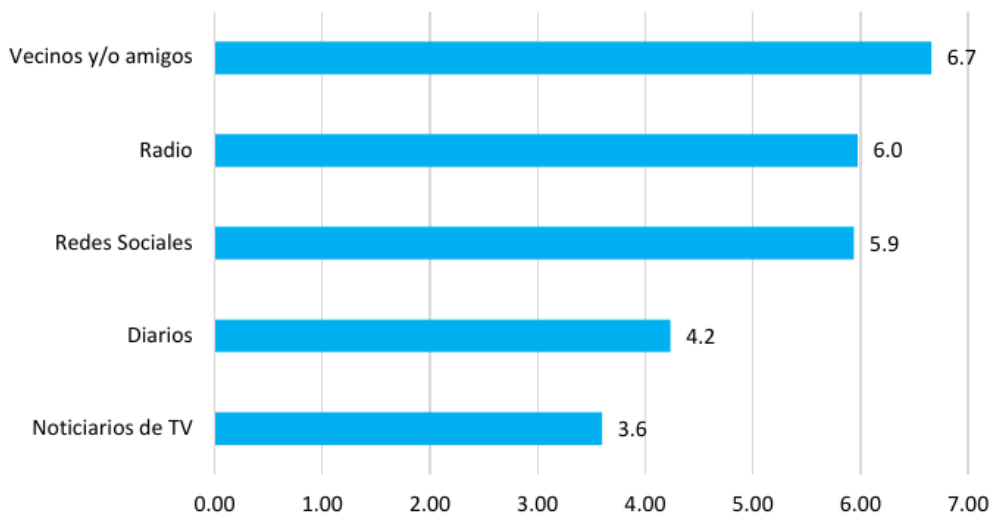
Gráfico 7. Evaluación de confianza en instituciones escala de 1 a 10



Fuente: Encuesta Termómetro Social, octubre 2019

Asimismo, otras instituciones han perdido credibilidad de manera importante, lo que muestra también una crisis de los medios de comunicación. Cuando se le pide a la ciudadanía evaluar los medios de comunicación en una escala de 1 a 10, los peor evaluados son los noticiarios de televisión, apenas superado por los diarios. Esto es relevante, porque estos dos medios se encuentran concentrados en pocos grupos económicos y representan visiones parciales de la crisis. La ciudadanía ha comenzado a buscar información que le es significativa en otros medios como las redes sociales, la radio y principalmente los amigos y vecinos, lo que nos muestra una valoración de las relaciones interpersonales en el contexto de la crisis actual (ver gráfico 8).

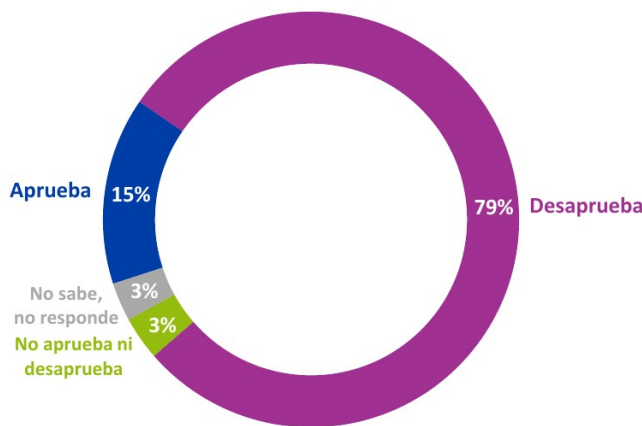
Gráfico 8. Evaluación de confianza en formas de comunicación en escala de 1 a 10



Fuente: Encuesta Termómetro Social, octubre 2019

Por último, esta desconfianza en las instituciones tiene lugar en una situación de amplia desaprobación de la gestión del gobierno. Según la encuesta Cadem de noviembre la desaprobación se sitúa en un 79%, y la aprobación es apenas de un 15%. Esta situación es compleja dado que, evidentemente, es el Poder Ejecutivo quien debe buscar mecanismos para salir de la crisis, pero se enfrenta a un enorme falta de legitimidad entre los ciudadanos.

Gráfico 9. Independiente de su posición política, ¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Sebastián Piñera está conduciendo su gobierno? %



Fuente: Cadem, noviembre 2019

Siguiendo los planteamiento de Valenzuela y Dammert¹⁸, el diseño de la transición chilena, con importantes logros en la estabilización del sistema político mediante un modelo que privilegió la gobernabilidad a la participación y representatividad, parece haber terminado generando crecientes dificultades a la misma gobernabilidad y estabilidad del sistema. Ello ha quedado claro con las enormes dificultades mostradas en los últimos años para integrar las demandas sociales. La consecuencia ha sido el crecimiento sostenido de los conflictos sociales, la judicialización de la política y la politización de las desigualdades, que no han encontrado una vía institucional para ser canalizadas, lo que ha fortalecido la legitimidad de formas de participación política no institucional como constataba el PNUD en relación al apoyo ciudadano a diversas formas de protesta social¹⁹.

3. Las prioridades de la ciudadanía frente a la desigualdades

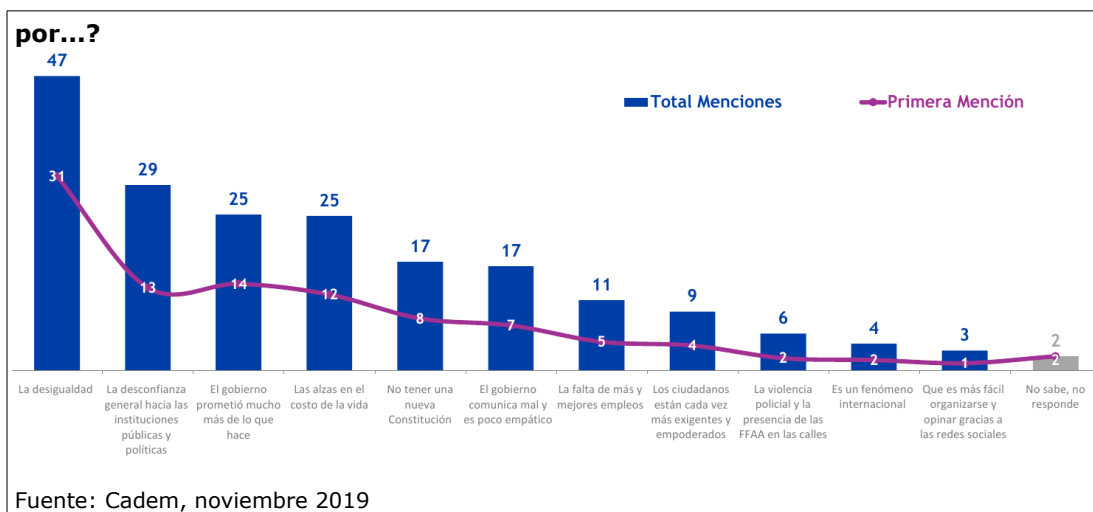
La ciudadanía ha logrado instalar temas que si bien son parte de toda agenda gubernamental, se han transformado en problemas estructurales que se exigen soluciones inmediatas. En la Cadem de noviembre se muestra que el tema fundamental que la ciudadanía pone en primer lugar para explicar el estallido social es la desigualdad. A ello hay que agregar que el propio movimiento social ha hecho crecer este motivo en la encuesta, de modo que, en un proceso dinámico, observamos que la desigualdad no sólo es condición de posibilidad del movimiento, sino que al mismo tiempo el propio movimiento ha sacado a la luz el problema de la desigualdad estructural en Chile.

Asimismo, la desconfianza hacia las instituciones públicas y políticas aparece en segundo lugar y es un dato de una enorme relevancia dado que las instituciones deben ser las capaces de conducir al país hacia una salida política al conflicto (ver gráfico 10).

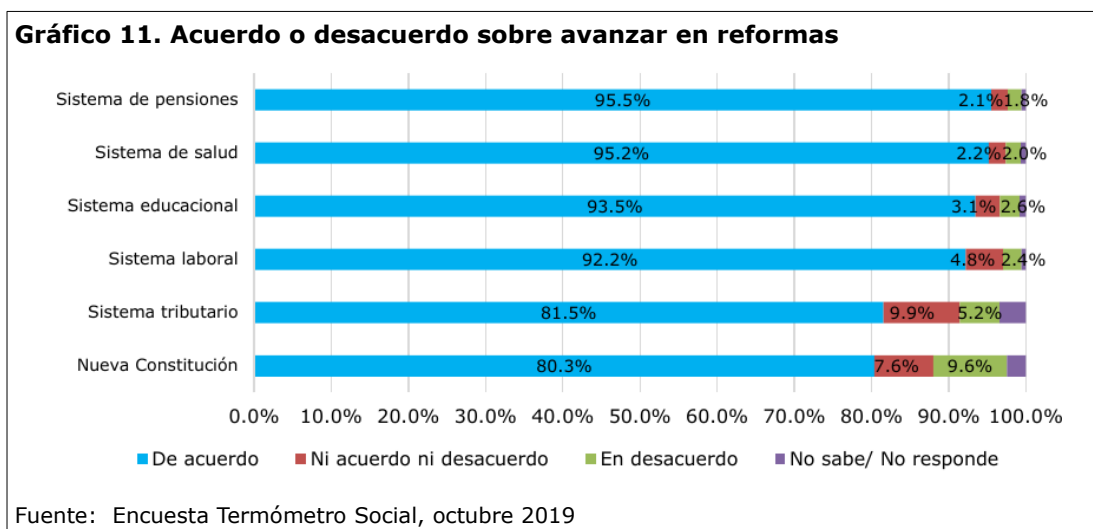
Gráfico 10. En su opinión, ¿El actual clima de descontento social se explica

18 Valenzuela, A. y Dammert L. (2006). Problems of Success in Chile. En *The Journal of Democracy* 17(4), pp. 65-79.

19 PNUD (2014). Op. Cit., p. 260.



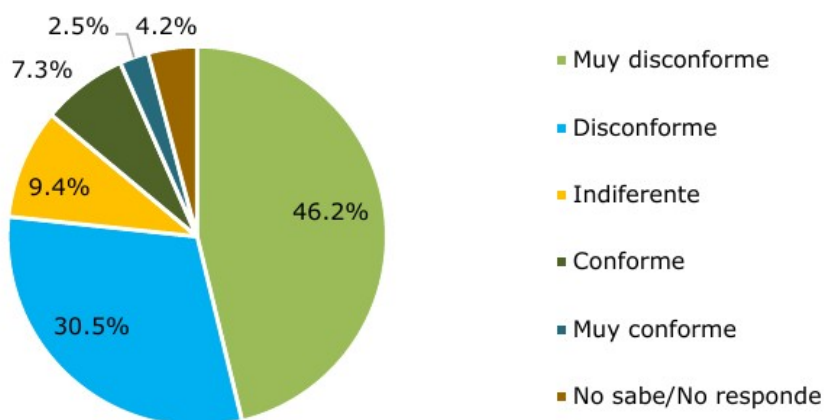
Cuando Termómetro Social pregunta por la necesidad de reformas en algunos ámbitos relevantes para la sociedad, los resultados son evidentes. Temas que la ciudadanía ha enarbolado durante toda la última década y que no han encontrado soluciones políticas a la altura de los problemas, aparecen aún marcando el concepto de desigualdad, es decir, le dan significado concreto. El sistema de pensiones, la salud, la educación, el trabajo, los impuestos y la Constitución de la República son para la ciudadanía temas en los que se debe intervenir y crear reformas (ver gráfico 11).



Pues bien, es importante recalcar cuál es la salida política a este conflicto de parte de la propia ciudadanía. Como sabemos, la idea de una nueva Constitución Política para Chile es el asunto más relevante colocado sobre la mesa por el movimiento social, en tanto implica la exigencia de una refundación democrática

del pacto social fundamental. El descontento con la actual Constitución es evidente entre las personas que han sido encuestadas. De acuerdo a Termómetro Social, un 76,7% de la población está Disconforme o Muy Disconforme con la actual Constitución y sólo un 7,3% está Conforme (ver gráfico 12).

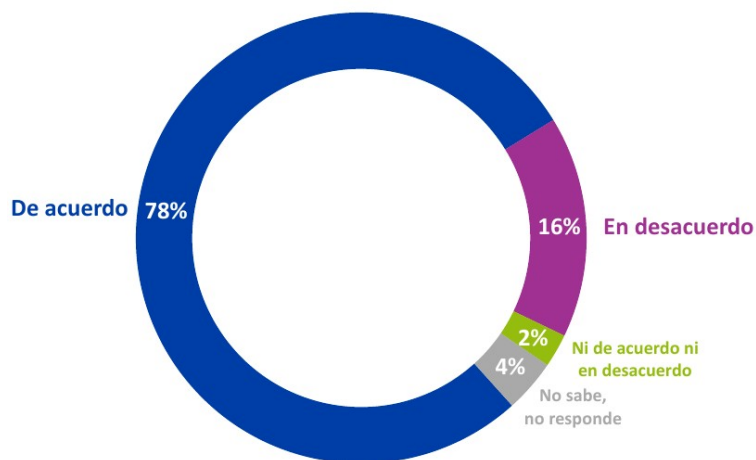
Gráfico 12. ¿Cuán conforme o disconforme está usted con la actual Constitución?



Fuente: Encuesta Termómetro Social, octubre 2019

Si realizamos la pregunta de una forma inversa, es decir, si las personas están de acuerdo con que a partir de esta crisis se inicie el proceso para crear una nueva Constitución, Cadem muestra que el 78% está de acuerdo (ver gráfico 13).

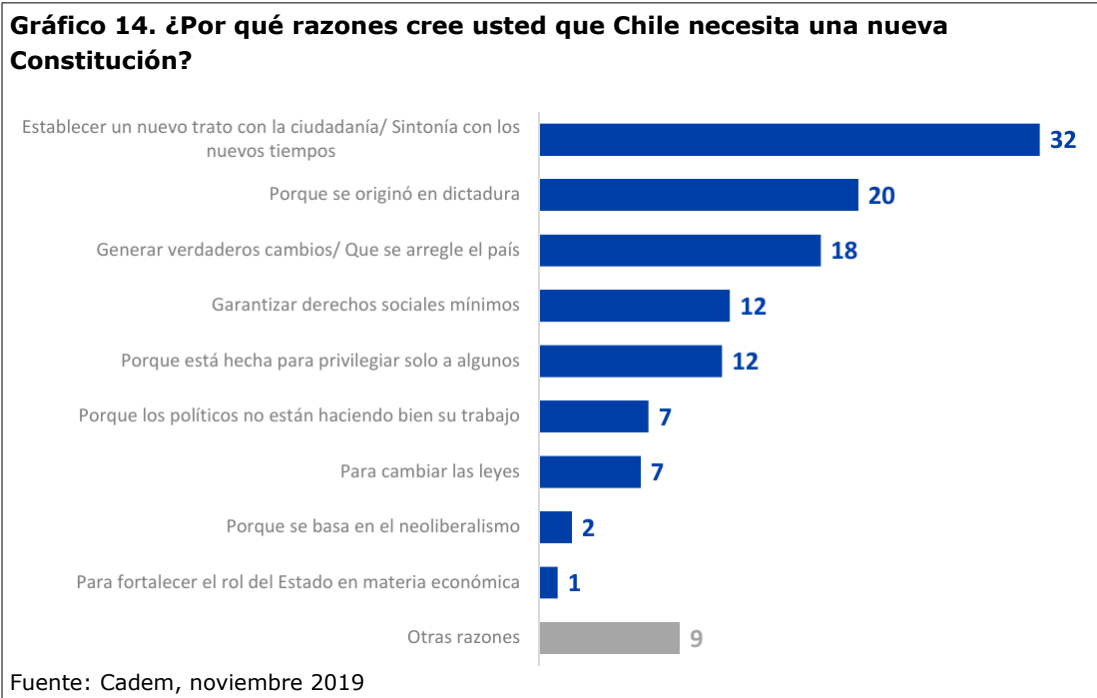
Gráfico 13. Usted personalmente, ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con que Chile necesita una nueva Constitución?



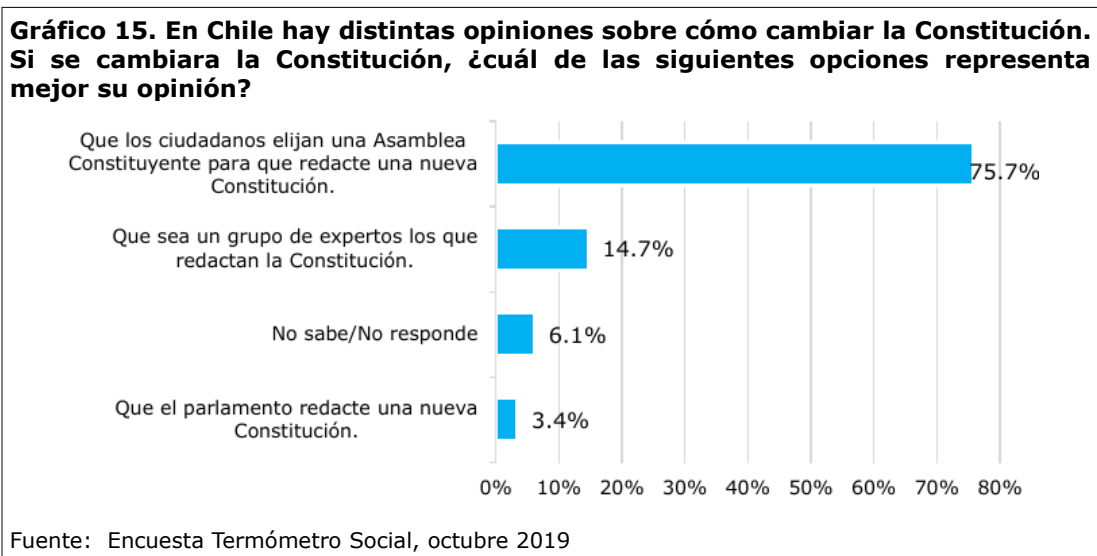
Fuente: Cadem, noviembre 2019

Ante la consulta respecto a los motivos por los que la ciudadanía querría una nueva Constitución política, las principales razones esgrimidas son dos: “Establecer un nuevo trato con la ciudadanía” (32%) y “Porque se originó en dictadura” (20%) (ver gráfico 14), es decir, no fue un documento nacido de la participación popular ni bajo estándares democráticos mínimos. Y aunque hay que decir que en la historia de Chile nunca una Constitución vigente por más de dos años fue creada a través de algún proceso de participación ciudadana, en nuestro contexto histórico la participación política en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos se ha vuelto un elemento de reivindicación fundamental desde hace varias décadas.

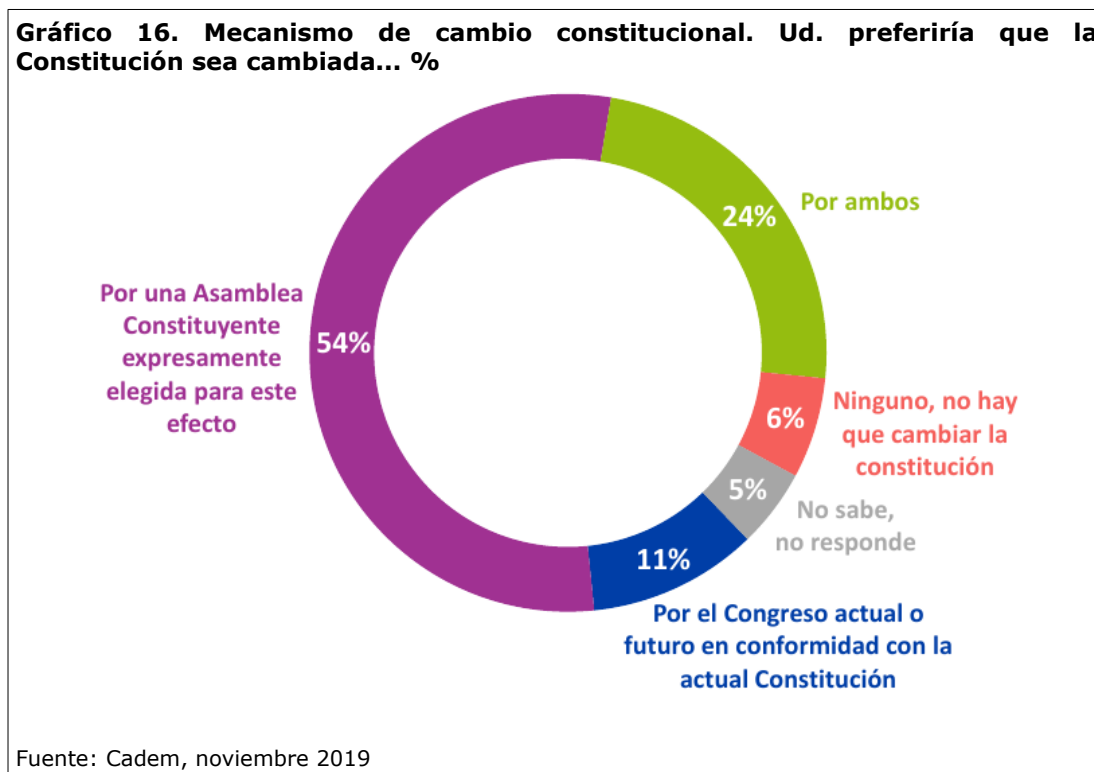
En segundo término, aparecen otra serie de argumentos para cambiar la constitución, como es “Generar verdaderos cambios” (18%), “Garantizar derechos sociales mínimos” (12%) y “Esta hecha para privilegiar a sólo algunos” (12%). En resumidas cuentas, los dos principales argumentos para el cambio estriban en un problema de legitimidad y en demandas de mayor igualdad y equidad social.



Es por estas razones que para la ciudadanía ha sido tan relevante la idea de una asamblea constituyente como proceso válido para crear una nueva Constitución Política. Ésta es por lejos la opción que más adeptos tiene entre la ciudadanía (ver gráfico 15). Hay que tener en vista que la opción lanzada por el Ministro del Interior Gonzalo Blumel, de crear una Constitución por medio del Poder Legislativo es la que, al menos al momento de la encuesta (octubre de 2019) tiene la menor cantidad de preferencias, probablemente por la situación de baja aprobación que tiene el Congreso Nacional entre las instituciones políticas (volver a ver gráfico 6 y 7).



Lo anterior se ve también refrendado en la encuesta Cadem de noviembre, donde los porcentajes cambian porque las opciones de la pregunta son diferentes, pero donde de todas maneras una mayoría prefiere la opción de asamblea constituyente (ver gráfico 16).



El contexto descrito, muestra un escenario preocupante para el sistema político chileno, que habla de una crisis del sistema de representación política, esto es, crisis de los partidos, de la institucionalidad republicana, y de la vinculación entre sociedad y partidos²⁰, la cual ya era preocupante antes del estallido social actual²¹.

Ante este escenario, diversos autores articulan propuestas para recomponer la situación y superar la crisis. Entre ellas, se encuentra el planteo hecho por Garretón, quien señala que se necesitan hitos fundacionales para reconstruir la comunidad histórica y política, pues esta estaría en descomposición. En ese sentido, ni las grandes movilizaciones ni el proceso electoral anterior, donde se cambió el sistema electoral binominal por uno proporcional, han logrado revincular a la sociedad y los partidos. Por ello planteaba, ya en 2016, que *“quizás lo que ha faltado es otro tipo de proceso constituyente que actualmente está en curso, en la medida que los diversos actores entiendan y asuman el*

20 Garretón (2016). Op. Cit.

21 Valenzuela (2011). Op. Cit.

*valor histórico que tiene. Y en el marco de éste, un plebiscito y una asamblea constituyente parecen ser los mecanismos más adecuados para integrar los otros hitos señalados. Es probable que sea nuestra última oportunidad*²². Su juicio es lapidario respecto de ese nuevo "contrato social", el cual de no lograrse, podría abrir un cuadro de violencia y crisis no predecible, que sirve de advertencia a lo que hoy experimentamos.

Conclusiones

Es claro que en Chile existe, por parte de la ciudadanía, una percepción de desigualdad, que evidentemente afecta la dignidad de las personas y tiene una expresión notoria en la inequidad y la falta de justicia social. En este sentido, lo que podemos constatar a través de las encuestas es que:

1. Existe un apoyo mayoritario a las movilizaciones ciudadanas .
2. Existe una crisis de legitimidad y representatividad de todo el sistema político.
3. Para la ciudadanía existe un canal preferido y explícito para salir de la crisis: la asamblea constituyente.

Las salidas se han ido estrechando, y la violencia pareciera que va adquiriendo protagonismo. Es por ello que un acuerdo amplio de la clase política a una salida democrática no puede darse sin considerar tres elementos: primero, que las movilizaciones han puesto como demanda ineludible la participación social en los procesos de cambio, por lo que las salidas institucionales deben considerar esta variable. Segundo, que esta participación se basa en la impugnación de legitimidad de toda la institucionalidad republicana, que plantea un riesgo claro de emergencia de la violencia como actor político no institucional. Finalmente, la nueva constitución y la asamblea constituyente implica un esfuerzo de reconstrucción de la comunidad política mediante un nuevo pacto social.

22 Garretón (2016). Op. Cit.